

CRÉDITO FUNDIÁRIO: REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO OU INSTRUMENTO SALVAGUARDA DA AGRICULTURA FAMILIAR?

Ademir Cazella*

Se é verdade que o rural não é sinônimo de agrícola, nem de atraso, não se pode negligenciar o lugar de destaque que a agricultura ocupa na economia nacional e, em particular, nas regiões rurais do país. No entanto, a persistência de segmentos sociais subjugados a relações de produção atrasadas – a exemplo de parcela importante de agricultores familiares que trabalham como arrendatários e parceiros, ou ainda atuando parte do tempo como assalariados agrícolas sazonais – mantém na ordem do dia a premência de políticas públicas que busquem equacionar o acesso precário à terra de parte de milhões de famílias de agricultores.

A tese defendida neste artigo é que a política de crédito fundiário pode se transformar numa intervenção do Estado mais ambiciosa, que não se limite a ações pontuais e complementares de um programa de reforma agrária via desapropriação ou aquisição de imóveis rurais improdutivos. No Brasil, o acesso à terra via crédito fundiário enfrenta dificuldades de várias ordens, mas duas delas são, sem sombra

de dúvida, as mais relevantes: i) resistências de cunho ideológico; ii) falta de tradição e de bases técnicas das principais agências públicas de desenvolvimento rural nessa área de intervenção. Nosso propósito é apresentar alguns elementos relacionados ao enfrentamento da primeira das dificuldades acima mencionadas, buscando dialogar, de forma especial, com lideranças sociais, gestores de políticas públicas e pesquisadores do tema da reforma agrária, que rechaçam a ideia de um programa contundente de crédito fundiário, alegando se tratar de uma política de mercado e, portanto, de cunho neoliberal, de direita e conservadora.

A defesa de uma política de crédito fundiário tem se deparado no Brasil com uma forte resistência de organizações políticas envolvidas na luta pela terra. Uma operação dessa natureza é percebida por tais organizações como um mecanismo de desmobilização política dos movimentos sociais que reivindicam a reforma agrária. Além disso, o aprofundamento dessa política esbarra, também, na resistência à mudança de instituições públicas que atuam com

o tema, em especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Apesar dessas resistências, torna-se difícil não reconhecer a necessidade, nem as potencialidades de ações que busquem reorganizar as estruturas agrícolas e, de forma mais ampla, o território. Uma política de crédito fundiário concebida como instrumento de reforma agrária associado à concepção de ordenamento territorial tem o papel principal de salvaguardar o caráter familiar da agricultura, assegurando a sucessão de unidades agrícolas familiares colocadas à venda por razões diversas, aumentando o tamanho de estabelecimentos rurais considerados minifúndios e atuando no redesenho de unidades de produção agrícola. Nos estados de colonização antiga, os processos sucessórios e as restrições impostas pela legislação ambiental tornaram muitas dessas unidades inadequadas em face do atual contexto socioeconômico e ambiental. Na maioria desses estados, as fronteiras agrícolas encontram-se esgotadas e a desapropriação de áreas para fins de reforma agrária esbarra nos limites impostos pela legislação, ou ainda pela forma como as leis agrárias têm sido interpretadas.

Outra constatação refere-se ao fato de que uma parcela significativa de unidades agrícolas familiares enfrenta o dilema de não ter um sucessor. O caso de Santa Catarina é ilustrativo a esse respeito. Segundo o Levantamento Agropecuário Catarinense realizado em 2001, cerca de 21% (um quinto) dos estabelecimentos rurais encontravam-se nessa situação. A essa cifra deve-se adicionar os agricultores familiares que, por motivações diversas, vendem a totalidade ou parte de seus estabelecimentos. Que destino vem sendo dado a essas unidades? A maioria é adquirida por empresários locais que investem,

preferencialmente, em reflorestamentos com espécies exóticas, ou em pastagens para criação de gado. Ou seja, a maioria desses estabelecimentos perde o caráter familiar e se transforma ou é agregado a empresas agropecuárias.

Outra indicação de que em estados de colonização antiga a política de reforma agrária tradicional enfrenta dificuldades para sua execução de forma mais abrangente, seja por limitações operacionais, seja por resistência de forças políticas que se opõem à sua implementação, é dada pela comparação dos resultados da atual política de crédito fundiário com os da política de reforma agrária via desapropriação. Novamente o caso de Santa Catarina é ilustrativo (Cf. Quadro). Num mesmo período de tempo (1983-2009), o assentamento de agricultores pela política de reforma agrária beneficiou cerca de 5,6 mil famílias (28,7%), enquanto o crédito fundiário, via os programas Fundo de Terras, Banco da Terra e Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), possibilitou o acesso à propriedade da terra a 13,9 mil famílias (71,3%).

Quadro: Número de famílias de agricultores beneficiadas pelas políticas de reforma agrária tradicional e de crédito fundiário no Estado de Santa Catarina – 1983 a 07/2009

Assentamento INCRA (1983- jul. 2009)	Santa Catarina	
	Famílias	%
Políticas públicas de acesso à terra	5.599	28,7
Fundo de Terras (1983 – dez. 2008)	2.634	13,5
Banco da Terra (1999 – dez. 2003)	4.685	24,0
PNCF (2004 – jul. 2009)	6.589	33,8
Total	19.507	100

Fonte: INCRA e Secretaria de Estado de Agricultura e Desenvolvimento Rural.

As ações fragmentadas e pontuais empreendidas pelo atual programa de crédito fundiário

contrastam com a necessidade de se elaborar planos regionais de ordenamento territorial e fundiário por Sociedades de Ordenamento Territorial e Fundiário, dotadas do direito de preferência de compra de terras. A partir dos cadastros de imóveis rurais, a elaboração desses planos exigiria a identificação dos estabelecimentos rurais com problemas de sucessão, em regime de posse, vulneráveis do ponto de vista econômico e ambiental e excessivamente fragmentados ou mal “desenhados”.

As experiências de países onde Sociedades dessa natureza foram constituídas revelam que elas desempenham um papel estratégico no desenvolvimento territorial sustentável. Dotadas de um profundo conhecimento do mercado regional de terras, essas experiências ensinam, também, que a operacionalização de uma política de ordenamento territorial e fundiário, além de conhecimento técnico específico, implica uma grande disposição e um elevado grau de competência da parte de profissionais, atores sociais e organizações territoriais na arte de mediação de conflitos.

Na França, por exemplo, existe um sistema de regulação dos mercados fundiários, através da atuação conjunta do Estado e das organizações profissionais agrícolas, pouco conhecido fora das fronteiras daquele país. As Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (SAFER) têm como missão melhorar as estruturas agrícolas, aumentar a superfície de certas unidades de produção e facilitar a instalação de novos agricultores. Trata-se de sociedades anônimas sem fins lucrativos

geridas por um conselho de administração, que reúne diversos acionistas: bancos e cooperativas de crédito agrícola, coletividades locais e organizações profissionais agrícolas. A instância de decisão interna é constituída por uma comissão paritária entre representantes do Estado e da profissão agrícola, esta última representada pelo segmento sindical.

Essas Sociedades estão habilitadas a adquirir, trocar ou revender terras num prazo de cinco anos. A atribuição do direito de preempção permite que as SAFER definam quem será

o comprador de terras agrícolas colocadas à venda no território que elas administram. A essa preferência de compra acrescenta-se a possibilidade de fixar o valor da terra com base nos preços históricos, mesmo que outros compradores estejam dispostos a pagar um montante maior. Para que isso possa funcionar, qualquer venda de terras agrícolas deve ser

objeto de uma notificação à SAFER. Essa obrigatoriedade de informação faz dessa instituição um observatório privilegiado do mercado fundiário, permitindo agir contra a especulação fundiária.

Mesmo que haja controvérsias entre estudiosos do desenvolvimento rural daquele país sobre a eficácia dessa estrutura em relação aos seus propósitos originais, o fato é que as SAFER estão presentes em todo o território francês por meio de uma organização descentralizada e integram o leque de instituições que atuam no processo de gestão do desenvolvimento rural. Sua história de intervenção, fragilidades, contradições, limitações e, principalmente, conhe-

“Uma política de crédito fundiário concebida como instrumento de reforma agrária associado à concepção de ordenamento territorial tem o papel principal de salvaguardar o caráter familiar da agricultura.”

cimento técnico acumulado pode servir de referência para o aprimoramento da atual política de crédito fundiário no Brasil.

Além de atuar na estrutura dos estabelecimentos rurais, essa política permite a articulação com a gestão de unidades de conservação ou espaços naturais protegidos, a criação de corredores ecológicos, o planejamento do uso não agrícola de áreas rurais e da infraestrutura do meio rural. Abre-se aqui um vasto campo de intervenção para que se associe as ações públicas de acesso à terra no meio rural com aquelas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e com o debate atual sobre os temas da pluriatividade agrícola e das ocupações rurais não agrícolas.

Sem isso, corre-se seriamente o risco de que a atual política de crédito fundiário, tal como vem sendo conduzida, fique à mercê de práticas políticas clientelistas e dissociada de iniciativas empreendidas por diversas organizações sociais e públicas sobre o tema do desenvolvimento territorial sustentável. Nesse sentido, chama a atenção de quem acompanha a agenda de atividades sobre esse assunto a ausência de representantes da Secretaria de Reordenamen-

to Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA) nesse debate. Associado a isso, percebe-se a inexistência de mobilização por parte de organizações representativas e de apoio à agricultura familiar no sentido de imprimir um maior controle social em relação à política de crédito fundiário. Isso implicaria necessariamente reivindicar maior peso político para a SRA no interior da estrutura do MDA, já que nesse Ministério é ela a Secretaria com maiores fragilidades em termos de expressão política, quadro de pessoal e infraestrutura.

Nesse estado foi criada uma política de financiamento de imóveis rurais no início dos anos 1980 (Fundo de Terras), portanto quase duas décadas antes da iniciativa federal. Em razão dos limites deste artigo não foi possível estender a análise para estados de colonização antiga de outras regiões do Brasil.

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura - OPPA/CPDA/UFRRJ

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores

Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf, Lauro Mattei, Ademir A. Cazella e Claudia Job Schmitt

Assistentes de Pesquisa

Karina Kato, Silvia Zimmermann, Catia Grisa, Valdemar João Wesz Junior e Luiza Mariano de Lima Araujo

Secretária
Diva de Faria

oppa Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br
Site eletrônico: www.ufrj.br/cpda/oppa

Apoio

