



Associação pela melhoria da governança da terra, da água e dos recursos naturais
45 bis Av. de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne, Cedex, FRANCE
Tel: 33 (0)1 43 94 72 59, Tel/Fax: 33 (0)1 43 94 72 74 <http://www.agter.asso.fr>

Caderno de propostas

POLÍTICAS FUNDIÁRIAS E REFORMAS AGRÁRIAS

Versão em português

Dezembro de 2006

Michel Merlet
agter@agter.org

Tradução: NEAD (Brasil)

AGTER. Associação pela melhoria da governança da terra, da água e dos recursos naturais

A associação AGTER foi criada em março de 2005 para contribuir com a melhoria da governança da terra, da água e dos recursos naturais no mundo, e para ajudar a conceber novas formas de administração dos recursos naturais e fundiários adaptadas aos desafios do século 21. Para isso, AGTER assegura a promoção de um processo permanente de reflexão e treinamento, com organizações camponesas e da sociedade civil e com outros atores interessados.

<http://www.agter.asso.fr>

45 bis Avenue de la Belle Gabrielle, 94736 Nogent sur Marne, Cedex. France

Tel: 33 (0)1 43 94 72 59 Tel/Fax: 33 (0)1 43 94 72 74 Email: agter@agter.org

Primeira versão em francês. Novembro 2002. IRAM (França) e Redes APM Agriculturas Camponesas e Globalização

IRAM Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement, 49 rue de la Glacière, 75013 Paris, França.

A elaboração da primeira versão francesa deste caderno foi apoiada pela **Fundação Charles Leopold Mayer para o Progresso do Homem (FPH)**. 38 rue Saint Sabin, 75011, Paris. França.

Versão em português: Dezembro de 2006

Tradução feita pelo **NEAD** (Brasil): Michel Abes.

Revisão Técnica: Ademir Antonio Cazella (NEAD); Alceu Azevedo, Frederic Bazin, Michel Merlet (AGTER)

NEAD. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural [MDA]. SCN Quadra 1 Bloco C - Ed. Trade Center Sala 506 - CEP 70711-901 Brasília/DF Tel: 3288661

A reprodução dos textos deste caderno é permitida debaixo do respeito das três condições seguintes:

- **Citação clara e legível da fonte:** os textos devem ser creditados ao autor e a Agter.
- **Todo o uso ou difusão comercial é proibido**
- **Respeito da integridade dos documentos reproduzidos:** nenhuma modificação nem mudança de nenhum tipo, sem autorização de Agter.

O **Caderno de Propostas de políticas fundiárias e reformas agrárias** foi elaborado a partir de discussões com pesquisadores, técnicos do desenvolvimento e representantes de organizações camponesas.

As principais questões foram objeto de uma discussão conjunta em quatro oportunidades: durante uma oficina do Fórum Social Mundial, organizado com a CONTAG, em Porto Alegre (Brasil) em janeiro de 2001, em Espanha durante um encontro das redes APM em maio de 2001 em Castelfabib, em Havana (Cuba), em setembro de 2001 durante o Fórum Mundial sobre a Soberania Alimentar e durante a oficina organizada no Fórum Social Mundial de fevereiro de 2002 pelo IRAM com a participação de VIA CAMPESINA.

Muitas pessoas foram associadas à preparação deste texto. Fazemos questão de agradecer em particular os especialistas do comitê coordenador deste trabalho, que leram e comentaram as primeiras versões do texto: Jeanot Minla Mfou'ou (Camarões), Jacques Chonchol (Chile), Fernando Rosero (Equador), Piotr Dabrowski (Polônia), Adrian Civiçi (Albânia), Dao Thê Tuan (Vietnã). Agradecemos também as "pessoas recursos" que participaram da implementação das fichas de experiências ou de leitura de certas partes e que muito contribuíram para o preparo do documento, André Marty e Bernard Bonnet (IRAM), Sophie Devienne, Jose Bové, Olivier Delahaye, Christophe Maldidier, Claude Servolin, Andrzej Lipski. Devemos muito, também, aos aportes de Denis Pommier, Marcel Mazoyer (INAPG), Marc Dufumier, Philippe Lavigne-Delville (GRET), Joseph Comby (ADEF) durante os numerosos diálogos que tivemos com eles no que diz respeito aos temas do caderno. Enfim, expressamos nossa gratidão a Pierre Vuarin, Françoise Macé e Pierre Calame da Fundação Charles Léopold Mayer, a Edson Teofilo e Caio França do NEAD e a Eugenio Peixoto (MDA-Brasil) sem os quais este trabalho e sua tradução não teriam sido possíveis.

A responsabilidade pelas deficiências e pelos erros deste caderno é, todavia, toda nossa e agradecemos antecipadamente a os leitores que desejarem nos comunicar suas observações para poder levá-las em consideração, nas edições futuras.

O caderno está dividido em três partes:

1. uma parte de análise, que relata os principais debates atuais sobre a questão fundiária no meio rural e apresenta as grandes propostas decorrentes dessa análise.
2. documentos de suporte: fichas de experiências ou entrevistas com "pessoas recursos" a respeito das situações ilustrando algumas questões chaves.
3. anexos: referências de sites WEB a respeito da questão fundiária e algumas fichas DPH (Diálogos para o Progresso da Humanidade) ligadas diretamente ao tema tratado.

O Caderno foi concebido para ajudar as organizações camponesas e as pessoas que trabalham sobre este tema, no mundo, para terem uma visão global dos problemas e identificarem experiências enriquecedoras em contextos que podem ser muito diferentes dos seus e, aos quais, elas não têm facilmente acesso. O Caderno não dá nem receitas, nem soluções prontas. Ele tem como ambição, contribuir com a formulação de estratégias originais de gestão dos recursos fundiários, adaptados a cada situação.

A complexidade do tema abordado e a diversidade das situações em nível mundial fazem com que este documento não possa ser nem exaustivo nem definitivo. Por esta razão, ele foi concebido como um trabalho com várias etapas. Será completado e melhorado com novas fichas de experiências abrangendo situações e assuntos que não puderam ser integrados na presente edição. Este material ficará disponível, na site WEB de AGTER (<http://www.agter.asso.fr> e <http://www.agter.org>) em vários idiomas, com uma interface interativa facilitando sua adaptação e sua atualização periódica, em função das necessidades dos usuários.

A REDE APM *agriculturas camponesas e globalização*

A rede APM reúne perto de 600 pessoas de aproximadamente cinquenta países. Elas são membros de ONGs, de equipes de pesquisa e de organizações camponesas. Com o apoio da Fundação Charles Leopold Mayer, elas trabalham, há mais de 10 anos, sobre vários temas estratégicos (políticas fundiárias e reformas agrárias, organizações camponesas e indígenas, formação dos líderes sociais, agricultura de desenvolvimento sustentável, pesca, organismos geneticamente modificados e "patenteamento" do ser vivo, alimentação e direito dos povos em se alimentar, nutrição, integração regional, Organização Mundial do Comércio e governo mundial, poderes locais).

Várias redes continentais constituíram-se: APM-África, RIAD América Latina, Fórum dos Agricultores dos Países da Europa Central e Oriental. O funcionamento da rede permanece flexível e, muitas vezes, informal. No decorrer dos encontros, relações de confiança e de escuta estabeleceram-se entre os participantes; elas são indispensáveis para poder aprofundar qualquer reflexão crítica. O trabalho regional, continental ou mundial, trata da coleta e da valorização de experiências. Intercâmbios entre os atores permitem formular análises e participam da constituição de uma inteligência coletiva, em nível internacional, capaz de elaborar novas estratégias.

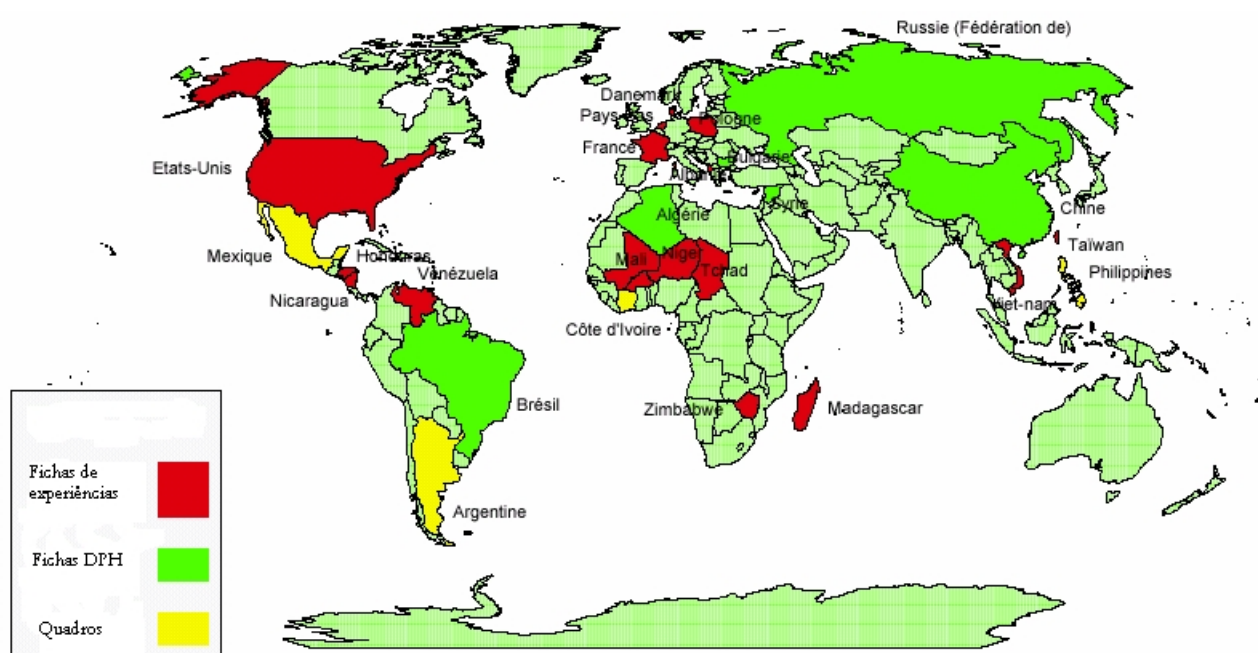
Após numerosas reuniões internacionais na Ásia, na Europa, na África, na América Latina, este trabalho em rede, conseguiu expressar-se numa escala mais ampla em 2001, com a participação de muitos membros da APM no primeiro Fórum Social Mundial de Porto Alegre e, depois, no Fórum sobre a Soberania Alimentar em Havana e na Assembléia Mundial dos Cidadãos organizada em Lille pela Aliança a favor de um mundo responsável, plural e solidário.

índice geral

Parte I. DESAFIOS, DEBATES E PROPOSTAS.
(Michel Merlet)

Parte II. DOCUMENTOS PARA A DISCUSSÃO.
Fichas de experiências (vários autores)

Parte III. ANEXOS.
Sites INTERNET.
Fichas DPH. (vários autores)
Bibliografia.



Localização dos países instruídos ou mencionados no caderno.

PARTE I

DESAFIOS, DEBATES E PROPOSTAS

(Michel Merlet)

ALGUMAS CONSTATAÇÕES E REFLEXÕES GERAIS À GUIA DE INTRODUÇÃO	9
A. A terra permanece um objeto importante de conflitos e problemas	9
B. A terra, uma mercadoria ?	9
1. A terra, um bem diferente dos outros	9
2. A propriedade absoluta do solo, um mito que não é inocente	10
3. "a fábrica do diabo"	11
C. Administração dos direitos fundiários e arbitragem dos conflitos	11
AS QUESTÕES EM DEBATE HOJE	14
A. Primeira Questão: como tornar seguros os direitos dos usuários ?	16
1. Origem e fundamentos dos direitos	16
2. Os diferentes sistemas de registro e de validação dos direitos.	17
3. Construir mecanismos locais de gestão permitindo evoluções controladas pelas populações rurais	26
4. Um questionamento conceitual doravante incontornável	30
B. Segunda Questão: como garantir um acesso à terra segundo o interesse da maioria da população?	31
1. Uma preliminar necessária: as vantagens da produção familiar	31
2. O mercado pode garantir por si só uma ótima distribuição da terra ?	32
3. O acesso à terra a través da colonização das terras virgens	34
4. As reformas agrárias	35
5. As políticas agrícolas visando otimizar a estrutura agrária	39
C. Terceira questão: reconhecimento das diversidades culturais e históricas e gestão dos territórios	43
PROPOSTAS	45
A. Quatro propostas fundamentais	45
1. Enfatizar a necessidade da reforma agrária em caso de forte desigualdade de acesso à terra	45
2. Regular os mercado fundiários e gerar as estruturas fundiárias	47
3. Descentralizar em grande parte os mecanismos de administração dos direitos individuais sobre a terra	48
4. Construir instancias de gestão dos recursos comuns na escala do território	49
B. Como fazer para que estas propostas sejam aplicadas ?	49
1. Constituir redes de troca de experiências entre organizações camponesas	49
2. Formação e pesquisa - ação sobre as questões fundiárias com os produtores e os demais habitantes rurais	49
3. Realizar atividades de lobby para influenciar os financiadores e os dirigentes	50
4. Construir novas alianças	50
5. Fazer a associação entre a questão fundiária e a luta contra a pobreza e as desigualdades	50

LISTA DOS TEXTOS ENQUADRADOS

<i>Quadro # 1 A terra como mercadoria, uma ficção perigosa. Trechos da Grande transformação, Karl Polanyi. 1944.....</i>	<i>12</i>
<i>Quadro # 2 Um exemplo de inadequação do costume fundiário diante da evolução do contexto econômico na comunidade indígena Ifugao (Luzon, As Filipinas)</i>	<i>14</i>
<i>Quadro # 3 Dois exemplos de sistemas de informação sobre os direitos fundiários</i>	<i>17</i>
<i>Quadro # 4 O sistema TORRENS e suas variações. (a partir de J. Comby e J. Gastaldi)</i>	<i>18</i>
<i>Quadro # 5 O Plano Fundiário Rural (P.F.R.) na Costa do Marfim. Interesse e limites. (1/2)</i>	<i>20</i>
<i>Quadro # 6 O Plano Fundiário Rural (PFR) na Costa do Marfim. Interesse e limites. (2/2).....</i>	<i>21</i>
<i>Quadro # 7 Duas abordagens opostas em matéria de reconhecimento dos direitos nos antigos impérios coloniais franceses e britânicos na África.</i>	<i>22</i>
<i>Quadro # 8 Importância da exploração indireta (arrendamento e parceria) em alguns países escolhidos em três continentes</i>	<i>213</i>
<i>Quadro # 9 O estatuto do arrendamento na França</i>	<i>24</i>
<i>Quadro # 10 Os direitos à terra das mulheres em alguns países da América Central e Caribes. Honduras, Nicarágua e República Dominicana</i>	<i>26</i>
<i>Quadro # 11 Uma gestão original da estrutura fundiária no México: o ejido. Origens e funcionamento</i>	<i>28</i>
<i>Quadro # 12 Tamanho das unidades agrícolas, produção e produtividade nos Estados Unidos da América, 1992.</i>	<i>21</i>
<i>Quadro # 13 A superioridade da produção familiar nos países em desenvolvimento.....</i>	<i>32</i>
<i>Quadro # 14 Novas modalidades de concentração fundiária na Argentina (a partir de Jorge Eduardo Rulli, abril de 2002)</i>	<i>34</i>
<i>Quadro # 15 Alguns exemplos de políticas fundiárias na Europa Ocidental</i>	<i>41</i>

Algumas constatações e reflexões gerais à guisa de introdução

A. A terra permanece um objeto importante de conflitos e problemas

Podemos, freqüentemente, estabelecer uma ligação entre situação fundiária, bem estar econômico e governança: os países que conheceram um desenvolvimento econômico sustentável e que são os aís democráticos são também, muitas vezes, países caracterizados por uma divisão relativamente igualitária da estrutura fundiária. Como no passado, inúmeros conflitos no mundo têm, ainda hoje, uma ligação mais ou menos direta com a questão fundiária.

Simplificando, estes conflitos podem ser agrupados em três conjuntos interligados:

- à uma distribuição muito desigual da terra, uma situação conduzindo á implementação das reformas agrárias.
- à insegurança do acesso a terra ou aos recursos: não reconhecimento dos direitos comuns, falta de garantias para com os arrendatários que têm terra em locação, parceiros, precariedade dos direitos dos extrativistas de recursos naturais ...
- às reivindicações de grupos sociais ou de grupos étnicos para poder exercer seu poder sobre um território. Trata-se do típico caso das reivindicações territoriais dos povos indígenas, mas também de reivindicações ligadas à história e às vezes, com conotações religiosas ou culturais.

Muitos trabalhos trataram destas questões, mas os problemas, a reflexão e as propostas que resultam permanecem, em geral, muito dispersas. Abordando, em paralelo, situações de continentes diferentes e juntando temas tratados, freqüentemente, de formas independentes, nós apostamos que poderíamos elaborar juntos, propostas inovadoras suscetíveis de fazer avançar o debate e, sobretudo, melhorar a capacidade de proposta por parte das organizações camponesas e cidadãs, interessadas em contribuir para uma resolução mais rápida e duradoura de um certo número de conflitos relacionados à terra.

O objetivo deste caderno não é nada mais além de contribuir para este empreendimento.

B. A terra, uma mercadoria?

"O que chamamos terra é um elemento da natureza que está inextricavelmente ligado às instituições do homem. O mais estranho de todos os empreendimentos dos nossos ancestrais, talvez foi o fato de a isolar e formar dela um mercado."

Karl Polanyi, A grande transformação. 1944.

1. A terra, um bem diferente dos outros

A terra tem, pelo menos, duas especificidades:

1. Os direitos sobre a terra dizem respeito a um espaço, a um "território". Não se pode nem destruir, nem deslocar um fragmento da crosta terrestre. A "propriedade" da terra não pode ser, então, assemelhada à propriedade de um objeto qualquer. De fato, os direitos sobre um território referem-se à relações, com os outros homens, suscetíveis de transitar por este espaço ou utilizar os recursos que ele contém.

2. A terra tem como particularidade, conter recursos naturais que não são fruto de um trabalho humano. Assim, por exemplo, a fertilidade natural não é a mesma em todo lugar; a cobertura vegetal "espontânea" pode também ser valorizada; o subsolo pode conter água, minérios, Isto é verdadeiro mesmo se uma outra parte destes recursos podem vir do resultado do trabalho acumulado pelas gerações de agricultores (a fertilidade não é só "natural").

Os direitos sobre a terra referem-se às relações com os outros homens suscetíveis de transitar por este espaço ou usar os recursos que ele contem. A relação dos homens com a terra é, assim, na essência, uma relação social, uma relação entre os homens em torno a terra. A terra foi, por esta razão, uma das categorias principais usadas pela economia política desde seus primórdios: as diferentes teorias da renda da terra expressam esta especificidade¹.

Entretanto, hoje, os direitos sobre a terra vendem-se e compram-se em muitos lugares ao redor do mundo. A terra tornou-se, neste sentido, uma mercadoria, mas que não pode ser assemelhada às mercadorias que foram produzidas para serem vendidas. É por isso que, desde 1944, Karl Polanyi falava em mercadoria fictícia. (ver quadro # 1)

2. A propriedade absoluta do solo, um mito que não é inocente

Na "Gestão da propriedade"², Joseph Comby explica que a propriedade do solo nunca pode ser absoluta: uma idéia simples, mas cujas implicações são de uma importância extrema. Mesmo nas sociedades que inventaram o direito de propriedade "absoluto", este não se aplica ao solo. (Cf. Direito de caça na França, por exemplo, nas propriedades particulares ou numerosos limites impostos para a construção pelos regulamentos locais ...)

O direito de propriedade, no que diz respeito à terra, é somente a propriedade de um ou de um conjunto de direitos e um proprietário só é, entre todos aqueles que têm direito, aquele que aparece com tendo mais direitos. Muitas opções são, então, possíveis, os direitos podem sobrepor-se, até contradizer-se. Isto ocorre na África, mas também na maior parte das sociedades "indígenas" e mesmo, de uma forma menos evidente, mas real, onde a propriedade individual domina (Europa, América Latina). Apesar dos "títulos" fundiários serem, muitas vezes, apresentados como o meio de fixar limites de áreas, trata-se mais da natureza dos direitos que eles significam para aqueles que os possuem do que a superfície do terreno que lhes dá um possível valor de troca.

Se a propriedade absoluta não existe deveríamos falar, então, em transformação de certos direitos sobre a terra em mercadorias e não da própria terra em mercadoria.

¹ A importância da renda da terra nos economistas clássicos (Ricardo, especialmente) retomada e modificada por Marx é bem conhecida. Lembremos em poucas palavras as definições essenciais dos dois conceitos-chaves, a renda diferencial e a renda absoluta. A renda diferencial nasce da venda, num mesmo mercado e com um mesmo preço, de produções oriundas de áreas que, com a mesma superfície e com as mesmas quantidades de trabalho, não produzem as mesmas riquezas. Uma parte destas diferenças vem da fertilidade natural do solo, do clima e, uma outra parte, dos investimentos que foram incorporados ao meio, drenagem, irrigação, adubações, etc. Um proprietário pode, então, cobrar este agregado fazendo pagar uma renda ao produtor que aceitará enquanto o lucro que ele realiza permanecer em conformidade ao que poderia obter num outro lugar. A renda absoluta atende a uma lógica completamente diferente: um proprietário de terra pode, pelo fato de relações vantajosas para ele, exigir do seu arrendatário o pagamento de uma renda e isto, na teoria, até mesmo sobre as piores terras com renda diferencial nula. A economia neoclássica e a economia institucional têm abordagens distintas acerca da questão agrária. A ficha # 13 na segunda parte do caderno traz elementos complementares a este respeito [EUA. As terras agrícolas e o direito nos Estados Unidos da América na origem das posições do Consenso de Washington. (O. Delahaye)]

² Em Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité. obra dirigida por Philippe Lavigne, Karthala, Cooperação francesa. 1998.

3. "a fábrica do diabo" ³

Essas observações preliminares nos permitem entender melhor por que o mercado e o desenvolvimento capitalista não conseguem "resolver" sozinhos os problemas fundiários para o interesse do maior número possível de pessoas. Disto decorre uma série de conseqüências que, apesar de evidentes, são às vezes extremamente fundamentais.

Como a terra ou os direitos ligados a ela, muitos outros bens e, em particular, todos aqueles ligados ao ser vivo, também não são verdadeiras mercadorias, no sentido dado por Polanyi, a partir do qual os mercados poderiam se autoregular. Encontram-se fenômenos de renda em numerosos bens e os preços de numerosas mercadorias não somente fixados pelos mercados, mas evoluem, também, em função das lutas sociais. Os preços são, então, também a representação de relações de forças.

A tentação para tratar os fenômenos econômicos de forma independente da sociedade, consistindo por si só um sistema distinto ao qual o resto do social deveria ser submetido, somente pode ser, então, uma ilusão cujas conseqüências dramáticas e os perigos, existentes há cinqüenta anos, aparecem hoje sob formas novas e ainda, mais preocupantes por causa dos dogmas neoliberais e da globalização.

Esta loucura que Polanyi pensava obsoleta e que, segundo sua análise, tinha originado profundas desregulações econômicas e sociais na primeira metade do século XX, com a crise dos anos trinta e a chegada do fascismo, voltou ao primeiro plano e se estendeu no conjunto do planeta, fazendo pesar uma crescente ameaça sobre o futuro da humanidade ⁴.

C. Administração dos direitos fundiários e arbitragem dos conflitos

Se as relações com a terra são antes de tudo relações sociais torna-se lógico que apareçam no decorrer das evoluções históricas, contradições e conflitos entre as pessoas e grupos sociais. Os conflitos são inevitáveis num sistema social, não sendo fixado uma vez por todas, mas, ao contrário, em constante transformação. Podem, até mesmo, serem saudáveis ou necessários, como mostra Etienne Le Roy, enfatizando o fato que "o que é sério, num conflito, ... é o fato que não seja resolvido e que possa transformar-se num litígio e depois num drama ao ponto de tornar-se deletério" ⁵.

Devemos, então, para não passar ao lado do essencial, refletir de forma a ligar, em permanência, a apreensão das "formas de organização social em nível local" com a "consideração da estrutura fundiária". Portanto, é impossível retirar os sistemas de direitos fundiários das instâncias encarregadas de sua elaboração e daquelas encarregadas da arbitragem e da resolução dos conflitos.

³ A expressão é de Polanyi em A Grande Transformação - as origens de nossa época. Ver quadro #1.

⁴ Ver a respeito, Susan George, Une courte histoire du néolibéralisme : vingt ans d'économie de l'élite et amorçe de possibilité d'un changement structurel. Conference On Economic Sovereignty In A Globalising World Bangkok , 24 - 26 mars 1999

⁵ Etienne Le Roy, La sécurisation foncière en Afrique, Ed. Karthala, 1996. page 280.

Quadro # 1 A terra como mercadoria, uma ficção perigosa. Trechos da Grande transformação, Karl Polanyi. 1944.

As mercadorias são, aqui, empiricamente definidas como objetos produzidos para a venda no mercado; e os mercados são, eles também, tão empiricamente definidos como contatos efetivos entre compradores e vendedores. Em conseqüência, cada elemento da indústria é considerado como tendo sido produzido para a venda pois, então, e somente então, será submetido ao mecanismo de oferta e da procura em interação com os preços. (...)

O ponto fundamental é o seguinte: o trabalho, a terra e o dinheiro são elementos essenciais da indústria; devem, eles também, serem organizados em mercados; estes mercados formam, de fato, uma parte totalmente essencial do sistema econômico. Mas, evidentemente, o trabalho, a terra e a moeda, não são mercadorias; no que lhes diz respeito, a idéia pela qual tudo o que é comprado e vendido deve ter sido produzido para a venda é completamente falsa. (...) Nenhum destes três elementos - trabalho, terra, moeda - é produzido para a venda; quando nós os descrevemos como mercadorias, é totalmente fictício.

Entretanto, é com a ajuda desta ficção que se organizam, na realidade, os mercados do trabalho, da terra e da moeda; estes são realmente comprados e vendidos nos mercados; e suas oferta e procura são grandezas reais; e qualquer medida, qualquer política que impedisse a formação destes mercados colocaria imediatamente em perigo a auto-regulação do sistema. A ficção da mercadoria fornece consequentemente um princípio de organização de importância vital, no que diz respeito ao conjunto da sociedade e que afeta quase todas as suas instituições da forma mais variada; este princípio quer que seja interdito qualquer disposição ou qualquer comportamento que possa impedir o funcionamento efetivo do mecanismo do mercado segundo a ficção da mercadoria.

Mas, a respeito do trabalho, da terra e da moeda, tal postulado não se sustenta. Permitir que o mecanismo do mercado dirija sozinho o destino dos seres humanos e seu meio natural e mesmo, por causa do montante e do uso do poder aquisitivo, isto teria como resultado, a destruição da sociedade. Pois a pretendida mercadoria que se chama "força de trabalho" não pode ser forçada, empregada a toro e a direito ou mesmo inutilizada, sem que seja afetado também o indivíduo humano, que é o portador desta mercadoria particular. Dispondo da força de trabalho de um homem, o sistema disporia, aliás, da entidade física, psicológica e moral "homem" que é relativa à esta força. Despojados da capa protetora das instituições culturais, os seres humanos morreriam, expostos assim à sociedade; morreriam, vítimas de uma desorganização social aguda, mortos pelo vício, a perversão, o crime e a fome. A natureza seria reduzida a seus elementos, o meio ambiente natural e as paisagens sujas, os rios poluídos, a segurança militar comprometida, o poder de produzir alimentos e matérias-primas, destruído. E, por fim, a administração do poder aquisitivo pelo mercado submetteria as empresas comerciais à liquidações periódicas, pois a alternância de penúria e de abundância de moda revelaria-se tão desastrosa para o comércio quanto as inundações e os períodos de seca o foram para a sociedade primitiva.

Os mercados do trabalho, da terra e da moeda são, sem dúvida, essenciais para a economia de mercado. Mas, nenhuma sociedade poderia suportar, mesmo se for durante um curto tempo, os efeitos de um tal sistema baseado em ficções grosseiras, se sua substância humana e natural, assim como sua organização, comercial não fossem protegidas contra as destruições desta fábrica do diabo.

Existem, em nível mundial, sistemas de administração de direitos fundiários muito diversificados, que estão ligados a procedimentos históricos específicos. Segundo o traços culturais, as épocas, as modalidades de heranças, os mecanismos de redistribuição periódicos da terra e das riquezas, a existência de direitos múltiplos, etc. ... deram lugar a sistemas de administração e de gestão da terra mais ou menos centralizados e cujos fundamentos não são idênticos. Essas diferenças encontram-se, também, no coração dos países desenvolvidos e não correspondem, de maneira alguma, à uma demarcação entre sociedades desenvolvidas e subdesenvolvidas, ou entre modernidade e arcaísmo. Portanto, na Europa, existem vários sistemas de divulgação fundiária⁶, de registros da propriedade que podem coexistir sem que isso crie problemas insolúveis.⁷

Há, igualmente, sistemas de resolução dos conflitos muito diferentes, dependendo das sociedades. Podemos destacar quatro tipos de situações⁸. Nos dois primeiros casos, não existe um outro participante além das partes em conflito:

- as partes podem entrar em acordo sem que as diferenças transformem-se em conflitos abertos, cada uma fazendo as devidas concessões;
- elas podem enfrentar-se, a mais forte impondo sua lei à mais fraca.

Entre estes dois casos extremos, podemos achar duas outras situações:

- a intervenção de um terceiro é necessária, este referindo-se às normas jurídicas socialmente aceitas, opera uma mediação permitindo concluir um acordo
- a intervenção de um juiz que aplica de forma coercitiva o direito existente.

Como assinala E. Le Roy, "Enquanto que a cultura jurídica e judiciária ocidental e moderna só recorre à ordem imposta para resolver os conflitos assim que eles tomam uma certa importância, as concepções africanas privilegiavam solucionar os conflitos no seio do grupo que o viu nascer, *cii biir y deuk*, no centro da aldeia, como me dizia os Wolof do Senegal"⁹

Ao contrário do que é frequentemente admitido, não existe uma única solução e padrão em nível mundial, para os sistemas de informação sobre os direitos¹⁰, nem no que diz respeito às instâncias de resolução dos conflitos.

⁶ NRT. Nota do Revisor Técnico: a expressão francesa "publicité foncière" será traduzida por "divulgação fundiária".

⁷ Mencionemos, por exemplo o sistema do Livro fundiário germânico, no qual os direitos são verificados por um juiz antes de serem inscritos e o sistema francês que é, ao contrário, baseado na forte presunção de direito que nasce da validação social sucessiva dos contratos entre indivíduos. Estes dois sistemas coexistem no território francês, o primeiro nos departamentos do leste e o segundo no resto do país. Comunicação oral de Joseph Comby e Jacques Gastaldi. Les systèmes d'information foncière. No *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. obra dirigida por Philippe Lavigne, Karthala, Cooperação francesa. 1998.

⁸ Retomamos a classificação de N. Rouland, no seu *Anthropologie juridique* (citado por E. Le Roy, no *La sécurisation foncière en Afrique*, Ed. Karthala, 1996. page 209) que distingue assim, respectivamente a *ordem aceita*, a *ordem contestada*, a *ordem negociada*, e a *ordem imposta*.

⁹ E. Le Roy, op cit. pág 210.

¹⁰ Retomaremos adiante.

As questões em debate hoje

Vários elementos novos caracterizam o mundo rural contemporâneo:

- o caráter internacional dos fenômenos e dos desafios
- a rapidez das evoluções,

A globalização das trocas leva à uma diferenciação dos sistemas agrícolas que se opera doravante, de forma rápida e em grande escala. As evoluções são muitas vezes irreversíveis. A concorrência entre agriculturas em níveis de produtividade muito diferentes implica na ruína de setores inteiros da agriculturas do mundo e um acréscimo das desigualdades ¹¹.

Assistimos, durante as últimas décadas, a uma profunda redistribuição da terra nos países do ex-bloco socialista com a descoletivização e a privatização das fazendas estatais ou cooperativas cujas modalidades, muitas vezes pouco transparentes e democráticas, colocam alguns questionamentos. Este fenômeno aconteceu também num tempo muito curto e em grande escala.

Que seja na África, na Ásia, na Europa do Leste ou em outro lugar, as sociedades não têm mais tempo para adaptar-se a essas mudanças e construir mecanismos de regulação adequados. O quadro # 2 propõe uma ilustração deste fenômeno, com conseqüências desastrosas, a partir de um exemplo asiático.

Quadro # 2 Um exemplo de inadequação do costume¹² fundiário diante da evolução do contexto econômico na comunidade indígena Ifugao (Luzon, As Filipinas) ¹³

Os indígenas Ifugao são conhecidos pelos notáveis terraços de arrozais que esculpem, sobre várias centenas de metros de desnível, os flancos das montanhas do norte da ilha de Luzon. Desenvolveram um sistema agrário eficiente baseado exclusivamente sobre a agricultura manual nas condições ecológicas extremamente difíceis.

Existe tradicionalmente nos Ifugaos, um sistema de parceria pela meia, chamado "kinapia" que permite ajustamentos do acesso à terra. A fim de evitar o parcelamento dos arrozais, o costume fixa que unicamente os 2 filhos (ou filhas) mais velhos podem herdar as parcelas de seus pais na hora de casar e devem, em troca, garantir sua sobrevivência.

Mas hoje, os mais velhos são os primeiros a ir estudar e trabalhar fora da comunidade e a maior parte n ao volta para trabalhar. Eles cedem, então, em parceria suas terras aos irmãos menores e, por isso, encontramos atualmente, uma grande porcentagem de parceiros nas aldeias ifugao (freqüentemente da ordem de 50%).

Levando em conta a baixa produtividade do trabalho que é possível obter neste meio muito montanhoso, o peso econômico da parceria e as conseqüentes dificuldades para obter crédito, por exemplo, tornam-se insuportáveis para os agricultores.

Por falta de adaptação rápida, as regras costumeiras tornaram-se completamente inadaptadas. As modalidades que descrevemos conduzem camponeses à ruína e ao seu desaparecimento.

Encontramos situações semelhantes nos diversos continentes e, não só nas sociedades ditas "indígenas", com uma defasagem das regras tradicionais ou do direito e das formas

¹¹ Ver Marcel Mazoyer e Laurence Roudart, *Histoire des agricultures du monde*. Ed Le Seuil. 1997. Ver também as intervenções de M.Mazoyer no Fórum Social Mundial de 2001, na sessão plenária e na oficinas.

¹² NRT: A lei de introdução ao código civil brasileiro prevê o "direito consuetudinário", referente àqueles fundados no costume, também chamado de "costumado, costumeiro e habitual".

¹³ Ver Michel Merlet, *Land tenure and production systems in the Cordillera*. Relatório de missão para a FAO e o Ministério da Reforma Agrária das Filipinas (DAR). Março de 1996.

de organização social em relação às novas condições econômicas.

Torna-se cada vez mais difícil, para as populações rurais, poder resistir às consequências da globalização das trocas. Além disso, os problemas e os conflitos em torno dos recursos fundiários se multiplicam e ficam mais sérios.

Duas alternativas desempenham, hoje, um papel central nos debates:

- a oposição entre *propriedade privada* e *bens comuns* de uma parte, e
- a oposição entre *mercado* e *gestão estatal* de outra parte.

Nos parece necessário ultrapassar esta visão simplificadora e dicotômica para poder progredir nas proposições úteis. Para avançar neste sentido, examinaremos três perguntas centrais distintas, apesar de ligadas entre si:

- Como dar segurança aos direitos dos usuários ?
- Como garantir um acesso aos recursos segundo o ótimo econômico e social para as maiorias ?
- Como reconhecer as diversidades culturais e históricas e administrar os territórios?

A. Primeira Questão: como tornar seguros os direitos dos usuários ?

De cara, evitemos limitar a reflexão aos "proprietários", procurando levar em conta o conjunto dos beneficiados e o conjunto dos usuários. Poderemos assim sublinhar os pontos em comum entre as diferentes situações e fazer "com as propriedades" ¹⁴ um caso particular entre outros.

1. Origem e fundamentos dos direitos

A primeira interrogação que encontramos é relativa à origem dos direitos dos indivíduos ou dos grupos sociais sobre a terra. Esta pergunta leva àquela do reconhecimento dos atores, à consideração das diferentes percepções que cada um pode ter dos outros e da legitimidade das diversas formas de organização ou de intervenção ¹⁵. Não é possível reconhecer direitos a grupos cuja especificidade não é reconhecida: não se trata só de um problema legal, mas também de um problema social.

Correndo o risco de simplificar bastante, destacaremos duas grandes famílias de fundamentos dos direitos sobre a terra ¹⁶:

- Os *direitos adquiridos no decorrer do tempo*, muitas vezes pela validação social de uma relação de força. No plano legal, trata-se do mecanismo da *prescrição aquisitiva* (usucapião) que é então usado: os direitos anteriores cessam, com certas condições, de ser válidos no final de um período cuja duração pode variar consideravelmente segundo os países. Estes direitos estão freqüentemente, mas nem sempre, em relação com o trabalho investido, como uma extensão dos direitos sobre os produtos deste trabalho.
- Os direitos concedidos pelo Estado (títulos fundiários, vendas, doações ...). Um caso típico das situações coloniais, o sistema jurídico procura estabelecer este tipo de direito independentemente do primeiro, mesmo se na realidade, a faculdade do Estado em atribuir esses direitos diz respeito, em última instância, ao fenômeno anterior (domínio colonial adquirido pela força). Os instrumentos fundamentais são, então, *título fundiário*, que parece fundar o direito, e o *cadastro*.

Esta descrição não estaria completa se nós falássemos das *justificativas ideológicas* que podem ser apresentadas como fundamentos dos direitos: portanto a invocação de direitos de origem divina pode tomar formas muito variadas. No âmbito do pensamento único do qual vivemos a generalização, a afirmação do caráter universal da propriedade tem a ver, de uma certa forma, com esta mesma lógica.

¹⁴ O plural é desejado já que a propriedade absoluta é um mito sendo melhor falar, de fato, de conjuntos de direitos distintos. Para uma análise histórica da gênese desta ficção no momento da revolução francesa, pode-se consultar J. Comby, *L'impossible propriété absolue*, na obra coletiva da ADEF, *Un droit inviolable et sacré, la propriété*. Paris, 1989.

¹⁵ Ver André Marty, *Un impératif: la réinvention du lien social au sortir de la turbulence. Expérience du Nord Mali, approches théoriques et problèmes pratiques*. IRAM, 1997. inédito, 33 p.

¹⁶ Ver a este respeito Joseph Comby, *La Gestation de la propriété* em Lavigne Delville, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Karthala, Cooperação francesa. 1998. Só se trata, aqui, dos fundamentos originais, os direitos podendo, depois, serem transmitidos por diferentes tipos de transações (compra, doação, herança, etc.).

2. Os diferentes sistemas de registro e de validação dos direitos.

O registro e a informação sobre os direitos de propriedade

Existem pelo mundo afora, diferentes sistemas de registro dos direitos de propriedade, com ou sem cadastros e registros da propriedade. Estes sistemas são muito variados e suas diferenças são ligadas à história (ver quadro # 3 e quadro # 4).

Na França, o sistema fundiário não estabelece os direitos de uma maneira absoluta, mas baseia-se numa forte presunção da existência destes direitos. Na Alemanha, o livro fundiário registra direitos que foram validados anteriormente por juizes. Nos dois casos, estes direitos constituíram-se gradativamente no decorrer da história, pelas relações de força, das leis, mas não são oriundos, principalmente, da entrega de títulos fundiários pelo Estado.

Quadro # 3 Dois exemplos de sistemas de informação sobre os direitos fundiários ¹⁷

O sistema francês de informações fundiárias ¹⁸

Baseia-se no Cadastro e na Conservação das hipotecas. Estes dois instrumentos dependem do Ministério das Finanças (Fazenda, Direção dos Impostos). Tem três missões essenciais: fiscal (avaliação dos bens fundiários e estabelecimento das bases de tributação), jurídica (identificação das propriedades, dos proprietários e de seus direitos) e técnica (coordenação e verificação pela cartografia em grande escala)

O cadastro foi realizado na época napoleônica num objetivo fundamentalmente fiscal. Limita-se em levar em conta os proprietários aparentes, suscetíveis de pagar os impostos. Se os documentos cadastrais (plantas e fichas de informação sobre os proprietários das áreas) não têm oficialmente um efeito jurídico em si, a articulação estabelecida gradativamente com o sistema de divulgação fundiária (extratos cadastrais e números de identificação espacial das áreas) fez com que a jurisprudência lhes reconhecesse um certo valor probatório.

O sistema francês de divulgação fundiária limita-se em aceitar o depósito dos atos relativos aos direitos reais e à sua transcrição com finalidade de esclarecimento a respeito dos terceiros, em nível das instituições descoladas da conservação das hipotecas. Segundo o direito francês, é a sucessão de contratos entre as partes, publicamente reconhecidos e não discutidos que cria, com o tempo, os direitos. Os contratos são estabelecidos pelos cartórios (atos de compra e de venda e, outros atos ligados aos direitos reais), e sua cópia é arquivada na conservação das hipotecas.

O sistema alemão

O livro fundiário germânico tem, em primeiro lugar, uma missão jurídica: de validação dos direitos, de registro e de cadastro dos direitos perante os terceiros. Depende do Ministério da Justiça.

Ele é administrado por juizes fundiários, que examinam o fundo e a forma dos direitos quando da inscrição. Estes direitos abrangem o conjunto dos direitos existentes num território que são transcritos após terem sido validados no registro ¹⁹. Assim, enunciações do Livro fundiário têm uma força probatória absoluta. A inscrição vale como título e prova a existência de um direito perante as partes e terceiros.

As propriedades são objeto de um balizamento obrigatório que constitui uma operação de iniciativa pública. O Livro fundiário é articulado com o cadastro que descreve os imóveis e os identifica. O cadastro pode depender deste mesmo ministério ou de outro. É utilizável também para fins fiscais.

Esse sistema oferece, claro, uma grade segurança, mas sua implantação é longe e dispendiosa.

O sistema Torrens, ao contrário, e os sistemas de matrícula derivados, nasceram em

¹⁷ Ver Jacques Gastaldi, Les systèmes d'information foncière, em Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Cooperação francesa. 1998. pages 449 à 460.

¹⁸ sistema em vigor na França, com exceção da Alsácia e da Moselle onde, por razões históricas, é o sistema do livro fundiário germânico que permaneceu vigente.

¹⁹ Ver J. Comby, La Gestation de la propriété em Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Cooperação francesa. 1998. page 701.

contextos coloniais e deferem sempre dos regimes fundiários das metrópoles: a atribuição da terra pela potência colonial (e a entrega de títulos que a acompanha) constitui a única fonte de direito reconhecida sobre a estrutura fundiária.

Na América Latina, o sistema fundiário estabelecido pelos espanhóis e os portugueses origina-se na mesma lógica ²⁰, que era também aquela das colônias do Império Romano, com sublinha J. Comby. Encontramos, hoje, a mesma dificuldade em reconhecer a existência de direitos anteriores à ocupação colonial na América Latina, na África, na Ásia (por ex. nas Filipinas ²¹) ou na Oceania.

Quadro # 4 O sistema TORRENS e suas variações. (a partir de J. Comby ²² e J. Gastaldi ²³)

É para Austrália, sob dominação da Inglaterra, que o Coronel Robert Torrens elaborou seu sistema (adoção do *Act Torrens* em 1858). Naquele país, era fácil começar do zero no que diz respeito a um direito de ocupação anterior: os aborígenes australianos, aliás, só foram reconhecidos cidadãos australianos em 1967 e a Suprema Corte deste país, só os reconheceu com "primeiros habitantes em dezembro de 1993!

De forma geral, as práticas coloniais consistiram, após ter descoberto uma terra "virgem de direitos", em dividi-la entre os novos chegados. É o que aconteceu na América do Norte após ter "desembaraçado" as terras dos índios. O recorte na planta era o trabalho do cadastro, a autoridade colonial atribuía terras a cada colono e a matrícula no livro fundiário do novo colono valia como título de propriedade. As transferências ulteriores eram colocadas no registro. O sistema Torrens veio ordenar estas práticas, na maior parte das colônias.

A matrícula não é obrigatória e o sistema Torrens só garante os direitos no que diz respeito às terras matriculadas. Com aparência idêntica a do livro fundiário germânico, a inscrição, uma vez feita, é definitiva e tem força probatória absoluta. O cadastro não é separado do Registro fundiário e qualquer pessoa que pede a matrícula deve estabelecer uma delimitação e uma planta feitos por topógrafos e que são integrados ao cadastro. Mas, esta semelhança só é aparente já que o sistema só reconhece, como sendo válidos, os direitos concedidos pelo Estado.

Existem outros sistemas de matrícula derivados do sistema Torrens ou similares. Alguns tentam levar em conta uma parte dos direitos costumeiros, mas todos são ligados ao sistema colonial.

O sistema Torrens perpetua e institucionaliza a espoliação colonial. Mas, foi este sistema que, freqüentemente, serviu como modelo às instituições internacionais nos seus programas de regularização fundiária. Entende-se, então, que longe de limitar os conflitos, estas intervenções têm tendências em exacerbá-los.

Diante da evidência e isto, particularmente no contexto africano, o Banco Mundial teve que reconhecer que a propriedade privada nem sempre era a melhor solução a fim de

²⁰ Nos dias 3 e 4 de maio de 1493, só dois meses após o retorno de Cristóvão Colombo no momento de sua primeira viagem, dois decretos do Papa Alexandre VI entregavam às coroas da Espanha e do Portugal, a propriedade das terras descobertas ao Oeste de uma determinada linha. Estes decretos determinaram de uma vez por todas, as condições da fabricação da propriedade fundiária na América Latina: a terra é propriedade do Estado (colonial, depois republicano), que a atribui aos indivíduos segundo seus próprios critérios. ver Olivier Delahaye, Des bulles papales à la réforme agraire: la fabrication de la propriété foncière agricole en Amérique latine. Revista Etudes Foncières # 89. Janeiro-Fevereiro de 2001.

²¹ Ver o debate sobre as terras indígenas da Cordillera (Luzon) e as lutas jurídicas em torno do reconhecimento dos direitos das comunidades indígenas. Merlet Michel. Land tenure and production systems in the Cordillera. Relatório de missão. FAO. Março de 1996.

²² Ver Joseph Comby. 1998. Op.Cit.

²³ Ver Jacques Gastaldi, Les systèmes d'information foncière, em Lavigne Delville, Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ? Karthala, Cooperação francesa. 1998. páginas 449 a 460.

alcançar a segurança fundiária. Enquanto que recomendava, em 1975, o abandono dos sistemas de posse comunitária, a divisão das terras comunais e sua atribuição privada e individual (*freehold titles*), Binswanger e Deininger mostram, em 1999, que o Banco reconhece doravante, que certas formas de posse comunais podem aumentar a segurança fundiária e servir de base a transações de uma forma menos dispendiosa do que os títulos de propriedades individuais ²⁴. Ela reconhece, igualmente, que os sistemas costumeiros evoluem, que eles não são necessariamente arcaicos e que é conveniente encontrar, caso por caso, qual forma de posse, individual ou coletiva, é melhor adaptada ²⁵.

Registro dos direitos fundiários múltiplos e segurança fundiária. Alguns exemplos africanos.

É impossível descrever os diferentes direitos agrários que encontramos na África, sobre a base das categorias conceituais do direito ocidental²⁶. Muito freqüentemente, encontramos direitos de uso, mais ou menos exclusivos, pertencendo a grupos sociais ou indivíduo distintos que podem variar, aliás, no decorrer do ano. No sul do Moçambique, por exemplo, a terra será considerada como aquela de uma aldeia ou de uma tribo, os cajueiros pertencerão a certos indivíduos, outros indivíduos terão o direito de cultivar a área e um grupo social podendo ser distinto terá o direito de caçar; estes diferentes direitos poderão ser transmitidos de maneiras diferentes e mais ou menos independentes.

A teoria dos direitos fundiários de Etienne Le Roy ²⁷, na seqüência de vários pesquisadores ²⁸, precisa as diferentes regulações possíveis das relações com a terra, cruzando vários tipos de direitos (acesso, extração, gestão, exclusão, alienação) e diferentes tipos de gestores destes direitos (público, comum a um ou vários grupos segundo modalidades que podem variar, específicos de uma pessoa). É nesta mesma perspectiva que André Marty define os direitos prioritários, mas não exclusivos à água e aos recursos pastoris de uma tribo de pastores nômades sobre seu "território de base" (*terroir d'attache*), terrenos localizados, muitas vezes, em torno de uma fonte de água que eles organizaram e mantêm e nos quais eles permanecem regularmente a certas épocas do ano e que eles consideram como sendo seu "país". Mas, os outros grupos nômades podem também ter acesso a estes recursos quando passam pela área, assim

²⁴ Deininger, Klaus; Binswanger, Hans. The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges. The World Bank Research Observer, vol 14, # 2. August 1999. p 247-276.

²⁵ Ver a este respeito, o texto recente publicado no site do Banco Mundial destinado às questões fundiárias, chamado "Questions & Answer on Land Issues at the World Bank", um documento preparado para as reuniões anuais dos conselhos de Governadores do Grupo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. 29-30 de setembro de 2001. Washington. Nele, o Banco reconhece o fracasso de alguns de seus programas anteriores, como aquele de entrega de títulos das terras no Quênia. Este texto é uma resposta aos principais questionamentos dirigidos ao Banco Mundial sobre suas práticas em matéria de política fundiária. Mesmo si a prática atual da instituição nem sempre corresponde às afirmações do texto é interessante constatar as evoluções do discurso, inconcebíveis há uns dez anos atrás.

²⁶ Etienne Le Roy explica na "La sécurisation foncière en Afrique" que os estatutos da terra segundo o código civil francês são fundamentalmente em número de quatro (domínio público, domínio comunitário, domínio privado, e propriedade privada). Eles organizam-se em torno das duas oposições entre coisa e bem (não suscetível ou suscetível de ser transformado em mercadoria) e público e privado (em função do uso socialmente reconhecido).

²⁷ Etienne Le Roy, La théorie des maîtrises foncières. dans E. Le Roy, A. Karsenty, A. Bernard. "La sécurisation foncière en Afrique. Pour une gestion viable des ressources renouvelables." Ed. Karthala. Paris, 1996. pág. 59 à 76.

²⁸ dentro os quais Elinor Ostrom, e E.Schlager "Property Rights Regimes and Natural Resources. A Conceptual Analysis." Land Economics, August 1992.

como eles próprios podem de uma maneira recíproca ter acesso temporariamente aos "territórios de base" de outros grupos. (ver a ficha sobre a especificidade pastoril no Sahel na parte 2 do caderno).

Um certo número de experiências inovadoras tenta levar em conta esta realidade feita com direitos múltiplos e sobrepostos. É o caso dos projetos do tipo Plan Fundiário Rural na Costa do Marfim, no Benim, na Guiné ou no Burkina Fasso. Mas estas abordagens são complexas e difíceis. O exemplo do Plano Fundiário Rural na Costa do Marfim constitui uma boa ilustração. (ver quadro 5 e quadro 6)

Quadro # 5 O Plano Fundiário Rural (P.F.R.) na Costa do Marfim. Interesse e limites. (1/2)²⁹

A implementação do Plano Fundiário Rural na Costa do Marfim começa com um projeto piloto (1989-96). Seu método, pragmático e prudente, é inovador no sentido em que ele vai de baixo para cima, ao contrário das abordagens normativas habituais. O PFR propõe-se a registrar os direitos existentes sobre os terrenos rurais, fixando os limites sobre um mapa na escala de 1/10.000^e e descrevendo-os num registro no que diz respeito a cada área recenseada. Todos os direitos como são percebidos pelos habitantes da aldeia, pela administração e pelas autoridades tradicionais são registrados, tanto os direitos de uso quanto aqueles de propriedade, com o acordo e a participação ativa das partes interessadas e sem modificar, simplificar nem uniformizar os conteúdos. Os pesquisadores registram os conflitos fundiários, sem tentas resolvê-los, limitando-se a marcar na planta as zonas litigiosas.

Os inquéritos fundiários no campo são públicos e contraditórios, com elaboração de uma ocorrência co-assinada pelo produtor investigado e seus vizinhos. Os resultados dos inquéritos são relatados em assembleias públicas de aldeias, seguidos de um período de recurso de três meses, dando direito à contestação e correção dos direitos registrados e das delimitações efetuadas. Somente a partir deste momento que são elaborados os documentos definitivos. A atualização, ou manutenção devia passar pela criação de comitês de aldeias.

Na prática, um certo número de problemas técnicos emergiram: de linguagem (os termos designando os direitos e as regras locais sendo, muitas vezes, difíceis de traduzir para o francês) ocorreu, mas também com as relações com os procedimentos de concessão administrativa e pedidos de atribuição de terra que podiam ser feitas na base de inquéritos fundiários, e no que diz respeito à atestações entregues aos detentores dos direitos. O modo de levantamento baseado na área e não na exploração dificultou levar em conta o leque completo dos acordos fundiários (direitos delegados, direitos das pessoas que não são da região, eventualmente transmissíveis por heranças, as vezes combinados com acessos momentâneos sob a forma de parcerias perante beneficiários autóctones, cessões temporárias, hipoteca, locação, ...)

Todavia, a filosofia do projeto que questionava a propriedade do Estado sobre as terras não apropriadas, causou numerosas oposições que levaram a fixar uma ordem de prioridade no registro dos direitos, privilegiando aqueles que eram oficialmente reconhecidos. Outra importante concessão foi o reconhecimento do Ministério da Agricultura como sendo o detentor oficial dos planos fundiários e responsável pela sua atualização.

Se o PFR da Costa do Marfim demonstrou que era tecnicamente possível levar em conta os direitos sobrepostos na constituição do que poderíamos chamar de "cadastro tradicional", mostrou, também, que o verdadeiro problema era de governo local, de capacidade social de gestão do fundiário e dos recursos. É um tem sobre o qual voltaremos adiante.

²⁹ Fontes: J. Gastaldi, Les plans fonciers ruraux en Côte d'Ivoire, au Bénin et en Guinée; JP. Chauveau, PM. Bosc, M. Pescay, Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire, em "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale" Karthala, 1998. V. Basserie, KK Bini, G. Paillat, K. Yeo, Le plan foncier rural: la Côte d'Ivoire innove ... em Intercoopérants - Agridoc # 12.

Quadro # 6 O Plano Fundiário Rural (PFR) na Costa do Marfim. Interesse e limites. (2/2)

Se apesar de reservas por partes da administração, recibos e depois extratos de recenseamento foram entregues aos usuários individuais depois da implantação do Plano Piloto, nenhum documento fundiário coletivo foi entregue aos vilarejos para atestar seus direitos de seus territórios. O fato de não criar instâncias locais encarregadas da atualização permanente dos dossiês fundiários constituiu outro grande problema, não somente tornando a manutenção do sistema quase impossível, mas, também, hipotecando toda possibilidade de melhorar o governo local em relação à gestão do fundiário.

Se o projeto piloto demonstrou que era tecnicamente possível, com um custo pouco elevado, fazer o inventário das áreas e dos direitos ligados (30 a 70 francos franceses por ha estimados para a fase de generalização em nível nacional da experiência), mostrou também que, sem uma vontade política clara, este tipo de operação pode ser privado de seu conteúdo.

A lei sobre o Domínio Fundiário Rural, votada em 1998, marca a vitória dos adeptos de uma gestão centralizada das terras pelo Estado e da privatização dos recursos fundiários acompanhando a concepção ocidental da propriedade: ela retorna a um sistema de matrícula fundiária generalizado. A matrícula deve ser requisitada, no máximo, três anos depois da entrega dos certificados fundiários. O acesso à propriedade é limitado ao Estado, às coletividades públicas e às pessoas físicas da Costa do Marfim, só deixando à pessoas de origem estrangeira, não tendo obtido a nacionalidade da Costa do Marfim, a possibilidade de direitos de uso não assegurados ^{30 31}.

Baseados em metodologias distintas, a implantação do Código Rural no Níger e o projeto GELOSE com a Segurança Fundiária Relativa em Madagascar, tentam igualmente levar em conta e assegurar direitos múltiplos sobre um mesmo território.

A abordagem da organização do Código Rural no Níger, começada há quase 10 anos, necessitou numerosas consultas junto aos diferentes grupos sociais e está sendo, pouco a pouco, implantada no campo através de Comissões Fundiárias que registram, em nível local, os diferentes direitos dos usuários, asseguram a divulgação e a atualização. Estas comissões incorporam as autoridades tradicionais que tinham um papel importante em matéria de gestão fundiária, mas ampliam ao mesmo tempo sua composição, integrando membros dos diferentes serviços da administração, representantes dos diferentes usuários e trabalhando não mais em nível de uma unidade de liderança tradicional, mas de várias lideranças tradicionais vizinhas. O processo está longe de ser terminado e o reconhecimento dos direitos dos pastores nômades, apesar de novos conceitos inscritos nos textos jurídicos do Código Rural, não é ainda definitivamente garantido. Observam-se avanços muito interessantes em certas zonas que demonstram que o método pode ser muito eficiente, em particular quando o processo é apoiado e acompanhado, de forma apropriada, pelos atores que não são participantes diretos nos desafios locais ³². De certo

³⁰ Um certo número de disposições conduz à privatização do conjunto das terras, em nome de pessoas físicas ou de coletividades. As terras chamadas sem dono são declaradas como pertencentes ao Estado. Qualquer terra não matriculada após um certo tempo, (3 anos se houve concessão temporária, 10 por se tratar de terras onde exerça-se, de maneira pacata os direitos tradicionais) é considerada como sendo sem dono e, vai ao Estado. Os proprietários têm a obrigação de cultivar suas terras, sob pena de perder seus direitos.

³¹ Este problema político maior ultrapassa o quadro estrito da procura de segurança fundiária, mas ilustra uma situação freqüentemente encontrada, onde as intervenções sobre a estrutura fundiária podem interferir diretamente com sérios problemas políticos e étnicos.

³² Parece que se trata disso em Mirriah, perto de Zinder, onde a Comissão Fundiária descentralizou-se em uma centena de Comissões Fundiárias de Base que trabalham para o reconhecimento dos direitos sobre os espaços partilhados entre criadores, agro-pastores e agricultores. Esta instância beneficia-se de apoios da cooperação dinamarquesa e europeia há muitos anos. Em outras regiões, a implantação das Comissões Fundiárias pode criar sérios problemas, os resultados dependendo das relações de força existentes na zona e da possibilidade de fazê-las evoluir sem muitos conflitos, com ou sem aporte externo.

modo, saindo de uma abordagem ligada à tradição francesa, a experiência nigeriana procura, também, transitar para mecanismos mais próximos das práticas da *common law* britânica (ver quadro # 7).

Quadro # 7 Duas abordagens opostas em matéria de reconhecimento dos direitos nos antigos impérios coloniais franceses e britânicos na África. ³³

Na África do Oeste, a administração colonial britânica apoiou-se bastante nas estruturas locais de poder e autoridade para fazer a justiça, manter a ordem e a lei e cobrar os impostos. Com exceção de algumas zonas de cultivo e urbanas, o essencial dos territórios foi governado sob forma de administração indireta e pelo direito consuetudinário, por tribunais locais, segundo os princípios baseados na tradição britânica da *common law*. Baseados na jurisprudência, os procedimentos da *common law* têm uma grande flexibilidade e permitem novas interpretações quando as circunstâncias mudam. Ela mantém assim uma relação estreita com os valores do grupo social interessado, mas é, ao mesmo tempo, capaz de chegar a abusos a favor de grandes interesses locais e pode, então, ir ao encontro dos princípios de equidade.

Este sistema jurídico difere profundamente de um sistema de codificação que define desde o centro, um conjunto de regras tendo que se aplicar num país inteiro.

Os dois sistemas, de *common law* e de *lei codificada* são baseados nas experiências históricas da Inglaterra e da França nos três ou quatro últimos séculos, e não podem ser entendidos sem fazer uma referência às tensões oriundas da guerra civil inglesa do século XVII e da revolução francesa de 1789 e suas conseqüências.

Os tipos de relações entre governo e cidadãos que resultaram continuam a ser refletidas pelos sistemas jurídicos desses países e pelos sistemas administrativos e jurídicos introduzidos nos países que eles colonizaram. ³⁴

A procura de uma maior "Segurança Fundiária Relativa" em Madagascar constitui outra experiência interessante em muitos aspectos ³⁵. Porém, de acordo com a análise de Christophe Maldidier aparece que ela pretende ser só uma etapa intermediária antes da implementação de verdadeiros títulos de propriedade.

Em Madagascar, bem como nos casos da Costa do Marfim ou do Níger, apesar do caminho percorrido, a ruptura com os esquemas ideológicos ligados à propriedade absoluta permanece, ainda, insuficiente. Em conclusão, os sistemas de registro dos diferentes tipos de direitos estão longe, ainda, de ser totalmente operacionais na tomada em conta das realidades complexas dos direitos múltiplos que encontramos em muitas sociedades africanas e indígenas. Se a aplicação de abordagens novas e diversificadas encontrou numerosos obstáculos, estas apresentam, porém, um evidente interesse e têm um impacto real na evolução da capacidade das sociedades rurais em administrar os recursos fundiários.

³³ Fontes. M. Mortimore citado em P. Lavigne Delville, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique* (bilingüe francês-inglês), Ministério dos Assuntos Internacionais – Cooperação francesa. 1998.

³⁴ As diferenças deste tipo não se limitam à África. Encontramos, na América Central, oposições similares entre o sistema de administração das terras implantado pela Espanha e aquele implantado pela Inglaterra nos seus protetorados. É o caso, por exemplo, na Nicarágua com a oposição entre a situação da Costa Atlântica e o reino da Mosquitia, protetorado inglês, e a parte ocidental colonizada pelos espanhóis. Ver M. Merlet, D.Pommier e al. IRAM. Estudios sobre la tenencia de la tierra au Nicaragua, um estudo inédito realizado para a "Oficina de Titulación Rural" e o Banco Mundial no ano 2000. Ver também sobre este assunto, as duas fichas de Olivier Delahaye acerca da estrutura fundiária na Venezuela e nos Estados Unidos na segunda parte deste Caderno.

³⁵ ver ficha # 3, parte II do caderno.

Então, parece indispensável prosseguir nessas experiências, tendo consciência de que trata-se de um empreendimento de longo prazo, necessitando a constituição de um *capital social* ³⁶ adaptado ao contexto atual. A gente poderá tornar seguros por muito tempo os direitos dos diferentes usuários da terra e dos recursos naturais somente apostando na duração e na constituição de instituições locais democráticas renovadas, capazes de assegurar uma gestão duradoura dos direitos no interesse das maiorias (ver abaixo).

Como tornar seguros os direitos dos usuários que não são "proprietários": os arrendatários, parceiros e beneficiários de delegações de direitos diversas?

As superfícies agrícolas trabalhadas em exploração indireta (arrendamento e parceria) representam, em nível mundial, quantidades consideráveis, tanto nos países em desenvolvimento como, também, nos países desenvolvidos. Tornar seguros os direitos dos produtores que não são proprietários constitui, então, um desafio fundamental para milhões de produtores ³⁷.

A exploração indireta, sob suas diferentes modalidades (empréstimos, locação, parceria, com variações infinitas) atende à situações que podem ser radicalmente diferentes segundo os sistemas fundiários nos quais se insere. Ela permite aumentar a mobilidade da terra e realizar ajustes que seriam impossíveis através de cessões de propriedades fundiárias ³⁸.

Quadro # 8 Importância da exploração indireta (arrendamento e parceria) em alguns países escolhidos em três continentes			
	% terras agrícolas	Ano	Fonte
EUROPA			
▪ Bélgica	67	1995	1
▪ França	63	1995	1
▪ Alemanha	62	1995	1
▪ Suécia	45	1995	1
▪ Países Baixos	30	1995	1
▪ Dinamarca	23	1995	1
AMÉRICA DO NORTE			
▪ EUA	41	1997	3
▪ Canadá	37	1991	4
ÁSIA			
▪ Paquistão	46	1970	2
▪ Iraque	41	1970	2
▪ Filipinas	33	1970	2
▪ Indonésia	24	1970	2

Fontes: 1: Ravenscroft et al. (1999); 2: FAO (1981); 3: USDA (2000); 4: FAO (2001). Cités par A. de Janvry, K. Macours et E. Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. (2002)

A Europa continental oferece exemplos interessantes e variados, na garantia dos direitos dos arrendatários e parceiros. A Dinamarca foi pioneira neste setor, adotando desde 1786, um estatuto de arrendamento moderno ³⁹. Encontramos legislações protegendo os arrendatários na maioria dos países europeus, com uma produção comercial familiar dominante. A locação realiza-se, dependendo do caso, mais ou menos entre membros de uma mesma família e não tem o mesmo papel nem as mesmas implicações segundo a forma com a qual operam-se as heranças e a legislação relativa (existem dois grandes

³⁶ Empregamos o termo *capital social* para traduzir o conceito inglês *social capital*, muito utilizado hoje no discurso sobre a pobreza, para se referir à normas, redes e instituições que tornam possível uma ação coletiva. Em outras palavras, trata-se, então, do nível de estruturação da sociedade.

³⁷ Segundo a FAO, a porcentagem de terras agrícolas em arrendamento puro e misto: indireto e direto para a mesma fazenda) era, em 1970 de 63% na América do Norte, 41% na Europa, 32% na África, 16% na Ásia e somente 12% na América Latina. Fonte: A. de Janvry, K. Macours et E. Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. (Sustainable Development Department Technical papers series ; RUR-108). 2002.

³⁸ Esta mobilidade é essencial para as economias camponesas pelo fato das variações, no decorrer do tempo, da disponibilidade de mão-de-obra numa fazenda do tipo familiar (ver os trabalhos de Chayanov)

³⁹ Ver Ficha # 14, parte II do Caderno. DINAMARCA. Pioneira da via camponesa em Europa do Oeste. (C. Servolin)

tipos de situações segundo o sistema jurídico: 1) herança com partilha igual entre irmãos e irmãs, implicando uma divisão dos direitos fundiários a cada mudança de geração e 2) possibilidade de um sistema de herança que não divide as fazendas: derivado dos sistemas com "direito do primogênito")

Apesar da França ter estado na origem da invenção histórica do conceito de propriedade absoluta é, paradoxalmente, neste país que encontramos um dos exemplos mais radicais de garantia dos direitos dos locatários e dos parceiros. Esta política, adotada na metade do século XX, contribuiu muito para tornar possível a modernização da agricultura familiar nas regiões onde a exploração direta não era dominante (ver quadro # 9).

Quadro # 9 O estatuto do arrendamento na França ⁴⁰

As leis sobre o estatuto do arrendamento datam dos anos 40 (modificação do Código civil em 04/09/43, e depois 17/10/45 com extensão à parceria em 1946). A agricultura francesa precisava muito, na época, modernizar suas técnicas de produção. Os textos a respeito do estatuto do arrendamento fazem parte hoje do Código Rural.

Um acesso à terra garantido no tempo ao produtor

- Os contratos são redigidos. A duração mínima legal do contrato de arrendamento é de 9 anos. Prazos longos de 18, 25 anos assim como locações de carreira (cujo término é fixado pela aposentadoria do contratante) são também possíveis.
- O arrendatário tem direito de prorrogação para 9 anos, exceto em caso de rescisão por motivo grave ou exercício do direito de retomada (o cedente pode retomar o bem alugado só para trabalhá-lo ele próprio ou seu cônjuge ou em benefício de um descendente maior ou menos emancipado de pleno direito que deve participar nos trabalhos da unidade de maneira efetiva e permanente e ocupar pessoalmente as construções de habitação do bem retomado).
- No caso de falecimento do contratante, o contrato continua em benefício do seu cônjuge, seus descendentes e seus ascendentes participantes do trabalho ou tendo participado efetivamente no decorrer dos 5 anos anteriores ao falecimento.
- O contratante que fez melhorias no imóvel alugado (trabalho ou investimento) tem direito, no fim do contrato, a uma indenização.
- Quando exerceu a profissão agrícola durante pelo menos 3 anos e explorou, ele mesmo, o bem à venda, e com certas condições ligadas ao controle das estruturas, o locatário é prioritário na compra da terra se o proprietário desejar vendê-la. (direito de preempção)

Um nível de renda da terra controlado pelo Estado

- Mínimas e máximas, entre as quais o aluguel pode variar, são fixados por decreto e por região agrícola, tanto para as terras quanto para as construções ligadas à produção.

Um dispositivo específico de resolução de conflitos

- Uma jurisdição específica foi criada a fim de tratar, de forma eficiente, os conflitos entre proprietários e locatários e fazer com que a lei possa ser efetivamente aplicada. São os tribunais comuns que são competentes, num primeiro momento, para todos os litígios oriundos da aplicação do estatuto do arrendamento e da parceria. São constituídos de 2 proprietários cedentes e 2 produtores contratantes e o juiz de instância que assume a presidência.

Articulação com as outras políticas de desenvolvimento

- O contrato de locação é submetido ao controle das estruturas do setor agrícola, política visando evitar uma demasiada concentração da terra e a obtenção de fazendas rentáveis. A validade do contrato está ligada ao respeito da regulamentação e à obtenção, pelo contratante, da autorização de explorar.

O caso francês levou bem adiante a garantia dos direitos dos produtores agrícolas pela existência de organizações camponesas poderosas e de uma relação de força favorável no plano nacional. Esta política não provocou a queda da quantidade de terras postas em arrendamento e o objetivo de modernização das fazendas foi alcançado. Sem precisar de

⁴⁰ Fonte principal: Rivera, Marie-Christine. Le foncier en Europe. Politiques des structures eu Danemark en France et au Portugal; Em Cahiers Options Méditerranéennes, vol 36. 1996.

uma reforma agrária, os proprietários fundiários forma privados de boa parte de seus direitos, a renda fundiária para as terras agrícolas foi reduzida a um mínimo simbólico e os produtores obtiveram as garantias necessárias para poder investir no longo prazo ⁴¹.

Ao contrário, a transposição desta política na Espanha levou por parte dos proprietários, a uma reação de recusa de ceder suas terras para arrendamento. A relativa fraqueza das organizações camponesas espanholas, se comparadas com as francesas, constitui, provavelmente, um dos elementos principais para explicar o fracasso relativo desta política neste país.

Evidentemente, o interesse desta discussão não é limitado à Europa. A reflexão sobre a natureza dos direitos delegados e as formas de garanti-los é também atual na África do Oeste. A importância dos direitos sobrepostos nos sistemas fundiários africanos coloca um certo número de problemas insolúveis quando se procura assegurar os usuários somente pela entrega de títulos de propriedade. Há alguns anos, um eixo de trabalho promissor desenvolve-se em torno da garantia dos contratos de delegação de direitos entre os diferentes atores ⁴².

A América Latina é o continente no qual o arrendamento é o menos desenvolvido, enquanto que é provável que um desenvolvimento dos mercados de locação, com formas suficientemente garantidas e seguras, permitiria melhor lutar contra a pobreza, melhorando o acesso à terra ⁴³. Isto se explica pela história agrária específica do continente, pelo papel desempenhado pelas reformas agrárias e a colonização das terras virgens como principais modos de acesso à terra. Neste contexto, os proprietários temem, ao ceder suas terra para o arrendamento durante longas durações, perder seus direitos a favor dos contratantes. Sua estratégia é, então, deixá-los na precariedade, com locações ao ano ou até mesmo para um ciclo de cultivo, apesar dos inconvenientes que isto comporta para que possam desenvolver-se formas de produção sustentáveis e eficientes economicamente. A pouca importância dada às agriculturas familiares nas estratégias dos governos, mas também a ausência de referências por parte dos movimentos camponeses sobre a maneira como foram tratados esses problemas em outras regiões do mundo, permitem explicar por que estas situações, muitas vezes contrárias ao interesse geral, duram há décadas.

Muitos países tentaram regular com textos legais os problemas de insegurança dos locatários e parceiros: citemos, por exemplo, a proibição legal da parceria no Mali, no Cabo Verde, ou num contexto completamente diferente, em Honduras. Não somente estas medidas não foram aplicadas, mas elas provocaram efeitos perversos induzidos, chegando muitas vezes a uma degradação das condições de trabalho dos camponeses pobres. Estes fracassos, longe de condenar, em contextos semelhantes, qualquer nova tentativa para dar segurança aos produtores arrendatários, nos fazem lembrar, uma vez mais, que as leis só refletem as reais relações de força. Mudanças significativas não podem acontecer pela simples mudança legislativa, sem mobilização e organização dos produtores interessados.

Os direitos das mulheres sobre a terra

A garantia dos direitos dos usuários sobre a terra torna-se ainda mais difícil quando se

⁴¹ Essa política pode, todavia, criar hoje problemas nas regiões onde a modernização da agricultura favoreceu a consolidação de grandes fazendas que alugam a terra de um grande número de pequenos proprietários camponeses arruinados.

⁴² Ver Lavigne Delville, P., Toulmin C., Colin J.P., Chauveau J.P.. L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale). Modalités, dynamiques et enjeux. 2002. IIED, GRET, IRD. 207 p.

⁴³ Ver Alain de Janvry, Karen Macours y Elisabeth Sadoulet. El acceso a tierras a través del arrendamiento. In El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural. Banco Interamericano de Desarrollo. (Sustainable Development Department Technical papers series ; RUR-108). 2002.

trata de grupos humanos cujos direitos, de uma maneira geral, não são completamente reconhecidos.

É o caso das mulheres, sob formas diversas e em níveis variados, em muitas regiões do mundo. O exemplo apresentado no quadro # 10 é uma ilustração disso.

Quadro # 10 Os direitos à terra das mulheres em alguns países da América Central e Caribes. Honduras, Nicarágua e República Dominicana ⁴⁴

O reconhecimento dos direitos das mulheres sobre a terra é limitado por numerosos obstáculos jurídicos, institucionais e culturais, que mesmo mudanças políticas radicais não eliminam facilmente.

Neste três países, os esquemas socialmente dominantes atribuem à mulheres rurais as tarefas domésticas e de reprodução e aos homens as da produção. A participação das mulheres na produção direta, muito importante, porém não é levada na conta no seu valor exato. Apesar de suas constituições declararem a igualdade às pessoas sem distinção de sexo, setas leis agrárias e disposições do direito civil são discriminatórias com as mulheres.

Em Honduras, até 1992, a lei de reforma agrária não permitia a participação das mulheres no processo de entrega das terras, reconhecendo somente o chefe de família como beneficiado. Ainda era assim na República Dominicana em 1998, com restrições ainda maiores. Na Nicarágua, apesar da reforma agrária de 1981 ter reconhecido o direito das mulheres a serem beneficiadas com a atribuição de terras, elas só representava, em 1990, 10% das pessoas tendo recebido terra.

Os direitos das mulheres sobre a terra são freqüentemente limitados por disposições legislativas ligada à família e ao casal. A ausência de reconhecimento legal da união de fato entre os cônjuges (República Dominicana) ou seu reconhecimento imperfeito e o fato de considerar, (nos fatos e muitas vezes em nível do Código Civil) o homem como chefe de família tem conseqüências imediatas sobre o reconhecimento dos direitos das mulheres sobre a terra, assim como em muitos outros aspectos, tais como o acesso ao crédito, por exemplo. Enfim, a legislação e os costumes no que diz respeito às heranças têm, muitas vezes, tendências a que os filhos homens herdem as terras e as filhas herdem bens de uma natureza diferente (gado, por exemplo).

Melhorar o reconhecimento dos direitos das mulheres sobre a terra exige mudanças profundas em nível social e cultural e não somente emendas jurídicas. As evoluções em curso em certos países mostram, todavia, que as coisas podem mudar com bastante rapidez, quando políticas diferentes são aplicadas. Trata-se disso nos processos de legalização das propriedades fundiárias em certos países da América Central. Na Nicarágua, entre 1997 e 2000, 40% das pessoas tendo obtido um título fundiário por parte do organismo encarregado da entrega dos títulos de propriedade das terras rurais eram mulheres, sob diversas modalidades, sozinhas ou em co-propriedade, explicitamente reconhecida, com seu cônjuge.

3. Construir mecanismos locais de gestão permitindo evoluções controladas pelas populações rurais

O registro dos direitos não é suficiente em si. Os direitos evoluem constantemente pelas vendas, cessões de arrendamento, heranças, etc. Sua natureza mesma pode transformar-se, aos poucos, com a evolução das relações sociais.

- Os direitos fundiários devem, então, poder ser constantemente atualizados, se não as operações de implantação de cadastros realizadas com custos importantes devem ser repetidas no fim de alguns anos.
- As evoluções sociais, mais lentas, devem também poder ser traduzidas por adaptações dos conceitos jurídicos e dos modos de validação dos direitos. As leis, freqüentemente, adotam termos oriundos de realidades distintas, fazendo referência

⁴⁴ Fontes: Beatriz B. Galán "Aspectos jurídicos en el acceso de la mujer rural a la tierra en Cuba, Honduras, Nicaragua y República Dominicana" FAO, 1998. e Sara Ceci. Women's land rights: lessons learned from Nicaragua Dezembro 2000.

a espaços geográficos ou a tempos diferentes daqueles aos quais elas se aplicam, o que gera efeitos perversos que podem ser importantes.

Os sistemas habituais de cadastro e de registo da propriedade podem funcionar suficientemente bem para as propriedades com tamanho bastante grande e os proprietários bem de vida. Os gastos com topógrafos, cartórios e registros das cessões, heranças, etc., não representam uma porcentagem elevada demais em relação ao valor do bem. Não é a mesma coisa no que diz respeito às pequenas áreas dos camponeses pobres e daqueles vivendo em localidades muito afastadas dos centros administrativos: nos dois casos, os custos de transação tornam-se altos demais e os usuários não têm outra escolha senão permanecer ou voltar a uma gestão informal que não é ou é só parcialmente reconhecida legalmente. Corrigir esta situação, através de um sistema descentralizado, implica custos muito altos. Se acrescentarmos a grande diversidade das situações locais, podemos ver que a implantação de mecanismos descentralizados de atualização dos direitos revela-se incontornável. Porém, muito poucos esforços e meios financeiros e humanos, nacionais e da cooperação internacional, são hoje destinados a este fim.

Sem dúvida, a explicação é que o tipo de trabalho que isso exige é muito mais complexo do que a execução de um projeto de desenvolvimento comum. A organização de mecanismos descentralizados de administração dos direitos não pode limitar-se a operações mecânicas de registro e exige, muitas vezes, uma capacidade de gestão política dos direitos. Esta pressupõe uma estruturação adequada da sociedade em nível local ou, em outras palavras, a existência de um capital social suficiente para que possam funcionar mecanismos de resolução dos conflitos, de mediação e arbitragem, sem ter que apelar sistematicamente para os tribunais comuns. Estes não permitem, em geral, resolver os conflitos pois o acesso das diferentes camadas da população à informação jurídica e aos procedimentos judiciais é, freqüentemente, muito desigual: os mais pobres não podem contar com elas para defender seus direitos.

A gestão dos direitos passa freqüentemente por regras não escritas, conhecidas e aceitas por todos no âmbito local e podem ser muito diferentes de um lugar para outro. A estas regras locais somam-se princípios comuns de direito tendo uma base de aplicação mais ampla, que se reconhece como direito costumeiro. Em muitos países em desenvolvimento, o direito chamado "moderno", muitas vezes importado pelos colonos, constitui um conjunto distinto cujos princípios entram freqüentemente em contradição com o direito costumeiro. Costume e direito moderno evoluem sem parar, com ritmos variados.

Poucas políticas nacionais procuraram, explicitamente, reforçar a capacidade de governança local e de gestão dos bens comuns. O exemplo histórico do México aparece como uma exceção a este respeito, com a forma de gestão original oriunda da revolução camponesa do início do século XX, o *ejido*, implantado para a gestão das terras da reforma agrária (Ver quadro # 11). Este sistema recria, como nas comunidades indígenas, um mecanismo explícito de gestão dos bens comuns ⁴⁵.

A forte intervenção do Estado no quadro político particular do México, com o Partido

⁴⁵ O regime fundiário das terras das comunidades indígenas caracteriza-se, em geral, no México, por uma gestão fundiária coletiva com o reconhecimento de direitos de usufruto individual para os membros da comunidade, sobre a parte das terras que eles cultivam. Estes direitos são, freqüentemente, transmissíveis aos filhos e podem ser cedidos ou vendidos a um outro membro da comunidade. A possibilidade para cada "comunero" (cada pessoa detentor de um direito, em geral os chefes de família) para manter seus direitos A garantia dos direitos implica a aceitação de um certo número de deveres pessoais: dar um número de dias de trabalho à comunidade (tequio) e ocupar funções de interesse coletivo que a Assembléia lhe confia periodicamente (cargos). A comunidade é dirigida por uma Assembléia soberana dos "Comuneros" ao lado da qual encontramos instâncias consultivas importantes (Conselho dos anciões, ou de pessoas reconhecidas). Existe uma estrutura executiva, o "Comisariado de Bienes Comunales", encarregado, como seu nome indica, da gestão dos bens comuns e das instâncias de controle.

Revolucionário Institucional, constitui a outra característica deste esquema original.

Quadro # 11 Uma gestão original da estrutura fundiária no México: o ejido. Origens e funcionamento ⁴⁶

A questão agrária está no centro da revolução mexicana contra a ditadura de Porfirio Diaz (do início do século XX). As desigualdades de acesso à terra, herdadas do passado, tinham crescido bastante e gigantescos latifúndios tinham-se constituído a partir das terras comunitárias. Por volta de 1905, 0,2% dos proprietários possuem 87% das terras! As reivindicações das forças dirigidas por Emiliano Zapata e outros movimentos camponeses dizem respeito à restituição das terras usurpadas nos vilarejos das populações mestiças e das comunidades de índios e sobre a limitação do tamanho da propriedade fundiária (lei agrária zapatista de 1915)

A reforma agrária mexicana, concebida e realizada pelos camponeses, instala um dispositivo de gestão da terra no qual articulam-se os direitos individuais dos produtores com a gestão coletiva do território, o *ejido*. Se este se inscreve na continuidade, em relação aos modos de gestão em vigor nas comunidades indígenas, é muito original se comparado com as modalidades que serão aplicadas no momento das reformas agrárias ulteriores. A Constituição de 1917 (artigo 27) não somente reconhece a propriedade coletiva, como também estabelece que os vilarejos não dispendo de terras devem receber áreas a partir da desapropriação das grandes fazendas. Nos territórios controlados pelos índios, o regime de comunidades indígenas é reconhecido e legalizado. Nos outros casos, um novo regime fundiário é implantado, o *ejido* ⁴⁷. No governo de Lázaro Cárdenas, o aprofundamento da reforma agrária fortalece seu papel. Entre 1930 e 1940, a metade das terras cultivadas torna-se "ejidales", dando um pouco mais de 50% da produção nacional.

O regime fundiário do *ejido* caracteriza-se pelo fato que os membros do ejido têm um direito de uso sobre as áreas que eles trabalham a título individual ⁴⁸. Podem cedê-lo, em herança, a seus descendentes e o perder se abandonarem suas área durante mais de dois anos consecutivos. As áreas e empreendimentos comuns do ejido alimentam um fundo comum que não podia, a princípio, ser distribuído individualmente, nem usado a fins políticos ou religiosos. A maior instâncias de decisão do ejido é a assembléia geral dos membros de direito. Ela elege um *comisariado ejidal*, que está encarregado de administrar os bens comuns e um conselho de controle. O *comisariado ejidal* tem também um poder de resolução dos conflitos internos relacionados à terra e está habilitado a sancionar os casos de não aplicação das regras.

A industrialização do México, a partir dos anos 40, funda-se em grande parte na ampliação do mercado interno que resulta da melhora do nível de vida dos camponeses tendo beneficiado desta divisão das terras.

Mas, o modelo do ejido não estava isento de defeitos: ingerência importante por parte dos organismos de tutelas do Estado, que dava ao ejido um caráter híbrido de órgão de gestão local e de dependência ao Estado, diferenciação interna freqüentemente grande no seio do ejido, facilitada pela organização de sociedades de crédito que beneficiava somente uma minoria de "ejidatarios", aparecimento de caciques "ejidais". Por essas diferentes razões, as instâncias de controle social não puderam evoluir para impedir um certo imobilismo em matéria de acesso à terra, contornado onde existia um forte potencial econômico e por combinações fora da lei. O parcelamento dos estabelecimentos através de divisões tornou-se muito importante. Em 1988, 49% das parcelas ejidales tinham menos de 5 ha.

A modificação em 1992 do artigo 27 da constituição que estabelecia o regime do ejido e servia de base à reforma agrária suscitou um vivo debate nacional. Ela permite o reconhecimento e a inscrição dos direitos individuais no seio dos ejidos, com também sua transformação em propriedades privadas sob certas condições. O processo correspondente conhecido com o nome de PROCEDER, (programa de certificação dos direitos ejidais) reconhece, numa ampla medida, evoluções iniciadas bem antes da lei de 1992 em muitos ejidos, com uma transformação dos direitos fundiários em mercadorias

⁴⁶ A partir de *La transformación agraria. Origen, evoluciones, retos*. Ed Sec de Reforma Agraria. 1997. Ver também Laura Randall (Coord.), *Reformando la Reforma Agraria Mexicana*. UAM. 1999.

⁴⁷ Se o nome origina-se na historia agrária espanhola e colonial, ele designa uma situação nova e original de gestão da terra.

⁴⁸ Só para uma pequena minoria de ejidos, o trabalho foi totalmente coletivo.

em margem da lei, sem que os mecanismos de controle social pudessem evoluir em conseqüência. O PROCEDE não representa o desaparecimento de qualquer gestão comum da terra, mas visa uma modernização dos mecanismos de regulação. Sua aplicação teve impactos muito diferentes segundo as regiões e não provocou, em geral, uma privatização maciça das terras.

O desafio mais importante é, certamente, fazer evoluir o sistema do ejido sem voltar a um sistema de propriedade absoluta que acabaria com seus aportes originais em termos de gestão dos bens comuns.

Algumas instituições de cooperação internacional ajudam, hoje, experiências visando reconstituir ou criar uma capacidade local de gestão dos recursos naturais. A ficha # 1 da segunda parte deste caderno, sobre a experiência do Mayo-Kebbi, no Chade, constitui uma ilustração para a África subsaariana ⁴⁹.

Mas, é também a partir de uma necessidade semelhante, num contexto completamente diferente, que nasce a experiência da constituição da Sociedade Civil das Terras do Larzac, na França, que é objeto da ficha # 17 ⁵⁰.

Existe hoje um certo número de ferramentas que permitem dirigir-se no sentido de um reforço das capacidades de gestão dos recursos fundiários. É o caso da cartografia participativa da terra e dos recursos, que permite explicar em termos compreensíveis para atores externos ao meio local, iniciativas espaciais complexas percebidas, até então, somente de uma forma implícita por parte dos únicos atores locais.

A cartografia participativa é, portanto, uma ferramenta de comunicação, mas também um instrumento capaz de aumentar a transparência e permitir uma melhor difusão dos direitos num contexto em evolução rápida. Ela implica ao acesso, por parte dos atores locais, a meios modernos de representação cartográfica e de "tele-percepção" ⁵¹. A possibilidade de realizar ações desse tipo foi provada com um certo número de experiências pilotos ⁵².

Algumas ferramentas complementares, não diretamente ligadas à questão agrária, permitem melhorar o *capital social*. Pensamos, em particular, aos diversos mecanismos de aprendizado de gestão dos bens comuns ⁵³, e de uma forma mais ampla a todos os

⁴⁹ Ver a ficha # 1 da parte 2. Bernard Bonnet. Gestão concertada dos espaços e dos recursos comuns no Mayo-Kebbi. Tchad. IRAM - GTZ.

⁵⁰ Ver a ficha # 17 da parte 2. José Bové. A Sociedade Civil das Terras do Larzac, uma abordagem inovadora e original da gestão fundiária dos territórios rurais. França.

⁵¹ É bom não se limitar às ferramentas muitas vezes infantis dos *diagnósticos rurais participativos*, um método de conhecimento rápido, que estava na moda na década passada, transposto abusivamente com vista à participação dos atores e usado mecanicamente por inúmeros projetos, nos países em desenvolvimento.

⁵² Ver por exemplo as experiências de cartografia realizadas junto a populações mestiças e indígenas no seio do Projeto Fronteiras Agrícolas (UE) na América Central, sob a direção de Mihcel Laforge e Pable Torrealba.

⁵³ Cf., por exemplo, a experiência do IRAM no Mali, com o Fundo de Investimento Local de Sikasso, cujos objetivos eram permitir uma melhor gestão das subvenções, limitando ao máximo seus efeitos negativos e perversos e aumentando o capital social, melhorando a estruturação do meio rural, aumentando o domínio dos rurais sobre seu meio ambiente e suas capacidades de gestão coletiva de problemas comuns, em nível de seu território. Os três princípios de base da metodologia são: 1) reconhecer a existência de dinâmicas locais e atuar de forma a permitir a grupos sociais marginalizados a construção de suas próprias instituições, seu próprio futuro. 2) dar o poder de decisão aos produtores e outros atores locais, colocando-os na posição de proprietários dos recursos e de mestres de obra dos projetos. 3) permitir aos atores a formação pelo meio das ações, com direito a errar. Isso implica numa diferenciação entre funções técnicas e financeiras; apoios específicos aos empreendedores e aos prestadores de serviços, mas também uma progressividade nos montantes liberados, a implantação de contra poderes e de um controle social cruzado sistemático, para evitar o fortalecimento dos caciques e a corrupção, a procura do caráter

meios para fortalecer a estruturação do meio e a capacidade de controle de populações sobre seu próprio destino (empowerment), baseados na inovação social, na experimentação e no aprendizado pela ação.

4. Um questionamento conceitual doravante incontornável

Evoca-se, muitas vezes, a "Tragédia do comunitário" para justificar a necessidade de uma apropriação privada dos recursos, fazendo uma referência ao artigo publicado em 1968 por G. Hardin: segundo este autor, qualquer recurso limitado cuja posse é coletiva tenda a ser administrada de uma forma não sustentável até o esgotamento de seus recursos, cada um tendo interesse em tirar o máximo de proveito antes dos demais. Porém, o problema não é a existência em si de bens comuns, mas a ausência de controle e de mecanismos a fim de garantir a gestão conforme o interesse geral.

Essa reflexão sobre a gestão dos bens comuns deve ser conduzida em escalas diferentes: em nível local, regional, nacional. Mas, hoje, é evidente que ela deve também se estender na escala de blocos regionais multinacionais e as vezes, planetários. Nesta perspectiva, a questão fundiária constitui uma das grandes questões mundiais, numerosos recursos do planeta são percebidos, cada vez mais, como sendo um bem comum e "patrimônio" da humanidade.

A questão da gestão sustentável dos recursos naturais ultrapassa o quadro estrito da reflexão sobre a terra, permanecendo indissociável desta. Tanto os debates sobre a gestão concertada dos recursos nos países do sul com as populações rurais (diante da impossibilidade em limitar-se a uma política de conservação fundada em reservas e parques nacionais dos quais os homens são excluídos), quanto àqueles sobre a multifuncionalidade da agricultura nos países europeus, atestam esta procura por novas modalidades e regras que se expressa, entre outros, pelo conceito de *gestão patrimonial*⁵⁴.

Uma melhor garantia fundiária passa pela criação de novas capacidades sociais, uma melhor estruturação das sociedades rurais e a elaboração de instituições renovadas. Não pode ser alcançada somente com o aperfeiçoamento técnico do registro dos direitos ou dos cadastros. Tomando por base as experiências que nós evocamos e as evoluções atuais, trata-se de um questionamento fundamental dos valores e conceitos dominantes, hoje, em matéria de propriedade que nós precisamos para poder progredir e ultrapassar os obstáculos criados pela inadequação às situações atuais. Como nós vimos, isso implica abandonar a ilusão da propriedade absoluta e reconhecer na terra a existência, em quaisquer circunstâncias, de uma parte de bem comum que é necessária administrar com instâncias apropriadas.

Esta evolução conceitual está longe de ser reconhecida sem contestação, como provam os violentos debates e as lutas em nível mundial entre sociedades civis, empresas transnacionais, governos e instituições internacionais. Importantes interesses privados continuarão a opor-se violentamente durante, ainda, muito tempo e ela não poderá construir-se sem a existência de organizações camponesas poderosas, representativas e democráticas. Portanto, o debate a respeito dos direitos de propriedade sobre o solo integra-se na procura de uma verdadeira governança mundial.

sustentável dos investimentos e uma duração suficiente de intervenção para que possam criar-se ou recriar-se os mecanismos e as instâncias coletivas de tomada de decisão sobre os recursos comuns.

⁵⁴ Ver para este assunto os textos de Jacques Weber, Alain Karsenty, Etienne Le Roy, em "Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?" Karthala. 1998.

B. Segunda Questão: como garantir um acesso à terra segundo o interesse da maioria da população?

Esta segunda questão, relativa à distribuição dos acessos à terra, constitui um dos elementos-chaves de qualquer política agrícola. Mas, o impacto da estrutura fundiária não se limita somente ao setor agrícola: são as possibilidades de desenvolvimento econômico e social no seu conjunto que estão em jogo.

O assunto foi objeto de debates há várias décadas e políticas diversas foram implementadas para tentar atender a questão da otimização da distribuição dos recursos fundiários.

Hoje, os debates organizam-se em torno de duas concepções principais expressadas, freqüentemente, de forma redutora e dogmática: as intervenções do Estado visando corrigir as desigualdades de acesso à terra, as reformas agrárias, e o papel do mercado. Veremos o interesse e a necessidade que existem em pensar em políticas fundiárias ultrapassando essa visão dicotômica.

1. Uma preliminar necessária: as vantagens da produção familiar

Para poder discutir as condições e políticas permitindo uma distribuição ótima dos recursos fundiários que corresponda ao interesse da maioria, convém em primeiro lugar lembrar que em geral, são as unidades de produção agrícolas de pequeno tamanho, familiares e empregando pouco ou nenhuma mão-de-obra assalariada que se revelam ser as mais eficientes no plano econômico e as mais aptas a servir como base do estabelecimento de regimes políticos democráticos. Se esta afirmação era longe de ser dominante no decorrer do século XIX e no início do século XX⁵⁵, ela é hoje amplamente admitida, independentemente de qualquer filiação política.

As pequenas estruturas familiares, não só apresentam um certo número de vantagens para o meio ambiente e para manter um conjunto de atividades no campo, mas também são, em geral, mais produtivas que as empresas capitalistas. O quadro 12 fornece uma ilustração para os EUA. Encontramos situações similares na maior parte dos países, tanto do Norte quanto do Sul⁵⁶.

Os peritos do Banco Mundial, Binswanger, Deininger, et Feder fazem a mesma constatação de base no seu trabalho sobre as políticas fundiárias⁵⁷. Ver quadro # 13.

Quadro # 12 Tamanho das unidades agrícolas, produção e produtividade nos Estados Unidos da América, 1992.

<i>categoria de unidades superfície média em acres</i>	<i>Produção bruta média em US\$ por acre</i>	<i>Produtividade neta média em US\$ por acre</i>
4	7424	1400
27	1050	139
58	552	82
82	396	60
116	322	53
158	299	55
198	269	53
238	274	56
359	270	54
694	249	51
1364	191	39
6709	63	12

Fonte: EUA Recenseamento Agrícola 1992 Vol 1, part 51, páginas 89-96, citado por Peter Rosset in Food First, Policy Brief # 4.

⁵⁵ Ver em particular La question agraire de Karl Kautsky no que diz respeito ao pensamento marxista.

⁵⁶ Ver, entre outros, ROSSET Peter M. The Multiple Functions and Benefits of Small Farm Agriculture In the Context of Global Trade Negotiations. Food First, policy brief # 4. September 1999

⁵⁷ BINSWANGER P. Hans, DEININGER Klaus and FEDER Gershon, Power, Distortions, Revolt, and Reform in Agricultural Land Relations. Working Paper. The World Bank. July 1993. Publicado em sua forma final em 1995 in Handbook of Development Economics, Volume III, J. Behrman and T.N. Srinivasan (eds), Elsevier Science B.V. Uma tradução portuguesa deste texto de grande interesse é disponível no formato eletrônico no site do NEAD.

Quadro # 13 A superioridade da produção familiar nos países em desenvolvimento⁵⁸

Na conclusão do capítulo que eles dedicam à discussão da competitividade da pequena produção no seu documento de trabalho elaborado pelo Banco Mundial, Binswanger, Deininger e Feder constatam que se muitos estudos empíricos sobre a relação entre o tamanho da propriedade e a produtividade apresentam problemas metodológicos, os que consideram realmente as variações de produtividade e não de produção mostram que, mesmo nas regiões relativamente mecanizadas e desenvolvidas dos países em desenvolvimento, a pequena produção apresenta uma produtividade superior a das grandes unidades de produção.

Eles utilizam o quadro seguinte para ilustrar sua demonstração.

Diferenças de produtividade^a por tamanho de fazendas, países selecionados.

Tamanho da unidade	Nordeste da Brasil ^b	Punjab, Pakistan ^c	Muda, Malásia ^d
Fazenda pequena (ha)	563 (10,0 - 49,9)	274 (5,1 - 10,1)	148 (0,7 - 1,0)
Maior fazenda (ha)	100 (500 +)	100 (20 +)	100 (5,7 - 11,3)

notas: Fontes Berry et Clime, 1978, citados por Binswanger e al, 1993.

^a comparação entre a produtividade do grupo de unidades com superfície maior e aquela do grupo chegando no segundo lugar em termos de superfície desde as menores, para evitar erros freqüentes com a menor classe dos recenseamentos. O quadro reflete um índice calculado tomando o índice 100 para a produtividade do grupo das grandes fazendas.

^b 1973, excluindo a zona de plantações de cana-de-açúcar e coco

^c 1968-69, ^d 1972-73

Na maior parte das atividades agrícolas, não há economias de escala, mas o inverso: uma atividade econômica é mais racional quando a produção é administrada no âmbito da família e isso, sobretudo, se as pequenas unidades podem beneficiar-se do progresso tecnológico.

Todavia, as pequenas estruturas de produção familiar não são sempre eficientes e não garantem todas um uso sustentável dos recursos⁵⁹. Para isso, elas devem poder contar com meios suficientes e com uma política agrícola adequada. Foi o caso nas diversas modalidades na maior parte dos países desenvolvidos. Neste sentido, a agricultura familiar moderna é também o produto de políticas públicas que lhe permitem expressar seu potencial⁶⁰.

2. O mercado pode garantir por si só uma ótima distribuição da terra ?

Constatamos, lendo de novo a história agrária da maioria das regiões do mundo, que a evolução dos mercados leva, muitas vezes, a fenômenos de concentração da terra. Quando ela é elevada, esta concentração torna-se um sério obstáculo ao desenvolvimento econômico, pela baixa rentabilidade da grande produção, mas ao mesmo tempo porque ela reduz ao mínimo o poder aquisitivo da maior parte da

⁵⁸ A partir de BINSWANGER P. Hans, DEININGER Klaus and FEDER Gershon. 1993. Op. cit. versão portuguesa em NEAD, Estudos 5. A Economia da reforma agrária. Evidências internacionais. E. Teófilo (org.) 2001.

⁵⁹ Os minifúndios da América Latina, por exemplo, são freqüentemente obrigados a fazer um uso predatório dos recursos para sobreviver no dia a dia.

⁶⁰ Ver em particular a análise para os países europeus da gênese da produção familiar moderna de: SERVOLIN, Claude. *L'agriculture moderne*. Edições do Seuil. Paris. Fevereiro de 1989. Ver também a ficha # 14 - Parte II do caderno. C. Servolin. A Dinamarca. Pioneira da via camponesa na Europa do Oeste.

população.

Se as pequenas fazendas são as mais eficientes, por que a evolução do mercado não as favorece? É a pergunta que Binswanger, Deininger, et Feder colocam no seu trabalho⁶¹.

Eles respondem afirmando que não só os mercados fundiários são imperfeitos, como também os outros mercados de capital, de bens de produção; e eles analisam as múltiplas intervenções dos Estados que favoreceram, de uma maneira ou de outra, a grande produção.

Vimos, como introdução, que o funcionamento imperfeito dos mercados fundiários é, de uma certa forma, inerente à própria natureza deste bem, tão particular que é a terra. Melhorar o funcionamento dos mercados nessas condições pode ser útil, mas em nenhum momento seria suficiente. Outros tipos de medidas tornam-se necessárias. Examinaremos sucessivamente as políticas de colonização, de reforma agrária e de intervenção nos mercados fundiários.

Desde alguns anos, a dinâmica dos mercados fundiários tomou novas dimensões com a concorrência de agriculturas com níveis de competitividade cada vez mais diferentes e a liberalização dos mercados mundiais. Grandes unidades de produção desenvolveram-se nos países do Leste Europeu, aproveitando da privatização das antigas fazendas de Estado, com um custo muito baixo da mão-de-obra e biotecnologias promovidas por algumas multinacionais (ver a ficha # 11 sobre a Polônia na segunda parte deste caderno). Encontramos fenômenos semelhantes em certos países do Sul, por exemplo, na Argentina (ver quadro # 14).

Estes novos latifúndios não têm mais nada a ver com as grandes propriedades extensivas de antigamente. Dão a aparência de uma produtividade muito elevada, mas que na verdade só se fundamenta em preços que levam à ruína a maioria dos agricultores dos países em desenvolvimento e uma grande parte dos agricultores de várias regiões desenvolvidas. Esta produtividade aparente é também obtida graças a técnicas que colocam em perigo os equilíbrios ecológicos.

Não se pode mais, hoje, analisar as produtividades relativas das agriculturas sem referir-se aos efeitos da globalização sobre os preços mundiais⁶². Não se pode mais, também, continuar em pensar nos mecanismos de correção que são as reformas agrárias da mesma maneira que antigamente.

⁶¹ Poderá se ver também sobre este tema a parte introdutória do texto de CARTER Michael e MESBAH Dina State-Mandated and Market-Mediated Land Reform in Latin America, publicado pelo Banco Mundial em Including the Poor, Washington, 1993, (pág. 278-305).

⁶² ver Marcel Mazoyer, op cit. e o relatório da oficina IRAM sobre as políticas fundiárias no Fórum Social Mundial 2002. www.iram-fr.org

Quadro # 14 Novas modalidades de concentração fundiária na Argentina (a partir de Jorge Eduardo Rulli, abril de 2002) ⁶³

A crise atual de Argentina é total e enquanto os próprios fundamentos de nossa identidade desabam, as verdadeiras causas desse desastre permanecem na sombra.

O modelo rural que nos foi imposto é um modelo de exportação de mercadorias ("commodities"), de concentração da terra e de exclusão das populações.

20 milhões de hectares das melhores terras agrícolas estão, hoje, nas mãos de não mais do que 2.000 empresas. Foi nos anos 90 que se produziu a maior transferência da exploração das terras da história do país, com a substituição da velha oligarquia por uma nova classe de empreendedores. 300.000 produtores foram expulsos e mais de 13 milhões de hectares foram penhorados por causa de dívidas não pagas.

É preciso acrescentar a esta catástrofe social, a imigração maciça dos operários agrícolas. No Chaco, uma máquina substitui 500 operários. Os proprietários arruinados alugam suas terras aos grandes empreendedores que usam os novos pacotes tecnológicos incorporando as sojas transgênicas e os agrotóxicos da Monsanto.

A paisagem é transformada com a implantação de uma agricultura sem agricultores. Conta-se mais de 500 aldeias abandonadas. Nosso país parece com um laboratório onde se experimenta a extinção da vida rural. Ocupado pelas transnacionais de sementes, Cargill, Nidera, Monsanto, tornou-se impossível viver nele e os desastres ecológicos e climáticos se multiplicam.

Foi imaginado um sistema de auxílio para tentar compensar os efeitos destas transformações sobre o nível de vida da população da Argentina cuja metade encontra-se, hoje, abaixo do nível de pobreza: cinco milhões de pessoas passam fome. Mas, o olhar da esquerda urbana não ultrapassa as favelas das periferias das cidades grandes. A máquina de produzir pobres continua funcionando nos campos sem ser visível.

3. O acesso à terra a través da colonização das terras virgens

Em todos os países dispendo ainda de terras virgens, a progressão da fronteira agrícola sobre as áreas cobertas pela floresta constituiu um modo importante de acesso à terra. Foi o caso na maior parte dos países da América Latina, com um aumento constante das superfícies para o cultivo ou para pastagem. Somente há alguns anos que esta forma de acesso perde sua importância, pelo fato da redução das zonas florestais e a transformação em reservas de uma parte do que sobrou.

Existe uma documentação importante sobre as dinâmicas dessas frentes pioneiras. Elas estão associadas, freqüentemente no início do processo, a pequenos produtores que desmatam a floresta, e/ou às companhias florestais que exploram as essências mais procuradas. Assistimos, muitas vezes, a uma concentração das terras transformadas em pastagens extensivas nas mãos dos latifúndios, que compram dos camponeses as áreas que eles desmataram, obrigando-os a penetrar mais adiante na floresta fazendo novos desmatamentos. As dinâmicas são diferentes onde é possível para os recém chegados constituir sistemas de produção sustentáveis, em particular, com o cultivo de culturas perenes como o café.

As zonas de fronteiras agrícolas são, muitas vezes, zonas nas quais os conflitos sociais são numerosos e onde prevalece a violência. O que esta em jogo nos confrontos entre grupos sociais e indivíduos é, de fato, a apropriação das riquezas naturais, madeiras, terras férteis que se encontram no local: uma acumulação primitiva que se opera em lugares, freqüentemente, muito afastados do poder central. As primeiras vítimas são os indígenas que, quase sempre, viviam nessas florestas. A violência cresce com os

⁶³ Jorge Eduardo Rulli, Rel-Uita. Uruguay, abril de 2002. *La biotecnología y el modelo rural en los orígenes de la catástrofe argentina*. <http://www.rel-uita.org/>

problemas criados com o cultivo ou o processamento de drogas ilícitas que, muitas vezes, encontram um refúgio nessas regiões. Às vezes, somam-se a tudo isso, em certos países, os confrontos entre guerrilhas, exércitos regulares e grupos paramilitares.

Os processos de colonização podem ser espontâneos ou orientados de forma mais ou menos forte pelos Estados. Frequentemente, estes mantêm a confusão entre colonização e reforma agrária, partindo do princípio que as terras virgens pertencem todas ao Estado, desde a época colonial (ver a respeito disso as fichas # 7 et # 8 da segunda parte do caderno⁶⁴). O deslocamento permanente dos pequenos produtores da fronteira agrícola tem um custo econômico, social e ecológico muito elevado, mesmo se, muitas vezes, serviu objetivamente de válvula de segurança para estruturas agrárias que se tornaram explosivas com a concentração fundiária. Alguns países procuraram favorecer de início uma produção familiar comercial viável nas zonas de colonização, com mais ou menos sucesso, mas em geral a regra foi de deixar agir a lei do mais forte e o mercado, com os resultados dos quais falávamos.

Uma reivindicação dos camponeses das zonas de colonização, claramente expressa por um produtor colombiano durante a oficina organizada pelo IRAM, no Fórum Social Mundial 2002, era que sejam constituídas zonas de colonização estritamente para camponeses. Trata-se, de fato, de um caso particular da necessidade de controlar os mercados fundiários e administrar os territórios do qual falaremos mais adiante no caderno. A situação social das zonas de fronteira agrícola coloca problemas particulares, já que são ocupadas por migrantes que não têm uma grande experiência na exploração deste tipo de meio e que são, à vezes, oriundos e comunidades sociais ou étnicas diferentes. A estruturação da sociedade deve, portanto, levar um certo tempo. A experiência mostra, porém, que novas regras sociais e de gestão dos recursos se implantam de forma rápida, frequentemente com auxílio das igrejas.

4. As reformas agrárias

Uma distribuição muito desigual da terra desencadeia, inexoravelmente, conseqüências negativas, tanto no plano social e político, com sua onda de pobreza e revoltas, quanto no plano econômico⁶⁵. Não só a utilização dos recursos fundiários não é otimizada, como também o mercado interno vê seu desenvolvimento bloqueado pelo baixo nível de vida dos minifundistas, arrendatários e parceiros. Uma redistribuição das terras de forma rápida e importante torna-se então necessária antes de qualquer outra intervenção, de maneira a criar unidades menores, melhores adaptadas a fim de valorizar a terra e/ou limitar o peso da renda da terra sobre os produtores. É esta redistribuição que se chama reforma agrária.

No decorrer da história aconteceram inúmeras reformas agrárias que tiveram características diversas segundo a época e a região. Mas foram chamadas "reformas agrárias" intervenções de natureza muito diferentes, nas quais a redistribuição das terras a pequenos produtores não ocupavam mais o centro e que não tinham mais nada a ver com o conceito de reforma agrária.

- Assim, os processos de colonização das terras virgens foram, muitas vezes, abusivamente qualificados como reforma agrária na América Latina ⁶⁶;
- As reformas agrárias socialistas na União Soviética e na maior parte dos países do Leste Europeu conheceram um período inicial de redistribuição das terras das grandes

⁶⁴ Ficha # 7. DELAHAYE, Olivier. Venezuela: entre mercado e "reforma agrária", a colonização das terras "virgens". Ficha # 8. MERLET, Michel. América central. Fragilidade e limites das reformas agrárias -1/3- Honduras.

⁶⁵ ver entre outros a argumentação de STIGLITZ, Joseph. Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms. Banco Mundial. 1998.

⁶⁶ ver os exemplos da Venezuela e do Honduras. Fichas # 7 et # 8. Segunda parte do caderno.

fazendas que foram seguidas por um processo de coletivização mais ou menos avançado. Um outro uso abusivo do termo apareceu então: continuou-se a falar de reforma agrária mesmo quando a fase de redistribuição não acontecia mais, quando havia de cara a criação de fazendas do Estado a partir das terras desapropriadas. Entretanto, esta simples mudança de proprietários acontecia sem grandes mudanças na estrutura de produção e as implicações econômicas e políticas eram diferentes daquelas de uma verdadeira reforma agrária que efetua uma redistribuição da terra.

Uma vez clarificado este ponto essencial, podemos examinar com menos riscos de errar as dificuldades e as condições de sucesso das reformas agrárias.

Os fracassos mais ou menos importantes de numerosas reformas agrárias levam, hoje, um certo número de analistas a concluir que essas intervenções não se justificam em função do custo elevado, econômico e político et de seus insignificantes resultados.

Não compartilhamos esta opinião: é fácil mostrar que as verdadeiras reformas agrárias permitiram mudanças de uma grande importância nos países que as implantaram e que elas estiveram na origem de processos de desenvolvimento vigorosos. Foi o caso no México, em menor escala na Bolívia, mas também na Europa do Sul, na China, no Vietnã, em particular com as políticas recentes de auxílio às agriculturas familiares neste país ⁶⁷.

Existe uma grande quantidade de escritos sobre as reformas agrárias, mas curiosamente poucos permitem realmente tirar ensinamentos das experiências anteriores. Não é possível, no âmbito deste caderno, abordar todas as situações que originaram reformas agrárias: quantas diferenças (contextos, modalidades) entre a reforma agrária de Taiwan e a da Nicarágua, entre a do México e aquela do Zimbábue!

É possível caracterizar as reformas agrárias de maneiras diferentes ⁶⁸, por exemplo:

- Em função do tipo de estrutura agrária que elas modificam. Latifúndio / minifúndio como na América Latina, ou sistemas de grandes propriedades trabalhadas por parceiros ou arrendatários, como na Ásia do Sudeste.
- Em função de sua origem. Assim, na América Latina, temos que distinguir as reformas agrárias anteriores à revolução cubana, como a mexicana que era o produto de um poderoso movimento camponês e aquelas que foram impulsionadas pela Alianza para o Progresso com o objetivo de barrar o desenvolvimento dos movimentos revolucionários no continente, como a hondurenha e muitas outras. Num mesmo país como a Polônia, poderemos encontrar reformas agrárias sucessivas com objetivos e conteúdos completamente diferentes ⁶⁹.
- Podemos também diferenciá-las em função das indenizações pagas aos proprietários que variaram de zero (reforma agrária cubana) a somas podendo ultrapassar o valor comercial das terras (como no Brasil, numa época recente)

Como para as outras partes do caderno, nosso objetivo limita-se a iniciar um processo de análise que possa contribuir à implantação de políticas mais eficientes e que possa ser prosseguido pelos interessados e, particularmente, pelas organizações camponesas.

Nós nos apoiaremos em alguns exemplos que são temas de fichas detalhadas, na segunda parte do caderno (Taiwan, Polônia, Albânia, Zimbábue) e, especialmente, na comparação das reformas agrárias de Honduras e da Nicarágua (fichas # 8, 9 et 10)

⁶⁷ ver a ficha # 6. DAO THE TUAN. Vietnã. Reformas agrárias sucessivas e sucesso da agricultura familiar. Ver também na terceira parte do caderno as fichas DPH 2029 et 2040 redigidas por DIDERON, Sylvie. China. Lembranças do velho Li, camponês pobre do norte da China e Sistema fundiário e sistemas de contratos de produção entre o Estado e os camponeses na China: exemplo de Bozhou, cantão da planície do Norte.

⁶⁸ Encontra-se no pequeno livro Les politiques agraires de Marc Dufumier (Paris, PUF, 1986) um bom apanhado da diversidade das reformas agrárias.

⁶⁹ ver ficha correspondente, segunda parte do caderno.

Uma questão vem imediatamente à tona para quem observou a evolução recente destes dois países centro-americanos: como uma parte considerável dos resultados de reformas agrárias, que tinham sido o produto de numerosos anos de lutas e de esforços, pode ter sido varrida em alguns anos, após uma mudança política e a aplicação de políticas neoliberais?

Sem retomar aqui em detalhe os elementos que nós desenvolvemos na ficha # 10, podemos tirar destas experiências os ensinamentos seguintes.

- Muitas reformas agrárias não levaram em conta o fato que as estruturas agrárias modificam-se em permanência e que uma certa mobilidade da terra é necessária para que as unidades familiares ou cooperativas implantadas sejam viáveis.
- Elas quiseram impor esquemas de produção coletiva que não correspondiam às reivindicações dos camponeses pobres e desdenhavam as vantagens da produção familiar.
- Elas foram aplicadas de cima pelos Estados, usando as organizações camponesas como instrumentos a fim de aplicar modelos que não eram o produto das lutas camponesas.
- Elas trataram o setor reformado a parte, colocando-o sob a proteção do Estado, com um regime fundiário específico e especializando as organizações camponesas que nela trabalhavam. Fazendo isso não permitiram a implantação de processo de aprendizado coletivo de gestão da terra, que seriam necessários no futuro para preservar as conquistas e dividiram os movimentos camponeses.
- Enfim, não houve coerência entre políticas de reforma agrária e política econômica. Quando as obrigações que pesavam sobre os modos de organização foram retiradas, quando as cooperativas dividiram-se na Nicarágua, por exemplo, o abandono brusco das subvenções e do crédito estrangulou literalmente economicamente os beneficiários da reforma agrária.

Neste sentido, as reformas agrárias da Nicarágua e de Honduras são radicalmente diferentes da do México do início do século passado.

O caso de Taiwan é particularmente instrutivo em relação ao último ensinamento do qual falávamos: a reforma agrária neste país soube articular políticas econômicas e transformações agrárias, tomando o cuidado de proteger, pelo menos temporariamente, os novos proprietários dos efeitos do mercado, atrasando a mecanização pesada para poder retirar os benefícios dos investimentos em trabalho por parte dos camponeses (ver a ficha correspondente na segunda parte).

Os mecanismos usados para implantar as reformas agrárias, o lugar e o papel respectivo das organizações camponesas e do Estado e, enfim, a articulação da reforma agrária com as políticas públicas agrícolas constituem, portanto, fatores essenciais para seu sucesso.

O exame das evoluções posteriores dos "setores reformados", das tendências e dos riscos de "contra-reformas" permite entender melhor a reforma agrária como um processo que intervém nas relações de força e nas dinâmicas e que deve, por isso, poder antecipar a respeito das evoluções porvir, num contexto onde o Estado não será mais tão poderoso. Uma reforma agrária é sempre uma intervenção política. Pouco importa avançar lentamente, se após as primeiras medidas, a situação é mais favorável do que antes a um aprofundamento das transformações agrárias. Mais difícil a situação, maior será a necessidade da reforma agrária (ver a ficha # 4 sobre o Zimbábue, segunda parte do caderno), mais importantes serão estas estratégias.

O exemplo do Movimento dos Sem Terras no Brasil é particularmente instrutivo nestes aspectos de estratégias de luta. Este movimento conseguiu, graças a sua organização, a sua combatividade e a sua estratégia, a colocar a questão da reforma agrária na ordem do dia da agenda política no Brasil e a impulsionar uma reforma agrária a partir da base.

Desde a sua fundação em 1985, 250.000 famílias obtiveram direitos de uso sobre mais de 7 milhões de hectares graças às ocupações de terra impulsionadas pelo MST ⁷⁰. Também mostrou a necessidade, hoje, de construir alianças com os setores urbanos para poder avançar. Soube, também, evoluir no que diz respeito à maneira de organizar os assentamentos, acordando cada vez mais espaços `sa produção familiar e renunciando aos dogmas coletivistas ⁷¹.

Estes exemplos ilustram o fato que, para poder transformar de forma sustentável as estruturas fundiárias, é preciso evitar negar a existência dos mercados fundiários e, ao contrário, criar mecanismos permitindo controlar suas evoluções.

O Banco Mundial propõe, há alguns anos, um modelo alternativo à reformas agrárias de ontem, que ele chamou "reforma agrária assistida pelo mercado" e depois, "reforma agrária baseada na comunidade" ⁷². Desejando articular "reforma agrária" com mercados, estas propostas parecem levar em conta uma das fraquezas das reformas agrárias que analisamos anteriormente. Mas, elas limitam sua ação a intervenções que exigem o acordo mútuo das partes.

Retomemos exatamente o que um texto do Banco Mundial propõe no que diz respeito à reforma agrária:

« principios de base para uma reforma agrária bem sucedida (i) ser voluntária e baseada em decisões descentralizadas dos proprietários de terras e dos beneficiados potenciais [negociar a aquisição das terras] com um mecanismo que permite assegurar-se que os preços não aumentarão artificialmente do fato do programa; (ii) incorporar uma parte de subvenção fungível, utilizável para a compra da terra ou para investimentos associados (iii) estar associada a um plano de investimentos e a um projeto econômico e financeiramente viável antes da instalação sobre a propriedade (iv) estar ligada a um componente de formação e de fortalecimento das capacidades de organização; e (v) estar suficientemente barata para poder ser reproduzível no contexto fiscal do país (ou financiad com impostos)» ⁷³.

Não se trata mais, então, de reforma agrária, mas sim de uma intervenção sobre os mercados fundiários. E ainda, só se trata de uma intervenção relativamente menor já que se contenta em permitir o financiamento por um empréstimo da operação de compra e subvencionar a instalação dos beneficiados.

É com razão, então, que as organizações da Via Campesina nas Filipinas, no Brasil, em Honduras e em outros lugares levantaram-se com vigor contra este novo uso abusivo da palavra reforma agrária e contra a intenção de substituir as verdadeiras reformas agrárias por um dispositivo completamente de outra natureza. Inclusive, parece hoje, cada vez mais claro que as experiências iniciadas não alcançarão os resultados anunciados.

Uma reforma agrária não é uma intervenção permanente nos mercados fundiários, destinada a torná-los menos segmentados. É uma medida de exceção que atende a uma

⁷⁰ numeros dados por Peter Rosset em Acceso a la tierra: reforma agraria y seguridad de la presencia. Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después. Aportaciones de la sociedad civil/estudios monográficos. Outubro de 2001. Documento para a discussão.

⁷¹ Todavia, a coordenação e a articulação das lutas com o outro grande movimento que reúne os pequenos agricultores no Brasil, a CONTAG, ainda permanece bastante difícil. Podemos ver, nisso, uma herança da forma como se opuseram ideologicamente mercados e reforma agrária, produção coletiva e produção camponesa.

⁷² Deininger Klaus. Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa. 1999. Banco Mundial.

⁷³ (tradução da redação do caderno) Land institutions and land policy. Creating and sustaining synergies between state, community, and market. A policy research report. 2001. Banco Mundial.

situação que não encontra solução satisfatória através do mercado. Se mecanismos do tipo dos quais o banco Mundial promove podem apresentar um interesse real, permitindo um aprendizado de intervenções nos mercados fundiários por parte de organizações camponesas ou do Estado, eles não podem substituir uma reforma agrária quando a estrutura agrária exige uma intervenção radical, como no que diz respeito ao Brasil.

Esses comentários nos levam naturalmente a examinar agora as políticas de intervenção permanente nos mercados fundiários, onde a reforma agrária não é necessária.

5. As políticas agrícolas visando otimizar a estrutura agrária

Se as reformas agrárias são freqüentemente incontornáveis quando a polarização da estrutura agrária tornou-se muito forte, elas não podem, evidentemente, constituir um mecanismo permanente de intervenção pelo seu custo econômico e político.

São outros tipos de políticas fundiárias, políticas de regulação permanente dos mercados fundiários visando otimizar a distribuição dos recursos fundiários no tempo e impedir processo indesejáveis de concentração⁷⁴ que são necessários. Estas políticas fundiárias devem, também, permitir a evolução da estrutura agrária, tornando possível a modernização das unidades familiares.

Este tipo de políticas foi determinante na maior parte dos países desenvolvidos, particularmente na Europa Ocidental. Enquanto que há alguns anos, as trajetórias históricas dos países desenvolvidos constituíam, muitas vezes, referências obrigatórias para quem se interrogava sobre os processos de desenvolvimento nos países em desenvolvimento⁷⁵, elas foram, hoje, apagadas da maior parte dos textos de referência dos economistas trabalhando para os organismos internacionais ou de cooperação⁷⁶. O dogma neoliberal penetrou tão poderosamente os espíritos que falar de regulação dos mercados parece hoje uma blasfêmia. Mesmo no seio da comunidade europeia há poucas vozes para reivindicar o interesse de políticas fundiárias que, porém, contribuíram muito à criação de condições para o desenvolvimento econômico.

Estas políticas podem ser de naturezas diferentes:

- Intervenções corretoras nos mercados fundiários. O exemplo das SAFERs na França é tema de uma ficha específica, no tomo dois do caderno⁷⁷.
- O remembramento, quer dizer o remembramento de glebas que permite agrupar os lotes divididos, geração após geração tornando-se pequenos ou estreitos demais para permitir o uso dos meios técnicos modernos. A recomposição exige, para poder ser realizada com um custo razoável e sem problemas jurídicos demais, uma grande participação por parte dos produtores que devem entrar em acordo a fim de realizar de forma amigável as trocas de áreas, permitindo a constituição de unidades viáveis.

⁷⁴ que levaria à realização, mais tarde, de uma reforma agrária !

⁷⁵ Ver, na segunda parte do caderno, a ficha # 5. Taiwan. Um exemplo onde a reforma agrária, a política agrícola e o desenvolvimento econômico estão em coerência. (C. Servolin, a partir de E. Thorbecke). Ver também MERLET, M. L'optimisation de l'utilisation des ressources foncières: une question stratégique de gouvernance, qui n'est plus seulement nationale, mais aussi locale, et mondiale. em "Un agronome dans son siècle. Actualité de René Dumont." Karthala, Junho de 2002.

⁷⁶ Nada, por exemplo, sobre este assunto no texto de introdução, a conferência eletrônica em nível mundial impulsionada pelo Banco Mundial em março 2001 sobre as políticas fundiárias (fora as duas contribuições de Delahaye e M. Merlet), nem nas suas conclusões. Ver Deininger, Land Policy and Administration: Lessons learned and new challenges for the Bank's development agenda. Preliminar Draft. 2001. e Land institutions and land policy. Creating and sustaining synergies between state, community, and market. A policy research report. 2001. Banco Mundial.

⁷⁷ Ver a ficha # 16. MERLET M. França. A SAFER, um mecanismo original de regulação dos mercados fundiários pelas organizações camponesas e o Estado.

- Intervenções nos outros mercados e, particularmente, no mercado financeiro. A mais importante e a mais diretamente ligada com nosso assunto é o crédito fundiário, que constitui um complemento imprescindível para a maioria dos mecanismos destinados a melhorar o funcionamento dos mercados fundiários. Na ausência de mecanismos de financiamento acessíveis para os produtores, a terra posta à venda só pode se comprada pelos mais ricos e pelos grandes proprietários de terras, o que provoca uma tendência à concentração de propriedade ⁷⁸.
- Uma política fiscal integrando impostos fundiários que constituem, in fine, a única maneira de poder compensar os efeitos de renda.
- Uma regulamentação das heranças ou dos regimes fiscais incitativos que os dirijam para um só beneficiado ⁷⁹.
- Um conjunto de auxílios específicos ligados a uma política das estruturas, instalação dos jovens agricultores, aposentadoria antecipada dos produtores idosos, mas estas medidas implicam que o Estado disponha de meios para implantar tal política.
- Ou mesmo a autorização de produzir em conformidade com uma política das estruturas.

Não se deve esquecer, também, as políticas ligadas às formas de arrendamento das quais já falamos a respeito ao tratar da garantia dos direitos dos produtores (regulamentação da parceria e dos arrendamentos, que encontramos na maior parte dos países europeus).

A separação da produção e da propriedade pode constituir uma outra maneira de administrar a estrutura fundiária, corrigindo os problemas ligados às transferências da terra de uma geração à outra ⁸⁰.

Enfim, apoios a regiões desfavorecidas são quase sempre necessários para alcançar um desenvolvimento homogêneo sobre o território de um país. Neste sentido, o exemplo dos Países Baixos é particularmente instrutivo. Este país, que dispõe de um sistema de gestão da estrutura fundiária no qual o Estado intervém de forma importante, ao lado das organizações profissionais, manteve até muito pouco tempo um sistema de preços regionais destinado a compensar as desigualdades de produtividade regionais, e sua agricultura tornou-se uma das mais produtivas da Europa ⁸¹.

Se estas políticas foram conduzidas, principalmente, pelos países desenvolvidos, elas são importantes, também, para os países em desenvolvimento. A Albânia, após uma redistribuição das terras tão radical como tinha sido feita na época da coletivização, precisa hoje de uma política de estruturas ⁸². A política de estruturas é igualmente tão fundamental nos outros países de bacia mediterrânea ⁸³.

⁷⁸ cuja importância é freqüentemente superior às divisões produzidas pelas heranças.

⁷⁹ como na Inglaterra.

⁸⁰ Ver por exemplo os Agrupamentos Fundiários Agrícolas (GFA) na França, como também a ficha # 17 de Jose Bové sobre a Sociedade Civil das Terras do Larzac, na segunda parte do caderno.

⁸¹ Ver a ficha # 15. S. DEVIENNE. Países Baixos: uma política agrícola intervencionista visando reduzir as desigualdades regionais.

⁸² Ver a ficha # 12. A. Civici. Albânia. Do coletivismo absoluto a uma radical divisão igual das terras.

⁸³ Poder-se consultar, a este respeito, os diferentes artigos do Caderno Opções Mediterrâneas # 36 publicado pelo Institut Agronomique Méditerranéen, Montpellier 1996. Por exemplo, Ohran Dogan et Bahri Cevik Les procédures du remembrement en Turquie. e dos mesmos autores La politique d'aménagement des structures de production en Turquie. Négib Bouderbala. Le morcellement de la propriété et de l'exploitation agricole au Maroc.

Quadro # 15 Alguns exemplos de políticas fundiárias na Europa Ocidental ⁸⁴

Todos os países da Europa Ocidental têm uma estrutura agrária fundada na produção familiar comercial. Como administraram suas estruturas de forma a permitir sua modernização e evitar a formação de grandes estruturas de produção capitalista ?

A comparação das situações da Dinamarca, dos Países Baixos ⁸⁵, da França, da Itália, da Espanha e do Portugal é muito interessante. Os países do Sul da Europa apresentavam, na sua parte meridional, uma estrutura agrária de latifúndio que exigiu a implantação de reformas agrárias. Vamos nos limitar, aqui, na consideração de seu território setentrional, onde a pequena produção dominava.

A participação das organizações de produtores parece ter constituído um fator essencial para o sucesso das políticas de estruturas. Ela foi muito mais importante nos países do Norte.

- Na Dinamarca, a política de controle das estruturas começou a implantar-se desde o século XVIII. A política agrícola apoiou-se "num campesinato muito bem organizado, enquadrado, disciplinado em "sindicatos agrícolas" (Land-boforeniger)", fundados para dirigir a luta visando a liberação política e econômica do campesinato, que impulsionaram, em seguida, a construção de um poderoso setor cooperativista.
- Nos Países Baixos, a Fundação para a Administração das terras, criada em 1950, atua de forma prioritária nas zonas de reordenamento do espaço rural, no âmbito; da política de incentivo à cessação de atividade, mas pouco no mercado livre. de 1953 a 1963, as vendas de terras agrícolas foram submetidas a um controle duplo (preços e compradores). O controle das parcerias foi mantido. A política agrícola é co-gestionada por organizações profissionais e o Estado.
- Na França, a política de estruturas, o estatuto do Arrendamento, as SAFERs puderam funcionar graças à co-gestão, Estado – Organizações Profissionais e impor-se por causa das lutas camponesas do pós-guerra.

Nos países do sul encontramos, também, políticas atendendo as mesmas aspirações, mas a fraqueza relativa das organizações camponesas, especialmente na Espanha, não permitiu alcançar os mesmos resultados. Os países do sul da Europa também procuraram explicitamente desenvolver a produção familiar. Encontramos em toda parte políticas de remembramento mais ou menos bem sucedidas e tentativas para garantir os direitos dos produtores proprietários de suas terras.

No Brasil, um certo número de políticas semelhantes começa a ser aplicada com a participação da poderosa organização camponesa CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Brasil) e do Estado. Elas incluem, entre outros componentes, a implantação de mecanismos de crédito fundiário ⁸⁶. Estes projetos, que se beneficiaram de apoios por parte do Banco Mundial, foram apresentados como projetos de substituição da reforma agrária, o que nós descrevemos como sendo "reforma agrária assistida pelo mercado". Eles permitem, sem dúvida, que as organizações camponesas adquiram uma nova e importante experiência na área das políticas fundiárias, mas não substituirão, em nada, a reforma agrária ⁸⁷.

Essas políticas de regulação dos mercados e de estruturas não são isentas de defeitos. Elas podem permitir problemas de corrupção e de distorções de naturezas diversas. O

⁸⁴ A partir de HERNANDEZ, Maria-Isabel. Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa occidental. España, Francia, Portugal, Italia, Dinamarca. RESAL. IRAM. Agosto de 2001.

⁸⁵ Ver ficha # 15. Segunda Parte do Caderno.

⁸⁶ Ver Reforma agrária, desenvolvimento e participação: uma discussão das transformações necessárias e possíveis. Antônio Márcio Buainain José Maria da Silveira Edson Teófilo (NEAD).

⁸⁷ Sua aplicação teve como consequência negativa aumentar as tensões entre as organizações camponesas, provocar uma viva oposição por parte de outras organizações tais como o Movimento dos Sem Terra (MST) que temem que isso somente sirva para desviar a atenção acerca da urgência da necessidade da reforma agrária no Brasil.

contexto europeu, sem dúvida, foi favorável à sua implantação por causa da história agrária específica do continente e porque, muitas vezes, foi na base de sistemas de co-gestão entre o Estado e as organizações camponesas que a regulação se implantou.

Mas, além desses limites, essas políticas continuam, mesmo assim, essenciais quando um país no qual a produção familiar é importante não dispõe mais de terras virgens suscetíveis de ser valorizadas. Mas, então, um certo número de condições é necessária para que elas possam se aplicar:

- Sem organizações sindicais e profissionais agrícolas fortes, representativas e democráticas é, em geral, difícil, até mesmo impossível.
- Sem uma política agrícola coerente que proteja as agriculturas familiares dos efeitos dramáticos de sua colocação em concorrência com outras agriculturas, que produzem, por razões que não têm nada a ver com eficiência econômica, a custos incomparavelmente mais baixos, também é impossível.

C. Terceira questão: reconhecimento das diversidades culturais e históricas e gestão dos territórios

O exame dos dois primeiros assuntos, o do reconhecimento dos direitos sobre a terra e o da otimização do acesso à terra, nos levou a nos questionarmos a respeito, nos dois casos, do problema do governo local, ou em outras palavras da capacidade das populações em estabelecer regras permitindo administrar de uma forma sustentável e socialmente satisfatórias os recursos naturais e a terra. Este terceiro assunto retoma o tema relativo à governança, ampliando também a abordagem.

Por tratar-se de um assunto fundamental que ultrapassa o que está em jogo nos dois primeiros assuntos estimamos que seria necessário tratá-lo à parte. Entretanto, no âmbito deste caderno, só podemos abordar o tema de uma forma rápida. Pelo sua grande complexidade e seu caráter muito sensível no plano social e político seria bom poder tratá-lo num espaço muito mais importante. Então, só faremos aqui, uma curta introdução ao debate, esperando poder aprofundar num trabalho posterior.

Reconhecimento e delimitação dos territórios indígenas

A idéia da necessidade do reconhecimento dos Povos Indígenas e de seus direitos sobre seus territórios ancestrais ganhou força, aos poucos, ao longo das últimas décadas. O artigo 14 da convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho ⁸⁸, adotado em junho de 1989 em Genebra, é claro neste ponto: ela obriga os países signatários a reconhecer e proteger os direitos de propriedade ou de uso dos povos indígenas sobre as terras que eles ocupam tradicionalmente ⁸⁹.

As instituições internacionais dão apoio a um certo número de projetos visando a delimitação dos territórios indígenas ⁹⁰. Um certo número de países começa a reconhecer os direitos dos povos indígenas sobre grandes extensões de terras, com modalidades diversas e graus de autonomia muito diferentes ⁹¹. De uma forma geral, a questão dos territórios indígenas continua atualmente na origem de inúmeros conflitos e, com muita frequência, a forma como os regulamentos específicos e aqueles correlacionados à terra são definidos não leva em consideração as evoluções e os verdadeiros interesses dos habitantes. O grau de autonomia dado à populações permanece, freqüentemente, insuficiente, da mesma forma que os apoios que lhes permitiriam melhor se estruturar e modernizar suas formas de governo.

⁸⁸ Esta convenção só foi ratificada por 14 países no ano 2000.

⁸⁹ Mas não é verdadeiramente em termos de direitos de propriedade e de uso que convém raciocinar neste caso. A recomendação contida neste mesmo artigo 14, a fim de zelar para proteger também o acesso dos indígenas às terras que não são exclusivamente ocupadas pelos mesmos, mas que usam para suas atividades tradicionais e sua sobrevivência, com uma menção específica para os povos nômades e os agricultores itinerantes, não fornece muito mais elementos para poder avançar

⁹⁰ O Banco Mundial, por exemplo, reserva um lugar importante à delimitação das terras indígenas no seu projeto sobre a terra na Nicarágua. Mas o regime sobre as terras das comunidades indígenas neste país, como em muitos outros, permanece definido de uma forma bastante insatisfatória.

⁹¹ O Panamá tem, por exemplo, um estatuto particular no que diz respeito aos territórios indígenas que ele reconhece (comarcas). Ver também a experiência canadense. A lei INRA na Bolívia reconhece os direitos dos povos indígenas sobre suas terras comunitárias de origem, mas sua aplicação causou uma série de problemas.

Reconhecimento da diversidade cultural

A ligação entre um grupo étnico e um território ancestral é, freqüentemente, complexa e vários grupos sociais ou étnico podem ter direitos sobre um mesmo território.

O exemplo da articulação entre os pastores nômades, (Peuhls, Touaregs, em particular) e os agricultores do Sul do Saara ilustra bem as situações deste tipo. André Marty, na ficha # 2 da segunda parte desde caderno, apresenta a dificuldade das sociedades pastorais em ser reconhecidas verdadeiramente na sua diferença. A definição de um território não pode, aqui, ser feita de forma simples, traçando limites claros e precisos. Os percursos evoluem segundo as características climáticas. Os direitos de acesso às pastagens e à água são compartilhados e novas complementaridades entre pastores nômades e agricultores sedentários devem ser encontradas permanentemente.

Um problema mais geral de governança local

A reflexão que nós realizamos nos leva, naturalmente, a não considerar a reivindicação territorial dos povos indígenas como sendo de natureza diferente das necessidades das populações que não se definem como sendo indígenas.

Em todos os casos, que se trate de "minorias" étnicas ou de populações mestiças ou pertencentes aos grupos majoritários dominantes, constatamos a necessidade de níveis intermediários de gestão da estrutura fundiária e dos recursos e, portanto, de uma governança local efetiva.

A diferença fundamental é que os grupos indígenas conservaram, pelo fato de sua cultura própria, de suas lutas para existir, uma consciência aguçada de sua diferença e de seus próprios valores. Souberam, freqüentemente, conservar regras sociais internas, mecanismos de resoluções de conflitos, costumes e usos constituindo um capital social visível, podendo ser reconhecido como tal, não só por eles próprios, mas também pelos demais grupos sociais. Se, como sublinhamos, esses sistemas específicos de organização social e de pensamento, esses mecanismos de poder local originais e "tradicionais" nem sempre conseguem adaptar-se às mudanças do meio social e econômico de maneira suficientemente rápida, eles existem e servem como base para o combate pelo seu reconhecimento. A situação é mais complexa nos casos das sociedades mestiças que não podem ligar-se a uma cultura e uma estrutura social tradicional.

Há também "costumes e usos", regras aceitas localmente por todos, mecanismos de mediação dos conflitos nas sociedades rurais que não reivindicam sua ligação a um grupo indígena particular, mas têm um maior grau de dificuldade para seu reconhecimento.

Neste sentido, a necessidade de criar ou de recriar, em nível local, mecanismos de governança é geral. Em todos os casos, vimos que uma parte dos direitos sobre a terra não pode ser individualizada, nem transformada numa mercadoria. Esta parte comum, que varia segundo as culturas e a história da cada população, constitui a base do "território" no qual uma população deve poder exercer seu controle, ditando políticas específicas. Mas, se essa "autonomia" relativa articula-se segundo os casos de formas muito diversas com níveis mais elevados, os Estados, e com instâncias em construção juntando vários Estados (e pode ir até a escala do planeta inteiro), nós vimos que sua existência é sempre necessária.

Propostas

As propostas seguintes não têm caráter definitivo. Elas são dinâmicas e evoluirão em função do que for trazido, dos comentários, das críticas que serão formuladas sobre o caderno.

Elas também não são apresentadas numa ordem de importância, as prioridades não sendo as mesmas nas diferentes regiões do mundo. Todas são, entretanto, de uma forma ou outra, interessantes a considerar na maioria das situações, com nuances e adaptações caso por caso.

A. Quatro propostas fundamentais

1. Enfatizar a necessidade da reforma agrária em caso de forte desigualdade de acesso à terra

Em todos os países onde a distribuição da terra é muito desigual, convém instituir a reforma agrária como uma política pública necessária e primordial e buscar sistematicamente a melhoria dos processos de reforma agrária, a fim de não perder oportunidades oferecidas por contextos favoráveis à sua implantação.

A reforma agrária fazia parte, entre 1960 e 1980, de políticas que eram freqüentemente apoiadas pelos órgãos de cooperação e as instituições internacionais. Em todas as regiões do mundo nas quais a estrutura agrária era muito polarizada, na América Latina, na Ásia do Sudeste, na África Austral, ela era reconhecida como sendo necessária. Hoje, em parte pelo fato dos limites e do custo das reformas agrárias, freqüentemente conduzidas de forma imperfeita e insuficiente, em parte pelo fato da nítida diminuição do peso relativo da população rural em relação à população urbana, a reforma agrária é muitas vezes considerada como não sendo mais de atualidade. Se o Banco Mundial reconhece na teoria em certas publicações que as reformas agrárias são ainda necessárias, os programas que ele e as outras instituições financeiras internacionais ajudam hoje não têm mais o objetivo de transformar profunda e rapidamente a estrutura agrária.

Porém, cada vez que a distribuição da terra é desigual (como, por exemplo, no Brasil, no Zimbábwe, na África do Sul, ...), uma intervenção rápida e eficiente impulsionada pelo governo para redistribuir a terra aos pequenos e médios produtores (muitas vezes os mais capacitados a valorizá-la segundo o interesse das maiorias) é mais do que nunca necessária e urgente. A reforma agrária constitui, então, a primeira política pública a ser implantada nas estratégias de luta contra a pobreza. De fato, a grande massa de pobres é constituída por camponeses e antigos camponeses que não dispõem mais de meios suficientes para sua sobrevivência. Os contingentes crescentes de indigentes são alimentados, constantemente, pela ruína do campesinato no mundo. Quando existem grandes extensões de terras usadas de forma extensiva e um grande número de camponeses pobres que não têm acesso à superfícies que lhes permitiriam construir um processo de desenvolvimento sustentável, a primeira medida a ser tomada, antes de qualquer outra, é lhes permitir o acesso à terra e, então, fazer uma reforma agrária.

Mas, as reformas agrárias a ser implantadas devem obrigatoriamente levar em conta as experiências anteriores e não simplesmente repetir os esquemas do passado. Os contextos políticos favoráveis à implantação de reformas agrárias são relativamente pouco freqüentes, já que necessitam de correlações de forças, internas ou externas, capazes de poder enfrentar os interesses dos latifúndios, os quais desempenham, muitas vezes, um papel importante no seio dos grupos no poder. Além disso, estas condições

favoráveis, quando existem, são muitas vezes efêmeras. Então, é importante não perder as oportunidades históricas que se apresentam. Daí, a importância de procurar sistematicamente melhorar os processo de reforma agrária, tornando seu impacto de redistribuição fundiária irreversível a curto prazo.

Esta melhoria passa, antes de tudo, por um PAPEL PROTAGONISTA DAS ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES e implica:

- **a melhoria da dinâmica de implantação das políticas de reforma agrária**, procurando acumular de forma gradativa os apoios das diferentes camadas sociais, enquanto que, pouco a pouco, enfraquecem os setores hostis à reforma. Trata-se de um ponto essencial sem o qual as transformações abortam rapidamente.
- **uma revisão das relações entre o coletivo e o individual, construindo mecanismos adaptados de gestão social da terra dando, ao mesmo tempo, segurança aos produtores individuais.**

A coletivização da produção, freqüentemente, inibe as mudanças nos sistemas de produção e nas relações de poder. A aceitação implícita da propriedade absoluta como única referência leva a raciocinar em termos de coletivo ou de individual, enquanto que é através de combinações de direitos individuais e de direitos coletivos que podem ser construídos sistemas viáveis. Garantir a posse da terra aos produtores individuais que nascem com a reforma e construir novas modalidades de gestão coletiva, no que diz respeito aos direitos comunitários sobre essa mesma terra constituem, então, dois processos fundamentais que devemos desenvolver simultaneamente.

- **o preparo, desde o início da implantação da reforma agrária, do "pós reforma agrária", evitando a constituição de um setor reformado afastado da realidade dos demais pequenos produtores.**

A reforma agrária é uma política pública, uma intervenção enérgica do Estado num momento determinado. Todavia, não pode deixar seu futuro depender só da vontade dos sucessivos governos. A criação de um setor reformado, com regras específicas, dependendo em grande parte de intervenções paternalistas por parte do governo e a existência de organizações camponesas específicas do setor reformado levaram, quase sempre, a uma fragilidade extrema das conquistas das transformações agrárias (ver os exemplos da Nicarágua e de Honduras).

Se ajudas específicas podem ser totalmente justificadas no que diz respeito aos produtores beneficiários da reforma agrária, é implementando, o mais rápido possível, políticas agrícolas comuns ao setor reformado e ao setor de pequenos e médios produtores e, sobretudo, construindo organizações camponesas capazes de gerir de forma coerente as lutas desse diferentes setores, que se pode evitar o desabamento das conquistas da reforma agrária no caso de mudança brusca na relações de forças políticas.

- **a criação de capacidades locais de gestão da terra, sem esperar o fim do processo de reforma**

Atendendo à mesma preocupação, convém, em vez de abstrair completamente o setor reformado do mercado dos direitos sobre a terra, preparar com suficientemente antecedência as evoluções que virão após a reforma agrária. As unidades do setor reformado precisam também de modificações para o acesso à terra. Em vez dessas modificações serem o resultado da regulamentos gerados pelos Institutos de Reforma Agrária, torna-se necessário construir capacidades locais que possam apreender a exercer diversas modalidades de regulação do mercado da terra (inclusive o mercado de locações em certos casos). As organizações camponesas devem conceber, organizar e apreender a conduzir esses modos de regulação, numa articulação crescente com os produtores dos entornos.

- **a articulação da reforma agrária com uma política agrícola que permita o desenvolvimento da produção camponesa**

Trata-se de um ponto essencial. Se a reforma agrária como redistribuição fundiária constitui um primeiro passo essencial, ela somente será bem sucedida se as novas unidades de produção dispuserem de condições econômicas satisfatórias para produzir.

Vimos que a produção familiar só expressa seu potencial se políticas públicas adequadas lhe permitem consolidar-se e modernizar-se. Isto é particularmente verdadeiro para unidades de produções frágeis que nascem de um processo radical de reforma agrária. A proteção nas fronteiras dos produtos-chaves de maneira a evitar a colocação em concorrência com produtores com níveis de produtividade muito mais altos, uma política de mecanização e de modernização que não substitua de imediato a força de trabalho por máquinas, como foi o caso em Taiwan, constituem elementos essenciais sem os quais não será possível colher os frutos da reforma. Outras políticas podem representar um papel complementar importante, tais como uma política de qualidade dos produtos, uma política de compensação para as zonas desfavorecidas, etc..

2. Regular os mercados fundiários e gerar as estruturas fundiárias

Onde as desigualdades fundiárias são menores é necessário implantar "políticas de estruturas" e mecanismos de regulação dos mercados fundiários.

Esta proposta aplica-se aos países que não precisam de uma "reforma agrária" propriamente dita, de uma redistribuição rápida da terra com o auxílio do Estado. Ela é da mesma forma válida para aqueles países que acabam de realizar uma reforma agrária. Nestes dois casos é preciso gerir a evolução das estruturas agrárias de forma e permitir a modernização das unidades camponesas e sabemos que o mercado, sozinho, não garante esse processo.

Chama-se políticas de estruturas, as políticas públicas destinadas a corrigir o funcionamento do mercado fundiário e a permitir que a evolução da estrutura agrária esteja em harmonia com o interesse das maiorias. Tanto quanto a reforma agrária, as políticas de estruturas permitem que a terra preencha a função social a ela atribuída num determinado momento. Isto implica que os produtores e as instituições públicas entrem num acordo sobre os tipos de unidades agrícolas que é desejável ter em cada região, em termo de tamanho e de sistemas de produção, a fim de criar as condições para que um número tão grande quanto possível delas seja viável economicamente e possa modernizar-se progressivamente.

Aqui também, como para as políticas de reforma agrária, a existência de **ORGANIZAÇÕES CAMPONESAS FORTES, DEMOCRÁTICAS E REPRESENTATIVAS** das camadas majoritárias de produtores é absolutamente essencial (ver, por exemplo, as experiências dos Países Baixos, da Dinamarca, de Taiwan, da França)

O leque de medidas possíveis é amplo, mas algumas são dispendiosas e estão fora do alcance dos países pobres. Assinalemos a importância daquelas que podem ser implantadas praticamente em qualquer lugar:

- **Medidas fiscais** que taxam a grande propriedade, o uso excessivamente extensivo do solo e sua utilização degradadora dos recursos naturais
- **Medidas de regulação e de melhoria dos mercados fundiários** que podem passar por mecanismos de co-gestão do mercado fundiário entre o Estado e as organizações de produtores (um pouco como as SAFER na França), bancos de terra, facilidades de crédito fundiário para aqueles que não têm acesso a um financiamento de longo prazo para comprar terra. Essas intervenções são complexas. Elas exigem um acompanhamento permanente do mercado fundiário e a possibilidades de adaptar, se necessário, os dispositivos.

- Políticas que facilitem o **remembramento** das parcelas de terra dos camponeses, quando a dispersão extrema das mesmas bloqueia a modernização.

Mas, além dessas medidas visando adaptar os sistemas fundiários existentes em regime de pequena propriedade, importa também **garantir o direito dos produtores em trabalhar a terra, independentemente do direito de propriedade**. É, com efeito, uma das únicas formas para resolver os problemas postos pelas heranças igualitárias entre gerações próprias da economia camponesa.

- a **garantia dos direitos dos arrendatários**, parceiros ou daqueles que têm direito sobre a terra, mas não são proprietários constitui uma política fundiária muito interessante e que se revelou eficiente em certos contextos. Ela passa, claro, por uma legislação adequada, mas esta não é suficiente em nenhum momento. Essas políticas só poderão ser efetivas se existir organizações camponesas fortes capazes de lutar para que tais leis sejam votadas e para exigir sua aplicação. Será preciso, à vezes, estabelecer jurisdições específicas para que os camponeses possam ter acesso à justiça sobre temas tão delicados.
- a **criação de instâncias específicas que sejam proprietárias da terra** (e cujo estatuto legal pode assumir diversas formas: sociedades de acionistas, agrupamentos fundiários, cooperativas, ...) e que coloquem à disposição dos produtores as terras que eles precisam sob forma de locação. Pode ser um caminho interessante sob condição, é claro, que os direitos dos produtores sejam garantidos e que esses produtores correspondam às formas de produção que se deseja promover.

3. Descentralizar em grande parte os mecanismos de administração dos direitos individuais sobre a terra

Os programas da cooperação internacional destinam centenas de milhões de dólares à constituição de sistemas nacionais de cadastro e de registro da propriedade, afirmando que a única maneira de garantir os direitos dos produtores é dando-lhes títulos de propriedade, e que estes permitirão reativar os investimentos e poderão ser usados como garantia para obter créditos.

A maior parte destes esforços é inútil no que diz respeito aos pequenos produtores, pelo custo das operações e da inexistência de mecanismos locais de atualização dos direitos. Em alguns anos, esses registros e cadastros não representam mais a realidade dos direitos dos pequenos produtores.

Mas, tem ainda problemas mais sérios. Vimos que freqüentemente os processos de reconhecimento dos direitos são calcados no sistema Torrens, concebido na época colonial, e que numerosos beneficiários podem então ficar espoliados no momento do estabelecimento dos Cadastros e dos Registros. A implantação de sistemas adaptados às situações de muitos países em desenvolvimento, como os planos fundiários na África do Oeste, por exemplo, tenta romper com este sistema de matrícula vertical, mas choca-se com um certo número de dificuldades e as resistências são múltiplas.

Então, convém combater com força a idéia de que a garantia dos direitos só passa pela aquisição da propriedade, mais ainda, o fato que a propriedade do solo seja absoluta.

A descentralização dos mecanismos de administração dos direitos no âmbito das municipalidades, de organizações de produtores, de organizações indígenas e tradicionais costumeiras, ou de instâncias adequadas constitui uma prioridade e uma condição para que os sistemas de cadastros e de registros em nível nacional sejam viáveis e que os direitos de todos os usuários possam ser atualizados a um custo razoável.

É a participação e a existência de testemunhas cuja probidade é reconhecida em nível local e não a precisão de um sistema de localização por satélite que pode estabelecer, em última instância, onde se encontram os limites das áreas. É preciso, para isso, instituições locais reconhecidas que possam validar os direitos de cada um.

Para evitar recorrer à justiça formal, sempre lenta e dispendiosa, muitas vezes ineficiente

e corrompida, é preciso **combinar essas funções de pura administração dos direitos com outras funções de resolução de conflitos e de mediação**, adaptadas às exigências atuais que podem tomar formas institucionais diferentes.

Em certas situações, segundo modalidades que devem ser adaptadas à cada caso, pode ser extremamente útil proceder, em primeiro lugar, a uma "matricula" dos direitos das instâncias coletivas e não só os dos indivíduos. Todavia, estes direitos não se reduzem, in fine, a direitos de propriedade no sentido ocidental da palavra, o que nos leva à quarta proposta.

4. Construir instancias de gestão dos recursos comuns na escala do território

Além dos direitos sobre a terra no sentido estrito, trata-se de poder gerar um conjunto de bens comuns e poder levar em conta direitos múltiplos num mesmo espaço. Não mais do que a reforma agrária, a gestão sustentável dos recursos naturais (madeira, água, biodiversidade) não pode ser garantida unicamente de maneira descendente a partir das instituições do Estado.

A construção dessas instâncias participativas de gestão dos recursos dos diferentes territórios deveria então, constituir um dos eixos de trabalho para os próximos anos e isso não somente nos territórios ditos indígenas, mas em todo lugar.

É um desafio indissociável hoje da implantação de políticas fundiárias. Necessita, inclusive, de mecanismos da mesma natureza que aqueles que evocamos nos pontos anteriores, melhor capacidade da sociedade em estabelecer e aplicar as políticas de gestão dos recursos comuns.

B. Como fazer para que estas propostas sejam aplicadas ?

Para que estas propostas possam tornar-se efetivas, um certo número de ações é necessária. Não se trata de receitas: não se faz uma "boa" reforma agrária só porque "sabe-se" como fazer. Trata-se de mecanismos e estratégias que, a termo, pretendem *mudar as relações das forças presentes*. Desde então, as organizações camponesas estão de imediato no centro destas propostas, que apresentaremos em 5 pontos.

1. Constituir redes de troca de experiências entre organizações camponesas

A constituição de redes de troca de experiências entre organizações camponesas e indígenas, com um apoio pontual de pesquisadores e de especialistas, constitui uma necessidade para que cada um possa se conscientizar das múltiplas facetas dos problemas e para poder melhor tirar os ensinamentos da experiência acumulada em nível mundial. Trata-se, de certo modo, de globalizar os saberes com o objetivo de poder, depois, melhor globalizar as lutas.

2. Formação e pesquisa - ação sobre as questões fundiárias com os produtores e os demais habitantes rurais

É conveniente implantar programas de educação e de formação dos produtores e dos demais moradores rurais sobre as questões fundiárias e criar as condições para que processos de pesquisa ação sobre esse tema ajudem a orientar as lutas camponesas sobre os novos desafios e elaborar novas políticas públicas melhor adaptadas.

- A formação dos produtores e dos habitantes rurais sobre a importância estratégica das questões fundiárias em relação ao futuro das sociedades no seu conjunto constitui uma necessidade real, atualmente necessária para permitir que esses atores se conscientizem sobre os desafios de suas lutas.
- A concepção de métodos de pesquisa ação sobre esse tema, sempre politicamente

delicado, constitui uma etapa incontornável nesse processo. As lutas dos camponeses, dos indígenas, dos rurais (e de outros setores aliados) devem, para conseguir convencer da possibilidade de realizar os projetos alternativos evocados, poder apoiar-se em projetos pilotos, em experiências que permitam fazer evoluir as relações de força e construir em grande escala as diferentes formas necessárias de estruturação social (capital social)

- Por consequência, os métodos de lutas deverão evoluir já que não se trata mais, doravante, de contentar-se a exigir do Estado, mas juntos poder construir alternativas.

3. Realizar atividades de lobby para influenciar os financiadores e os dirigentes

Um trabalho de lobby sobre as instituições financeiras internacionais, as cooperações bilaterais e multilaterais é necessário para obter espaços e recursos propícios à inovação e à implantação de políticas diferentes daquelas atualmente promovidas.

4. Construir novas alianças

A construção de alianças fora do meio camponês e indígena sobre temas do interesse direto das populações urbanas, muitas vezes, majoritárias hoje em muitos países (qualidade da alimentação, meio ambiente, gestão do meio rural, ligação entre pobreza urbana e a remuneração precária do trabalho camponês) parece hoje indispensável para fazer avançar as proposições anteriores sobre a gestão da estrutura fundiária.

De fato, estas propostas não dizem respeito só aos camponeses e aos rurais, mas à sociedade humana no seu conjunto, na procura de um desenvolvimento sustentável.

5. Fazer a associação entre a questão fundiária e a luta contra a pobreza e as desigualdades⁹²

A inserção da questão fundiária nas agendas de discussão dos problemas planetários deve fazer-se sublinhando as ligações fundamentais com as causas da pobreza no mundo.

Sem reforma agrária, sem políticas agrícolas favoráveis à pequena produção camponesa, não será possível nem erradicar a pobreza, nem chegar a uma gestão sustentável dos recursos naturais do planeta.

⁹² A International Land Coalition, criada pela Conferência de 1995 sobre a fome e a pobreza, e patrocinada pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), tem como missão lembrar a necessidade de inscrever as medidas a favor dos camponeses sem terra no programa dos organismos nacionais e internacionais. Ver <http://www.landcoalition.org/>