

Ademir Antonio Cazella<sup>1</sup>  
Yannick Sencébé<sup>2</sup>

## *Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro*

### **Introdução**

A experiência francesa em matéria de políticas públicas para a agricultura familiar representa uma fonte de reflexão para países que, como o Brasil, iniciaram de forma tardia um processo de reconhecimento sociopolítico e econômico desse segmento social. É possível apreender, por exemplo, as principais dificuldades, os embates sociopolíticos e teóricos, e os desvios sofridos ao longo dos anos entre o ideal concebido e os resultados alcançados pelas políticas públicas. Além disso, a atual conjuntura de crise agroalimentar, energética e socioambiental é propícia para se pensar em novos modelos e ajustar velhas condutas que, por vezes, não respondem mais às exigências e expectativas contemporâneas. Esse é o caso no Brasil em torno da polêmica que cerca o tema da reforma agrária.

No início dos anos 1990, o governo brasileiro adotou uma política de crédito fundiário, atualmente denominada Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). Esse Programa tem por objetivo a aquisição de estabelecimentos agrícolas para beneficiar famílias de agricultores, seja de forma individual em pequenas áreas, seja em grupos em unidades maiores. Não obstante o pouco engajamento dos movimentos sociais no processo de concepção e gestão dessa política constata-se resultados significativos em alguns estados. Ela representa cerca

---

<sup>1</sup> Professor da Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. E-mail: acazella@cca.ufsc.br.

<sup>2</sup> Professora do Institut National Supérieur des Sciences Agronomiques, de l'Alimentation et de l'Environnement (Agrosup Dijon – França). E-mail: yannick.sencobe@dijon.infra.fr.

de 10% do total de agricultores beneficiados por políticas de reforma agrária e atinge quase dois terços em estados com fronteiras agrícolas esgotadas (CAZELLA, 2011).

Como se trata de uma iniciativa recente, com pouca tradição das instituições públicas e da sociedade civil nessa área, seu processo de gestão carece de ajustes e aperfeiçoamentos. O objetivo deste artigo consiste em analisar duas experiências francesas de reorganização fundiária: i) as Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (SAFER), existentes há mais de 50 anos, que consistem numa iniciativa de cogestão entre Estado e as principais Organizações Profissionais Agrícolas (OPA); ii) a Associação *Terre de Liens* instituída na última década por organizações que criticam o modelo de desenvolvimento agrícola hegemônico e as normas restritivas de acesso a terra. Para tanto buscam estabelecer parcerias (elos) entre consumidores, proprietários de terras e candidatos a agricultores ou produtores que desejam promover uma reestruturação na sua unidade agrícola. As origens dessas organizações, suas fragilidades, contradições, limitações e, principalmente, seu conhecimento técnico acumulado podem servir de referência para o aprimoramento, no Brasil, de políticas de ordenamento territorial e fundiário e, em particular, do Programa de Crédito Fundiário.

O artigo está estruturado em três partes. Na primeira analisa-se a experiência de cogestão do processo iniciado no pós-guerra de promoção do modelo de unidades agrícolas familiares de tamanho médio que teve a SAFER como principal instrumento operacional. Na segunda busca-se compreender o surgimento recente da Associação *Terre de Liens* que procura se contrapor à tendência de redução crescente do número de estabelecimentos agrícolas e à prioridade das políticas públicas em promover a todo custo a produtividade agrícola. Por fim, a título de conclusão são apontadas algumas questões dessas experiências consideradas pertinentes para se pensar o caso brasileiro.

### **SAFER: da modernização agrícola ao ordenamento territorial?**

No século XIX, a população francesa era na sua maioria camponesa, sem que isso lhe garantisse a autossuficiência alimentar. Atualmente, os agricultores são socialmente minoritários, mas o país é o segundo agroexportador mundial, depois dos EUA. Dos 2,3 milhões de estabelecimentos agrícolas de 1955 restam cerca de 500 mil na atualidade.

A modernização rápida e intensiva da agricultura no pós-guerra contou com uma importante aliança política entre governo e repre-

sentantes do sindicalismo unitário da época, principalmente da sua ala jovem – *Centre National des Jeunes Agriculteurs* (CNJA). Essa aliança possibilitou, por exemplo, que o governo definisse, no final dos anos 1960, a unidade agrícola viável como sendo aquela com área superior a 22 ha. As prioridades das políticas públicas se voltaram para essas unidades e aquelas inferiores a 15,4 ha não tiveram mais acesso ao crédito agrícola (MARESCA, 1983; GERVAIS *et al.*, 1977).

As SAFER foram concebidas com a missão de melhorar as estruturas dos estabelecimentos agrícolas, aumentar suas áreas e facilitar a instalação de novos agricultores. Essas sociedades estão habilitadas a adquirir, trocar ou revender terras agrícolas. A atribuição do direito de preempção (preferência de compra) lhes outorga o papel de comprador preferencial de terras, embora de caráter provisório, já que devem definir quem será o novo proprietário num prazo de cinco anos. A essa preferência de compra acrescenta-se a possibilidade de questionar o valor da terra, mesmo que outros compradores estejam dispostos a pagar um montante maior. Para que isso possa funcionar, qualquer venda de terras agrícolas deve ser objeto de uma notificação à SAFER departamental<sup>3</sup> pelos responsáveis de cartórios de registro de imóveis. Essa obrigatoriedade de informação torna essa instituição um observatório privilegiado do mercado fundiário.

Mesmo que na atualidade haja controvérsias entre pesquisadores e gestores públicos sobre a eficácia dessa estrutura em relação aos seus propósitos originais, o fato é que as SAFER estão presentes em todo o território francês graças a uma organização descentralizada, que integra diversas instituições implicadas com o tema do desenvolvimento rural<sup>4</sup>.

### ***Um instrumento de modernização agrícola: a criação das SAFER***

As SAFER são fruto de uma articulação entre setores da elite do governo e do sindicalismo agrícola realizada nos anos 1950. O movimento sindical da época cobrava do governo uma política pública que promovesse a reorganização fundiária e controlasse o processo de concentração de terras iniciado no pós-guerra: em 1954, 73% dos agricultores dispunham, em média, de menos de 20 ha, enquanto o restante desfrutava de 60% das terras agricultáveis.

---

<sup>3</sup> A França possui 22 Regiões e 95 Departamentos metropolitanos, além de nove Regiões e quatro Departamentos localizados fora da zona metropolitana.

<sup>4</sup> A elaboração dos tópicos seguintes sobre as SAFER se baseia, em grande parte, no estudo de Sencébé (2011).

Assim, a Sociedade Central de Ordenamento Fundiário Rural (SCAFR) foi constituída com a participação de uma dezena de organizações do meio agrícola e com o apoio financeiro do Ministério da Agricultura e do Comissariado de Planejamento. A SCAFRA deu origem às SAFER, instituídas por lei em 1960. Essas sociedades representam uma das peças da chamada “política de estruturas”, que buscava reestruturar a intervenção pública em relação à política precedente de subsídios de preços aos produtos agropecuários. A ênfase consistiu em favorecer uma completa reorganização das estruturas agrícolas, a começar pela malha fundiária: indenizações de saída dos agricultores mais idosos e menos aptos a se modernizar, redistribuição de terras aos jovens candidatos a se instalar como agricultores ou aqueles desejosos de aumentar o tamanho do seu estabelecimento, controle do processo de acumulação de terras por meio da obrigação de obter uma autorização junto a uma comissão departamental para explorar mais terras (comissão de estruturas). A política de *“contrôle des structures”* foi uma medida extremamente importante para a eficácia das SAFER, pois as ações se complementavam: essas sociedades efetuavam o controle das propriedades das terras e a comissão de estruturas acompanhava a utilização das terras.

Essa política ambiciosa se apoiou no modelo de estabelecimento agrícola gerido por duas unidades de trabalho. Isso significava que as SAFER deveriam privilegiar a constituição de unidades agrícolas familiares médias em detrimento, ao mesmo tempo, das múltiplas e pequenas unidades camponesas e das grandes propriedades. Segundo Madec (1965), diretor de estudos da SCAFRA, essa orientação contava com amplo apoio do movimento sindical dos jovens agricultores, que defendiam políticas de justiça social, opondo-se ao aumento descontrolado do tamanho de muitos estabelecimentos iniciados no pós-guerra.

As SAFER são portadoras, no entanto, de uma ambivalência própria da época em que foram criadas. A política de reestruturação fundiária seria conduzida pelo governo ou pela profissão agrícola? A análise jurídica evidencia que “elas são incumbidas de uma atividade de serviço público que poderia ser exercida pela ação direta do Ministério da Agricultura” (SABOURIN, 1970). Trata-se de uma sociedade de direito privado, composta de representantes da agricultura e das coletividades territoriais (região, departamento e municípios). O legislador previu o controle tutelar sobre as SAFER de dois representantes de governo, como forma de precaução: o diretor dos serviços fiscais do Ministério das Finanças e o diretor regional da agricultura do ministério correspondente.

A criação das SAFER representou um verdadeiro sismo jurídico e político ao conflitar, do ponto de vista da legislação, com dispositivos do Código Civil, que definem o direito de propriedade privada (BUCHOU *et al.*, 1999). De maneira muito sutil, o legislador inseriu uma limitação desse direito sem provocar questionamentos de fundo. A intervenção das SAFER pode ir até o limite de suspender esse direito em caso de preempção e de estocagem de terras, desde que se observe a obrigação de retroceder as terras adquiridas por meio desse mecanismo, dentro de um prazo de cinco anos, a outros agricultores ou a usos alternativos. As SAFER atribuem um estatuto de bem público às terras assim adquiridas, que serão retiradas do mercado por um tempo analisadas sob diversos aspectos, para então serem objeto de discussão e divulgação a eventuais interessados em adquiri-las. Essas sociedades têm o poder de escolher os proprietários de terras agrícolas e, portanto, de influenciar de forma considerável a estrutura social da propriedade fundiária (PISANI, 2009)<sup>5</sup>.

Por obrigação, os responsáveis de cartórios de registro de imóveis devem notificar as SAFER de todo projeto de venda de terras agrícolas, indicando precisamente a natureza do imóvel, o preço de venda e a identidade do comprador. Esse acesso à informação do mercado regional de terras lhes confere um acompanhamento preciso e exaustivo da evolução do mercado, dos preços e dos volumes de negócios, mas igualmente dos diferentes segmentos desse mercado. Além disso, elas têm um poder especial sobre as transações fundiárias graças ao direito de preempção.

Num prazo de dois meses após a notificação do tabelião, as SAFER podem reivindicar o posto de comprador, sendo o proprietário da terra obrigado a aceitar vender seu bem para a sociedade. Alguns dispositivos legais limitam, entretanto, esse direito. Ele somente é exercido sobre terras livremente colocadas à venda, não podendo se confundir com um direito de expropriação. Ele não é utilizado quando os compradores são membros próximos da família do proprietário ou arrendatários da terra em negociação. O direito de preempção pode, também, ser objeto de voto da parte dos dois comissários do governo, que dispõem de um

---

<sup>5</sup> Esse autor foi ministro da Agricultura em 1962 e um dos principais defensores do direito de preempção diante da forte resistência dos parlamentares em aprovar essa medida. Seu livro de 1977 foi reeditado em 2009 com um prefácio do editor que sublinha a sua atualidade diante da “artificialização” (utilização para outras finalidades) das terras agrícolas, que se tornaram “um objeto especulativo sem precedente e em todo mundo, hipotecando de forma decisiva o futuro da humanidade”.

mês para se posicionar. As SAFER possuem outra forma de influenciar o mercado de terras por meio do direito de requerer uma revisão dos preços das terras colocadas à venda. Durante o tempo de estocagem das terras, elas têm o direito de arrendá-las temporariamente.

A organização interna para que essas operações sejam executadas é bastante complexa e não existe uma atuação territorial homogênea (LACHAUD, 1998). No plano nacional, duas instâncias federam essas sociedades. A já mencionada SCAFR, que tem a missão de apoiar a Federação Nacional das SAFER (FNSAFER), responsável por definir as grandes orientações da organização, por meio do seu conselho de administração formado pelos presidentes das SAFER e, principalmente, do seu congresso anual. As SAFER são autônomas em relação à gestão e definição das suas políticas. Na esfera financeira, enquanto sociedades anônimas sem fins lucrativos, devem equilibrar suas contas, sendo a remuneração do seu capital limitado por lei a 5%. A subvenção do Estado tem diminuído gradativamente, passando de 31% em 1984 para 10% do seu orçamento na atualidade. Essa situação explica algumas fusões de SAFER, visando diminuir os custos de funcionamento. O principal do seu orçamento vem das taxas cobradas dos beneficiários sobre as transações.

A particularidade gerencial das SAFER reside na composição do Conselho de Administração (CA) e na natureza dos seus membros. As principais organizações profissionais agrícolas se fazem representar, mas as Câmaras de Agricultura<sup>6</sup> ocupam a maior parte dos postos. Desde 1990, o número de representantes aumentou de 12 para 18, sendo que um quarto pertence às Coletividades Territoriais. As mesmas organizações que participam do CA têm representação no Comitê Técnico (CT), órgão que detém uma importância decisiva no funcionamento das SAFER, pois é nesse espaço que são analisados os diferentes dossiês (preempção, revisão de preços e revenda de terras) e elaborados os pareceres técnicos.

### *Proximidade e distanciamento do setor agrícola*

Percebe-se uma relação particular de proximidade e distanciamento entre as SAFER e as organizações agrícolas. A CNJA e a FNSEA

<sup>6</sup> As Câmaras de Agricultura são responsáveis, dentre outras funções, pelos serviços de extensão rural em cada departamento. Sua direção depende do resultado das eleições departamentais dos sindicatos agrícolas. Na maioria dos departamentos tem-se a hegemonia da *Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles* (FNSEA), que conta com o apoio da CNJA. A segunda força sindical do setor é a Confederação Camponesa.

participam do tecido territorial que assegura o seu funcionamento, para além das instâncias administrativas previstas em lei. Essa capilaridade territorial garante uma ramificação muito eficaz e reforça a capacidade informacional das SAFER em relação ao mercado fundiário. Trata-se de um serviço de apoio territorial considerado imprescindível para o seu funcionamento, mas que enfrenta, na atualidade, alguns questionamentos. O sindicalismo majoritário está longe de ser uma unanimidade e não faltam rumores de que muitas transações de terras efetuadas pelas SAFER são marcadas por favoritismo e parcialidade. Essa suposta falta de transparência se agrava pelo fato de a Confederação Camponesa, principal sindicato de oposição, não possuir representação em todos os departamentos.

A maior ou menor eficácia de intervenção das SAFER depende da vitalidade do sindicalismo majoritário e da sua capacidade em cobrir toda a zona de ação graças à atuação de militantes sindicais dispostos a dedicar parte do seu tempo na delicada tarefa de gestão das terras. A observação a campo, a análise estatística e a preparação antecipada e de forma eficiente das transações fazem parte do trabalho cotidiano das SAFER. Seu quadro de pessoal é relativamente reduzido para dar conta de forma fina da malha de terras e das suas respectivas histórias. Assim, os chamados conselheiros fundiários são considerados o coração da organização. Cada departamento possui em média três desses conselheiros, que executam o trabalho de campo, entram em contato com os vendedores e potenciais compradores e acompanham o andamento dos dossiês.

Essa função dependente das relações sociais de interconhecimento típicas das comunidades rurais e explica, em grande parte, por que o direito de preempção é utilizado, na média nacional, somente para 15% das áreas adquiridas. Uma cultura de negociação, que privilegia sistematicamente a arte da mediação, evitando o recurso ao direito de preempção, orienta a maior parte das ações das SAFER. Esse direito é concebido como uma arma de dissuasão. O sucesso de uma operação negociada passa pela preparação do processo com todos os atores implicados. O conhecimento profundo do espaço permite assim às SAFER se antecipar ao mercado. Na maioria das vezes, as negociações ocorrem antes que o tabelião informe as SAFER sobre a existência de terras colocadas a venda (CROZES, 1992).

Quando ocorre a notificação pelos responsáveis de cartórios, a SAFER mobiliza os “delegados estruturas”, que são nomeados pelo sindicato para cumprir o papel de articulador local. Os conselheiros

fundiários contam, assim, com o apoio desses delegados comunais, que se encarregam de levantar informações dos vendedores e dos candidatos a compradores, o histórico das terras e de seu contexto social. Essas informações são repassadas ao delegado sindical do cantão, que as centraliza na Comissão Cantonal de Orientação Agrícola. Essa comissão emite um “parecer do sindicato local”, que será enviado ao CT da SAFER. Na atualidade, esse sistema encontra-se fragilizado diante das dificuldades do movimento sindical em manter representantes comunais e encontrar voluntários para esse papel considerado ingratuito e fonte de problemas.

No final dessa corrente humana, que dá mostras de fragilidade, encontra-se o Comitê Técnico, instância estratégica de debate dos dossiês para definir o uso ou não do direito de preempção e o destino das terras. Cada comitê tem um perfil ligado ao contexto agrícola departamental. As partes interessadas – vendedores e compradores – não participam, mas podem enviar cartas de intenção que serão lidas pelo presidente, além de contar com o apoio de membros do comitê que, por vezes, aportam informações detalhadas do estado emocional das partes envolvidas na negociação.

O diretor regional exerce o papel de árbitro em caso de desacordos, podendo solicitar mais informações sobre processo. O papel do diretor departamental é mais “engajado”, pois ele acompanha de perto os dossiês apresentados pelos conselheiros fundiários. Esses são os responsáveis pela montagem dos processos, recuperando o histórico das pessoas, famílias e estabelecimentos, a exemplo de dados econômicos, áreas, valores dos bens, fotos aéreas com comentários precisos sobre a orientação das terras em questão e as áreas do entorno com seus respectivos proprietários. Os delegados sindicais são considerados fontes de informação privilegiadas, mas que, por serem “do local”, devem ser escutados com certa distância para que as SAFER não se tornem vítimas dos “rumores locais”.

A revenda de terras se dá a partir da obrigação de “depurar o local” (*purger le local*). Trata-se de um levantamento inicial dos candidatos locais potencialmente interessados em adquirir a terra em questão. Somente depois desse inventário qualificado é que a SAFER abre ou não à participação de candidatos externos. A negociação de terras agrícolas é um tema muito delicado, já que a maioria dos agricultores quer aumentar sua área e isso provoca muitos conflitos. A negociação de uma área com um candidato externo pode deflagrar fortes reações e uma recusa dos integrantes da comunidade local em aceitar o novo agricultor vindo de fora.

O trabalho de campo efetuado pelos conselheiros fundiários tem, assim, a dupla função de evitar ou negociar conflitos e “colocar presão”, para empregar outro jargão da profissão, sobre um vendedor ou candidato. Nesse processo fica evidente as duas facetas que o CT precisa articular: de um lado, as relações de proximidade e, de outro, a distância necessária em relação à profissão. Trata-se de um jogo complexo para preservar independência de trabalho, sobretudo na preparação dos dossiês, mas também de organização de uma verdadeira colaboração quando se busca fortalecer o poder da profissão para barrar, por exemplo, um candidato não prioritário.

### *O processo de enfraquecimento da base social das SAFER: em busca de um papel polivalente*

As SAFER se encontram, atualmente, na difícil situação de gerir casos locais e familiares complexos e conflitantes num contexto de crise agrícola e, mais profundamente, de crise de identidade da profissão de agricultor. O setor agrícola francês passa por um período de esgotamento do modelo baseado em estabelecimentos familiares médios. Esse modelo entrou em crise, por um lado, pela concentração de terras nas mãos de empresários rurais e, por outro, pela difusão de formas alternativas de agricultura orientadas para produções de alto valor agregado (agricultura orgânica, produtos artesanais e venda direta). A unidade de um modelo e projeto de futuro pertence ao passado. A busca do aumento das áreas dos estabelecimentos continua intensa, ao passo que a prioridade em promover novas instalações permanece sendo o objetivo político principal das SAFER. Além disso, uma lei agrícola de 2006 tornou o controle das estruturas das unidades agropecuárias mais flexível ao permitir o aumento das dimensões produtivas dos estabelecimentos que possuem o estatuto de sociedades jurídicas. Elas enfrentam, assim, o dilema de arbitrar entre duas demandas inconciliáveis e que opõem cada vez mais os membros de uma mesma profissão.

O aumento crescente do tamanho das unidades agrícolas torna sua transmissão mais difícil. As SAFER são obrigadas, assim, a procurar investidores para poder instalar novos agricultores, entrando numa lógica de funcionamento que é profundamente diferente da tradição alicerçada na transferência familiar. Na última década teve-se um crescimento de casos de investidores estrangeiros, que almejam vantagens fiscais por meio da compra e posterior arrendamento de terras por um período de 25 anos. Em 2009, 56% das instalações efetuadas pelas SAFER se deram via instalações fora do círculo familiar.

O fechamento do mercado de terras alimenta a concorrência entre candidatos pelo acesso a terra. Na Região da Borgonha, por exemplo, para cada parcela colocada à venda, em média, cinco candidatos se apresentam, podendo ser trinta se a atividade for a viticultura. Diante dessa concorrência por terras, as SAFER podem intervir de diferentes maneiras, mas sua arma mais importante – o direito de preempção – não é utilizada nas transferências familiares fora do mercado, nem no arrendamento que, em 2007, representava 77% da superfície agrícola útil do país<sup>7</sup>.

O enfraquecimento do modelo de agricultura baseado em unidades de tamanho médio induziu a um reposicionamento no seio da organização. Desde 1990, seu campo de intervenção tem se expandido para novos domínios: auxílio ao desenvolvimento rural, acompanhamento das coletividades locais na elaboração de projetos de urbanização, proteção de florestas e preservação ambiental. Esse processo de expansão de competências é decorrente, também, da capacidade das SAFER de se colocar como gestores principais da estrutura fundiária no meio rural. O conhecimento do meio agrícola e certas vantagens fiscais têm levado, pouco a pouco, a ocupar a função de intermediários privilegiados de contratos tanto entre proprietários que desejam vender suas terras de forma amigável, quanto entre aqueles que almejam alugar suas terras sem assumir a gerência desse tipo de negócio. Além disso, elas cumprem um papel relevante junto às coletividades territoriais, dada sua competência particular prevista na legislação de organizar a “mobilidade dos solos” (CAMPELS, 2008; BUCHOU *et al.*, 1999).

Elas podem comprar terras agrícolas situadas em locais destinados à “artificialização”. Ou seja, em áreas previstas para construções não agrícolas de naturezas diversas, as SAFER organizam a compensação dos agricultores desalojados por meio de trocas amigáveis ou de reordenamento. Em 2009, 37% das ações de preempção efetuadas pelas SAFER estavam associadas a demandas de Coletividades Territoriais (FNSAFER, 2009). Esse tipo de intervenção se distancia das suas missões agrícolas iniciais e levanta alguns questionamentos: evidencia uma maior autonomia em relação à sua base social agrí-

---

<sup>7</sup> O sucesso do contrato de arrendamento deve-se a seu estatuto de 1946 que garante uma estabilidade quase total ao arrendatário, com direito a uma vigência mínima de nove anos passível de renovações, além da possibilidade de investir nas terras e recuperar o valor no final do aluguel. Os preços de locação são controlados, o que explica o baixo valor das terras na França em relação a outros países: em 2008, o preço médio por hectare era de 5 mil euros, enquanto na Holanda chegava a 40 mil euros (BOINON, 2011).

cola a favor de setores mais dinâmicos e menos desacreditados do ponto de vista social? Ou representa uma estratégia de ampliação de competências para continuar a cumprir o papel de proteção da agricultura que, a cada dia, se encontra mais enfraquecida na sua base social e geográfica?

Por um lado, a FNSAFER (2004) tem alertado a opinião e o poder público sobre os desafios que cercam a manutenção das terras agrícolas diante do crescimento de outras formas de uso dos espaços rurais. As SAFER se defrontam com a difícil tarefa de compatibilizar suas novas atribuições com aquelas que tradicionalmente justificaram a sua criação. Nesse sentido, encontra-se na linha de frente a função de acompanhar o desenvolvimento local, que por definição incorpora as articulações rurais e urbanas, a exemplo da capacidade das coletividades territoriais em receber novas populações e atividades que, por vezes, competem com a agricultura no que tange à utilização de terras agricultáveis. A nova lei de modernização da agricultura de 2010 alerta, na sua apresentação, para o desafio de reduzir até 2020 para a metade o ritmo de uso de terras agrícolas para outras finalidades.

Por outro lado, as SAFER parecem assumir por completo o papel de ordenamento territorial em vez de se restringir à defesa da agricultura. Um relatório de orientação elaborado no final de 2010 destaca claramente o propósito de ser um “operador fundiário polivalente” (FNSAFER, 2010a). Esse projeto, apresentado durante o congresso anual da Federação das SAFER, que festejou na oportunidade seus 50 anos de existência, expõe a firme intenção de se adaptar diante das evoluções consideráveis do meio rural e agrícola<sup>8</sup>. Para a FNSAFER (2010b, p.11), as OPA “devem ser persuadidas, após várias décadas de diminuição do número de agricultores sobre o território, de que o instrumento que elas contribuíram de forma decisiva a constituir pode continuar a trabalhar no sentido de perenizar o papel dos agricultores no desenvolvimento sustentável e de compartilhar o território rural e periurbano”.

Muito distante da sua trajetória histórica, a nova missão ambiental, por exemplo, implica exercer um papel de mediação de difícil execução entre agricultores e outros atores. É o início de uma mudança, já que as operações agrícolas ainda representam 80% das operações, o desenvolvimento local encontra-se entre 10% e 15% e o ambiental permanece residual. Esse conjunto de mudanças no seio das SAFER ganhou uma

---

<sup>8</sup> A participação de 1.300 congressistas representou o triplo do número habitual, indicando a importância das escolhas estratégicas efetivadas nesse evento.

nova faceta com o surgimento no início dos anos 2000 de uma organização alternativa no interior da sua tradicional área de atuação.

### **A Associação *Terre de Liens*: entre concorrência e complementaridade com as SAFER**

A Associação *Terre de Liens* foi criada com o propósito de se opor às crescentes restrições de acesso a terra por parte de candidatos a agricultores. Reconhecida legalmente como uma “empresa solidária”, seu sucesso se deve, sobretudo, ao crescente interesse da população (urbana e rural) pelo destino das terras agrícolas. A cada dez dias, 160 ha de terras agrícolas são artificializados na França, o que equivale a um departamento de tamanho médio a cada dez anos (SOLAGRO, 2008; BARNY, 2010). Esse processo e o aumento das áreas dos estabelecimentos agrícolas promovem uma valorização dos preços das terras (PURSEIGLE, 2005). Entre 1991 e 2007, as terras agrícolas e os campos naturais aumentaram de valor em 38% (DONNÉES AGRESTE, 2008). Associado a isso, assiste-se a uma queda acentuada de candidatos dispostos a se instalar como novos agricultores ou a dar continuidade à atividade agrícola familiar. A modernização da agricultura levou ao extremo a capitalização dos empreendimentos, o que significa um aporte financeiro significativo para quem deseja adquirir uma propriedade. Isso resulta num crescente endividamento de muitos jovens agricultores.

#### ***Terre de Liens: acesso à terra a partir de elos com o consumidor urbano***

A Associação *Terre de Liens* baseia suas ações nas novas expectativas de uma parcela crescente da população em relação à agricultura e ao espaço rural. Com o slogan “Faça nascer uma unidade agrícola perto da sua casa” (TERRE DE LIENS, 2010), a Associação mobiliza a população a comprometer-se com o futuro da agricultura. Para tanto, organiza encontros com consumidores urbanos com o propósito de convencê-los a apoiar a difusão de uma agricultura alternativa ao modelo convencional (orgânica, biodinâmica ou ainda camponesa). Suas ações se pautam por três princípios considerados como pilares: educação popular, economia solidária e agricultura sustentável (VER-PILLOT, 2010).

A Associação foi criada em 2003 a partir da convergência de vários movimentos ligados ao desenvolvimento rural. No campo sindical ela tem proximidade com os princípios defendidos pela Confederação Camponesa, embora não seja uma vinculação forte como a que existe entre as SAFER e a FNSEA/CNJA. A sua principal missão consiste

em facilitar o acesso à terra a agricultores, bem como lutar contra a “artificialização” das terras agrícolas. Seus princípios são totalmente alternativos em relação ao modelo de agricultura predominante: promoção da agricultura orgânica, recurso à poupança solidária para aquisição de terras e distinção entre a propriedade e o direto de explorar as terras. Nesse sentido, efetua a aquisição de terras por meio de um coletivo de acionistas que delegam à Associação a locação para terceiros.

Na sua origem, três movimentos foram decisivos para sua constituição: a rede Povo e Cultura, o movimento em prol da agricultura biodinâmica e a associação Rede de Experiências e de Ligação de Iniciativas no Meio Rural (RELIER). Em 1998, a RELIER organizou em várias regiões encontros sobre o tema do acesso à terra que resultaram na constituição de grupos de reflexão. Um passo importante foi o engajamento da Nova Economia Fraternal (NEF), sociedade cooperativa de finanças solidárias que tem por objetivo “a criação e o desenvolvimento de atividades profissionais associativas com fins de utilidade social e ambiental” (NEF, 2005).

As iniciativas de gestão coletiva de terras agrícolas na França não surgiram, no entanto, com a criação dessa Associação. O estatuto mais frequente utilizado para adquirir e gerir de forma coletiva um estabelecimento agrícola é o *Groupement Foncier Agricole* (GFA), tipo especial de sociedade civil imobiliária, voltado exclusivamente para o domínio agrícola. O GFA ganhou notoriedade política em 1973, com o movimento de resistência à ampliação de um campo militar no Larzac. Esse movimento adquiriu terras estratégicas na zona de expansão do referido campo, transformando-as em GFA. O financiamento dessas aquisições de terras se deu por meio da cotização entre simpatizantes do movimento em todo o país. O sucesso da operação resultou na formação de quatro GFA, que ocupam na atualidade uma área de 1.200 ha (ALLAND, 1995). O atual deputado europeu e porta-voz da Via Campesina, José Bové, foi nessa época um importante ator desse movimento. Desde 1976, ele se instalou como agricultor no Larzac em um estabelecimento abandonado, que foi transformado em uma sociedade por um grupo de agricultores. Em 1987, junto com outras lideranças rurais, participou da criação da Confederação Camponesa. Em 2009, elegeu-se deputado europeu depois de ter concorrido à Presidência da República em 2007.

Essas iniciativas serviram de inspiração para a criação da Associação *Terre de Liens*, tendo por pressuposto a concepção de que a terra é um bem comum e coletivo, razão principal para se fomentar co-

letivos fundiários. Com este objetivo, as ações da Associação são de duas naturezas: a aquisição de terras em seu nome, cuja exploração se dará por terceiros mediante contratos de arrendamento, ou, então, por meio do aporte de capital para coletivos fundiários, a exemplo dos GFA existentes ou em formação.

Assim, todas as ações seguem uma carta de princípios em torno de três orientações principais: projetos sustentáveis do ponto de vista social, ecológico e econômico; dinâmicas coletivas e solidárias em zonas rurais e periurbanas; e organização de debates sobre a gestão da terra e do patrimônio construído. Para alugar terras da Associação, os candidatos devem assinar um contrato de arrendamento que define as regras ambientais defendidas pela organização. Mas é no campo do financiamento das suas atividades, em particular da compra de terras, que reside sua principal inovação.

### *Mecanismos de financiamento e de cooperação da Associação*

Dois instrumentos de captação de recursos são mobilizados: a *Foncière* e a Fundação *Terre de Liens*. Em 2006, a Associação em parceria com a NEF fundou a *Foncière Terre de Liens*: uma sociedade de investimentos solidários com o propósito de captar fundos junto a acionistas individuais, associativos ou empresariais para a compra de terras. A *Foncière* coleta a poupança de cidadãos na forma de ações no valor de 100 euros. O “acionista solidário” pode direcionar seu investimento para uma região ou projeto específico, ou então deixar o destino a cargo dos gestores da organização. No plano simbólico tem-se o selo Finansol, que assegura aos acionistas que seu gesto financia atividades geradoras de utilidade socioambiental, além de cumprir um papel importante de marketing.

A segunda fonte de financiamento da Associação tem a ver com a criação, em 2008, da Fundação *Terre de Liens*. Essa instituição permite receber donativos em dinheiro e na forma de patrimônio: estabelecimentos agrícolas ou terras agricultáveis. Muitos proprietários desejosos de assegurar a continuidade do seu estabelecimento agrícola ao longo do tempo recorrem ao mecanismo da doação. O doador se beneficia de vantagens fiscais, podendo abater do imposto de renda 66% do valor doado.

A constituição de um fundo de terras também se apóia, a exemplo das SAFER, em uma malha territorial. A Associação possui células regionais, que buscam a implicação de segmentos da sociedade civil e de atores políticos, sindicais e associativos. Mais recentemente, as Coletividades Territoriais começam a recorrer aos serviços da Associação

ção *Terre de Liens*. Em muitos pequenos municípios rurais, o abandono das atividades agrícolas é preocupante e os desafios para reativar um mínimo de atividades ligadas ao setor são consideráveis. Muitas terras agrícolas pertencem a diversos proprietários, que herdaram pequenas áreas e não residem na região. A retomada dessas terras agricultáveis depende de um trabalho de reordenamento fundiário.

A aquisição de terras representa apenas uma das ações da Associação *Terre de Liens*, pois a etapa de acompanhamento de projetos implica a mobilização de diversos atores locais mediante reuniões de caráter público e uso de variados meios de comunicação e informação. A explanação aos interessados sobre a dinâmica de criação de um coletivo fundiário, suas exigências jurídicas, vantagens e limitações compõe o leque de intervenção dos agentes da Associação. Essas atividades exigem, normalmente, muito tempo, ao passo que a maioria dos vendedores de terras pretende finalizar o mais rápido possível a transação.

A aposta no investimento solidário em prol da manutenção de terras agrícolas superou as expectativas iniciais. A *Foncière* reúne atualmente 6.758 acionistas e mais de 25 milhões de euros foram arrecadados entre 2006 e 2012<sup>9</sup>. Em média, cada acionista aporta cerca de 3.600 euros, não existindo grandes investidores. Do total de acionistas, 42% são mulheres, e 38% do capital pertencem a pessoas com idade inferior a 50 anos, que fazem parte da população ativa. Em 2006, apenas três regiões francesas tinham ações dessa organização; na atualidade 20 das 22 regiões existentes na França metropolitana são contempladas. Até o momento, 166 agricultores foram instalados a partir de contratos de arrendamento e cerca de 2.200 ha foram adquiridos e destinados à agricultura orgânica ou à agricultura caracterizada de forma genérica como “camponesa”. Suas ações contemplam boa parte das orientações do *Grenelle de l'Environnement*<sup>10</sup>, que estipulou a conversão até 2020 de 20% da superfície agrícola útil da França para o sistema de agricultura orgânica.

## Conclusão

O modelo agrícola sobre o qual as SAFER constituíram seus princípios de funcionamento encontra-se na atualidade fragilizado. As uni-

<sup>9</sup> Esses dados foram divulgados durante a Assembleia Geral da organização realizada em maio de 2012.

<sup>10</sup> Evento organizado pelo Ministério da Ecologia, do Desenvolvimento e da Gestão Sustentável no início do governo Sarkozy com o propósito de tratar dos grandes temas relacionados ao meio ambiente (RÈMY, 2010).

dades agrícolas familiares de tamanho médio e que empregam níveis tecnológicos elevados reúnem várias deficiências para se manter na atividade: frágil viabilidade econômica, problemas ambientais e crise de sucessão. Sobre qual modelo de agricultura as SAFER se orientarão nas próximas décadas? O modelo empresarial e produtivista tem a cada dia maior resistência junto à opinião pública, e as SAFER permanecem distantes da defesa de uma agricultura alternativa a esse modelo. Concebida originalmente para ser um instrumento a serviço da reestruturação da base fundiária, essas sociedades foram dotadas de prerrogativas e missões de serviço público, mas com a gerência de representantes da categoria de agricultores. Ao longo dos anos, no entanto, esse instrumento foi ganhando autonomia, quase sempre com o apoio da legislação no sentido de legitimar suas ações em novos campos de intervenção. Após 50 anos de atuação, as SAFER reivindicam um estatuto de operador fundiário polivalente, com a missão de atuar na esfera do ordenamento territorial, se ocupando do conjunto do espaço rural e não somente do setor agrícola.

O futuro das SAFER depende da capacidade de encontrar uma nova legitimidade para suas ações, o que implica efetuar uma reforma do seu sistema de governança, a exemplo da integração nas suas instâncias de decisão do pluralismo sindical, das coletividades territoriais e das associações da sociedade civil. Além disso, sua estrutura fortemente descentralizada pressupõe a existência de modelos operatórios muitos diversos por regiões. Tudo isso deve ser pensado num contexto marcado por fortes indefinições. Do lado agrícola, a disputa por terras se desdobra numa concorrência entre modelos profissionais que impedem a unicidade. A rearticulação de uma política agrícola a favor do controle das estruturas e da agricultura familiar de porte médio é essencial para que as SAFER reassumam sua eficácia e legitimidade político-social. Do lado do ordenamento do território, nenhuma visão de conjunto, politicamente assumida e coletivamente compartilhada, aparece como tendência no emaranhado de dispositivos oficiais.

Já o sucesso inicial da Associação *Terre de Liens*, cuja consolidação exige um maior acompanhamento temporal para confirmar ou não essa tendência, abre novas interrogações sobre o universo agrícola e a relação com a terra. A forte identidade com o meio rural de boa parte da população urbana francesa representa o principal motor de adesão à proposta? A orientação que diferencia a utilização das terras da função de proprietário fundiário será aceita de forma consistente pelos arrendatários que participam desse sistema? Os princípios da

economia solidária são capazes de ampliar a adesão de colaboradores para fora do círculo restrito de militantes que buscam a implementação de uma agricultura alternativa ao modelo produtivista? Por último, a possibilidade da profissão de agricultor seguir diversos caminhos, alguns como produtores especializados de matérias-primas, outros como mantenedores de paisagens ou praticantes de uma agricultura de serviço, não aponta para uma divisão de funções: de um lado, as SAFER se ocupando da agricultura convencional e, de outro, a Associação *Terre de Liens* se especializando no uso das terras para uma agricultura menos intensiva e orientada para mercados locais?

A reflexão sobre essas duas experiências francesas de gestão da estrutura fundiária serve, também, para subsidiar a discussão no Brasil em, pelo menos, duas frentes principais: i) uma de caráter teórico e político correlacionada à questão agrária contemporânea e à formulação de políticas públicas de ordenamento territorial e fundiário em zonas rurais; ii) outra voltada para a concepção de novas formas de intervenção de organizações da sociedade civil na área do acesso a terra e de gestão da estrutura fundiária.

Do ponto de vista teórico, as análises críticas formuladas aos distintos programas de crédito fundiário em vigência no país nas últimas décadas têm sido, no mínimo, parciais ao se limitarem a associar esses programas à proposta de “reforma agrária de mercado” levada a cabo pelo Banco Mundial. Segundo essas análises, o propósito maior da política de crédito fundiário seria enfraquecer os movimentos sociais de luta pela terra. Diversas outras dimensões da questão agrária não são, dessa forma, consideradas.

Uma dessas dimensões refere-se ao funcionamento inadequado do regime de cadastro e de registro de imóveis no Brasil. Como bem abordam Guedes e Reydon (2012, p. 538), “a convivência secular com o problema de titularidade da propriedade rural e a aversão e resistência às reformas efetivas nas instituições por elas responsáveis revelam amplos e fortes interesses econômico-sociais que bloquearam a mudança institucional”. A falta de um debate político sobre essa deficiência e a inexistência de uma demanda por parte da sociedade civil para que o Estado intervenha nessa área contribuem para que se mantenha o estado atual das coisas. A experiência francesa demonstra que, a partir do momento em que a reestruturação fundiária a favor de uma agricultura familiar de tamanho médio se tornou um objetivo político prioritário para assegurar a autonomia alimentar (pós-guerra), os instrumentos necessários foram criados e aplicados com eficácia. Ao contrário, com as tendências liberalizantes do período

contemporâneo na Europa, esses instrumentos perderam força e se tornaram ineficientes.

Outro aspecto que permeia essa discussão é a desarticulação de políticas de ordenamento territorial com aquelas orientadas ao acesso a terra. As novas questões colocadas pelo crescente debate sobre a sustentabilidade ambiental impõem restrições, até então desconsideradas, para o uso das terras pelo setor agropecuário. Muitos dos atuais estabelecimentos agropecuários necessitam de reestruturações físicas ou mesmo da sua completa desativação para que os preceitos da preservação ambiental sejam respeitados. O redesenho ou o eventual remanejamento dessas unidades produtivas requer um minucioso trabalho de gestão da malha fundiária, que seja dotado de um eficiente sistema de cadastro de terras capaz de atender a objetivos diversos (multiuso), ainda inexistente no país.

Soma-se a isso o crescente aumento de casos de unidades agrícolas familiares sem sucessores, que por si só justifica a formulação de políticas públicas que contemplem os temas da compra e venda e do arrendamento de terras agrícolas. A salvaguarda do caráter familiar das unidades de produção agrícola colocadas à venda é um fator que interfere diretamente na maior ou menor densidade socioeconômica desse tipo de unidade de produção nas décadas futuras. A livre entrega dessas terras para serem negociadas no mercado não assegura que outros agricultores familiares, de preferência jovens, deem continuidade a esses empreendimentos. Além disso, em estados com fronteiras agrícolas fechadas, onde a reforma agrária via desapropriações de grandes áreas de terras enfrenta barreiras jurídicas, a política de crédito fundiário representa um instrumento eficaz, se não o único, de acesso à terra de membros da agricultura familiar.

A respeito desse assunto, o caso francês também nos oferece elementos para discutir os riscos de, em nome da viabilidade econômica das unidades agrícolas familiares, promover uma competição descontrolada por terras, contando com a anuência de políticas públicas. O propósito de incorporar aos domínios de unidades produtivas (familiares ou não) mais bem integradas aos mercados as terras de estabelecimentos agrícolas que, por razões diversas, estão cessando a produção pode colocar em segundo plano a instalação de novos agricultores familiares.

Para o caso brasileiro, cabe considerar, também, os efeitos da competição por terras sobre agricultores familiares que possuem pequenas áreas e que, na maioria das vezes, se encontram em situação de pobreza. O destino de um grande número de unidades agrícolas fa-

miliares pobres, geridas por agricultores não proprietários de terras, com pouca área e sem acesso às principais políticas de desenvolvimento rural, é um aspecto chave do futuro da sociedade rural brasileira. Pode-se trilhar o caminho adotado na França no pós-guerra de apoiar prioritariamente as unidades agrícolas familiares de tamanho médio, relegando as situações de pobreza rural para políticas sociais, ou fazer uma opção de médio prazo, visando à integração aos mercados da parcela significativa de agricultores familiares historicamente excluídos das políticas públicas.

Por fim, a análise aqui apresentada revela que, mesmo onde há instrumentos bem elaborados para empreender a reforma e o controle da estrutura fundiária, os riscos de ineficácia do sistema são consideráveis. Uma questão que emerge é se a definição de uma superfície máxima por unidade produtiva, independentemente do seu estatuto jurídico, não seria uma medida necessária para que o controle das estruturas agropecuárias logre êxito?

## Referências bibliográficas

- ALLAND, A. *Le Larzac et après: l'étude d'un mouvement social novateur*. Broché, 1995.
- BARNY, M. *La Foncière Terre de liens: un outil d'investissement solidaire au service de l'agriculture*, 2010. Disponível em: <http://aloe.socioeco.org> (Consultado em 25/02/2011).
- BOINON, J-P. Les politiques foncières agricoles en France depuis 1945. Paris, *Economie et Statistique*, n. 444-445, p. 19-37, 2011.
- BUCHOU, H. et al. *Partager la terre – l'histoire des Safer*. Ed. Atlantica, 1999.
- CAMPELS, C. La Safer, agent immobilier ou marchand de biens? Le trait d'union de l'expertise agricole foncière immobilière et forestière, n. 4, p.31-35, 2008.
- CAZELLA, A. A. *Por uma política de ordenamento territorial e fundiário: o possível exemplo catarinense*. Florianópolis, Agropecuária Catarinense, p.15-17, 2011.
- CROZES, D. Raymond Lacombe: un combat pour la terre. Ed. du Rouergue, 1992.
- DONNÉES AGRESTE. *Enquêtes sur la valeur vénale des terres agricoles de 1991 a 2007*. Disponível em <http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>. (Consultado em 25/02/2011).

- FNSAFER. *Livre blanc pour une gestion ménagère de nos espaces ruraux.* Paris, 2004.
- FNSAFER. *Rapport d'activité du Groupe Safer.* Paris, 2009.
- FNSAFER. *Rapport d'orientation.* Paris, 2010b.
- FNSAFER. *Un projet qui refonde les Safer pour les décennies.* Paris, 2010a.
- GERVAIS, M. et al. La fin de la France paysanne. In: DUBY, G. (org.). *Histoire de la France rurale: depuis 1914.* Paris: Ed. Seuil, 1977, 755p.
- GUEDES, S. N. R.; REYDON, B. P. Direitos de propriedades da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. Piracicaba, *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 50, n. 3, p.525-544, 2012.
- LACHAUD, J. *Safer – Définition, fonctions, recours.* Ed. France Agricole, 1998.
- MADEC, J., Réflexions sur l'expérience des Safer. *Economie Rurale*, n. 65, 1965.
- MARESCA, S. *Les dirigeants paysans.* Paris: Les Éditions de Minuit, 1983, 295p.
- NEF. *Un organisme alternatif au cœur des circulations financières.* 2005. Disponível em <http://www.lanef.com> (Consultado em 25/02/2011).
- PISANI, E. *Utopie foncière.* Paris: Ed. du Linteau, 2. ed., 2009.
- PURSEIGLE, F. Les malaises du monde paysan. *La Documentation Française*, n. 315, 2005.
- RÉMY, J. A agricultura multifuncional a serviço do desenvolvimento sustentável? In: VIEIRA, P. F. et al., (org.). *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento.* Florianópolis: APED/Secco, p.225-233, 2010.
- SENCÉBÉ, Y. Au coeur de la Safer: sociologie d'une institution sous haute tension. Séminaire INRA-MSH: Sciences sociales en pratiques, Paris, 2011.
- SOLAGRO. *Indicateur agro environnemental: artificialisation des espaces agricoles.* Toulouse, 2008.
- TERRE DE LIENS. *Faites pousser une ferme,* 2010. Disponível em: <http://www.terredeliens.org> (Consultado em 25/02/2011).
- VERPILLOT, L. *Transmission et valeurs dans une association: le cas de Terre de Liens.* Tours, Mémoire en DHEPS Sciences de l'Education et de la Formation, Université François Rabelais de Tours, 2010, 147 p.

CAZELLA, Ademir Antonio, Yannick Sencébé. Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, outubro de 2012, vol. 20, n. 2, p. 409-429, ISSN 1413-0580.

**Resumo:** (*Política fundiária em zonas rurais: possíveis lições de experiências francesas para o caso brasileiro*). No início dos anos 1990, o governo brasileiro adotou uma política de crédito fundiário, atualmente denominada Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF). O estudo de experiências internacionais correlatas pode servir de referência para o aperfeiçoamento dessa política. O objetivo deste artigo consiste em analisar duas experiências francesas de gestão da estrutura fundiária: i) as Sociedades de Ordenamento Fundiário e de Estabelecimento Rural (SAFER), com mais de 50 anos de existência, que representam uma ação de cogestão entre Estado e organizações agrícolas; ii) a Associação *Terre de Liens*, instituída na última década, que busca estabelecer parcerias (elos) entre consumidores, proprietários de terras e candidatos a agricultores ou com aqueles já instalados que desejam promover uma reestruturação produtiva.

**Palavras-chave:** política pública, ordenamento territorial, crédito fundiário, cogestão.

**Abstract:** (*Land ownership policy in rural areas: possible lessons from French experiences for Brazil*). In the 1990s, the Brazilian government adopted a policy of land credit, which is now called the National Land Credit Program. It is believed that the study of similar international experiences can serve as a reference for the improvement of such policies. The purpose of this article is to analyze two French experiences with land structure management: i) the Society for Land Organization and Rural Establishment (SAFER), which has been operating for more than 50 years, and represents co-management by the state and agricultural organizations and; ii) the Association *Terre de Lien*, established in the past decade, which seeks to establish partnerships (links) between consumers, land owners and candidate farmers or those already installed on the land who wish to restructure their productive enterprises.

**Key words:** public policy, territorial organization, land credit.