

DESENVOLVIMENTO E ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL: O CASO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE TERRAS NO BRASIL E NA GALÍCIA

Diego Camelo Moreira*
José Ambrósio Ferreira Neto**
Roseni Aparecida de Moura***
Thais Helena Teixeira****

*Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria.

E-mail: diegocamelo@ymail.com;

**Professor-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa.

E-mail: ambrosio@ufv.br;

***Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa.

E-mail: roseamoura@yahoo.com.br;

****Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa.

E-mail: thaishel.efa@hotmail.com.

DESENVOLVIMENTO E ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL: O CASO DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DE TERRAS NO BRASIL E NA GALÍCIA

RESUMO

A gestão dos territórios pode ser entendida como uma ferramenta administrativa e interdisciplinar que apresenta um viés político vinculado a mecanismos de estruturação e reforma. Neste sentido, ordenar um território compreende a organizar perspectivas para o desenvolvimento a partir do equilíbrio de diversos aspectos de uma região ou de um território. A partir da compreensão da forte ligação entre o desenvolvimento e as políticas de gestão do território, a presente pesquisa se detém à discussão da seguinte questão: Como o conceito de desenvolvimento se materializa nas políticas de gestão de terras no Brasil e na Galícia? De forma específica, busca-se analisar as perspectivas de desenvolvimento materializadas nas políticas do Banco da Terra, atualmente denominado de Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF no Brasil, e do Banco de Terras da Galícia. A investigação apresenta abordagem qualitativa e utilizou como aparato metodológico técnicas de pesquisa exploratória, descritiva e analítica. A etapa exploratória consistiu em revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas. A etapa descritiva contou com o auxílio de documentos impressos e eletrônicos, informações de sites de estatística oficiais, relatórios internos e documentos base, dentre eles planos de desenvolvimento rural, normativas, decretos e leis, que regularizam e dão validade jurídica às políticas objetos deste estudo. Por fim, a etapa analítica foi elaborada com base nos dados obtidos por meio das entrevistas e da literatura consultada. Foram realizadas 23 entrevistas com pesquisadores, técnicos e gestores responsáveis por implementar as políticas. Tendo em vista os aspectos negativos das estruturas fundiárias do Brasil e da Galícia e, a tentativa de compreender os instrumentos que buscam mitigar esses aspectos. Foi constatado neste trabalho, que as estratégias de gestão das políticas de crédito fundiário e de arrendamento de terras, nos dois contextos, acompanham as transformações na forma de pensar as ideias a respeito do desenvolvimento.

Palavras chave: Terra; Território; Banco de Terra; Políticas Públicas; Desenvolvimento.

DEVELOPMENT AND TERRITORIAL ORGANIZATION: THE CASE OF LAND MANAGEMENT POLICIES IN BRAZIL AND IN GALICIA

ABSTRACT

The management of territories can be understood as an administrative and interdisciplinary tool that has a political bias linked to structuring and reform mechanisms. In this sense, ordain a territory comprises to organize prospects for development from the equilibrium of various aspects of a region or territory. From the understanding of the strong link between development and land management policies, this research detains the discussion of the question: How the concept of development materializes in land management policies in Brazil and Galicia? In a specific way, it seeks to analyze the development prospects materialized in the policies of Banco da Terra, currently called Programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF in Brazil and Banco de Terras da Galicia. The research presents a qualitative approach and used as a methodological apparatus, techniques for exploratory, descriptive and analytical research. The exploratory stage consisted of literature review, documental analysis and semi-structured interviews. The descriptive stage had the aid of paper and electronic documents, information from official statistics sites, internal reports and background documents, including rural development plans, regulations, decrees and laws that regulate and give legal validity to the policies objects of this study. Finally, the analytical stage was based on data obtained through interviews and literature. 23 interviews with researchers, technicians and managers responsible for implementing the policies were carried out, in view of the negative aspects of land structure in Brazil and Galicia, and the attempt to understand the instruments that seek to mitigate these issues. It was found in this work, that the management strategies of agrarian credit policies and land lease, in both contexts, follow the changes in thinking ideas about development.

Keywords: Land; Territory; Land Bank; Public Policy; Development.

1. INTRODUÇÃO

As temáticas que abarcam o desenvolvimento são constantemente objetos de estudo e discussões no meio acadêmico, político, entre organizações governamentais e não governamentais, lideranças e demais atores sociais. Na contemporaneidade, pensar sobre a ideia de desenvolvimento nos remete a distintas abordagens e diversos qualificativos. A exemplo dos enfoques participantes dos debates sobre o assunto tem-se as ideias de desenvolvimento sustentável, local, territorial, entre outros. Os vários enfoques e paradigmas trazidos pelos estudiosos da temática, apesar de dinamizarem os debates, não eliminam a premissa de que o desenvolvimento é um processo que está fortemente ligado à melhoria das condições de vida das sociedades, dentre esses autores destacam-se os trabalhos de Sachs (1995), Stewart (1995) e Sen (2000). Os distintos qualificativos do desenvolvimento auxiliam o entendimento e refinamento do assunto, assim como orientam ações, estratégias e políticas públicas.

Os modelos de ocupação e de uso dos territórios configuram as estruturas fundiárias de cada país ou território. A terra enquanto mercadoria possui seu mercado situado em um sistema de risco. Isto é, se trata de um mercado difícil de se auto regular devido as representações que a mercadoria terra possui. Assim, diferentemente daquilo que pressupõe a teoria liberal, quando se trata das estruturas fundiárias, nota-se a necessidade de intervenções estatais e institucionais para mitigar

as características negativas e as falhas das estruturas de uso e de ocupação de terras. Estudiosos como Graziano (1998), Martins (1999) e Oliveira (2007) entendem que essas características negativas, como por exemplo a distribuição irregular do território, podem atuar como barreira para melhorar o desempenho das atividades agropecuárias e melhor gestão dos recursos naturais.

De acordo com Oliveira (2007), as ações de gestão de terras, representadas principalmente pelo ordenamento territorial, são caracterizadas como ações que coordenam as interações entre o homem e o espaço natural. Sendo assim, o ordenamento territorial pode ser interpretado como o planejamento no uso e ocupação dos espaços, potencializando o aproveitamento estrutural com a finalidade de assegurar a preservação e a otimização dos recursos naturais. O que se pretende com esse tipo de ação é a gestão dos recursos, ordenar e estabelecer medidas para as ocupações, com o objetivo de melhorar as condições de vida das populações e a boa utilização dos meios de produção e dos recursos naturais.

A organização dos territórios, enquanto ferramenta administrativa e interdisciplinar, apresenta um viés político vinculado a mecanismos de reforma e de estruturação. No sentido o qual, ordenar um território pode ser entendido como organizar perspectivas para o desenvolvimento a partir do equilíbrio das regiões ou dos espaços. Nessa perspectiva, Coimbra (2011) ressalta a importância de se investigar os obstáculos, as demandas

e as possíveis soluções das questões relacionadas ao uso, ocupação e formas de apropriação dos recursos naturais.

Assim, as estratégias de Banco de Terras se apresentam como instrumentos de gestão do território estabelecidos em diversos países, que possuem uma diversidade de ações, que visam otimizar a organização do território por meio de intervenções nos direitos de uso e de propriedade da terra. No Brasil, onde existe uma demanda histórica pelo acesso à terra, o financiamento é uma dessas estratégias, materializada por meio das políticas fundiárias. Já na Galícia, comunidade autônoma da Espanha, uma das principais demandas do meio rural é a ampliação da base territorial e a melhoria da superfície produtiva, nesse sentido, o arrendamento e a mudança nos direitos de uso constituem as principais estratégias das políticas de gestão de terras para essa região.

A partir da compreensão da forte ligação entre as políticas de gestão do território e o desenvolvimento, a presente pesquisa agrega esforços na discussão da seguinte questão: Como o conceito de desenvolvimento se materializa nas políticas de gestão de terras no Brasil e na Galícia? A compreensão dessa questão se deu com a análise do comportamento de alguns aspectos do desenvolvimento rural no âmbito de políticas públicas de gestão do território no Brasil e na Galícia. De forma específica, buscou-se analisar as perspectivas de desenvolvimento materializadas nas políticas do Banco da Terra, atualmente, denominada

de Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF e Banco de Terras de Galícia.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo possui uma abordagem qualitativa e utilizou como aparato metodológico técnicas de pesquisa exploratória, descritiva e analítica. A etapa exploratória utilizou revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas, já a etapa descritiva, contou com o auxílio de documentos impressos e eletrônicos, informações de sites de estatísticas oficiais, relatórios internos e documentos bases, quais sejam, planos de desenvolvimento rural, normativas, decretos e leis, que regularizam e dão validade jurídica às políticas objetos de estudo. Por fim a etapa analítica, foi feita com base nos dados obtidos por meio das entrevistas e da literatura consultada.

As entrevistas semiestruturadas, classificadas de acordo com Boni & Quaresma (2005), como entrevistas abertas, foram realizadas em dois momentos. Em um primeiro momento, que contempla o Banco de Terras da Galícia, foram entrevistados os pesquisadores do Laboratório do Território - LaboraTe, na Universidade de Santiago de Compostela - USC - Campus Lugo, e os técnicos e gestores responsáveis pela implementação da política, os quais foram entrevistados na sede da Agência Galega de Desenvolvimento Rural - AGADER, que se localiza na cidade de Santiago de Compostela

(Espanha). O segundo momento de entrevistas, que contemplou o PNCF, foi realizado com os técnicos e gestores responsáveis pela implementação da política, as quais foram realizadas na sede do PNCF, na Secretaria do Reordenamento Agrário - SRA, em Brasília - DF. Somando as duas etapas, foram realizadas 23 entrevistas.

3. UMA DISCUSSÃO SOBRE DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento rural, enquanto construção teórica, é empregado nas reflexões sobre questões que envolvem estratégias, planos e ações que objetivam a melhoria das condições de vida das populações do campo. Os paradigmas do desenvolvimento que se alicerçam no qualificativo sustentável se constituem como uma das principais abordagens para se pensar o desenvolvimento nos espaços rurais. Tal abordagem, relacionada ao rural pode ser entendida como às formas de exploração dos recursos naturais, às atividades agrícolas e não-agrícolas no campo, assim como demais tipos de uso e gestão dos espaços rurais, que buscam em primazia a sustentabilidade socioambiental e econômica do ambiente e atores sociais que vivem nessas áreas.

Desta forma, o enfoque do desenvolvimento rural sustentável busca a manutenção do relação homem e natureza de forma menos predatória possível. Dentre esses recursos, a terra atua como protagonista, sendo ela um dos mais importantes recursos naturais e ao mesmo tempo meio

de produção, por vezes, bastante escasso. Reflexões nessa linha de pensamento procuram romper com as formas clássicas de se pensar o desenvolvimento, sobretudo as enviesadas pelo caráter exclusivamente econômico. Estudiosos como Furtado (2001) e Pereira (2006) entendem que, apesar de o caráter econômico possuir grande importância entre os componentes do desenvolvimento, outras características precisam ser levadas em consideração e ganham prioridade de acordo com o tipo de enfoque utilizado.

Amartya Sen (2000), estudioso desta temática, em sua obra “Desenvolvimento Como Liberdade”, mostra o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam; essas liberdades podem ser compreendidas como oportunidades e participações. O autor entende uma diversidade de tipos de liberdades, entre elas liberdades políticas, que são representadas pela democracia e a livre expressão do pensamento; facilidades econômicas tais como a participação no comércio e na produção; e oportunidades sociais e o acesso a serviços como saúde e educação.

O conceito adotado por Sen (2000) exprime um caráter plural e mais amplo, que se afasta da dimensão restrita adotada por estudiosos dos anos 1960 e 1970 que entendiam o desenvolvimento apenas como evolução econômica, crescimento do Produto Interno Bruto - PIB, aumento da renda per capita, da industrialização, avanço tecnológico e modernização ou como um estágio sequencial ao

subdesenvolvimento, o qual seria obtido por meio da incorporação de valores da sociedade industrial, como expressada na teoria do etapismo de Rostow (1953). Para além das abordagens clássicas, a ênfase na liberdade adotada por Sen, se apoia no próprio entendimento do conceito de liberdade, e na ampliação das opções e capacidades sociais, que pode ser consequência de incentivos políticos e institucionais. A compreensão desta obra nos leva a refletir como determinadas privações, até mesmo originadas por razões e realidades distintas, contribuem para uma similar condição de subdesenvolvimento

Assim como a própria ideia do desenvolvimento, o desenvolvimento rural sustentável compreende muitas dimensões. A apropriação e o uso dos recursos naturais para além da função econômica envolve a seguridade das populações rurais, a estabilidade e a reprodução dos modos de vida, assim como a própria sustentabilidade dos sistemas de produção. Dessa forma, o relacionamento entre as formas de apropriação e utilização da terra e as abordagens adotadas são funções fundamentais para se pensar ou promover estratégias que visam o desenvolvimento rural sustentável.

Dialogando com essa abordagem, Pereira (2006) argumenta que o desenvolvimento é um processo social global em que as estruturas econômicas, políticas, sociais e ambientais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. Para o autor, não faz sentido falar de desenvolvimento apenas na esfera econômica, política ou social. Se o desenvolvimento

econômico não trouxer consigo modificações de caráter social e político ou se, o desenvolvimento social e político não forem, ao mesmo tempo, o resultado e a causa de transformações econômicas será porquê de fato não se teve desenvolvimento. As modificações verificadas em um desses setores terão sido superficiais.

A abordagem do desenvolvimento como uma perspectiva global também pode ser encontrada em Chambers (2004), que afirma a necessidade de se incluir a dimensão pessoal no constructo do desenvolvimento, ou seja, como as pessoas se comportam frente à implementação de políticas que têm como finalidade a melhoria das condições de vida. Uma das ferramentas trabalhadas pelo autor para inserir essa dimensão ao se trabalhar o desenvolvimento é a autorreflexão:

A informação que temos de examinar não apenas o cronograma normalmente definido de desenvolvimento “lá fora”; mas nós mesmos, como nossos pensamentos são formados, como pensamos, como nós mudamos, e o que fazemos e não fazemos (CHAMBERS, 2004, p.02).

Nessa mesma direção, Sen (2000) amplia as variáveis que se relacionam ao desenvolvimento e as classifica como liberdades substantivas. Além de utilizar abordagens tradicionais como progressos tecnológicos, disposições econômicas e sociais são aderidas

a essa perspectiva variáveis como serviços de educação e saúde, direitos civis, entre outras. O autor entende o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Para Sen (2000), o desenvolvimento está relacionado com a melhoria de vida dos indivíduos e das sociedades por meio do fortalecimento dessas liberdades.

Furtado (2001) corrobora com essa visão de desenvolvimento e argumenta que o debate sobre desenvolvimento não pode estar desvinculado de uma discussão política e cultural. Para o autor, tais questões se envolvem com processos de reflexão das competências do Estado e de relação dele com as classes e grupos sociais. Dessa forma, a discussão sobre desenvolvimento não se relaciona apenas com a expansão da economia, por isso, a principal motivação é buscar entender o desenvolvimento como um processo sustentável, que proporcione equilíbrio na balança da produtividade e dos recursos naturais.

Tais concepções sobre o desenvolvimento servem de referência e estão diretamente relacionadas aos processos de decisão. É possível observar a presença dessas perspectivas na elaboração de intervenções e na implementação de estratégias de gestão dos territórios rurais, sejam elas por meio da esfera pública ou privada. Sendo assim se torna de grande relevância se ter apropriação de tais referências para facilitar a compreensão das estruturas, dinâmicas e atuação das políticas objeto de estudo desse artigo.

4. CARACTERIZAÇÃO DOS CONTEXTOS E DOS OBJETOS DE PESQUISA

O Brasil possui uma estrutura fundiária caracterizada pela concentração de terras, tendo o latifúndio como um dos principais elementos de conflito referente à questão agrária brasileira. Essa característica está presente na divisão do território brasileiro desde as origens do país e se mantém consolidado até os dias atuais. O latifúndio é apontado como uma das causas dos processos de exclusão social no campo, sendo um tema de grande relevância no cenário político e econômico. Assim, estudiosos argumentam que o latifúndio além de ser incapaz de organizar uma produção racionalizada, não seria capaz de acompanhar as necessidades de consumo da indústria e das cidades (MAIA, 2013).

De acordo com Dieese (2011), mais da metade dos estabelecimentos rurais brasileiros correspondem a estabelecimentos de pequenas proporções, porém estes representam uma minúscula parcela da malha rural do território nacional. Por sua vez, os latifúndios ocupam parte considerável do território e representam uma parcela mínima frente ao montante de estabelecimentos rurais. O Quadro 01 apresenta os números atuais sobre estrutura agrária brasileira.

Quadro 01. Estratificação por dimensão das propriedades rurais brasileiras, 2011.

Estratos de área total (ha)	Estabelecimentos	Área	Área média (ha)		
	Número	(%)	Em ha	(%)	
Até 10	1 744 540	33,7	8 215 337	1,4	4,7
De 10 a 25	1 316 237	25,4	21 345 232	3,7	16,2
De 25 a 50	814 138	15,7	28 563 707	5,0	35,1
De 50 a 100	578 783	11,2	40 096 597	7,0	69,3
De 100 a 500	563 346	10,9	11 156 530	20,3	206,2
De 500 a 1000	85 305	1,9	59 299 370	10,4	695,1
De 1000 a 2000	40 046	0,8	55 269 002	9,7	1380,1
Mais de 2000	39 250	0,8	242 795 145	42,5	6185,9
TOTAL	5 181 645	100,0	571 740 919	100,0	

Fonte: DIEESE, 2011.

Como pode ser observado no Quadro 01, os estabelecimentos rurais de pequenas dimensões, caso sejam consideradas aqueles que possuem até 25 ha, representam mais da metade do número de estabelecimentos rurais, contudo ocupam cerca de 5% do território brasileiro. Inversamente a esta situação, a grande propriedade, entendida aqui por aqueles estabelecimentos com mais de 2 mil ha, ocupam 42,5% do território e correspondem a menos de 1% dos estabelecimentos rurais brasileiros. A área total dos estabelecimentos rurais para o ano de 2011 foi de aproximadamente 572 milhões de ha, distribuídos de forma não igualitária entre os aproximadamente 5 milhões de proprietários. A partir dessas informações ressalta-se uma das grandes problemáticas do rural brasileiro, a questão agrária e de forma específica a falta de equidade em relação ao acesso à terra.

Com a finalidade de contribuir com o acesso à terra, com a diminuição da exclusão social e gerar emprego e renda no campo, assim como um instrumento para otimizar as

condições da produção rural, a fixação do homem no campo e a melhoria de seu bem estar, foi implementado em 1998, durante o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998), o Banco da Terra. Este foi sancionado em 04 de fevereiro de 1998, pela Lei Complementar nº 93 e regulamentado pelo Decreto nº 3.207 de 13 de abril de 1999, com a proposta de financiar a compra de terras e a infraestrutura básica para trabalhadores rurais com pouca ou nenhuma terra (BRASIL, 2003).

Denominado desde 2003 de Programa Nacional de Crédito Fundiário - PNCF, a política foi implementada como uma proposta de mudanças no meio rural brasileiro, de forma que o meio rural não fosse apenas um espaço de produção agrícola, mas também um espaço pluriativo e um espaço que garantisse a reprodução e as boas condições de vida para as populações do rural brasileiro. Sendo assim, os objetivos do PNCF se constituem na redução da pobreza rural e na melhoria da qualidade de vida, mediante o acesso à terra e o

aumento de renda dos trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2011), a atuação do PNCF se baseia na participação das comunidades envolvidas, que possuem autonomia para elaborar propostas de financiamento, escolher imóveis e negociar os preços. Independente da linha de financiamento, a operacionalização atual do PNCF se dá, de forma inicial, por meio de redes de apoio que são formadas por sindicatos, agentes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - FETRAF e Organizações Não-Governamentais - ONG's cadastradas no PNCF.

Os trabalhadores rurais procuram os agentes das redes de apoio que auxiliam e orientam a elaboração das propostas de financiamento. A proposta de financiamento é enviada ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS e ele analisa o perfil do agricultor e a viabilidade do projeto frente à realidade do município no qual a proposta foi submetida. Posteriormente, a proposta é analisada pelas Unidades Técnicas Estaduais - UTE's que são formadas por técnicos das secretarias de agricultura de cada estado, as UTE's analisam a viabilidade técnica da proposta de financiamento. É nesse momento que são levantados os dados sobre o possível beneficiário e sobre o imóvel correspondente à proposta (SRA, 2007). Tal estrutura é utilizada na

estratégia do PNCF como forma de garantir a participação e interação entre os diversos atores do rural.

A política de crédito fundiário é uma política descentralizada, sendo assim, a decisão final sobre a aprovação ou a reprovação das propostas de financiamento é feita pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CEDRS. Esse modelo deliberativo é um avanço frente à proposta anterior do Banco da Terra, que concentrava o poder de decisão nas instituições municipais. Nos CEDRS são feitas as análises de viabilidade e de sustentabilidade dos projetos, ou seja, é avaliado se a proposta de financiamento está de acordo com os objetivos do programa.

Com a aprovação do CEDRS, a proposta é devolvida para as UTE's que por sua vez encaminha as propostas aprovadas às entidades financiadoras. O Banco do Brasil - BB, a Caixa Econômica Federal - CAIXA e o Banco do Nordeste do Brasil - BNB são os agentes financeiros de empréstimos de recursos. As instituições financiadoras representam a União e só interrompem o processo de financiamento em casos de deficiências burocráticas, por exemplo, falta de documentação.

A partir de então, toda documentação é encaminhada para o cartório, onde é feita a transferência do título de propriedade. Os cartórios fazem a transferência das propriedades por meio de escrituras públicas de compra e venda, de financiamento e pacto de hipoteca, sendo assim, as propriedades rurais adquiridas por meio de financiamento do PNCF são disponibilizadas à União como

garantia, na forma de hipoteca, da quitação da dívida.

No âmbito do crédito fundiário, o PNCF apresenta uma evolução que segue as orientações e as premissas do atual Governo Federal, dentre elas a redução dos juros das linhas de financiamento, bonificações e descontos, assim como políticas que visam a tipificação dos beneficiários e o foco no combate à pobreza rural. O perfil atual da política se propõe a transformar trabalhadores rurais em agricultores familiares, assim como garantir a autonomia deles enquanto detentores de propriedades rurais.

A Galícia, originada a partir do Reino da Galiza¹, é uma das 17 comunidades autônomas da Espanha. Localizada no noroeste da Península Ibérica, formada, atualmente, por quatro (04) províncias: Corunha, Lugo, Ourense e Pontevedra. Com 29.575 km², ela representa 6% da superfície do território espanhol. De acordo com Coimbra (2011), a Galícia é classificada como sendo, significativamente, rural com 35% de sua população vivendo em municípios rurais.

A atual configuração fundiária galega pode ser definida por duas características, quais sejam: a propriedade privada e, ao contrário do contexto brasileiro, o minifúndio. De acordo com Ónega et. al (2010), o território rural corresponde a 97% de toda Galícia, sendo que 95% da superfície rural se encontra em regime de propriedade privada. E, nesse sentido, o protagonista desse tipo de propriedade é o imóvel rural de pequenas dimensões, o

minifúndio. Como afirma o autor: “Es difícil encontrar un texto que hable del rural galego em el que no se mencione el minifundio como característica definitoria. Al contrario de otros tópicos, este tiene total vigencia (ÓNEGA & PUPPIM & CRECENTE, 2010, p.218)”. Essas duas características configuram a estrutura fundiária galega como uma estrutura fragmentada.

A fragmentação do território galego pode ser entendida como uma malha de grandes números de títulos de domínio referentes a propriedades de pequenas dimensões. A origem da fragmentação da estrutura fundiária galega se deu por meio do sistema de transferência hereditária da propriedade. Na Galícia se caracterizam três tipos de fragmentação, a fragmentação de propriedade, representada pelo tamanho dos imóveis rurais, que possuem uma média de dois (02) hectares por título de propriedade; a fragmentação interna, que corresponde à divisão das propriedades em parcelas e por sua vez em sub parcelas. De acordo com Ónega et al. (2010), cada propriedade rural na Galícia é dividida em média por sete parcelas, que por sua vez, apresentam a superfície média de 0,23 hectares; e a fragmentação produtiva, que se refere à baixa produtividade oriunda desse tipo de configuração do sistema de propriedade, devido às pequenas dimensões das parcelas, os agricultores não conseguem atingir o potencial produtivo que as condições do território galego oferece.

Sendo assim, o presente contexto

indica a fragmentação do território galego como um dos principais entraves para o bom desempenho das atividades agroprodutivas. Os aspectos negativos da fragmentação são ainda maiores quando aparecem combinados. Isto é, quando em uma mesma propriedade se tem a fragmentação da propriedade, a fragmentação interna e a fragmentação produtiva. Do ponto de vista econômico, a fragmentação aumenta os custos de produção. Já no campo político as limitações da estrutura fragmentada se inserem à medida que as principais medidas e intervenções da União Europeia são pensadas para sistemas produtivos de maior escala. (ÓNEGA et al., 2010).

Nesse sentido, a mobilização de terras, sempre foi, na Galícia uma estratégia importante para mitigar os efeitos negativos gerados pela fragmentação. A exemplo das ferramentas de mobilização se tem o estabelecimento de limites de subdivisão de imóveis rurais, a fixação do tamanho mínimo das parcelas, a validação de direitos de compra preferencial e a Concentração Parcelaria, que possui lugar de destaque tanto no passado como na atualidade da mobilização de terras.

A Concentração Parcelaria² consiste em uma ação de caráter estrutural com a finalidade de melhorar os aspectos econômicos e sociais dos imóveis rurais por meio da ordenação e da reorganização da propriedade. De forma generalizada, a Concentração Parcelaria agrega as parcelas de uma mesma propriedade e facilita os acessos às estradas e demais rotas de comunicação dos imóveis

rurais. Essa ação visa reduzir a perda de território, os custos de produção, o tempo de transporte e escoamento da produção, assim como, melhorar as configurações das parcelas, de forma que elas apresentem boas condições para introdução de maquinaria, novas tecnologias e uma melhor produtividade (BOTEY FULLAT, 2009).

Apesar de sua atuação, a Concentração Parcelaria não foi suficiente para combater todos os efeitos da fragmentação, na medida em que se limita na melhoria das estruturas, ou seja, o enfoque da política se dá na fragmentação das parcelas, sem modificar os usos do território. Ónega et al. (2010) afirma que, o redimensionamento dos imóveis rurais, não possui efetividade frente à fragmentação produtiva e à fragmentação da propriedade. Para o autor, a diferença entre o número de proprietários e o número de agricultores, assim como, os diferentes interesses de uso se tornam um dos principais obstáculos para mobilidade de terras na Galícia.

Dessa forma, torna-se necessário a implementação de estratégias que garantam a mobilidade de terras de forma adequada, que atinjam os diferentes tipos de fragmentação. O arrendamento é uma estratégia que confere mudanças tanto em nível de estrutura, quanto em nível de uso. Ao se pensar na atuação dos mercados de terras frente aos diferentes tipos de fragmentação, foi implementada em 2007, a primeira Lei de mobilidade de terras da Galícia, que articula uma série de normativas para mobilizar o

território. Foi a partir dessa Lei que foi instituído o Banco de Terras da Galícia – BTG. (GALÍCIA, 2007).

Podem ser incorporados ao Banco de Terras da Galícia, e posteriormente disponibilizados para arrendamento, dois tipos de propriedades: imóveis privados e imóveis pertencentes ao governo galego. Os imóveis de propriedade do governo da Galícia, incorporados ao BTG, consistem nas massas comuns do processo de concentração parcelária. (ÓNEGA et al., 2010).

A incorporação de propriedades no Banco de Terras da Galícia é feita de forma voluntária e por tempo indefinido, sendo concedidos ao Banco apenas os direitos de uso. Isto é, não existe qualquer alteração no direito de propriedade dos imóveis privados incorporados ao mesmo. Não são cobrados encargos para incorporação de propriedades. Se o imóvel incorporado ao BTG não estiver arrendado, ele pode ser removido do em qualquer momento.

De acordo com Ónega et al. (2010), em todos os processos de arrendamento do BTG existem dois contratos, um entre proprietário e Banco e outro entre o Banco e o agricultor. Dessa forma, o Banco é quem absorve todos os riscos do quadro contratual. Os aspectos principais são o tempo de transferência, mínimo de um período de cinco anos e máximo de 30 anos, e a renda. O BTG tem um preço de referência que se aplica e, é atualizado anualmente. Esse preço é definido por um comitê técnico de preços e valores, que envolve vários agentes do setor agrário, cooperativas,

representantes das comunidades locais e diversos departamentos de governo.

Em qualquer arrendamento do Banco de Terras da Galícia são firmados dois contratos, um com o proprietário e outro com o agricultor. O arrendamento é firmado após esses dois contratos, no qual é feito o pacto de arrendamento e estabelecidos os preços e os prazos dos aluguéis da propriedade arrendada. Se o arrendatário tiver interesse em realizar alguma ação que não estiver prevista no contrato de arrendamento, ele deverá avisar, com antecedência, ao Banco, e só poderá realizar essa ação mediante a autorização deste. No caso de imóveis privados, além da autorização do Banco, o arrendatário precisa da autorização do proprietário do imóvel para efetuar qualquer ação ou atividade que não estiver descrita no contrato de aluguel.

Ao se pensar na questão do desenvolvimento, a fragmentação e o não uso potencial da superfície agrícola útil galega compõem as privações coletivas e individuais, indicadas na literatura de Sen (2000). Com o modo de ação do Banco de Terras da Galícia e seu principal resultado, o acesso aos direitos de uso desse território, além de expandir a produtividade das áreas com aptidão agrícola, são incorporadas ao meio rural galego perspectivas democráticas, de participação e de liberdade, tanto de forma individual, com a permanência dos agricultores nas zonas rurais, como de forma coletivas, com a redução de conflitos e a melhoria da economia.

5. PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO E O BRANCO DE TERRAS DA GALÍCIA

O programa Nacional de Crédito Fundiário – PNCF, cuja a atual implementação está sob a responsabilidade da Secretaria de Reordenamento Agrário - SRA do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, em parceria com os Órgãos Estaduais de Terra - OETs, possui a finalidade de financiar a compra de terras e de infraestrutura básica para trabalhadores rurais visando, por meio do acesso à terra, contribuir para quebrar o ciclo de exclusão social, gerar emprego e renda nas áreas rurais, sendo um importante mecanismo para otimizar a melhoria das condições da produção rural, tecnológica, a fixação do homem no campo e a melhoria de seu bem estar. Nesse sentido, o Estado atua na política de crédito fundiário como garantidor do direito à propriedade individual.

O Banco de Terras da Galícia, está sob a gestão da Agência Galega de Desenvolvimento Rural - AGADER, uma instituição pública que coordena e implementa as ações de desenvolvimento rural no território galego. O BTG possui a finalidade de promover a mobilidade e a utilização de terras agrícolas e estipular medidas administrativas e fiscais para a conservação da superfície agrícola útil e atua, enquanto política, na regularização dos direitos de uso das propriedades rurais.

As duas políticas se constituem como resultados de processos históricos

e demandas sociais distintas, porém com finalidades semelhantes, as quais se relacionam com a melhor gestão do território. O PNCF nasce com influência da demanda social da reforma agrária, resultado de processos históricos da má distribuição de terras. Por sua vez, na Galícia, o BTG é resultado de processos históricos e sociais de fragmentação das propriedades, que por vezes, inviabiliza as atividades rurais e florestais devido à falta de superfície.

Segundo Carnoy (2006), a noção de propriedade pode ser entendida a partir do estado liberal como consequência do progresso individual e deve ser resguardada como direito fundamental. Dessa forma, o papel dos Estados nas políticas de crédito fundiário e arrendamento de terras, enquanto agentes detentores do poder, é de regular a conduta individual por meio das leis e dos instrumentos coercitivos, e assegurar a aquisição e a permanência dos agricultores em suas terras por meio da monetarização, no caso brasileiro e, no caso galego, estimular o uso das terras agrárias e garantir a manutenção e a conservação do território.

Assim, o Estado brasileiro reconhece a existência dos grupos de agricultores com pouca ou sem nenhuma terra e responde à demanda deles com a criação de condições para que eles estejam inseridos no mercado de consumo e produção da agricultura familiar. Já no caso da Galícia, o Estado reconhece a classe de agricultores com área de terras ou parcelas insuficientes para o bom desempenho das atividades, e, por sua

vez, responde a essa demanda com a regularização e a garantia de acordos de uso da terra que geram benefícios aos agricultores e aos proprietários que alugam suas propriedades.

Reconhecer a demanda de tais agricultores, a partir de uma perspectiva universalista, significa estabelecer critérios para a ação do Estado. Segundo Bourdieu (1996), a despersonalização dos sujeitos que demandam as ações do Estado e de suas respectivas particularidades é determinante para a universalização de tal demanda. Dessa forma, entende-se que a universalização não tem o sentido de abrangência, mas de determinar os sujeitos das políticas. Isto é, nos dois casos, as políticas visam beneficiar e suprir demandas de grupos sociais com características semelhantes.

Oliveira (2002), considera a organização territorial como uma ação que orienta políticas direcionadas para a garantia do equilíbrio das condições de vida de um determinado território, ou seja, o autor interpreta ordenamento territorial como o ato público estabelecido para obtenção de melhores condições de vida. Em suma, Oliveira (2002) se refere ao ordenamento territorial como uma atividade pública de organizar os espaços. Ao dialogar com as perspectivas de Pereira (2006) e Chambers (2004), as ações fundiárias existentes nas duas estratégias podem ser entendidas como processos globais de ação administrativa com a finalidade de obter equilíbrio econômico, seguridade social e ambiental. Isto é, nas ações e finalidades de tais

políticas são levadas em consideração uma variedade de aspectos, além da organização do território ou a melhoria das economias, sendo esse elenco de variáveis que em conjunto proporcionam melhores condições às práticas agropecuárias e condições de vida para seus beneficiários.

O PNCF enquanto política pública objetiva garantir o acesso à terra por meio do financiamento. Essa estratégia altera a estrutura de propriedade e colabora com a desconcentração fundiária. Os financiamentos, sendo eles individuais ou coletivos, inclusive para a implementação de assentamentos rurais, consistem em uma ação fundiária interessante, pois alteram a titularidade de pequenas e grandes propriedades. De forma pacífica, a política converte grandes fazendas em propriedades agrícolas com o caráter familiar, além de regularizar a situação de posseiros, meeiros e parceiros que já possuíam vínculos com as terras adquiridas. A política de crédito fundiário trabalha com a realidade dos indivíduos beneficiados e oferece a eles a possibilidade de permanência no campo e a manutenção de seus respectivos modos de vida.

Assim como o PNCF, o Banco de Terras da Galícia também estabelece a ação fundiária a partir da realidade dos indivíduos. Por meio do arrendamento de terras, as estruturas de uso são alteradas, o que possibilita um uso potencial da superfície agrícola. A gestão do território galego, com o uso do Banco de Terras, envolve a participação dos dois indivíduos protagonistas dessa

ação, o arrendatário e o proprietário das parcelas arrendadas. Na ação do Banco são respeitadas as vontades e as predisposições desses dois agentes. Essas facilidades e o caráter participativo, presentes tanto no PNCF, quanto no BTG, são possíveis devido à questão da descentralização das duas políticas.

As duas ações, também se envolvem de forma direta com as questões de informação referente aos espaços rurais pois, para que qualquer propriedade seja inserida em ambas as estratégias, faz-se necessário regularizar a situação de titularidade, ou seja, saber quem é o proprietário detentor do imóvel. No Brasil, os processos de regularização fundiária são antecipados por conta da política de crédito fundiário, sendo legitimadas e regularizadas propriedades rurais com o interesse de compra ou venda. Já na Galícia, parcelas abandonadas e sem a identificação dos proprietários, podem participar de processos de investigação, por meio do BTG, e terem a situação cadastral regularizada.

Diferentemente da questão da informação do território, as duas estratégias se relacionam de forma distintas com os mercados de terra. A política de crédito fundiário brasileira é institucionalizada a partir da lógica neoliberal e como modelo alternativo às propostas de reforma agrária clássicas, pautadas na desapropriação por cunho social. Ela garante o acesso à terra com a monetarização dos agricultores e o estabelecimento de boas condições para o funcionamento dos mercados. Na Galícia, a participação do Banco de Terras frente aos mercados de

terras consiste em estímulos de forma indireta, na medida em que o BTG é um intermediário nas negociações entre proprietários e agricultores, fato esse que amplia as negociações em potencial. Isto é, o BTG atua como uma “escola” de mercado de terras que estimula as possibilidades de negociação por meio do sucesso dos contratos de arrendamento.

Nos dois contextos, a agricultura da segunda metade do século XX sofreu uma série de transformações devido à modernização do campo. No Brasil esse modelo beneficiou os grandes estabelecimentos e, nesse sentido, a política de crédito fundiário, possui em sua ação, uma oportunidade para o bom desempenho das explorações agropecuárias de pequenas dimensões, como exemplo, a agricultura familiar. Em sua estratégia também são incorporadas subvenções, inclusive a fundos perdidos, para melhoria das estruturas dos estabelecimentos beneficiados, o que garante melhores condições para o desempenho dessas atividades. Já na Galícia, o principal impacto das transformações da agricultura foi o esvaziamento do meio rural, e nesse sentido, a atuação do BTG se destina ao aumento da superfície agrária, com a finalidade de melhorar as condições das explorações agropecuárias galegas, visando garantir assim a permanência dos agricultores no meio rural.

As duas estratégias enquanto demandas da sociedade, também atuam como ferramentas moderadoras de conflitos, que regularizam e identificam os direitos de propriedade. O PNCF enquanto política que possibilita o

acesso à terra, reduz os conflitos entre agricultores sem-terra e latifundiários. Esse tipo de conflito no Brasil dominou o cenário da década de 1990, mesma década de implementação da política. Isso permite entender a origem e um dos objetivos do PNCF, que é amenizar os conflitos gerados pela demanda de Reforma Agrária Brasileira, sendo assim o PNCF é caracterizado como uma política complementar à reforma agrária.

Na Galícia, o BTG também possui a função de amenizar os conflitos, no entanto, os embates dessa região são pautados pela fragmentação que, por sua vez, gera o absenteísmo ou abandono de terras. As terras abandonadas se tornam propícias a incêndios, e como elas são, além de muito pequenas, localizadas próximas umas das outras, facilmente o incêndio não controlado de uma propriedade abandonada, pode interromper ou até mesmo por em risco a produção de uma propriedade vizinha que se encontra em plena atividade. As chances desse tipo de conflito (conflito entre vizinhos) são reduzidas com o desenvolvimento dos arrendamentos que configuram um maior uso das áreas produtivas, menor número de áreas abandonadas e, assim, menor número de incidentes desta natureza. Outro aspecto importante é que a redução das áreas abandonadas no meio rural galego, gerada pela política de arrendamento, também possui um viés ambiental, tanto no que diz respeito à redução de incêndios quanto à boa conservação das propriedades rurais arrendadas.

A questão ambiental e a

conservação dos recursos naturais também são presentes na política brasileira. Em um sentido direto, o PNCF possui a função de agente estimulador da conservação ambiental, uma vez que em sua estratégia de ação existem bonificações, na forma de descontos nas parcelas dos financiamentos, para aqueles agricultores que além de respeitarem toda legislação ambiental, apresentarem projetos que gerem benefícios ao meio ambiente. As preocupações ambientais presentes nas duas políticas, também acompanham as tendências nas concepções de desenvolvimento, no sentido de ampliar suas dimensões, vindo inserir a questão ambiental no conjunto de variáveis condicionantes deste.

Outro fator relevante são as transformações sociais alcançadas com o desempenho das políticas fundiárias. Observou-se que elas alcançam patamares que vão além da questão da liberdade e das questões ambientais. A exemplo desse aspecto pode-se mencionar a nova sociabilidade gerada aos beneficiários, que no caso do PNCF, é resultado da ação do financiamento e da aquisição de terras. Isto é, com a política de financiamento, em alguns casos, os trabalhadores rurais compartilham de uma nova realidade e se tornam proprietários rurais categorizados como agricultores familiares, dentre outros. Na Galícia, os processos de transformação da sociedade gerados pelo BTG são perceptíveis no que corresponde às questões culturais e ao apego à terra. Os galegos possuem

declaradamente, um forte apego à terra e esse apego é considerado, inclusive, como um dos fatores para a baixa mobilidade do território, ou seja, os proprietários de parcelas não as utilizam, não vendem e nem arrendam. Com as estratégias de garantia do direito de propriedade, conservação das propriedades arrendadas e da redução dos custos operacionais vinculados aos contratos, assim como a garantia do próprio pagamento dos arrendamentos, o BTG vem agregando uma nova sociabilidade na realidade dos galegos. São apresentados aos galegos, possibilidades de novas relações sociais entre arrendatários e proprietários.

As duas políticas possuem grandes desafios e se encontram em processos de evolução. O PNCF, por exemplo, tem como um de seus principais desafios, dinamizar sua atuação, no sentido de estimular o financiamento de propriedades rurais em todas as regiões do Brasil de forma igualitária, a partir das condições territoriais e das diversidades regionais encontradas em nosso país. Os relatórios oficiais mostram que o maior número de contratos é realizado na região Sul país. Isso acontece devido, entre outros fatores, à sociabilidade dos agricultores do Sul, que apresentam um histórico de envolvimento com Bancos e Instituições de financiamento, o que representa maior facilidade de elaboração de projetos e, assim, maior adesão ao programa.

Dentre os desafios de BTG, ressalta-se a necessidade de aumentar as dimensões da política no que

corresponde a sua atuação, no sentido de ampliar o quadro de funcionários e técnicos e aprimorar a gestão do próprio Banco enquanto instituição, assim como, a necessidade de se inserir no Plano de Desenvolvimento Rural – PDR (plano orçamentário do governo galego) e conseqüentemente, garantir maior aporte de recursos e expandir sua ação na melhoria das estruturas dos territórios arrendados. O Quadro 02 apresenta um resumo dos principais aspectos observados nas políticas de gestão do território levando em consideração as abordagens conceituais de desenvolvimento.

Em suma, podemos entender as duas estratégias como políticas públicas redistributivas e ao mesmo tempo regulatórias. Redistributivas na medida em que elas conferem o acesso aos direitos de uso e de propriedade, e regulatória por mitigar problemáticas das estruturas fundiárias de cada realidade. Cada aspecto dessas estratégias contribui com o rompimento de privações e amplia as capacidades de melhor desempenho das atividades produtivas e oportunidades para manutenção de estilos de vida no campo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma como as propriedades rurais estão organizadas é reflexo dos processos históricos, econômicos, culturais e sociais de cada país ou região. Os diversos tipos de organização das propriedades rurais, denominadas de estruturas fundiárias, agregam um conjunto de características que influenciam de

Quadro 02. Resumo dos principais aspectos estudados nas políticas de gestão de terras, Banco da Terra (PNCF) e Banco de Terras da Galícia.

	Banco da Terra (PNCF)	Banco de Terras da Galícia	Perspectivas do Desenvolvimento
Objetivos	Garantir o acesso à terra aos trabalhadores rurais	Aumentar a superfície agrária e reduzir o abandono de terras	Rompimento de privações que condicionam, entre outras, o subdesenvolvimento. Incorporação de uma maior participação e certo grau de protagonismo aos beneficiários.
Estratégia	Financiamento de propriedades	Arrendamento de parcelas	
Modo de Ação	Mudanças nos direitos de propriedade	Mudanças nos direitos de uso	
Aspectos Legislativos	Gestão descentralizada	Gestão descentralizada	Rompimento de privações que condicionam, entre outras, o subdesenvolvimento. Incorporação de uma maior participação e certo grau de protagonismo aos beneficiários.
Fonte de Recursos	Governo Federal	Comunidade Autônoma	
Sistema de Informação	Contribui com a identificação dos direitos de propriedade	Contribui com a identificação dos direitos de propriedade, melhora e amplia a base de informação territorial	
Exploração Agropecuária	Aumento do número de explorações e melhores condições para o desempenho das atividades	Aumento do tamanho das explorações agropecuárias	
Mercado de Terras	Estimula de forma direta o mercado de terras	Estimula de forma indireta o mercado de terra	
Aspectos Ambientais	Estimula o envolvimento dos agricultores com as questões do meio ambiente	Estimula e promove ações de conservação dos recursos naturais e do meio ambiente	
Sociabilidade	Contribui com mudanças na sociabilidade na medida em que transforma trabalhadores rurais em agricultores proprietários e promove a redução de conflitos	Contribui com a construção de novos valores sociais no que diz respeito ao apego pela terra e promove a redução de conflitos	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016.

forma positiva ou negativa a questão do desenvolvimento em cada área ou território.

Tendo em vista os aspectos negativos das estruturas fundiárias do Brasil e da Galícia e a tentativa de compreender os instrumentos que buscam mitigar esses aspectos, foi constatado neste trabalho, que as estratégias das políticas de crédito fundiário e de arrendamento de terras, nos dois contextos, acompanham as transformações nas formas de conceber as ideias de desenvolvimento.

No Brasil, a concentração de terras é um dos fatores responsáveis pelos processos de exclusão social no campo e do aumento da pobreza rural. Da mesma forma, na Galícia, a fragmentação do território atua como um dos entraves ao bom desempenho das atividades produtivas desta região. Com base nas teorias de Sen (2000) e Pereira (2006), pode-se como as estratégias implementadas nas problemáticas, brasileira e galega, seguem perspectivas similares de transformação de condições de vida pautadas no rompimento das privações dos agricultores, ou seja, a materialização de políticas que buscam a condição de desenvolvimento por meio do financiamento do direito de propriedade, no caso brasileiro, e da concessão do direito de uso de terras no caso galego.

A análise do PNCF e do BTG realizada no decorrer desse estudo proporcionou uma série de percepções, no que diz respeito ao caráter legislativo de cada estratégia, no âmbito dos mecanismos de gestão

do território, os quais, assim como as próprias estruturas fundiárias, são bastante dinâmicos. Isto é, elas evoluem e se alteram de acordo com as conjunturas políticas, econômicas, produtivas e sociais. Tanto o PNCF quanto o BTG apresentam em suas concepções atuais, uma série de transformações institucionais que são traduzidas no bom desempenho de cada política.

A política de crédito fundiário brasileira nasceu de forma efetiva em 1998, e ao longo dos anos procura se adaptar à realidade dos beneficiários. As linhas de crédito e os altos juros dos processos de financiamento de propriedades rurais realizados no início do programa, não se encaixavam com as reais condições dos agricultores, fato que gerou um alto número de inadimplência. Dessa forma, com a finalidade de facilitar o pagamento dos financiamentos e o próprio bom desempenho da política, ao decorrer das várias versões do PNCF, foram criadas linhas de créditos específicas com baixas taxas de juros que condizem com as reais condições de seus beneficiários.

As mudanças na legislação do BTG proporcionaram a política de arrendamento, uma maior capacidade de atuação na medida em que a versão original, instituída em 2007, limitava o universo de propriedades que poderiam ser disponibilizadas para agricultores interessados em desempenhar algum tipo de atividade produtiva por meio do arrendamento. Na versão atual, implementada em 2011, as

perspectivas da gestão de terras foram ampliadas e ofertam um horizonte maior de possibilidades no que diz respeito aos tipos de propriedades que podem ser incorporadas no sistema do BTG e ao número de arrendamentos realizados.

Outra percepção que o estudo possibilitou se refere ao comportamento das políticas frente aos mercados de terras. Foi observado que o PNCF atua como agente estimulador do mercado de terras brasileiro. A monetarização dos agricultores estabelece no país uma realidade favorável à compra e venda de imóveis rurais. Essa estratégia se torna interessante por agregar um fator importante para o bom funcionamento dos mercados, que é o caráter voluntário da negociação. Como são os próprios beneficiários que escolhem a propriedade que possuem interesse de compra, com o acompanhamento das Unidades Técnicas Estaduais e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, o compromisso e a possibilidade de sucesso no desempenho das atividades produtivas são maiores.

No que corresponde ao Banco de Terras da Galícia, é interessante perceber que o mesmo caráter voluntário faz parte da estratégia e configura-se como estimulador do número de arrendamentos. A possibilidade de o próprio agricultor escolher a terra que tem interesse de arrendar é de grande relevância, à medida em que aumenta o número de arrendamentos e reflete o próprio objetivo da política, que

é ampliar as áreas produtivas e estimular a movimentação de terras. Vale ressaltar ainda que, a não intervenção do Estado, no que corresponde à escolha dos imóveis rurais financiados ou arrendados, elenca uma das concepções do desenvolvimento trabalhadas nesse estudo.

É pertinente destacar a questão do caráter descentralizado das duas estratégias, que atua como ponto chave para o bom desempenho das duas políticas, principalmente, no que corresponde à redução dos custos operacionais e maior alcance de atuação, assim como a maior transparência e a maior participação da sociedade.

É importante salientar que a sincronia das concepções de desenvolvimento e suas influências na materialização das políticas de gestão do território. Por meio da análise dos aspectos supracitados, é perceptível a sinergia entre as perspectivas conceituais e as ações práticas das duas políticas, tanto no que diz respeito à evolução dos aparatos institucionais, legislativos e estratégicos, quanto aos objetivos finais, que de uma forma geral, visam o rompimento de privações e a melhoria das condições de vida dos povos do campo por meio do acesso à terra, no caso brasileiro, e do aumento do uso de terras no que corresponde à realidade galega.

6. REFERÊNCIAS

- BONI, V.; QUARESMA S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. Revista Eletrônica Em Tese, v.2, n.1(3), p. 68-80, 2005. Disponível em: <<http://www.emtese.ufsc.br>>. Acesso em: 23 ago. 2015.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 4504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto de Terras e dá outras providências. Brasília: 1964.
- BOTEYFULLAT, M. La concentración parcelaria en Castilla y León: caracterización de la Parcelación a través del análisis multivariante. Tesis. (Doctoral), E.T.S.I. Agronomist (UPM), 2009.
- BOURDIEU, Pierre. Razões Práticas: sobre a teoria da ação. 6ª ed. Tradução Mariza Corrêa. Campinas: Papiрус, 1996.
- _____. Decreto nº 4892, de 25 de novembro de 2003. Regulamenta a Lei Complementar nº93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2003.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Mudanças legais que melhoram e apressam as ações da reforma agrária. Brasília: MDA, 2001.
- _____. Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília-DF: Diário Oficial da União de 31 nov. 1964.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. Brasília: MDA, 2003.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Estudos de reordenamento agrário: Capacidade de pagamentos dos beneficiários do Banco da Terra na região sul do Brasil. nº 1 Brasília: MDA, 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Estudos de reordenamento agrário: Perfil dos beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário: Consolidação da agricultura familiar (PNCF-CAF). nº 9 Brasília: MDA, 2011.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Apresentação do Programa Nacional de Crédito Fundiário. Brasília: MDA, 2013.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social. Bolsa Família, CadÚnico, 2014. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>> Acesso em 15 fev. de 2014.
- BRITO, M. A. DE. Impactos do Programa Nacional de Crédito Fundiário sobre a renda, o patrimônio e a qualidade de vida no sertão nordestino. 2013. Tese. Viçosa. (Doutorado em Economia Aplicada). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.
- BUAINAIN, A.M. Novos instrumentos de intervenção fundiária Seminário

- reforma agrária e desenvolvimento sustentável no nordeste. NEAD, Fortaleza, 1998.
- CABEZA, A. M. Ordenación del território en America Latina. Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, vol. VI, nº 125, 2002.
- CARNOY, M. Estado e teoria política. Tradução Instituto de Letras da PUC-Campinas. 16ª ed. Campinas: Papirus, 2006.
- CARVALHO FILHO, J. J. de. Política Fundiária: Oportunidades Perdidas, Revolução Cultural e Lampedusa. São Paulo em Perspectiva, V.11, 1997.
- CHAMBERS, Robert. Ideas for development: reflecting forwards. Institute of Development Studies. Brighton, Sussex BN1 9RE. England, 2004.
- COIMBRA, E. Land Management Grounded In Social Soil Galician land banking in context. Sociologia, Problemas e Práticas, nº 66, 2011.
- COMISSÃO EUROPEIA. A política agrícola comum - A história continua. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2012.
- CORBELLE, E. C. & RIVEIRA, I. S. Caracterización dos cambios na superficie agrícola mediante técnicas de regresión: comarca de Terra Chá, 1956-2004. CORBELLE RICO, E. & CRECENTE MASEDA, R. Evolución histórica de la Superficie Agrícola Utilizada en Galicia (1962-2006): Integración de fuentes estadísticas y cartográficas. Economía Agraria y Recursos Naturales, v. 9, p. 183-192, 2009.
- DGC - Departamento Galego de Cadastro. Estadísticas catastrales: bienes de naturaleza rústica, 2008.
- DIEESE & NEAD & MDA. Estatísticas do meio rural 2010-2011. 4. ed. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos; Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; Ministério do Desenvolvimento Agrário. São Paulo, 2011.
- DINIZ, A. S. Reforma agrária brasileira uma breve discussão. Revista Homem, Espaço e Tempo. Universidade Estadual Vale do Acaraú, Centro Ciências Humanas, ISSN1982-3800, p. 25-39, out. 2010.
- FURTADO, C. Pequena introdução sobre o desenvolvimento. São Paulo: Nacional, 1989.
- _____. Reflexões sobre a crise brasileira. In: ARBIX, G & ZIBOVICIUS, M. & ABROMOVAY, R. (Orgs.). Razões e Ficções do Desenvolvimento. São Paulo: UNESP, 2001.
- GRAZIANO DA SILVA, J. O Que é Questão Agrária. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- GUNDER FRANK, A. Sociologia do Desenvolvimento e subdesenvolvimento da sociologia. In: Durand, J.C. G. & Machado, (org). Sociologia do Desenvolvimento II. Rio

- de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- MAIA, C.L. Terra e Capital Financeiro: as novas configurações do capital no século XXI. Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Marx e o Marxismo. Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2013.
- MARTINS, J de S. A Reforma Agrária no Segundo Mandato de Fernando Henrique Cardoso. Tempo Social. São Paulo. USP, 2003.
- _____. Reforma Agrária – O Impossível Diálogo Sobre a História Possível. Tempo Social, Rev. Sociol. USP, 1999.
- _____. O Cativo da Terra. São Paulo: HUCITEC, 1986.
- MEDEIROS, L. S. de. Reforma Agrária no Brasil: História e Atualidade da Luta pela Terra. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.
- OLIVEIRA, A. U. de. A agricultura camponesa no Brasil. São Paulo: Contexto, 1991.
- _____. Modo Capitalista de Produção, Agricultura e Reforma Agrária. São Paulo: FFLCH, 2007.
- OLIVEIRA, F. P. Direito do Ordenamento do Território., Cadernos CEDOUA. Coimbra: Almedina, 2002.
- ÓNEGA, F. J. L. Gestión de Tierras em Galícia: Nuevos Enfoques y Herramientas para La Movilidad de Tierras y La Reorganización de Las Estructuras Agrarias. Recursos Naturais, Sistemas de Informação Geográfica e Processos Sociais. Suprema, 2010.
- ÓNEGA, F.J. & PUPPIM, J.A & CRECENTE, R. Planning Innovations in Land Management and Governance in Fragmented Rural Areas: Two Examples from Galicia (Spain). European Planning Studies, vol. 18, nº 5, May 2010.
- PEREIRA, P. A. P. Concepções e propostas de políticas sociais em curso: Tendências, perspectivas e consequências. Brasília: NEPPoS/CEAM/UnB, 1994.
- PEREIRA, J. M. M. A política agrária do Banco Mundial em questão. Estud. Av., vol. 20, nº 5, pp. 355-383. 2006.
- PEREIRA, J. M. M.; SAUER, S. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. Soc. estado, Brasília, v. 26, n. 3, Dec. 2011.
- PEREIRA, J. M. M. A política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial: fundamentos, objetivos, contradições e perspectivas. São Paulo: Hucitec, 2010.
- SAMPEDRO, L. M. J. Para Compreender a Euro Região Galiza – Norte de Portugal. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, 2012.
- SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. Estud. av. [online]. 1995, vol.9, n.25pp.29-63.
- Disponível em: <<http://www>.

scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000300004&lng=en&nrm=iso> Acesso em 20 de jan. de 2016.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas públicas. Brasília: Enap, 2006.

SCHNEIDER, S. O Desenvolvimento Agrícola e as Transformações da Estrutura Agrária nos Países Desenvolvidos: a pluriatividade. Revista Reforma Agrária. Abra. Campinas, v. 24, n. 03, p.106-132, 1994.

SEN, A. K. Desenvolvimento como Liberdade. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, A. J. da. A política fundiária do Regime militar: Legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do instituto de Sesmaria ao Estatuto da Terra). São Paulo: FFLCH-USP, 1997.

Stewart, F. (forthcoming), Basic Needs Approach in Clark, D. A. (ed.),

The Elgar Companion to Development Studies, Cheltenham: Edward Elgar. 1995.

VAN DIJK, T. Dealing with Central European land fragmentation; Eburon, Delft, 2003.

NOTAS

1. O Reino da Galiza sempre foi um poderoso elemento da história europeia. Ele foi o primeiro reino independente dentro do império romano constituído no ano de 411 d.c.. Depois da invasão muçulmana da Espanha no ano de 711 d.c, a Galiza constituiu o território não ocupado pelos muçulmanos, e foi ela quem liderou a luta da reconquista do território espanhol. A Galiza era o território peninsular mais densamente povoado. Em 1128 se deu a divisão com Portugal por meio da Batalha de São Mamede, que é o primeiro marco da fundação de Portugal. Uma vez que Portugal se tornou independente, e depois de grandes problemas políticos e econômicos, a Galiza se manteve como reino dentro da Espanha até 1833. Com a introdução do conceito de Comunidade Autónoma no território espanhol, em 1980, aprova-se o Estatuto de Autonomia da Nacionalidade Histórica da Galiza e com ele nascem o Governo autónomo e o Parlamento (SAMPEIRO, 2012).

2. Na Galícia, a Concentração Parcelaria passou por transformações desde sua origem, vindo várias leis contribuírem para a configuração da política existe hoje. A política de Concentração de Parcelaria foi implementada pela Lei de 14 de agosto de 1985 com objetivo de concentrar as parcelas e ordenar as propriedades rurais para garantir a construção e a manutenção das explorações agropecuárias de dimensões suficientes para bom desempenho de suas atividades (GALÍCIA, 1985). Atualmente, os processos de Concentração Parcelaria já atingiram cerca de 1/5 de todo território galego, de forma que correspondem a mais de 200.000 proprietários e mais de 1.100 processos finalizados (ÓNEGA et. al, 2010).

