

O acesso à terra na Itália

Leonardo Gallico

Outubro 2005

Síntese:

Este artigo é uma tentativa de analisar a situação acerca da distribuição da propriedade fundiária na Itália, mostrando assim que ainda hoje estamos perante uma situação de concentração do bem terra, de fato somente 2% das empresas agrícolas trabalham mais de 49% da superfície agrícola total. Neste contexto os pequenos e medianos produtores não conseguem assim, através do mercado de terras, adquirir novos espaços. Por outro lado, nestes últimos anos, no mercado de terras, tivemos fenômenos de especulação que contribuíram a um êxodo do campo para as cidades. Enfim o artigo propõe, para enfrentar este contexto, a constituição de específicas Comissões Fundiárias Provinciais, órgãos de concertação e diálogo entre atores públicos locais e privados, as quais podem contribuir para uma melhor redistribuição das terras através de um mercado de aluguer mais flexível, mais claro e mais seguro, favorecendo assim a aplicação do direito de uso respeito ao direito de propriedade.

As estruturas agrárias:

Nos últimos anos temos assistido, na Itália, um demorado declínio no setor agrícola. Dentre os principais fatores que ocasionaram esta situação podemos destacar:

- diminuição dos preços das produções agrícolas¹
- aumento da concentração espacial da produção²

Diante desta situação, as margens de proveito para os produtores baixaram de maneira inelutável.

Ainda assim, podemos encontrar alguns pontos de força no padrão agrícola da Itália destacando-se, entre os outros, a **heterogeneidade** das empresas agrícolas. No espaço agrícola nacional coexistem não só as unidades produtivas de diferentes tamanhos, mais também modelos de exploração, de ordenamentos culturais, produtivos e condições de trabalho as vezes opostas³. A nossa agricultura teve uma evolução que nos trouxe até a definição de modelos extremos e

¹ Cfr. Mazoyer M.(2004), *Mondializzazione liberale e povertà contadina. Quale alternativa?*, em "Questione agraria e globalizzazione", Edizioni Punto Rosso, Milano

² Em vários casos mais de 50% da produção nacional de um produto está concentrada em menos de 5 Províncias (é o caso do leite, de diferentes tipos de carnes, das frutas, o das hortaliças). Para maiores detalhes vide Fanfani R. (2000), *L'agricoltura in Italia*, Bologna, Il Mulino

³ Cfr. Grillotti Di Giacomo M. G. (a cura de), *Atlante tematico dell'Agricoltura Italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2000 p. 131 - 141

radicais, reassumidos na Tabela 1 com a tendência das estruturas das empresas agrícolas desde o 1948 até hoje.

Tabela 1 Estrutura das empresas agrícolas

	2000		1990		1980		1948	
	Nºempresas	SAT	Nºempresas	SAT	Nºempresas	SAT	Nºempresas	SAT
menor de 1 ha	988.711	472.880,76	997.253	481.722,04	1.051.133	508.210,35	5.135.851	874.989
1 – 2	496.521	697.374,74	590.942	814.640,25	641.127	884.246,07	2.795.122	2.882.992
2 – 5	532.783	1.676.012,77	709.845	2.210.778,99	792.532	2.469.980,87	950.070	2.943.375
5 – 10	262.899	1.833.988,41	354.401	2.436.233,98	397.823	2.731.129,10	330.733	2.289.669
10 -20	158.735	2.204.295,30	201.321	2.747.370,66	217.137	2.955.790,00	192.815	2.945.482
20-50	103.795	3.159.649,71	114.985	3.432.212,13	115.013	3.407.802,56	60.874	2.104.427
50-100	31.324	2.139.042,15	32.722	2.217.719,52	31.735	2.154.812,37	28.381	1.956.450
100 e mais	20.057	7.422.274,90	21.875	8.361.677,93	22.670	8.519.523,88	21.396	5.575.567
Total	2.594.825	19.605.518,74	3.023.344	22.702.355,50	3.269.170	23.631.495,20	9.515.242	21.572.951

nossa elaboração com dados ISTAT e INEA⁴

Podemos constatar a inelutável diminuição do número de empresas agrícolas, sobretudo as microempresas (de tamanho inferior à 5 Ha). O contrário ocorreu com relação ao número de empresas com tamanho médio (entre 20 e 50 Ha), as quais aumentaram mais de 70% nos últimos 50 anos. Porém é a explosão das grandes empresas que deixa algumas dúvidas sobre os resultados alcançados através da Reforma Agrária: a média do tamanho das empresas com mais de 100 hectares passou de 260 Ha em 1948, a 370 Ha em 2000.

Neste contexto, um dos elementos chaves para o relance do sector está no acesso à terra, que pode permitir seja uma renovação dos agricultores, seja uma ampliação dos tamanhos médios das empresas agrícolas, além de uma redistribuição do padrão do fundiário mais acertada.

Os principais aspectos do acesso ao fundiário:

O mercado de terras:

Para facilitar a análise, podemos distinguir dois mercados potenciais: o primeiro relativo à procura dos bens fundiários com fim exclusivo de utilização agrícola (a terra é só um meio de produção). O segundo mercado – quem às vezes se sobrepõe ao primeiro – está ligado a uma destinação de uso da terra alternativa à produção (a terra como **renta de posição** além das capacidades produtivas dos solos.)

Neste contexto as características da procura são partidas e os valores econômicos já não são definidos através de parâmetros ligados a produtividade agrícola, mas a partir de uma visão do bem fundiário como “patrimônio”. Este aspecto introduz um fator de **especulação** para o mercado.

⁴ Para os dados do 1948 não são aqui tomados em conta mais de 6 milhões de hectares de propriedade dos órgãos do Estado.

Ao mesmo tempo, assistimos às práticas de especulação sobre terrenos agrícolas. Os preços indicados na Tabela 2, mostram como, em certas áreas, os mecanismos de livre mercado podem gerar fenômenos concretos de subidas dos preços, que afetam os agricultores.

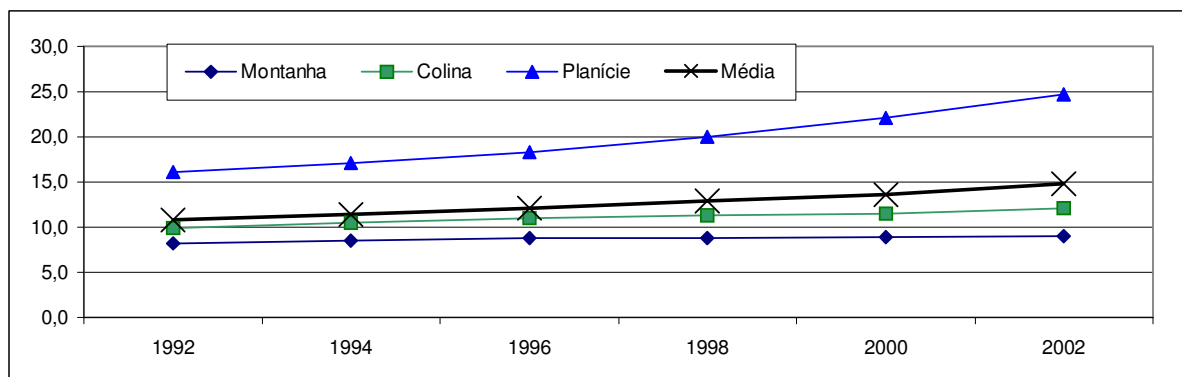
Tabela 2 Quotações dos terrenos em 2003 para diferentes culturas (em .000 euros por hectare)

	Quotação	
	Mínima	Máxima
Pomar "Val di Non" (TN)	154	335
Vinhal a norte de Trento	275	502
Pomar em "Val d'Adige" (Bolzano)	200	350
Horticultura em regadio no planície de Albenga (SV)	232	465
Vinhal DOCG nas colinas de Montalcino (SI)	250	310
Vinhal DOC nos "Castelli Romani" (RM)	77	114
Plantação de citrinos em regadio no planície de Catania	23	49
Plantação de citrinos em regadio na zona costeira de Siracusa	25	50

Fonte INEA (banco de dados do mercado fundiário)

Em termos reais, nos últimos anos ou valor médio da terra (15.000 € por ha) não mudou muito, aumentando em paralelo com a inflação. Mesmo assim o andamento dos preços para tipologia de terrenos (Cfr. Gráfico 1), indica uma tendência de crescimento nos valores fundiários com diferencias muito grandes: onde se verifica a presença de operadores imobiliários (ou planícies) os valores sobem de maneira muito mais rápida.

Gráfico 1 preços médios para tipologia de terreno



Ns elaboração com dados INEA

Para gerir estes fenômenos de especulação, necessitamos então de instrumentos claros para regulamentar o setor, e assim envolver as entidades públicas locais (as Províncias) as quais, na Itália, detém o poder para avaliar e planificar através de um processo de mediação dos interesses que existem no território.

A lógica do livre mercado, aplicada ao longo dos anos desde 1945, não garantiu uma alocação eficiente do bem terra, porém temos que encontrar novos instrumentos de concertação que permitam satisfazer as diferentes procuras existentes.

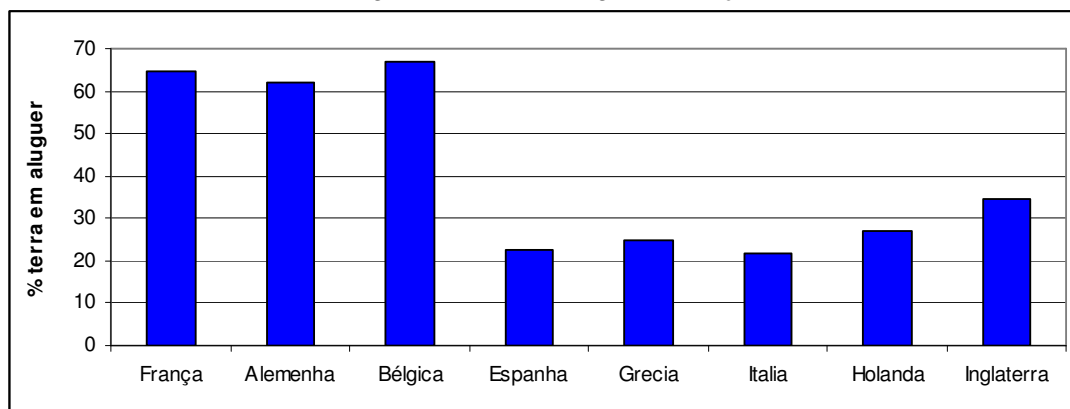
“Os operadores extra – agrícolas são cada vez mais interlocutores mais fortes no seio do mercado das terras, graças às grandes capacidades financeiras que detém; por outro lado os camponeses que querem adquirir terra para trabalhar encontram dificuldades econômicas sempre maiores”.

O mercado de aluguer:

A Europa

O mercado de aluguer na Europa está em contínua evolução. Entre os diferentes países podemos distinguir três grupos principais, como revela o seguinte gráfico.

Gráfico 2 Percentagem de terra em aluguer em relação a S.A.U. em 1997



Fonte : Eurostat *Annuaire Statistique*, Données 1991/2000, Luxembourg, 2002.

França, Alemanha, e Bélgica têm uma prática de aluguer que abrange a maioria dos terrenos trabalhados, enquanto nos países da área do mediterrâneo esta prática ainda não é muito difundida. Porém, nos últimos anos (desde 1997 até 2004), temos registrado pequenas variações positivas. Por fim nos países do norte da Europa, temos uma tendência contrária na prática do aluguer de terra; na Holanda e no Reino Unido hoje o aluguer representa somente 27%, e 34% da área cultivável sendo que, nos anos 70, estes valores beiravam os 42%.

A situação na Itália

Na Itália é provável que as terras em aluguer nos próximos anos conheçam uma relativa expansão. De fato, entre 1982 e 2000, em termos relativos às percentagens de terra em aluguer subiram de 18,2% a 23,2% da S.A.U. total⁵.

As vantagens econômicas ligadas à prática do aluguer da terra são indubitáveis: nas empresas quem alugam terras registram-se os maiores níveis de produtividade, e uma maior fertilidade dos

⁵ ISTAT (2003) “5° Censimento Generale dell’Agricoltura”, Roma

solos. Os dados de 2000 confirmam esta tendência: por hectare, a produção é de 2.970 € nos terrenos todos em propriedade, 3.473 € nos terrenos em condução mixta, e 3.753 € nas empresas todas em aluguer, sendo que este valor baixa até 2.641 € nas empresas que trabalham terras em concessão gratuita.”⁶

As políticas de assentamento:

Cerca do 36% dos titulares de empresas agrícolas na Itália têm mais de 65 anos. Ao mesmo tempo, somente 4% têm menos de 35 anos⁷. Entre as prioridades de quem fomenta políticas para apoiar o desenvolvimento da agricultura na Itália, deve estar o apoio à renovação dos gerentes das empresas agrícolas e, ao mesmo tempo, a facilitação do acesso à terra para as empresas. Neste sentido, o financiamento alargado através do “**premio di primo insediamento**”⁸ nem sempre compensou os custos de assentamento dos novos empresários⁹. De fato o suporte público (a cada ano, na Itália, são destinados, em média, mais de 100 milhões de euros para esta medida¹⁰) não permitiu a inversão da tendência de envelhecimento dos empresários agrícolas. Certamente existem também outros factores estruturais que limitam esta troca, tais como: a rigidez do mercado fundiário (compra e venda) e de aluguer, e também as dificuldades de acesso ao crédito.

Uma proposta concreta:

Podemos concluir que nos últimos anos, não só na Itália mais também em outras regiões da Europa, se firmou um padrão de modelo de agricultura baseado nos princípios da produtividade, da standardização das produções, e da gestão “top-down” dos processos decisoriais.

Finalidade:

O objetivo deste projeto piloto, aqui apresentado, é de favorecer o acesso à terra na Itália com a ideia de se firmar quer uma gestão mais participativa dos territórios agrícolas, quer uma reativação do setor rural, através do acesso de novos sujeitos às áreas rurais.

A atuação desta iniciativa pode garantir, a nível provincial, um melhoramento progressivo e ciente dos espaços rurais favorecendo:

- a) o assentamento de jovens agricultores que tenha o intuito de empreender iniciativas no âmbito de uma agricultura de qualidade.

⁶ INSOR-CNEL (2004), *Capitale umano stratificazione sociale nell’Italia agricola: L’agricoltura italiana tra passato e futuro*, Roma 2004 p.53

⁷ Elaboração do INEA su dados Eurostat 2000

⁸ O regulamento 2079/1999 da Comissão Europeia prevê uma contribuição de 20.000 € para os jovens, menores de 40 anos de idade, que comecem uma actividade na agricultura.

⁹ Cfr INEA – AGRICONSULTING (2001), *Valutazione finale dei programmi operativi regionali per l’attuazione del Reg. CE 950/97 nelle zone fuori Obiettivo 1 (periodo 1994-99), Rapporto sulle condizioni di valutabilità*, Roma.

¹⁰ OIGA –INEA, *Insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura*, 2002 Roma

- b) uma ampliação dos tamanhos médios das empresas agrícolas ativas, as quais atuam em um modelo produtivo sustentável e respeitoso com relação ao meio ambiente.

Instrumentos:

Com o fim de alcançar estes objetivos, os instrumentos úteis serão basicamente dois:

1. As Comissões Fundiárias a nível de Província (C.F.P)
2. Ajudas econômicas para aluguer de terras (semelhantes com as medidas agro-ambientais)

Mais especificamente, o ponto 1 é a chave para o êxito deste projeto, sendo de fato o elemento inovador e de participação. Estes foros de discussão e confrontação são também auspiciados nas diretivas da União Europeia¹¹, e na lei 267/2000 do Estado Italiano, que prevê reformas das entidades locais. Em seus artigos 19 e seguintes dispõe que sejam competências das Províncias, em colaboração com as câmaras abrangidas, a coordenação das atividades de área vasta, no âmbito de planificação e gestão do território.

A C.F.P. será o lugar de encontro entre a procura e oferta de políticas em assuntos ligados ao fundiário. Órgão de consultoria para o Assessor provincial à agricultura, a C.F.P. permitirá a existência de um espaço de debate e diálogo entre os cidadãos e as instituições que os representam. Nas reuniões semestrais da Comissão, poderão participar os produtores, os camponeses, as associações de camponeses, empresas de transformação, universidade agrária, presidentes das câmaras, e todos os sujeitos que de alguma forma estão ligados aos assuntos fundiários, garantindo assim uma participação mais ampla possível.

As Comissões Fundiárias Provinciais serão apoiadas por uma equipe multidisciplinar que desempenhará diferentes tarefas, entre as quais: monitorar a procura existente de terras, através de estudos de casos, análises territoriais, contatos diretos com os atores locais. Este trabalho permitirá que se vislumbrem as fraquezas e as forças do sistema fundiário provincial, que serão debatidas em Comissão. Promover as atividades da Comissão através de uma informação constante a todos os atores abrangidos e, também, através da atualização de um repertório dos empresários candidatos a assentar-se. Oferecer um serviço global para os beneficiários do projeto, através da promoção de ocasiões de comercialização dos produtos: venda direta, marca de produção, mapas turísticos etc.

Neste contexto, a Comissão fomentará a afirmação do direito de uso acima do direito de propriedade. Este elemento ajudará a dinamização na Itália de um setor que, como também outros setores da economia, está esmagando numa lógica assistencial.

¹¹ “A governance europeia. Um Livro Branco”, aprovado no 2001 pela Comissão Europeia

O ponto dois é o elemento econômico que garante a sustentabilidade, financeira, e fica como ponto de partida para permitir a participação dos diferentes atores. Será possível, então outorgar financiamentos a fundo perdidos, para todos os donos, públicos e privados, que arrendarão terras dentro deste processo.

Os subsídios, como para as medidas agro-ambientais, serão outorgados por cinco anos, garantindo, assim, uma renda mínima para o dono e uma segurança de posse para os locatários. Desta maneira, será possível utilizar a mesma máquina burocrática que hoje em dia garante a gestão dos subsídios elargidos através do Plano de Desenvolvimento Rural¹².

Os resultados :

Este projeto assim desenvolvido pode permitir o reforço das autoridades locais na gestão do próprio espaço de competência, através de uma experiência participativa e inovadora no seio da União Europeia. Pode, ainda, garantir o crescimento dos hectares trabalhados e também das empresas ativas limitando, assim, o êxodo dos operadores rurais para as cidades. Pode, por fim, ajudar os empresários não rurais a desempenhar uma atividade produtiva na agricultura.

Referências Bibliográficas

- AA.VV (2004), *Questione agraria e globalizzazione*, Milano, Cetri/edizioni Punto Rosso Brocchieri B. (a cura di), *La riforma agraria in Italia e nel mondo*, La Nuova Italia, Firenze, 1965.
- AA.VV, (2001), *Le sens de la terre*, actes de Carcassonne le 29 et 30 de octobre 2001
- AA.VV. (2001), *Un événement foncièrement solidaire*, actes de Tilloy-les-Mofflaines 20 novembre 2001
- BRANCA G. E PERONE-PACIFICO C. (2003), *Le terre collettive del Lazio*, Viterbo, Quaderni di informazione socioeconomica, Università della Tuscia
- CARBONE, A. (1996), *La presenza dei giovani in agricoltura*, *La Questione Agraria*, n. 61, pp. 143-168
- CASADEI, E. (1989): *Il canone d'affitto: problema antico, non risolto e urgente*, *Genio Rurale*, LII, n. 10, pp. 11-23.
- CHRISTER BENGTS & KAISA SCHMIDT-THOMÉ *Urban-rural relations in europe ESPON 1.1.2 final report*, Centre for urban and regional studies Helsinki university of technology
- COMMISSIONE EUROPEA – DG AGRICOLTURA (2002), *Impact assessment of the mid-term review proposals on the agricultural markets and farm income in the EU-15. 2004-2009*, Bruxelles

¹² Estes financiamentos poderão ser disponíveis nos próximos Planos de Desenvolvimento Rural assim como estabelecido no Regulamento 1698/2005 do Conselho da União Europeia.

Commissione Europea (2004), REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Bruxelles

CORSARO, L. (1974), Il credito agevolato per la formazione della proprietà coltivatrice, in Rivista di Diritto Agrario, n. 2, p 363

DE CASTRO P. (2004), Towards a new European agriculture, Roma, Agra Editrice

DE FILIPPIS F. (a cura di), (2004), Verso la nuova PAC, la riforma del giugno 2003 e la sua applicazione in Italia, quaderni del forum internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, Edizioni Tellus

FABIANI G. (1979), L'agricoltura in Italia tra sviluppo e crisi (1945-1977), Bologna, Il Mulino

FANFANI R. (2000), L'agricoltura in Italia, Bologna, Il Mulino

GATTO E., MANTINO F., MARTELLI V., Le agevolazioni per l'agroindustria: le politiche comunitarie nazionali a favore del settore agroindustriale, Il Sole 24 ore, Milano 2002.

GRILLOTTI DI GIACOMO M. G. (a cura di), Atlante tematico dell'Agricoltura Italiana, Roma, Società Geografica Italiana, 2000

INEA, (2004), Rapporto sullo stato dell'agricoltura italiana, INEA

INEA, Annuario dell'agricoltura italiana, Roma, INEA, annate varie

INEA-OIGA-MIPAF (2003), Insediamento e permanenza dei giovani in agricoltura : Rapporto 2001/2002. Roma

INSOR-CNEL (2004), Capitale umano stratificazione sociale nell'italia agricola: L'agricoltura italiana tra passato e futuro, Roma

ISTAT (2001) 5° censimento dell'agricoltura, Roma, ISTAT

MAZOYER M. ROUDART L. (1997), Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine, Paris, Le Seuil

MEDICI, G. (1956): La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia, Roma, INEA.

Povellato A. (1997), Il mercato fondiario in Italia, Roma, INEA

POVELLATO, A. (1995): Le prospettive dell'affitto in Italia, L'Informatore Agrario, LI, n. 30, pp. 26-29.

PREZIOSO M. (2004), Governance in aree agricole e rurali: premesse alla discussione di un possibile modello, in Nuove politiche per il mondo agricolo: multifunzionalità e sviluppo integrato del territorio, a cura di Di Carlo P. e Moretti L., Bologna, Patron Editore.

ROMAGNOLI, E. (1988): Il sistema della proprietà fondiaria in Italia, Rivista di Diritto Agrario, n. 2, pp.149-171.

RUOZI (1982) I problemi finanziari dei giovani agricoltori, Banca Nazionale dell'Agricoltura, Milano, Giuffrè Editore.

VENZI L. (2002), Problematiche patrimoniali e gestionali delle terre collettive laziali, Viterbo, Fondazione Carivit