

**Política agrícola,
desenvolvimento rural e
sustentabilidade: diálogo
franco-brasileiro no âmbito da
cooperação em ciências
agrárias e florestais**



ISSN 0100-5200



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
Departamento de Economia, Administração e Sociologia

Política agrícola, desenvolvimento rural e sustentabilidade: diálogo franco-brasileiro no âmbito da cooperação em ciências agrárias e florestais

PAULO EDUARDO MORUZZI MARQUES (org)

Série Pesquisa, n.60

Piracicaba
2010

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Departamento de Economia, Administração e Sociologia ou da ESALQ/USP. É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte.

Universidade de São Paulo
Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”
Departamento de Economia, Administração e Sociologia

Av. Pádua Dias, 11 Piracicaba – SP
Caixa Postal 9 – Cep. 13418-100
Fax: (19) 3434 5186
Fone DDR (19) 3417 8700
les@esalq.usp.br

Coordenação
Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Tradução
Catherine Degoulet e Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Revisão Técnica
Andrea Kanikadan

Capa
Vitor Moretti

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Moruzzi-Marques, Paulo Eduardo (org).
POLÍTICA AGRÍCOLA, DESENVOLVIMENTO RURAL E SUSTENTABILIDADE:
diálogo franco-brasileiro no âmbito da cooperação em ciências agrárias e florestais. Série
Pesquisa no. P-60. Departamento de Economia, Administração e Sociologia. Piracicaba,
Esalq/USP, 2010.

SÉRIE PESQUISA. DEPARTAMENTO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
SOCIOLOGIA/Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. - - n. 1, 1964. - - Piracicaba,
2010.

.....Publicado de forma eletrônica: a partir do n. 56, 2006. Os artigos deste periódico estão
disponíveis para acesso na URL <http://www.esalq.usp.br/departamentos/les/publicacao>
Publicado de forma impressa: 1964-2006

ISSN: 0100-5200

Periodicidade: Irregular

Título anterior: Série Pesquisa. Departamento de Economia e Sociologia Rural da Escola
Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” Piracicaba, 1978-2000

Título posterior: Série Pesquisa. Departamento de Ciências Aplicadas da Escola
Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” Piracicaba, 1964-1977

1. Administração – Periódico 2. Economia – Periódico 3. Sociologia – Periódico I. Escola
Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”. Departamento de Economia, Administração e
Sociologia II. Título

CDD 338.1

Sumário

Prefácio.....	5
José Leonardo de Moraes Gonçalves	
Introdução: POLÍTICA AGRÍCOLA, DESENVOLVIMENTO RURAL E SUSTENTABILIDADE.....	7
Paulo Eduardo Moruzzi Marques	
AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	21
Marc Dufumier	
A INCORPORAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E RURAIS NA FRANÇA	39
Bernard Roux e Jean Pierre Boinon	
A APLICAÇÃO DE MEDIDAS AGROAMBIENTAIS NA FRANÇA: UM SUBSÍDIO MASCARADO PARA A AGRICULTURA OU/E UMA REMUNERAÇÃO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS?.....	81
Jean-Claude Jauneau	
POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL	115
Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros	
UMA VISÃO DO PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL	143
Roberto José Moreira	
RESUMOS.....	190
Sobre os autores.....	199

Prefácio

Os capítulos deste livro foram elaborados no intuito de alimentar um debate no campo da cooperação franco-brasileira em matéria agrária e florestal. Trata-se de uma coletânea contendo efetivamente os principais pontos de discussão no que se refere aos temas correlatos da política agrícola e do desenvolvimento rural dentro de uma perspectiva sustentável. De fato, as políticas agrícolas dos dois países passam por inflexões, em razão de demandas cada vez mais intensas em termos sociais, culturais e ambientais.

Nesta ótica, os autores destes textos destacaram particularmente a trajetória da modernização agrícola dos dois países, discutindo as incorporações de inovações recentes associadas ao debate da sustentabilidade. Estas mudanças enfrentam, certamente, resistências tecidas ao longo deste processo de escolhas em favor de certa lógica de desenvolvimento rural, que hoje é denominada produtivista. Portanto, os leitores são convidados aqui a mergulhar com profundidade nos meandros dos problemas contemporâneos do desenvolvimento rural e da política agrícola graças a análises sobre diferentes fenômenos, entre os quais: a incorporação das preocupações com a sustentabilidade nas concepções das intervenções públicas no âmbito rural e agrícola; a evolução e características das medidas agroambientais na França; o quadro das considerações pertinentes para a reflexão sobre um desenvolvimento rural inspirado na agroecologia; a inclusão da agricultura familiar no âmbito do processo de tomada de decisão sobre as políticas agrícolas e rurais no Brasil.

Convém igualmente salientar que este livro é fruto de um esforço considerável para permitir um diálogo franco-brasileiro em termos de estudos agrários e florestais. Assim, foi

organizado o Workshop “*Brasil-França: Cooperação em Ciências Agrárias e Florestais – O caso da ESALQ/USP e seus parceiros franceses*”, no período de 5 a 8 de outubro de 2009. O evento fez parte do programa oficial do Ano da França no Brasil (21 de abril a 15 de novembro), que foi organizado no Brasil pelo Comissariado Geral Brasileiro, pelo Ministério da Cultura e pelo Ministério das Relações Exteriores, e, na França, pelo Comissariado Geral Francês, pelo Ministério das Relações Exteriores e Europeias, pelo Ministério da Cultura e da Comunicação e por Culturesfrance. Participaram do evento 172 pessoas, dentre os quais: 37 professores (16 franceses), 24 pesquisadores (13 franceses), 31 estudantes de pós-graduação (todos brasileiros) e 46 estudantes de graduação (5 franceses).

O evento foi estratégico no sentido de identificar e debater questões e diretrizes relativas à fronteira do desenvolvimento científico e tecnológico, inerentemente ligada aos interesses desses países.

No painel coordenado pelo professor Paulo Eduardo Moruzzi Marques, que deu origem a este livro, as apresentações dos pesquisadores e professores convidados trouxeram diferentes ângulos de análise sobre as evoluções em termos da consideração da sustentabilidade e da multifuncionalidade da agricultura na concepção das políticas agrícolas e dos planos de desenvolvimento rural. Estes temas foram desenvolvidos a partir dos trabalhos de pesquisas realizados ao longo dos últimos trinta anos pelos participantes deste painel.

Por fim, gostaria de externar nossa gratidão aos autores que se integraram nesta empreitada coletiva, sem o que não seria possível a consolidação deste livro. Esperamos que seu conteúdo seja útil a vários usuários, realizadores e difusores da evolução das políticas agrícolas e do desenvolvimento rural.

Prof. Dr. José Leonardo de Moraes Gonçalves
Coordenador do Workshop em 2009
Chefe do Departamento de Ciências Florestais – ESALQ/USP

Introdução

POLÍTICA AGRÍCOLA, DESENVOLVIMENTO RURAL E SUSTENTABILIDADE:

Por um estreitamento dos laços de cooperação entre Brasil e França

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Introdução

Nos últimos anos, os marcos que orientaram a modernização da agricultura, impulsionada por políticas agrícolas pujantes e incisivas (tanto na França como no Brasil), perderam grande parte de seu encanto, tornando-se objeto de fortes preocupações. A orientação produtivista desta modernização que permitiu, sem nenhuma dúvida, um crescimento sem precedentes da oferta de alimentos e de matéria prima agrícola, conhece críticas cada vez mais profundas, apoiadas por uma série de diagnósticos e prognósticos levantados, notadamente, no campo de debate sobre a sustentabilidade.

Este livro nasceu do interesse mútuo de pesquisadores franceses e brasileiros em refletir sobre estes aspectos em torno das políticas agrícolas, desenvolvimento rural e sustentabilidade. O Ano da França no Brasil favoreceu este encontro no âmbito da cooperação em ciências agrárias e florestais entre a ESALQ/USP e seus parceiros franceses. Portanto, as diferentes contribuições que compõem este livro aspiram contribuir com o debate sobre as mudanças de perspectivas induzidas particularmente pelo debate acerca da sustentabilidade. Trata-se de análises sobre os processos de transformação das referências em torno das quais se concebem as políticas agrícolas e os projetos de desenvolvimento rural.

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Efetivamente, estes processos de mudança levam a uma efervescência de idéias cuja amplitude está presente nos capítulos deste livro, o que permite resgatar a importância do referido encontro realizado em outubro de 2009. Nesta introdução, a apresentação dos diferentes textos foi elaborada paralelamente a uma releitura de obras fecundas de cada um dos autores que contribuem com esta obra, além de incluir outros subsídios pertinentes para a análise dos problemas em destaque.

Uma leitura das questões contemporâneas sobre a política agrícola, o desenvolvimento rural e a sustentabilidade

Em artigo publicado no Brasil, Jacques Rémy (2004) sugere que os agricultores franceses estejam passando por uma espécie de re-aprendizagem da profissão. Talvez, esta ideia forneça a grande dimensão dos processos em curso: o autor propõe, já no título de seu artigo publicado em português, uma imagem forte (um caminho repleto de espinhos) das dificuldades em torno da passagem de uma orientação produtivista fundada na especialização e na intensificação, para outra multifuncional, ancorada em princípios de sustentabilidade social, ambiental, econômica e cultural.

Neste caso francês, as políticas voltadas para a modernização produtivista da agricultura selecionaram uma camada de agricultores familiares engajados na intensificação de suas produções agrícolas, mas esteve longe de eliminar outras modalidades profissionais de agricultores (RÉMY, 2004), mesmo que muitas vezes tenham sido considerados como uma sorte de “agricultores de segunda classe”. Hoje, muitos destes agricultores deixam de ser totalmente desamparados, conhecendo apoios (inesperados, caso

Introdução

consideremos o otimismo e a fé que marcaram a modernização da produção e da distribuição agroalimentar), com vistas, por exemplo, a recriar laços de solidariedade entre consumidores e produtores (LAMINE, 2008).

Em livro tratando do futuro dos camponeses, Bernard Roux (1999) conclui que a exploração familiar europeia, contando com uma base fundiária relativamente estável, incorporou reconhecidamente progresso técnico, graças aos investimentos pessoais e familiares de longo prazo, multiplicou suas relações mercantis, fortaleceu práticas tanto cooperativas para sustentar a produção, quanto sindicais para pressionar o Estado com vistas a mobilizar apoios em domínios sociais, técnicos e econômicos. A propósito, todos estes fenômenos foram decisivamente acompanhados da intervenção vigorosa do Estado, sobretudo no pós-guerra, fundada em certo modelo de exploração agrícola que correspondia a uma empresa familiar equipada e produtiva, ajustada ao desenvolvimento capitalista e industrial.

Permitindo à agricultura familiar cumprir, com abundância, a função alimentar que lhe foi atribuída, as políticas agrícolas produtivistas, no entanto, levaram a inconvenientes consideráveis, tais como excedentes custosos, degradação dos recursos naturais e desaparecimento de explorações familiares marginalizadas (que desempenham, todavia, importantes papéis ambientais, territoriais, sociais e culturais). É neste quadro que o autor concebe para as explorações familiares europeias um desafio em torno da conciliação de sua função tradicionalmente reconhecida de garantia de produção alimentar abundante com novas funções, em particular no campo ambiental. O engajamento de Bernard Roux no projeto de pesquisa sobre a “Produção de políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável em seus contextos” nos traz elementos dos mais pertinentes para abordar o estado do debate em torno deste desafio de tomar em consideração o

desenvolvimento sustentável pelas políticas agrícolas e rurais, especialmente na França.

Este quadro é pintado com outras tonalidades por Jean-Claude Jauneau, quando avalia a evolução e modalidades das medidas agroambientais na França. Sua análise também se inscreve claramente nas propostas de leitura das políticas visando o reconhecimento das funções não mercantis da agricultura. A propósito, os estudos do autor sobre experiências desta natureza no Parque Natural dos Montes Ardèche permitem realçar notadamente a demanda crescente pela consideração das especificidades territoriais que a agricultura deve promover (tais como o campo de debate e iniciativas em torno da valorização dos recursos naturais singulares, das produções típicas ou do saber-fazer local). Efetivamente, este tipo de reflexão não negligencia as dificuldades encontradas para a implantação de medidas favoráveis ao reconhecimento das especificidades territoriais (JAUNEAU e MUNDLER, 2008).

Ainda sobre o debate em torno do futuro dos camponeses e dos agricultores familiares, Marc Dufumier, no livro organizado por Maxime Haubert (1999), sugere que a agricultura familiar apresenta uma eficácia considerável em conduzir sistemas de cultura e criação muito ajustados à heterogeneidade das condições ecológicas em escala local. Neste sentido, uma real descentralização das decisões no âmbito da agricultura e do desenvolvimento rural é fortemente recomendável, acompanhada de intervenções do Estado para assegurar as condições produtivas e para facilitar o acesso dos agricultores aos meios de produção (DUFUMIER, 1999).

Herdeiro da cátedra de estudos em agricultura comparada e desenvolvimento agrícola, Marc Dufumier examina e evidencia a sabedoria e criatividade dos agricultores, aspectos que se tornam muito adequados para mobilizar a diversidade dos recursos locais em suas distintas ecologias, solução que pode

Introdução

apresentar, aliás, respostas efetivas ao combate contra a fome, numa perspectiva aqui de soberania alimentar (DUFUMIER, 2004). Na prestigiosa cátedra, eminentes pensadores, notadamente René Dumont e Marcel Mazoyer, alimentaram com destacadas contribuições a reflexão sobre a diversidade das agriculturas do mundo. Representando o pensamento de uma época, René Dumont impulsiona inicialmente uma perspectiva, em grande medida, produtivista, considerando de toda maneira a agricultura familiar como a forma de produção mais apropriada para o objetivo de combate contra a fome. Com o passar dos anos, este agrônomo torna-se um pioneiro na defesa de uma agricultura mais respeitosa do meio-ambiente (DUFUMIER, 2002). Por outro lado, os estudos de Marcel Mazoyer sobre a história das agriculturas do mundo constituem uma obra imprescindível para uma formação agrônoma plena. Seu principal livro foi recentemente traduzido no Brasil (MAZOYER e ROUDART, 2010).

No que é mais específico ao Brasil, as mudanças recentes nas políticas agrícolas se associam ao esgotamento de um padrão de incentivos à modernização, cujo epicentro ocorreu nos anos 70, com o crédito fortemente subsidiado e a consolidação de uma grande estrutura pública de pesquisa e extensão agropecuária (no rastro das orientações da revolução verde). É possível conceber que um novo padrão de política agrícola ainda esteja em maturação, como pode ser interpretado pela leitura das elaborações de Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros (2000), que apresenta em sua contribuição aspectos deste debate para nossa reflexão.

De nosso ponto de vista, o reconhecimento dos papéis vantajosos da agricultura familiar constitui um fenômeno maior na evolução das escolhas brasileiras em torno da política agrícola e do desenvolvimento rural, o que estimula uma série de reflexões sobre as intervenções públicas e os modelos tecnológicos mais adequados para o apoio a estes agricultores.

Diferentes correntes de pensamento manifestam distintas perspectivas neste campo de debate (MORUZZI-MARQUES, 2003), fecundando um terreno propício ao florescimento de iniciativas inovadoras em favor da agricultura familiar brasileira. Neste âmbito, germinam e se desenvolvem as mais transformadoras experiências que contribuem com o repensar das políticas agrícolas e do desenvolvimento rural, sobre bases sustentáveis (LACERDA e MORUZZI-MARQUES, 2008 e MORUZZI-MARQUES e SILVEIRA, 2008).

Evidentemente, a agricultura familiar brasileira encontra em grande medida bloqueada em razão de uma história de marginalização e de políticas desfavoráveis. É neste quadro que devem ser examinadas, como o faz Roberto José Moreira (1999), as barreiras para o desenvolvimento social e econômico dos agricultores familiares, notadamente no que se refere ao acesso à terra e aos recursos produtivos.

Por outro lado, a ideia segundo a qual o bloqueio da agricultura familiar é, antes de tudo, ideológico, como igualmente propõe Roberto José Moreira (2000), nos parece muito fecunda. Nesta ótica, o autor elabora a noção da “ideologia da subsistência”¹ para explicar os efeitos da representação predominante sobre o lugar da agricultura familiar, notadamente no que se refere à concepção das políticas agrícolas. Em rápidas palavras, esta interpretação permite apontar, a partir de uma releitura da histórica dependência das formas familiares de agricultura em relação aos grandes proprietários rurais, para a visão dominante sobre os agricultores familiares: eles seriam incapazes de alcançar

¹ Podemos tomar aqui a conceituação de ideologia proposta por John Thompson (1995) para a leitura desta interpretação. Nesta perspectiva, ideologia se associa com as mobilizações de sentidos das formas simbólicas, em circunstâncias sócio-históricas específicas, de maneira a reforçar as posições estabelecidas de poder, quer dizer tais sentidos servem para estabelecer e sustentar relações de dominação.

Introdução

outro patamar além daquele da subsistência, entendida aqui como produção precária e instável, unicamente voltada para a família. Assim, medidas endereçadas à agricultura familiar são concebidas com vistas antes de tudo a atenuar os problemas urbanos, diminuindo o inchaço das cidades graças à fixação, precária, do homem no campo. Nesta ótica, a potencial energia criativa e dinamizadora dos agricultores familiares para a promoção do desenvolvimento rural sob bases mais equilibradas é inteiramente negligenciada.

Efetivamente, se esta interpretação é muito fértil, ela pode ser relativizada com a leitura dos documentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e dos estudos recentes sobre a agricultura familiar. A perspectiva de considerar esta última como pilar de um projeto alternativo de desenvolvimento rural (MORUZZI-MARQUES, 2003) ou como forma de produção agrícola favorável ao reconhecimento das múltiplas funções da agricultura (CAZELLA, BONNAL e MALUF, 2009) revela outro tipo de ancoragem no campo de pontos de vista em concorrência. Evidentemente, estas concepções enfrentam o problema maior de acesso aos recursos produtivos, notadamente à terra, o que torna o debate sobre a governança fundiária extremamente relevante (COMITÉ TECHNIQUE “FONCIER ET DÉVELOPPEMENT” DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE, 2008).

Seja como for, as repercussões de muitas idéias forjadas no campo de debate sobre a sustentabilidade, apesar das disputas em termos das distintas interpretações neste campo (MOREIRA, 2000), favorecem em grande medida as perspectivas críticas ao moderno capitalismo agrário. Considerando a crítica enquanto motor das mudanças no sistema capitalista, tal como concebem Luc Boltanski e Eve Chiapello (1999), o reforço da contestação tem, em alguma medida, permitido a propagação de medidas de políticas

públicas que se fundam no reconhecimento dos desgastes sociais e ambientais do produtivismo.

Com esta orientação, as medidas destinadas à desintensificação produtiva, com o reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura, notadamente graças à concepção de dispositivos de valorização destes papéis além produtivos (RÉMY, 2003), o boom dos circuitos curtos alimentares (MARÉCHAL, 2008) ou os movimentos pela preservação da biodiversidade alimentar e das tradições agroalimentares (PETRINI, 2006) revelam interpretações ou reivindicações acerca de um movimento em favor das unidades de produção agrícola em “escala humana”. A propósito, esta última ideia é proposta por uma organização sindical como a *Confédération Paysanne*, que refunda uma identidade camponesa ancorada em valores ligados à solidariedade entre os agricultores, à atenção às demandas dos consumidores por qualidade alimentar e ao zelo ambiental (MORUZZI-MARQUES e BLEIL, 2000).

Conclusões

Os artigos deste livro foram apresentados inicialmente no painel sobre a política agrícola, o desenvolvimento rural e a sustentabilidade, no “Workshop “Brasil-França: cooperação em ciências agrárias e florestais – o caso da ESALQ/USP e seus parceiros franceses”. De nosso ponto de vista, estes textos e os diálogos em torno deles proporcionam um estreitamento da cooperação entre pesquisadores, professores e estudantes vinculados notadamente à ESALQ/USP e às instituições parceiras francesas. Trata-se assim de um cruzamento de estudos sobre agriculturas com histórias muito diversas, no Brasil e na França, mas que permitem enriquecer os olhares de pesquisadores de ambos os países engajados na reflexão sobre agricultura, desenvolvimento, ruralidade e sustentabilidade.

Introdução

A propósito desta colaboração, convém assinalar que algumas iniciativas científicas e pedagógicas nestes âmbitos temáticos têm fomentado reflexões proveitosas. A acolhida de estagiários da AgroParisTech na ESALQ/USP tem permitido estabelecer pontes fecundas de diálogo sobre problemas de interesse comum. Em particular, o estudo das trajetórias dos agricultores familiares de São Pedro, fundado no projeto de pesquisa “Dinâmicas da agricultura familiar em Piracicaba e região: estudo de processos de intervenção e seus impactos nas escolhas e modo de funcionamento das unidades de produção” (apoiado pelo CNPq e pelo programa Ensinar com Pesquisa da USP) conhece um grande enriquecimento com um olhar francês sobre a realidade brasileira.

Este tipo de intercâmbio favorece a transferência de métodos e perspectivas, que são devidamente ajustados, permitindo desenvolver ideias pertinentes para o objetivo da pesquisa. A respeito desta troca de conhecimentos, convém mencionar aqui que os indicadores de sustentabilidade das explorações agrícolas (IDEA), tal como proposto na França (VILAIN, 2008), nos parece bastante compatível para uma análise das trajetórias e condições dos estabelecimentos familiares fundada no modelo de Hughes Lamarche (1993 e 2005), marco referencial para o desenvolvimento do projeto mencionado acima. Nesta linha, o referencial em edificação sobre a sustentabilidade torna-se base de análise do funcionamento dos estabelecimentos agrícolas familiares, tal como proposto recentemente (CASTRO, SANCHEZ, MORUZZI MARQUES, LUCAS e BONAUDO, 2009). Este tipo de leitura favorece uma análise em termos de ancoragem territorial da agricultura familiar de São Pedro, segundo uma ótica inspirada nas abordagens de sistemas agroalimentares localizados (MORUZZI MARQUES, LUCAS e SARMENTO, 2010) e em termos de escolhas e perspectivas dos serviços de

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

extensão rural voltados para estes agricultores (LUCAS, MORUZZI MARQUES e SARMENTO, 2010).

Em 2009, outros estagiários (notadamente de El Purpan, Toulouse), desenvolvem seus trabalhos de iniciação científica no projeto de pesquisa sobre a agricultura familiar de Piracicaba e região e igualmente naquele de “Extensão universitária em assentamentos rurais no âmbito dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS)”. Em grande medida, nossa abordagem neste último projeto considera os múltiplos papéis dos assentamentos rurais, tal como analisado em termos de seus impactos regionais (HEREDIA et al., 2002). Esta produção científica alimentou uma interpretação sobre as condições de vida e produção no assentamento, bem como sobre os planos de reconstrução das famílias assentadas (MORUZZI MARQUES, OLIVEIRA, NEMOTO e ANTIER, 2010).

Com efeito, o interesse dos estudantes franceses e também brasileiros em realizar parte de sua formação no Brasil e na França é o que constitui, de forma muito importante, uma alavanca essencial para a intensificação de nossa cooperação científica. Certamente, o encontro internacional, que proporcionou a confecção deste livro, representa um marco nas relações de cooperação acadêmica e científica nos campos agrários e florestais entre a ESALQ e seus parceiros franceses, contribuindo muito para motivar novos projetos de intercâmbio entre a França e o Brasil.

Referências bibliográficas

BARROS, Geraldo Sant’Ana de Camargo (2000), “A transição na política agrícola brasileira”, in MONTROYA, M. A. e PARRÉ, J. L., *O agronegócio brasileiro no final do século*

Introdução

- XX, Passo Fundo/RS: Universidade de Passo Fundo, pp. 57-71.
- BOLTANSKI, Luc e CHIAPELLO, Ève (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- CAZELLA, Ademir; BONNAL, Philippe e MALUF, Renato (Org.) (2009), *Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- CASTRO, Julia; SANCHEZ Diane; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo; LUCAS, Ademir; BONAUDO Thierry (2009). “Adaptation de la méthode française IDEA pour l'évaluation de la durabilité des exploitations agricoles de la commune de São Pedro (Etat de São Paulo, Brésil)”, *XVI Journées Rencontres, Recherches et Ruminants*, Paris: INRA-Institut de l'Elevage.
- COMITÉ TECHNIQUE “FONCIER ET DÉVELOPPEMENT” DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE (2008), “Gouvernance foncière et sécurisation des droits dans les pays du Sud. Livre blanc des acteurs français de la Coopération”, disponível em <<http://www.foncier-developpement.org/vie-des-reseaux/le-projet-appui-a-lelaboration-des-politiques-foncieres/le-livre-blanc-sur-les-politiques-foncieres-des-acteurs-francais-de-la-cooperation/synthese-du-livre-blanc/>>, último acesso em 31 de agosto de 2009.
- DUFUMIER, Marc (1999), “L’Etat interventionniste: révolution verte et réformes agraires”, in HAUBERT, Maxime (dir.), *L’avenir des paysans*, Paris: Presses Universitaires de France (PUF), pp. 45-60.
- DUFUMIER, Marc (2002), *Un agronome dans son siècle: actualité de René Dumont*, Paris: Karthala-INAPG.
- DUFUMIER, Marc (2004), *Agricultures et paysanneries des Tiers mondes*, Paris: Karthala.

- HAUBERT, Maxime (dir.), *L'avenir des paysans*, Paris: Presses Universitaires de France.
- HEREDIA, Beatriz, MEDEIROS, Leonilde, PALMEIRA, Moacir, CINTRÃO, Rosângela e LEITE, Sergio (2002) “Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil”, *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ.
- JAUNEAU, Jean-Claude e MUNDLER, Patrick (2008), “Multifonctionnalité et contractualisation territoriale: une expérience dans deux communes du parc naturel régional des monts d’Ardèche”, in CORNU, Pierre e MAYAUD, Jean Luc, *Nouvelles questions agraires: exploitants, fonctions et territoires*, Paris: La Boutique de l’Histoire éditions, pp. 139-156.
- LACERDA, Tatiana Ferreira Nobre e MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo (2008), “Agricultura orgânica, representação territorial e reprodução social da agricultura familiar: os agricultores ecologistas da Encosta da Serra Geral em Santa Catarina”. *Ruris* (Campinas), v. 2, p. 137-158.
- LAMARCHE, Hugues (1993), *A agricultura familiar. Comparação internacional*, Campinas: Editora da UNICAMP.
- LAMARCHE, Hugues (2005), “Y a-t-il un modèle grec d’exploitations agricoles?”, *Strates Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, Disponível em <http://strates.revues.org/document75.html>>, último acesso em 13 de março de 2007.
- LAMINE, Claire (2008), *Les AMAP: un nouveau pacte entre producteurs et consommateurs ?* Gap/França: Éditions Yves Michel.
- LUCAS, Ademir de; MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo e; SARMENTO, Gustavo (2010), “Trajetórias da agricultura familiar e o papel da extensão rural: estudo do caso do Alto

Introdução

- da Serra de São Pedro/SP”, VIII Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia Rural, Recife: ALASRU.
- MARECHAL, Gilles (2008), *Les circuits courts alimentaires*, Dijon: Educagri édition.
- MAZOYER, Marcel e ROUDART, Laurence (2010), *História das agriculturas do mundo*, São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: NEAD.
- MOREIRA, Roberto José (1999), *Agricultura familiar: processos sociais e competitividade*, Rio de Janeiro: Mauad e Seropédica: UFRRJ.
- MOREIRA, Roberto José (2000), “Críticas ambientalistas à Revolução verde”, *Estudos sociedade e agricultura*, n° 15, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, pp. 39-52.
- MORUZZI-MARQUES, Paulo Eduardo (2003), “Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do PRONAF”, *Raízes*, vol. 22, n° 2, Campina Grande: UFCG.
- MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo e BLEIL, Susana Inez (2000), “A identidade cultural desafia a globalização : o desabafo dos agricultores franceses”, in *Estudos sociedade e agricultura*, n° 15, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, pp. 158-177.
- MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo e SILVEIRA, Miguel Ângelo (2008), “Initiatives autour de la caféiculture familiale: une étude sur l’émergence de nouvelles représentations de qualité et sur les dynamiques territoriales dans le sud de Minas Gerais/Brésil”, Deuxièmes journées INRA-SFER-CIRAD de recherches en sciences sociales, Lille: INRA-SFER-CIRAD.
- MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo, LUCAS Ademir de e SARMENTO, Gustavo (2010), “Estratégias dos agricultores familiares de São Pedro/SP: perspectivas de consolidação de um sistema agroalimentar localizado?” IV Encontro da Rede de Estudos Rurais, Curitiba: UFPR.

- MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo; OLIVEIRA, Leandro José; NEMOTO, Eliane; ANTIER, Clémentine (2010), “Condições de trabalho e planos de reconstrução de vida: o caso do assentamento Milton Santos em Americana/SP. In: IV Simpósio sobre Reforma Agrária e Assentamentos Rurais: controvérsias e alternativas de desenvolvimento, Araraquara: NUPEDOC.
- PETRINI, Carlo (2006), *Bon, propre e juste: éthique de la gastronomie et souveraineté alimentaire*, Gap/França: Edition Yves Michel.
- RÉMY, Jacques (2005), “Um caminho sinuoso e semeado de espinhos. Os agricultores franceses: da especialização e intensificação da produção à multifuncionalidade e ao desenvolvimento sustentável”, *Estudos Sociedade e Agricultura* vol. 12, fascículo 1, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ
- ROUX, Bernard (1999), “L’agriculture familiale em Europe: une perspective historique”, in HAUBERT, Maxime (dir.), *L’avenir des paysans*, Paris: Presses Universitaires de France (PUF), pp. 29-43.
- THOMPSON, John (1995), *Ideologia e cultura moderna*, Petrópolis: Editora Vozes.
- VILAIN, Lionel (2008), *La méthode IDEA*, Dijon: Educagri.

AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Marc Dufumier

Introdução

Entre todos os setores de atividades econômicas, a agricultura é aquele dos mais frequentemente questionado a propósito das preocupações em promover um “desenvolvimento sustentável” no seio de nossas sociedades. Dados recentes revelam que, na França, ela contribui com cerca de 18% das emissões de gás com efeito estufa (CITEPA, 2008) e consome cerca de 70% da água no planeta (CNRS, 2002). É também muitas vezes denunciada por efeitos danosos em termos de poluição da água, do ar e dos solos. Ademais, a agricultura é cada vez mais questionada em razão, entre outros problemas, da erosão dos solos, desertificação, perda da biodiversidade, menor qualidade sanitária dos alimentos, destruição dos empregos e êxodo rural (em aceleração nos países do hemisfério “Sul”). No entanto, é necessário que a agricultura alimente melhor a população mundial, que não cessa de aumentar², como também satisfazer uma demanda crescente de produtos cada vez mais diversificados: fibras têxteis, materiais de construção, agrocombustíveis, moléculas medicinais, essências para perfumes. Neste âmbito, convém então saber quais são as razões que originam tantos receios e preocupações em torno da agricultura e de que maneira conciliar seu desenvolvimento futuro com o imperativo de

² De 6,8 bilhões de seres humanos em 2009, a população mundial poderá atingir 9 bilhões em 2050.

Marc Dufumier

garantir “um desenvolvimento sustentável” para nossas sociedades: produção do bem-estar, equilíbrio social, qualidade do meio ambiente, preservação das potencialidades produtivas dos agroecossistemas para as futuras gerações etc.

I - Uma agricultura cada vez menos diversificada

A agricultura é a atividade na qual os produtores lidam com a diversidade de seus ecossistemas a fim de submeter ao seu próprio benefício os ciclos bioquímicos da água, do carbono, do nitrogênio, do fósforo e de vários outros elementos minerais. De maneira a privilegiar o crescimento e o desenvolvimento de um número relativamente limitado de espécies domesticadas e consideradas como úteis, os agricultores se esforçam simultaneamente em modificar o meio físico em seu favor (trabalho do solo, adubação, irrigação, etc.) e em proteger as variedades vegetais e raças de animais previamente selecionadas contra a ameaça de eventuais concorrentes ou predadores. Os agroecossistemas assim artificializados são mais homogêneos que os ecossistemas naturais de origem e apresentam quase sempre uma biodiversidade menor. Esta simplificação dos ecossistemas pode ser mais ou menos acentuada e mesmo provocar hoje uma fragilização excessiva, danosa em relação às exigências de um “desenvolvimento sustentável”. Este quadro, porém, não foi sempre assim.

Durante milênios, os próprios agricultores, com seus critérios, selecionavam espécies, raças e variedades agrícolas desejáveis em suas unidades de produção. Estes critérios de seleção eram ligados à observação do comportamento das plantas, do rendimento e da qualidade das produções finais. Procedendo assim, escolhiam variedades ou raças adaptadas aos diferentes ecossistemas, transformados pelos objetivos de

suas produções. Estas escolhas consideravam a resistência aos acidentes climáticos e sanitários mais frequentes, a tolerância aos insetos predadores e agentes patogênicos prevalentes, a capacidade de concorrência com espécies selvagens, etc. Assim não era necessário modificar de alto a baixo os agroecossistemas em questão.

Porém, esta prudência diminuiu bruscamente logo que a seleção tornou-se um produto de geneticistas profissionais trabalhando em condições perfeitamente artificiais em laboratórios e estações experimentais, de maneira a responder às demandas de economias de escala desejadas pelos grandes grupos agroindustriais. Desde há um século e meio nos países do “Norte” e somente há mais ou menos cinco décadas nos países do “Sul”, os especialistas do “melhoramento” vegetal e animal empreenderam a seleção de um número bem mais limitado de variedades vegetais e de reprodutores animais em função de critérios muito mais padronizados e universais: capacidade das plantas em interceptar intensamente os raios de sol para as necessidades de fotossíntese, resistência às chuvas intensas, insensibilidade ao fotoperiodismo, homogeneidade de formas, tamanhos e composições químicas dos produtos destinados à cadeia de transformação agroalimentar, etc. A fim de rentabilizar o mais rápido possível os investimentos realizados na seleção genética, foi preciso, em seguida, criar as condições necessárias para sua utilização em grande escala no máximo de regiões, ao custo de uma simplificação considerável dos ecossistemas para que se tornem adaptados ao ínfimo número de variedades vegetais e raças animais selecionadas.

Para ficarem competitivos na corrida incessante à produtividade e cumprir as exigências formuladas pelas grandes empresas agroindustriais, nossos agricultores foram obrigados a especializar e mecanizar cada vez mais seus sistemas de produção e a fornecer um número limitado de

Marc Dufumier

produtos padronizados, simplificando e fragilizando exageradamente os agroecossistemas e, por consequência, causando graves danos a nosso meio ambiente: poluições das águas, do ar e dos solos, ocasionadas pela utilização exagerada de pesticidas e de adubos químicos; menor qualidade gustativa e sanitária dos alimentos; invasões inoportunas de espécies concorrentes ou predadoras; epidemias provocadas por novos agentes patogênicos; perda considerável da biodiversidade; maior dependência das energias fósseis; emissão crescente de gás com efeito estufa (gás carbônico, metano e protóxido de nitrogênio); erosão ou salinização acelerada dos solos; voçorocas, etc. E já estamos pagando muito caro por estas agressões ao meio ambiente: intoxicações químicas, ressurgimento de certos cânceres, custos financeiros das medidas de despoluição, etc.

Na Europa, a especialização rápida dos sistemas de produção agrícola foi simultânea com a separação aguda entre agricultura e pecuária. Raros são atualmente os agricultores que praticam concomitantemente os dois tipos de atividades em suas unidades de produção, como também poucas são as regiões que as associam intimamente. Assim, a maior parte dos agricultores da Bretanha desistiu de cultivar cereais e plantas industriais para se dedicar, sobretudo, à criação intensiva de vacas leiteiras, de frangos em granjas industriais e à engorda de porcos em espaços muito confinados e fechados. Grandes consumidores de soja importada dos Estados Unidos, do Brasil e da Argentina, os animais passaram a ser criados de tal maneira concentrada que o problema de tratamento dos efluentes (esterco de porco, gado e aves) tornou-se crucial. Por exemplo, por causa da falta de palha disponível em quantidades suficientes, os bovinos e os suínos são criados sobre estrados sem palhada, o agricultor bretão não podendo mais produzir um adubo de qualidade deste esterco. A fim de atenuar a poluição dos lençóis freáticos cujas taxas de contaminação por

nitratos já ultrapassam as normas prescritas pela União Europeia, deve-se instalar de agora em diante infraestruturas para purificar as águas saturadas de efluentes. A situação é completamente inversa na região da Beauce onde os produtores de cereais – que não praticam mais a pecuária e quase não mais cultivam plantas leguminosas, – não dispõem mais de esterco, não conseguindo facilmente decompor o excedente de palhas na camada arável. Não podendo também comprar esterco, são obrigados a utilizar com abundância os adubos nitrogenados sintéticos (ureia, amonitratos, etc.) cuja fabricação é particularmente consumidora de energia fôssil (gás natural) e cuja dispersão é responsável pelas emissões de protóxido de nitrogênio, gás com efeito estufa 310 vezes mais nocivo do que o gás carbônico. Não seria então urgente associar novamente a agricultura e a pecuária nas duas regiões e unir mais intimamente a gestão dos ciclos respectivos de carbono e de nitrogênio para a realização da reciclagem dos resíduos da cultura e dos efluentes da pecuária?

Em muitos países do “Sul”, imensos espaços agrícolas são apropriados por poderosas multinacionais ou ricos proprietários fundiários ausentes do terreno de produção. Assim é nos espaços rurais da América Latina e da África Austral: os proprietários de vastos domínios muito capitalizados exercem, na maior parte do tempo, outras profissões não agrícolas (advogados, médicos, industriais, especuladores, etc.), não trabalhando, portanto, diretamente na agricultura. Por vezes, estes eminentes proprietários ou acionistas, cujas empresas agropecuárias são confiadas a gerentes assalariados, não têm interesse em investir de forma suficiente nas fazendas, pois terão mais lucros e menos riscos investindo em papéis financeiros ou em empreendimentos imobiliários ou comerciais, negligenciando enfim as atividades agrícolas. Ademais, estas grandes fazendas contribuem muito pouco à criação de empregos para os trabalhadores rurais sem terra ou

Marc Dufumier

para os minifundiários, pois, desde que os custos salariais aumentam, preferem substituir a mão de obra pelas máquinas ou manter os sistemas de produção extensivos pouco exigentes em trabalho: criação de gado de tipo “rancho”, plantações perenes com pouca necessidade de manutenção (coqueiros, cacauzeiros, laranjeiras, eucaliptais), monoculturas de cana-de-açúcar e de soja transgênica a perder de vista.

As grandes fazendas especializadas que praticam a monocultura em grande escala frequentemente provocam graves desequilíbrios ecológicos: erosão eólica causadas pela aração a discos nos cultivos de algodão ou de soja, poluições provocadas pelo emprego abusivo de fungicidas nos grandes bananeirais, proliferação de ervas daninhas resistentes aos herbicidas da Monsanto nos campos de soja geneticamente modificados³, erosão da biodiversidade doméstica e selvagem (PICONE e VAN TASSEL, 2002), etc. A distribuição desigual do fundiário é também responsável por graves problemas sociais nestas regiões do mundo onde o êxodo rural e a urbanização foram muito rápidos, sem que empregos tenham sido criados nas cidades em número suficiente. Como consequências, os fenômenos de delinquência e de insegurança urbana são crescentes, relatados frequentemente na imprensa: guerra de gangs nas favelas do Rio de Janeiro, sequestros na Colômbia, tumultos frequentes nos bairros periféricos do Cabo e nas favelas de Johannesburgo, etc.

II - Promover formas de agricultura inspiradas na agroecologia

A urgência consiste em voltar à seleção de uma maior diversidade de raças ou variedades adaptadas, cada qual em seus ecossistemas de origem. Portanto, é preciso restabelecer

³ *Sorghum Halepense, Amaranthus graceacizans, Coniza canadiensis, etc.*

com urgência em nossos estabelecimentos agrícolas uma maior diversidade de espécies, de raças e de variedades domésticas. No sentido oposto ao da monocultura ou da criação animal intensiva especializada, convém desenvolver os sistemas agrícolas que associem vários tipos de criação com a implementação de rotações e consórcios diversificados, pois são esses aqui que apresentam a maior resistência aos eventuais acidentes climáticos ou sanitários e necessitam de menor emprego de produtos agrotóxicos e antibióticos (ALTIERI e NICOLLS, 2004). A preservação de uma grande biodiversidade cultural ou doméstica nas unidades de produção é acompanhada da manutenção de uma grande biodiversidade espontânea ou selvagem nos ecossistemas. Os organismos mais suscetíveis de causar danos às culturas ou aos rebanhos não podem então proliferar subitamente graças ao fato de existirem barreiras impostas por predadores, os inimigos naturais. Assim, não há porque eliminar os pulgões se as joaninhas conseguem diminuir sua proliferação. Da mesma maneira ocorre com lagartas, se os campos ainda hospedam certas vespas.

Os sistemas de produção inspirados nos princípios da agroecologia não devem ser considerados como “extensivos” na medida em que recorrem intensivamente aos recursos naturais renováveis (energia luminosa, carbono, nitrogênio do ar, águas da chuva, etc.) e não excluem altos rendimentos por hectare⁴; ao contrário da agricultura convencional, fazem uma utilização parcimoniosa dos recursos naturais não renováveis

⁴ Uma pesquisa recente realizada no Reino Unido e cujos resultados acabam de ser publicados na Revista *Agricultural Systems* mostra que as formas de agricultura extensivas, pouco consumidoras de insumos e menos produtiva por hectare, não são necessariamente muito vantajosas, do ponto de vista de seus efeitos econômicos e ecológicos combinados, se exigem mais superfícies com cultivos agrícolas ou pastagem em detrimento da cobertura florestal, para uma produção total idêntica (GLENDINING et al. 2009).

Marc Dufumier

(energia fóssil, águas subterrânea, minas de fosfato, etc.) e os insumos químicos (adubos de síntese, produtos fitossanitários, antibióticos, etc.). Nestes casos, a energia luminosa é melhor interceptada pela folhagem das plantas cultivadas para a produção de calorías alimentares através da fotossíntese (WARNER, 2007). Ainda seria necessário que estas plantas pudessem desenvolver seus intercâmbios gasosos com a atmosfera se beneficiando de um microclima que não seja muito árido: daí a importância de manter as árvores e cercas vivas em suas vizinhanças. A integração nas rotações culturais de plantas da família das leguminosas permite fornecer com custo mínimo as proteínas vegetais destinadas à alimentação humana ou animal graças à fixação biológica do nitrogênio do ar e não depender tanto dos adubos nitrogenados de síntese cuja fabricação consome muita energia fóssil (gás natural). Por outro lado, a presença de árvores e arbustos, com enraizamento profundo nos próprios campos semeados ou em sua vizinhança, permite uma busca profunda de elementos minerais necessários às plantas cultivadas (fósforo, potássio, cálcio, etc.), que são fixados provisoriamente na folhagem arbórea e, posteriormente, restituídos na superfície dos solos, fertilizando as camadas aráveis.

Os sistemas de produção se inspirando nos princípios da agroecologia são aqueles que favorecem os ciclos curtos na gestão do fluxo de carbono, de nitrogênio e de outros elementos minerais no fornecimento dos produtos agrícolas e na manutenção da fertilidade dos solos: utilização de resíduos de cultura para a pastagem dos animais; uso dos excrementos animais para fabricação de composto destinado à fertilização dos solos; captura biológica dos elementos minerais produzidos pela desagregação das rochas mães em direção às camadas superficiais dos solos; perturbação dos ciclos de reprodução de eventuais pragas, etc. A diversidade das espécies e variedades estando no centro das rotações de cultura e preparação dos

solos garante a manutenção local de uma grande biodiversidade doméstica e espontânea nos agroecossistemas, com a presença de numerosos insetos polinizadores das plantas cultivadas, predadores das pragas, etc.

Todavia, os sistemas de produção inspirados nos princípios da agroecologia são de caráter artesanal e exigem um trabalho mais intenso e cuidadoso que aqueles inspirados na atual produção padronizada em grande escala. Os sistemas agroecológicos podem assim contribuir com a criação de numerosos empregos. Nesta perspectiva, os auxílios e fomentos à instalação ou ao assentamento de jovens agricultores devem ser destinados para aqueles que se comprometam a implementar esses sistemas de produção mais respeitosos do meio-ambiente. Desta maneira, seria conveniente que, na França, os organismos oficiais encarregados da gestão das terras agrícolas, como as Sociedades de Ordenamento Fundiário e Estabelecimento Rural (*Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*, SAFER), outorguem, preferencialmente, as terras liberadas pelos agricultores aposentados a novos agricultores, no lugar de favorecer exclusivamente o aumento das superfícies das fazendas vizinhas, já tendo dimensões consideráveis. Sem dúvida, seria igualmente adequado que os agricultores ecológicos fossem corretamente remunerados pela qualidade de seus produtos e recompensados pelos serviços propiciados ao meio-ambiente e, conseqüentemente, à sociedade em seu conjunto. Assim, as subvenções concedidas no âmbito da Política Agrícola Comum Europeia (PAC) deveriam ser distribuídas de maneira a favorecer sistematicamente a implementação de sistemas de produção mais mobilizadores das potencialidades produtivas dos diferentes territórios. Trata-se, portanto, de estimular a oferta de produtos, ao mesmo tempo, de qualidade e de proximidade,

Marc Dufumier

correspondendo às normas e protocolos próximos da agricultura orgânica.

Nos países do “Sul”, já existem numerosas técnicas agrícolas permitindo à agricultura familiar produzir muito por hectare, sem uso de grandes quantidades de combustíveis fósseis ou adubos químicos. Trata-se, por exemplo, de consórcios ou rotações de culturas garantindo uma cobertura vegetal dos solos a mais completa possível e com longa duração. Em geral, prescreve-se o cultivo simultâneo ou sucessivo de várias espécies e variedades (cereais, tubérculos, leguminosas e cucurbitáceas) num mesmo campo, de maneira a bem captar a energia luminosa disponível e transformá-la eficazmente em calorias alimentares pela fotossíntese. Estas associações de culturas cobrem rapidamente os solos, protegem-nos da erosão, limitam a propagação dos agentes patogênicos e contribuem com a diminuição dos riscos em caso de acidentes climáticos. A integração de leguminosas nas rotações e consórcios culturais (feijão de tipo *Vigna* ou *Faseolus*, ervilhas, crotalária, guandu, tremoço, soja, amendoim, etc) permite fixar nitrogênio do ar para a síntese das proteínas e fertilização dos solos.

Muitos agricultores familiares do “Sul” conseguiram integrar diferentes espécies arbóreas em seus sistemas de cultivos alimentares; as árvores com forte enraizamento cujo crescimento foi sistematicamente favorecido no âmago mesmo dos campos cultivados contribuem com a fixação do carbono por fotossíntese durante a estação seca, com a busca de elementos minerais nas camadas mais profundas dos solos, com sua fixação provisória na biomassa aérea, tendo, por efeito seguinte, uma fertilização dos horizontes superficiais dos terrenos, quando da queda das folhas. A presença destas árvores nas parcelas cultivadas ou a manutenção de cercas vivas protege as culturas dos ventos e de uma insolação excessiva, além de ter por efeito a criação de um microclima

favorável à fotossíntese e à fixação de carbono. Como a imagem da célebre *Acacia Albida* amplamente presente na África saheliano-sudanesa (OLIVIER *et al.*, 1996), as árvores e os arbustos da família das leguminosas podem fornecer aos animais um pasto rico em proteínas, ao mesmo tempo favorecendo a fertilização nitrogenada dos solos sob as folhagens das árvores.

Em várias regiões sub-úmidas da África sudano-saheliana, agricultores tendo tido acesso a empréstimos sob pesadas garantias para a produção algodoeira puderam adquirir animais e diferentes equipamentos atrelados (carroça, semeador, etc.) e conseguiram, em menos de três décadas, substituir os antigos sistemas de agricultura baseados em queimada/destoca por sistemas nos quais os terrenos são cultivados todos os anos, sem período de pousio. Estas parcelas estão situadas, desde então, no centro de um campo de cultura (*ager*) regularmente fertilizado pela incorporação de matérias orgânicas provenientes das áreas reservadas ao pasto dos animais (*saltus*). A associação mais estreita entre pecuária e agricultura permite agora uma melhor utilização dos resíduos desta última para a alimentação e para a cama dos animais, além de uma maior utilização dos dejetos animais para a preparação de adubos orgânicos (BAINVILLE e DUFUMIER, 2007). Mas essas práticas camponesas foram, na maior parte do tempo, subestimadas pelas autoridades políticas, pelos organismos de pesquisa e pelos técnicos do Estado; tanto assim que se tornou urgente para estes últimos uma profunda reflexão sobre as políticas de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico a serviço dos pequenos agricultores⁵.

⁵ Torna-se imprescindível reconhecer que as pesquisas agronômicas implementadas atualmente nos países do “Sul” e do “Norte” ainda se inscrevem no único paradigma do “melhoramento varietal” e da engenharia genética, pouco se inspirando na ecologia e na biologia integrativa (VANLOQUEREN e BARRET, 2009). Da mesma maneira, convém

2.1- Os trunfos da agricultura familiar

Também convém reconhecer que, na maior parte dos países do mundo, são os estabelecimentos agrícolas familiares aqueles mais capazes de acolher os sistemas de produção inspirados na agroecologia, sendo mais ajustados às exigências do “desenvolvimento sustentável”. Ao contrário dos grandes produtores agrícolas capitalistas que não trabalham diretamente em suas fazendas, mas essencialmente apenas injetam capital a fim de maximizar suas “margens de lucratividade” em comparação com outras oportunidades de investimentos financeiros, os pequenos produtores são trabalhadores que investem sua força de trabalho e suas economias nas unidades de produção a fim de viver, quem sabe melhor, do próprio trabalho familiar, comparando a renda do trabalho agrícola ao que seria possível obter em outras atividades que poderiam exercer.

A agricultura familiar parece ser a mais eficaz para regular o problema do desemprego e do êxodo rural: um chefe de unidade familiar nunca substituirá seus colaboradores da família por máquinas e não deixará de investir em seu sistema de produção enquanto seus familiares não encontrarem melhores oportunidades de emprego fora de seu estabelecimento. Os filhos só desistirão do empreendimento agrícola familiar, caso tenham esperança de encontrar emprego melhor remunerado e menos penoso. Um desemprego crônico na cidade pode evidentemente dissuadi-los.

destacar a pouca atenção atribuída, no campo das ciências econômicas e sociais, às pesquisas destinadas a uma melhor compreensão das razões pelas quais as diferentes categorias de agricultores não recorrem necessariamente às mesmas técnicas agrícolas.

Trabalhando diretamente por conta própria, os agricultores familiares têm interesse em gerenciar da melhor maneira possível a utilização da força de trabalho familiar e em escalonar as tarefas agrícolas e as atividades pecuárias ao longo do ano de modo a evitar períodos sobrecarregados ou de subemprego. Eles são conscientes que devem diversificar os sistemas de cultura e de criação a fim de prolongar adequadamente as atividades produtivas no decorrer das estações; e esse comportamento é acompanhado frequentemente pela implementação de sistemas associando policultura e pecuária diversificada, pela realização de rotações de culturas e preparação diversificada da terra, pela reciclagem dos resíduos de cultura e de efluentes dos animais nas unidades de produção, pela fabricação de composto e pela fertilização orgânica das terras.

Mas a agricultura familiar não é somente aquela na qual o chefe da unidade e sua família beneficiam de uma grande autonomia de decisão para gerenciar a preparação do roçado e seus sistemas de criação; trata-se também e, sobretudo, de uma agricultura profundamente enraizada no seu espaço rural, com produtores que manifestam um conhecimento fino de seus territórios e um profundo respeito de seu meio-ambiente. Esta agricultura abriga uma longa acumulação de saberes e de saber-fazer que não devem ser desprezados.

Ao contrário dos gerentes dos grandes domínios nas mãos de proprietários ausenteístas ou de sociedades anônimas, os pequenos agricultores vivem em suas unidades de produção, conhecem bem as particularidades de cada uma de suas parcelas e de cada rebanho, são diretamente responsáveis de seus atos e sabem relativamente bem se adaptar em permanência às condições variáveis do seu ambiente ecológico e econômico. Preocupados em transmitir seu patrimônio em bom estado aos herdeiros, eles são, na medida do possível, cuidadosos a fim de não comprometer as potencialidades

Marc Dufumier

produtivas de seus estabelecimentos agrícolas. Portanto, as formas de agricultura familiar são, na maior parte do tempo, respeitosas dos equilíbrios ecológicos.

Porém, os bons desempenhos da agricultura familiar nas diferentes regiões do mundo não devem ocultar os problemas que podem surgir do seu desenvolvimento em economia de mercado. Esta aqui coloca, com efeito, a agricultura familiar em concorrência com as demais nos mercados nacionais e internacionais. Esses agricultores podem então querer especializar seus sistemas de produção de maneira a amortecer o mais rápido possível suas imobilizações em capital fixo e reduzir ao máximo seus custos de produção. Os menos competitivos, ou mais tarde seus filhos, serão condenados a abandonar a agricultura; foi assim que as regiões francesas menos dotadas em solos férteis e climas temperados, tais como as zonas montanhosas de altitude, perderam uma grande parte de sua população rural, com uma desertificação destes territórios.

Os efeitos desta concorrência são ainda mais dramáticos nos países do “Sul”, onde os pequenos agricultores só dispõem de ferramentas manuais e tração animal. Um produtor de trigo do Altiplano Andino que apenas dispõe para seu trabalho de ferramentas manuais ou implementos tracionados por bois, não podendo comprar adubos, não consegue cultivar mais de um hectare por ano, com um rendimento médio de uma tonelada de grãos por hectare. Sua produtividade líquida não chega anualmente nem a uma tonelada por trabalhador. Mas seu concorrente do Meio Oeste Americano – que dispõe de um trator, de uma colheitadeira automotiva e de múltiplos equipamentos moto-mecanizados– pode explorar até 200 hectares sozinho e obter rendimentos de mais de 5 toneladas por hectare, graças ao emprego de adubos químicos. Seu produto bruto atinge mil toneladas de grãos por trabalhador e por ano. Mesmo considerando que oitenta por cento deste

produto bruto servem para compensar os consumos intermediários e a depreciação do material, constata-se que seu trabalho em termos de rendimento líquido (200 toneladas por ano) é duzentas vezes superior àquele do produtor andino. Para poder vender seu trigo ao mesmo preço que seu concorrente, este último é obrigado a aceitar uma remuneração de seu trabalho duzentas vezes inferior aquela do seu concorrente americano: Como poderia ele conseguir renda suficiente para poupar e investir a fim de aumentar sua produtividade no futuro? Ademais, os agricultores dos países mais industrializados recebem subvenções de seus governos.

Qual é alternativa possível para os pequenos agricultores pobres do “Sul” submetidos a tal concorrência desigual? O êxodo rural já constitui um fenômeno massivo, sem ter correspondência em termos de empregos na cidade. Ora, quanto mais gente nas periferias das grandes cidades, mais aumentam os problemas de delinquência e de insegurança, tais riscos desencorajando os empreendedores em investir capitais e criar empregos nestes lugares. São numerosos os agricultores que optam por imigrar para as florestas primárias do mundo e por desmatar gratuitamente novas terras, implicando em mais riscos para a já ameaçada biodiversidade mundial. Quanto aos mais abastados, que conseguem vender seus rebanhos para pagar uma “passagem” clandestina, eles tentam emigrar, de uma maneira ou de outra, em direção aos países do “Norte”; mas será que é necessário lembrar que a circulação de pessoas no mundo não é tão livre quanto àquela das mercadorias e que os movimentos migratórios clandestinos provocam atualmente tensões internacionais muito fortes? Pode-se realmente considerar um hipotético desenvolvimento sustentável sem contribuir para que os pequenos agricultores do “Sul” possam ter o direito de viver e trabalhar dignamente em seus países?

Assim convém, em primeiro lugar, que os pequenos agricultores do “Sul” tenham o direito de realizar o que a maior

Marc Dufumier

parte dos países do “Norte” empreendeu com sucesso depois da segunda guerra mundial: proteger suas agriculturas alimentares instituindo taxas alfandegárias consequentes sobre os alimentos. Desta forma, é imprescindível que as nações excedentárias do “Norte” deixem de exportar a preço baixíssimo seus excedentes de cereais, açúcar, carnes e leite em pó. Ao contrário, seria necessário que orientem sem hesitação suas agriculturas para formas de produção mais artesanais e destinadas aos seus mercados internos. A defesa de uma agricultura mais respeitosa do meio-ambiente e da qualidade dos alimentos nos países industrializados não parece nada contraditória com o direito das nações do “Sul” em proporcionar vida e trabalho digno para suas populações, conquistando ao mesmo tempo sua segurança e soberania alimentar, primeiras exigências de um autêntico “desenvolvimento sustentável”.

Referências bibliográficas

- ALTIERI, M. A.; NICHOLLS, C. (2004). Effects of agroforestry systems on the ecology and management of insect pest populations. *Ecology engineering for pest management of insect pest populations*. Cabi Publishing; Wallingford, Oxon; United Kingdom.
- BAINVILLE, S. ; DUFUMIER, M. (2007). Transformation de l’agriculture et reconfiguration des terroirs au Sud-Mali: une « pression démographique » à relativiser. *Belgéo* n° 4 ; pp 403 – 413. Société belge d’études géographiques. Bruxelles; quatrième trimestre.
- CITEPA (2008). *Inventaire des émissions de polluants atmosphériques en France*. Séries sectorielles et analyses étendues. Rapport d’inventaire national. Paris; 299 pages.
- CNRS (2002). *L’eau douce : une ressource si précieuse*. CNRS en ligne. Sagascience@cnrs-dir.fr.

- GLENDINING, M.J.; DAILEY, A.G.; WILLIAMS, A.G.; VAN EVERT, F.K.; GOULDING, K.W.T.; WHITMORE, A.P. (2009). Is it possible to increase the sustainability of arable and ruminant agriculture by reducing inputs? *Agricultural Systems* n° 99, 117-125. Elsevier.
- OLIVIER, R. ; DEPOMMIER, D. ; JANODET, E. (1996). Influence de *Faidherbia Albida* sur le sol et le sorgho. Les parcs à *Faidherbia*. *Cahiers scientifiques* 12; Paris: CORAF – ORSTOM – CIRAD.
- PICONE, C.; VAN TASSEL, D. (2002). Agriculture and biodiversity loss: Industrial agriculture. *Life on earth: An encyclopaedia of biodiversity, ecology and evolution* Santa Barbara/California: Niles Eldredge ed.
- VANLOQUEREN, G.; BARET, Ph. V. (2009). How agricultural research systems shape a technology regime that develops genetic engineering but locks out agroecological innovations. *Research Policy*, doi: 10.1016/j. respol. 2009.02.008.
- WARNER, K.D. (2007). *Agroecology in action Extending alternative agriculture through social networks*. Massachusetts Institute of Technology; Cambridge; Massachusetts.

A INCORPORAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E RURAIS NA FRANÇA

*Bernard Roux
Jean Pierre Boiron*

Introdução

O presente texto pretende mostrar como a noção de desenvolvimento sustentável, tal qual sua definição Brundtland (1987), foi progressivamente integrada nas políticas agrícolas e rurais na França⁶. Apresenta uma análise das modalidades segundo as quais esta noção, assim que os referenciais e discursos que a defendem, é negociada, eventualmente deformada, e implementada pelos grupos de interesse.

Ancorada nas abordagens institucionalistas históricas (HALL e TAYLOR, 1997; THELEN, 2003; MAHONEY, 2001; GROUPE POLANYI, 2008), nossa hipótese de base é que as políticas públicas resultam de um processo conflituoso de negociação, de reinterpretação, de apropriação deformadora e de construção entre atores situados em diferentes escalas de governança. Nossa observação, focada sobre as condições da mudança institucional a partir de uma leitura histórica, utiliza igualmente contribuições da abordagem cognitiva que acentua

⁶ Este trabalho é um produto do projeto de pesquisas PROPOCID, Produção das políticas em torno do desenvolvimento sustentável (*Production des politiques autour du développement durable*), realizada com o auxílio financeiro da ANR, Agência Nacional da Pesquisa (*Agence nationale de la recherche*), no âmbito do Programa Agricultura e Desenvolvimento Sustentável (*Programme Agriculture et Développement Durable*, projet ANR-06 PADD-016).

a importância das idéias na construção das políticas públicas (MULLER, 2006; PALIER e SUREL, 2005).

O trabalho realizado se apóia, de uma parte, sobre as análises dos textos legislativos e regulamentares em torno da agricultura, emitidos pela França e pela União Europeia, e, de outra parte, sobre a literatura especializada, notadamente os relatórios ministeriais, os debates parlamentares e as propostas dos diferentes atores implicados. Embasada em identificação e papéis dos atores engajados na construção destas políticas, com seus pontos de vista sobre a agricultura sustentável, esta análise permitiu reconstituir a gênese da inscrição do desenvolvimento sustentável agrícola e rural na agenda política.

Por outro lado, o estudo bibliográfico foi completado com entrevistas realizadas junto a pessoas implicadas na construção das políticas públicas que dizem respeito à agricultura e ao mundo rural, tais como responsáveis profissionais agrícolas e de associações de defesa do meio-ambiente, altos funcionários públicos e antigos assessores técnicos dos ministros da agricultura (GOMEZ, 2007). Os resultados da análise, cuja versão inicial foi apresentada em outra ocasião (BOINON, GOMEZ, ROUX, 2008), são desenvolvidos cronologicamente conforme uma sequência com início na chamada Liberação (*Libération*, final da segunda guerra mundial) até nossos dias.

I - A política de modernização produtivista da agricultura: uma co-gestão entre o estado e os representantes dos agricultores (1945-1980)

1.1 – A necessária modernização produtivista do pós-guerra.

No fim da segunda guerra mundial, a França apresenta o quadro de uma agricultura medíocre, incapaz de alimentar sua

população, apesar de empregar ainda 7,5 milhões de pessoas, ou seja mais de um terço da população ativa. O país sofre de uma penúria alimentar, cartões de racionamento sendo mantidos até 1949 (DE GASQUET, 2002). Consciente do atraso técnico da agricultura, o governo fomenta um vigoroso relance da produção, não somente ajudando os agricultores a adquirir meios de produção (motorização, fertilizantes e equipamentos) e a melhorar sua produtividade, mas igualmente empreendendo reformas de estrutura (pesquisa agrônômica, formação e intervenção no mercado fundiário). Com milhares de pequenos agricultores tendo uma forte aversão ao risco, era necessário garantir o escoamento da produção a fim de incitar investimentos visando o aumento da produtividade. Desta maneira, a política protecionista do pré-guerra não foi abandonada mas, ao contrário, reforçada pela implantação de mecanismos de regulação dos mercados e das importações. A partir de 1960, com a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), o princípio da preferência comunitária e a criação de Organizações Comuns de Mercados (OCM), a proteção tarifária foi ampliada para as fronteiras da CEE.

O sucesso desta política de modernização produtivista repousa amplamente na cooperação entre o Estado e uma fração importante da profissão agrícola. Esta cooperação foi estabelecida graças a jovens agricultores (pertencentes ao Centro Nacional dos Jovens Agricultores, *Centre national des jeunes agriculteurs*, CNJA, criado em 1954) originários de regiões nas quais predominavam estabelecimentos agropecuários familiares. O governo do General de Gaulle se apoiou sobre a CNJA para elaborar as leis de orientação agrícola de 1960 e 1962 que retomavam os objetivos do Tratado de Roma: inserir a agricultura numa dinâmica de mercado, mantendo de toda forma unidades agrícolas familiares distribuídas pelo conjunto do território. Uma política

complementar da estrutura fundiária permitia concentrar nas unidades médias o conjunto das ações das políticas agrárias.

Esta forma de desenvolvimento foi sustentada por um consenso sócio-político forte, pois propunha uma articulação estreita entre as dimensões econômicas e sociais. A lógica econômica deste desenvolvimento, que edificava uma agricultura produtivista⁷, supunha sua aceitação por uma fração significativa dos camponeses europeus, massivamente constituídos de pequenos e médios agricultores, o que foi obtido graças ao abrigo das flutuações do mercado mundial, garantindo preços e escoamento dos produtos agroalimentares, assim que minimizando riscos.

Ademais, os desequilíbrios territoriais eram considerados por esta política: aspirando a manutenção da agricultura por todo o território, a política agrária respondia à preocupação de um desenvolvimento econômico equilibrado no plano territorial e contribuía, portanto, com a limitação parcial do abandono de vastas frações do espaço rural europeu. É neste espírito que, em 1975, nasce a diretiva europeia para a compensação das desvantagens naturais (*Indemnités compensatrices de handicaps naturels*, ICHN), estabelecendo o princípio de auxílios em favor dos agricultores de montanha e de zonas desfavorecidas, o que constituía, de alguma maneira,

⁷ Um modelo produtivista apresenta as seguintes características: a diminuição dos custos de produção acompanha o aumento da produtividade física do trabalho (mecanização, uso intenso da química agrícola), a padronização e o aumento dos volumes de produção: uma agricultura industrializada (especialização, concentração e intensificação); uma concentração fundiária com crescimento das unidades de produção. Ao mesmo tempo, este modelo necessita: escoamento suficiente para os produtos agrícolas; uma capacidade dos outros setores para absorver o êxodo agrícola; o domínio do progresso técnico (ALLAIRE, BOYER, 1995)

uma medida de política agrícola e rural integrando a noção de desenvolvimento sustentável, antes de sua propagação.

Este modelo de desenvolvimento agrícola, também chamado de “co-gestão”, pois associou intimamente a profissão agrícola e os poderes públicos, pôde funcionar até o início dos anos 1980 graças a três fatores reguladores importantes:

- o crescimento da dimensão física do mercado (mercado nacional nos anos 1950, mercado europeu nos anos 1960 e mercado internacional nos anos 1970);
- uma importante necessidade de mão-de-obra no setor industrial e nos serviços, que permitiu tornar o êxodo rural agrícola aceitável pelos agricultores;
- um progresso técnico constante que conduziu a uma forma específica de desenvolvimento da agricultura no âmbito original de preservação de estruturas familiares de produção, inseridas num movimento contínuo de reestruturação.

1.2 – Primeiras críticas contra o produtivismo agrícola

O sucesso desta política foi inegável quanto ao objetivo de autossuficiência alimentar da França e, em seguida, da União Europeia. Porém, a internacionalização crescente das economias como resposta à crise econômica dos anos 1970 levantou a questão de uma agricultura europeia fortemente protegida e subvencionada. Certos críticos, notadamente economistas neoclássicos, teriam preferido uma determinação dos preços agrícolas pelo mercado (KLATZMANN, 1972, BERGMANN, 1973), ponto de vista retomado pela Comissão Europeia no relatório Mansholt de 1968, que denunciava os preços garantidos das primeiras organizações comuns de mercado (*organisation commune de marché*, OCM), conduzindo a manter um número julgado excessivo de unidades agrícolas familiares pouco competitivas.

No início dos anos 1980, outras contestações colocam em questão o compromisso social sobre o qual repousava a política agrícola. O modelo padronizado produtivista enfrentava novas complicações técnicas e sociais, ligadas à emergência de custos diretos ou indiretos (externalidades negativas) cada vez mais elevados, motivando uma forte crítica social contra seus desgastes ambientais, territoriais e sociais. Ademais, diante de um importante crescimento do desemprego estrutural, o êxodo agrícola, que parecia indispensável vinte anos antes, preocupava os representantes eleitos e os profissionais, pois certas zonas rurais se despovoavam (ou “se desertificavam”, como também denominado).

A agricultura produtivista era igualmente considerada custosa, tal como testemunha o relatório do diretor geral do INRA (Instituto Nacional de Pesquisa Agronômica, *Institut national de la recherche agronomique*), Jacques Poly, publicado em 1978 e intitulado “Por uma agricultura mais poupadora e mais autônoma”. Este documento destacava que a agricultura se encontrava numa situação de consumo excessivo de insumos e de progressão exponencial dos investimentos. Segundo suas palavras, “se o setor agroalimentar francês demonstrou que pode contribuir favoravelmente ao equilíbrio de nosso comércio exterior, o crescimento de produção constatado tornou-se, desde alguns anos, cada vez mais custoso em matérias-primas importadas” (POLY, 1978, p 5). Neste mesmo período, outros trabalhos apontavam para o mesmo problema (DUBOIS, 1981; DE RAVIGNAN, 1980).

Estes debates estiveram no centro dos fóruns de debate conhecidos como “Estados Gerais do Desenvolvimento Agrícola”, sob a batuta de Edith Cresson, ministra da agricultura de François Mitterrand. A questão principal levantada era “quais são os tipos de estabelecimentos agrícolas e os sistemas de produção que permitem manter o máximo de

agricultores e valorizar os recursos naturais?” (COLSON, 1985). Entre maio de 1982 e fevereiro de 1983, estes fóruns reuniram 200.000 participantes em 550 pequenas regiões. O desejo de uma agricultura “viável e vivível” esteve no primeiro plano dos debates, o que levantou a questão do equilíbrio desejável entre uma gestão por cadeia e uma abordagem focada sobre o território e o desenvolvimento local (EVRARD, VEDEL, 2003). Os princípios da sustentabilidade estiveram subjacentes, mas a oposição das principais organizações profissionais agrícolas (*organisations professionnelles agricoles*, OPA) impediu a implantação de uma reforma em profundidade fundada nas conclusões destes fóruns.

Até o início dos anos 1980, os efeitos negativos do produtivismo sobre o meio-ambiente tinham sido muito pouco salientados. Muito frequentemente, os efeitos positivos indiretos da atividade agrícola eram lembrados, notadamente em matéria de conservação da paisagem e de ordenamento do território, idéia desenvolvida em discurso pronunciado em St Flour por Georges Pompidou, presidente da República, que tomou a iniciativa de criar, em 1971, o Ministério de Proteção da Natureza e do Meio-Ambiente, “sem muitos meios para criar um estado de espírito” (POUJADE, 1975, p 27). Realizando um balanço dos três anos enquanto responsável por este ministério, do qual foi o primeiro titular, Robert Poujade não cita em nenhum momento conflitos que teriam eclodido com o mundo agrícola (POUJADE, 1975). Cabe notar que, entre 1960 e 1970, “os ecologistas se encontram lado a lado com os agricultores contra as grandes obras de infraestrutura” e que a agricultura é poupada de uma crítica ambiental global (THIÉBAUT, 1994). Mesmo se críticas eram formuladas contra certas práticas agrícolas poluidoras (efeitos de pesticidas, adubos nitrogenados), a questão ambiental não esteve inscrita na agenda das políticas agrícolas dos anos 1970.

II - Primeiro “esverdeamento” da política agrícola: a consideração do meio-ambiente (anos 1980 e início dos anos 1990)

2.1 – O custo da PAC, o Livro Verde

De fato, é o custo do modelo, através do orçamento da PAC, que monopolizará o debate público ao longo dos anos 1980. Com efeito, o desenvolvimento produtivista necessita, para ser perene, que a ampliação dos mercados compradores acompanhe o aumento da produção. Ora, a autossuficiência alimentar europeia sendo amplamente superada no que se refere às produções mais apoiadas, a manutenção do modelo necessitava encontrar novas vias de escoamento externas à CEE, o que se revelará muito custoso.

Na França, diante do déficit estrutural da balança comercial em razão do encarecimento dos preços do petróleo, desde meados dos anos 1970, a estratégia governamental favorecia as exportações agrícolas e alimentares⁸. Garantindo aos produtores franceses preços geralmente superiores àqueles mundiais, a PAC permitia certamente a sobrevivência de numerosos agricultores familiares, mas afrontava dois tipos de contestações, uma interna à União Europeia e outra externa, vinda em particular dos países exportadores agrícolas.

No seio da União Europeia, o excedente comercial agrícola provocava um custo orçamentário crescente e a contestação destas despesas tornava-se cada vez mais forte, notadamente

⁸ Como testemunha o slogan lançado pelo presidente Giscard d'Estaing durante a campanha eleitoral das legislativas de 1978: “a agricultura é o petróleo verde da França”.

entre os países membros grandes importadores de produtos agrícolas, o Reino Unido de Margaret Thatcher em primeiro lugar. É da Comissão Europeia, presidida pelo francês Jacques Delors, que virão as propostas mais radicais de reforma da PAC, notadamente no Livro Verde (*Livre vert*), publicado em julho de 1985.

Este aqui lembra os objetivos econômicos e sociais da PAC, destacando que a política “visando o crescimento da renda graças ao aumento do volume de produção não se concilia mais com as realidades econômicas e financeiras atuais” (COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, 1985). Este documento alerta sobre os excedentes estruturais e o custo da PAC, propondo aproximar os preços agrícolas europeus daqueles mundiais e instaurar apoios diretos para compensar a redução da renda em razão da diminuição dos subsídios pelos preços. Esta defesa em favor do mercado admite que as subvenções possam ser justificadas por objetivos sociais e ambientais.

2.2 – O artigo 19

As primeiras medidas europeias tomando em conta o meio-ambiente, designadas “agroambientais”, serão introduzidas em 1985 no regulamento (CEE) n° 797/85, sob a pressão do governo britânico enfrentando, desde o fim dos anos 1970, um forte movimento de opinião em favor de uma abordagem ambientalista da PAC (COMOLET, 1990). Este regulamento se insere numa série de textos regulamentares visando controlar a oferta de produtos agrícolas nos mercados. É em seu artigo 19 que se aborda as relações entre agricultura e meio-ambiente.

Este artigo introduz, com efeito, a possibilidade para os Estados membros de outorgar subsídios “aos agricultores que se engajem a explorar zonas sensíveis do ponto de vista ambiental”, com vistas a “contribuir com a introdução ou

manutenção de práticas de produção agrícola que sejam compatíveis com as exigências da proteção do espaço natural e a assegurar uma renda adequada aos agricultores”. Assim, pela primeira vez, são reconhecidas e encorajadas as ações dos agricultores na proteção do meio-ambiente e na gestão do território (MAINSANT, 1992). O artigo 19 pode somente ser aplicado num território previamente delimitado em cada Estado membro. Tendo a contrapartida de um auxílio, o agricultor se engaja, de maneira voluntária, a cumprir os compromissos de um contrato de duração mínima de cinco anos.

Se a Grã-Bretanha desempenhou um papel piloto neste dispositivo, a França apenas lançará suas primeiras experiências em 1989, a abordagem francesa diferindo sensivelmente daquela dos vizinhos britânicos (FACCHINI, 1999), visando lutar contra o declínio agrícola. A França desejava utilizar o artigo 19 como um instrumento de ordenamento do território, mas as exigências regulamentares comunitárias se revelaram pouco adaptadas à especificidade e à diversidade das situações francesas. Este problema explica por que a profissão agrícola e o Ministério da Agricultura protelaram tanto tempo a aplicação do artigo 19 (COMOLET, 1990).

Para os responsáveis do Ministério da Agricultura⁹, a missão primeira dos agricultores sendo produzir gêneros alimentares, era considerado como inconcebível lhes impor limites ambientais. De fato, a profissão agrícola continuava pensando que era necessário justificar os apoios à agricultura pela função alimentar e não por funções ambientais. Para o sindicato agrícola majoritário, a Federação Nacional dos Sindicatos de Agricultores (*Fédération nationale des syndicats d'exploitants*

⁹ Entre 1986 e 1988, o ministro da agricultura era François Guillaume, antigo presidente da FNSEA.

agricoles, FNSEA), a proteção da natureza não devia contrariar a produção.

Em 1989, um debate se desenvolveu nos Ministérios da Agricultura e do Meio-Ambiente a fim de testar as condições de uma aplicação na França do artigo 19. Um programa experimental foi lançado em três zonas úmidas de interesse comunitário e uma zona de montanha (COMOLET et al., 1994). A implantação do artigo 19 ocorreu pelo procedimento das Operações Agrupadas de Ordenamento Fundiário (*Opérations groupées d'aménagement foncier*, OGAF), que tinham sido introduzidas nos anos 1960 para facilitar a reestruturação fundiária dos estabelecimentos agrícola. Estas operações foram designadas “OGAF ambientais”. No dia primeiro de janeiro de 1994, 62 projetos estavam em andamento, com uma superfície média de um pouco mais de 3.000 ha. Assim, os 205.200 ha contratados em 1993 representavam uma parte muito reduzida do território.

Entretanto, com este dispositivo, o papel da agricultura na gestão do território era reconhecido. Até então objeto de debates conflituosos, a proteção do meio-ambiente se abria ao consenso e ao estabelecimento de acordos. Enfim, o espaço rural passava a ser considerado como patrimônio complexo que se deve gerir e preservar, não somente como simples suporte da agricultura enquanto atividade econômica (MONDOT, 1990). A implementação do artigo 19 marcou uma mudança de comportamento do mundo agrícola. Seu discurso evoluía sensivelmente num sentido mais favorável ao meio-ambiente, em oposição ao modelo da agricultura produtivista preconizada até então. O artigo 19 foi o primeiro passo da integração das preocupações ambientais na PAC.

2.3 - Conflitos e iniciativas em torno da poluição das águas

No início dos anos 1990, a questão das consequências negativas da agricultura intensiva ganha amplitude. Ressaltando a poluição das águas pelos nitratos, o secretário de Estado responsável pelo meio-ambiente, Brice Lalonde, considera publicamente os agricultores como poluidores que devem pagar a reparação dos danos que causam. Este ataque ministerial contra um modelo agrícola em vigor há 30 anos foi fortemente sentido pelos agricultores que, entretanto, reagiram, por suas organizações profissionais, tomando a iniciativa de operações voluntárias, chamadas “ferti-melhor”, destinadas a acompanhar os agricultores na adoção de práticas menos poluentes. Tais operações encorajadas graças a uma pequena parte do orçamento da Agência Nacional de Desenvolvimento Agrícola (*Agence nationale de développement agricole, ANDA*) foram destinadas apenas a 30.000 agricultores e 1.800.000 ha, ou seja pouco tendo em vista o número total de agricultores (700.000).

Paralelamente, era preparado no nível da Comissão Europeia a “diretiva nitratos”, publicada em dezembro de 1991, que impõe aos Estados membros a luta contra a poluição das águas por nitratos de origem agrícola. Devem ser delimitadas zonas vulneráveis nas quais os valores limites de concentração de nitratos nas águas superficiais destinadas ao consumo de água potável estejam, ou podem ser, superados (> 50 mg/l). Nestas zonas, um programa de ações deve ser então realizado. A partir de 1993, o governo propõe a implantação de um Programa de controle das poluições de origem agrícola (*Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, PMPOA*), pelo qual os responsáveis pelas unidades de produção se engajam, com apoio público, a melhorar o

desempenho ambiental no âmbito de um código nacional de boas práticas agrícolas.

2.4 – A reforma da PAC de 1992 e as medidas em favor do meio-ambiente

Tendo como cenário os excedentes agrícolas estruturais e as negociações comerciais internacionais (Rodada do Uruguai), a Europa adota em maio de 1992 a primeira grande reforma da PAC, que instaura uma redução dos preços agrícolas, compensada por apoios diretos por hectare. Igualmente, implanta-se a obrigação de pousio em parcela das terras dos estabelecimentos (10% daquelas plantadas com grãos). O objetivo deixa de ser o desenvolvimento da produção agrícola, mas sua gestão e controle, quando não sua redução. Para obter as subvenções, os agricultores são obrigados a intensas formalidades, com riscos de penalidades caso não respeitem seus engagements.

O regulamento agroambiental de 30 de junho de 1992, adotado por iniciativa alemã, acompanha esta reforma. O objetivo consiste em diminuir os efeitos negativos da agricultura intensiva, encorajando a diminuição do uso de insumos, a extensificação ou a conversão para a agricultura orgânica. Por outro lado, a intenção destas normas consiste também em promover as práticas agrícolas que assegurem o zelo com o espaço natural: proteção de biótopos raros e sensíveis; luta contra o declínio agrícola; proteção das paisagens ameaçadas; luta contra os incêndios florestais (COUVREUR et al., 1999).

Este regulamento fixa os objetivos, mas sua aplicação é incumbência do Estado membro que, para beneficiar do cofinanciamento europeu, deve definir zonas nas quais se aplicam

as medidas agroambientais (MAE), as Operações locais agroambientais (*Opérations locales agri-environnementales*, OLAE). Trata-se de medidas voluntárias e contratuais pelas quais o agricultor se engaja a respeitar um conjunto de normas em certa área em troca de uma compensação por hectare. Em 1997, existiam 270 OLAE no conjunto da França e 28.100 contratos assinados pelos agricultores (COUVREUR et al. 1999).

Em alguns anos, sob efeito dos regulamentos europeus, as organizações profissionais agrícolas (OPA) francesas passaram a admitir a necessidade de práticas agrícolas mais respeitosas do meio-ambiente. Apesar de elas recusarem qualquer taxação das atividades poluentes, promoveram as operações “ferti-melhor” (*ferti-mieux*) dos programas de limitação das poluições de origem agrícola (*Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole*, PMPOA) e foram parceiras da implantação das OLAE. O CNJA, em sua revista de abril de 1993, reconhecia que “a agricultura não se restringe mais em seu papel de produção, tornando-se responsável por garantir o espaço rural”. A FNSEA observa, na ocasião de seu 50º congresso, em março de 1996, que “a sociedade espera dos agricultores que eles se tornem gestores eficazes do espaço e do meio-ambiente, inscrevendo sua atividade no quadro do desenvolvimento sustentável”.

Aplicando o regulamento de 1992, as OPAs levaram o governo francês a implantar, em 1993, a subvenção para a manutenção dos sistemas de pecuária extensiva (*Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif*, PMSEE, conhecida como *Prime à l'herbe*). Trata-se de uma subvenção contratual de cinco anos cuja atribuição tem como condição o respeito do meio-ambiente: cuidado com as pastagens, proteção das áreas florestadas nas bordas dos cultivos e das nascentes. Desde o primeiro ano de sua implantação, este auxílio de 45,73€/ha

anual obteve grande sucesso, pois mais de 100.000 contratos foram assinados em 1993. Renovado em 1998, foi depois substituído em 2002 pela subvenção em favor da pastagem agroambiental (*Prime herbagère agri-environnementale*, PHAE).

2.5 – Uma experiência francesa inovadora: o Plano de Desenvolvimento Sustentável

No contexto criado pela Eco 92 no Rio de Janeiro, o governo francês inicia uma experiência original: o Plano de Desenvolvimento Sustentável (*Plan de développement durable*, PDD). A ideia era de revisitar os instrumentos de política agrícola¹⁰ para adaptá-los aos novos desafios, tanto no plano da distribuição dos apoios do Estado quanto no plano do acompanhamento técnico. O PDD era um contrato entre um agricultor e o Estado com vistas a permitir a modificação do sistema de produção no sentido do desenvolvimento sustentável. Esta experiência, que durou de 1993 a 1997, implicou 1.200 estabelecimentos em 700 contratos. Tendo permitido pela primeira vez na França colocar na ordem do dia o desenvolvimento sustentável no domínio agrícola, tal iniciativa servirá de base para as reflexões que serão desenvolvidas quando da preparação de uma nova lei de orientação agrícola, promulgada em 1999.

¹⁰ O termo retoma aquele do “plano de desenvolvimento”, medida implantada em 1972 pela Comunidade Europeia a fim de favorecer a modernização dos estabelecimentos agrícolas familiares.

III – O desenvolvimento sustentável emerge nas políticas agrícolas e rurais (segunda metade dos anos 1990)

3.1 - De Cork (1996) a Berlin (1999): fomento da sustentabilidade e criação do “segundo pilar” da PAC.

O Conselho Europeu de Luxemburgo de dezembro de 1997 definiu o modelo agrícola europeu, no qual a agricultura, enquanto setor econômico, “deve ser multifuncional, sustentável, competitiva, distribuída em todo território europeu, inclusive em regiões com problemas específicos”. É neste espírito que é preparada uma nova reforma da PAC, que conduziu aos acordos de Berlim de março de 1999. Para completar a antiga política agrícola focada na sustentação dos mercados (o primeiro pilar da PAC), é promulgado um Regulamento relativo ao desenvolvimento rural (*Règlement relatif au développement rural*, RDR), apresentado como o segundo pilar da PAC. Este aqui retoma os MAE da reforma de 1992 e acrescenta um conjunto de outros dispositivos em favor do meio-ambiente, do território e do patrimônio rural. O Conselho Europeu de Berlim reafirma seu apego à multifuncionalidade de uma agricultura “capaz de zelar pela paisagem, de manter o espaço natural e de fornecer uma contribuição essencial à vitalidade do mundo rural e de responder às preocupações e exigências dos consumidores em matéria de qualidade e segurança em termos de gêneros alimentares, de proteção do meio-ambiente e de preservação do bem-estar dos animais” (UNION EUROPÉENNE, CONSEIL EUROPÉEN, 1999, p. 4). O RDR pode ser lido como uma resposta ao estado de crise no qual se encontra o modelo de desenvolvimento agrícola dos anos 1960. Cada Estado membro dispõe de uma grande liberdade para adaptar o RDR a suas próprias especificidades nacionais, através da elaboração de um

Plano de desenvolvimento rural nacional (*Plan de développement rural national*, PDRN), este aqui não tendo valor legislativo nem regulamentar, mas devendo ser coerente com a legislação nacional existente.

3.2 – Uma nova originalidade francesa: o contrato territorial de estabelecimento (*contrat territorial d'exploitation*, CTE) instrumento de desenvolvimento sustentável

A negociação dos Acordos de Berlim pelo governo francês foi conduzida paralelamente à preparação e à deliberação da Lei de Orientação Agrícola (*Loi d'orientation agricole*, LOA), promulgada em 9 de julho de 1999, que cria uma ferramenta maior de desenvolvimento sustentável, o contrato territorial de estabelecimento (*contrat territorial d'exploitation*, CTE,). Este último deve beneficiar os agricultores que se engajem em produções que forneçam serviços coletivos não remunerados pelo mercado, ligados ao meio-ambiente, ao ordenamento territorial e à esfera social, necessitando, por consequência, uma participação financeira da sociedade (MAAPAR, 2000). O governo francês, socialista, que sustentava bastante a ideia inovadora em torno do CTE, adaptou esta ferramenta a fim de torná-la um dispositivo central do PDRN da França.

O CTE visa inserir o estabelecimento agrícola num projeto global integrando duas vertentes (de uma parte, socioeconômica e, de outra parte, ambiental/territorial), retomando os três eixos do desenvolvimento sustentável, objetivo inscrito no artigo 1º da lei de 1999. A vertente socioeconômica encoraja os agricultores a melhorar sua eficácia, criando empregos, e ao mesmo tempo a vertente ambiental/territorial favorece sistemas de produção que tomam em conta as demandas sociais em matéria de qualidade dos

produtos, de respeito ao meio-ambiente e de equilíbrio dos territórios. Para montar seu contrato CTE, o agricultor deve realizar uma abordagem global de seu sistema de exploração e torná-lo coerente com o projeto coletivo de seu território, projeto definido em escala local ou departamental¹¹.

O dispositivo CTE enfrentou vários obstáculos. Enquanto a ideia de um contrato entre os agricultores e a sociedade para justificar os apoios públicos tinha sido defendida pelo Centro Nacional dos Jovens Agricultores (*Centre national des jeunes agriculteurs*, CNJA), quando de seu congresso em 1997, a FNSEA era mais reservada em relação a este novo instrumento. Sua oposição se cristalizou em torno do modo de financiamento dos CTE. O acordo de Berlim instaurara o princípio da modulação dos apoios (possibilidade de transferência das subvenções do primeiro pilar da PAC para o segundo pilar, o desenvolvimento rural). A França decidiu utilizá-la para financiar os CTE, o que provocou a oposição dos produtores de cereais. A segunda dificuldade esteve ligada à vontade do ministro da agricultura, socialista, de transformá-los em ponto forte de sua ação e, campanhas eleitorais obrigam, de assinar rapidamente numerosos contratos. Ora, era necessário tempo para construir um CTE, segundo sua

¹¹ Para Bertrand Hervieu, assessor do ministro da agricultura Louis Le Penec, encarregado de preparar a Lei de Orientação Agrícola de 1999, “o contrato territorial de estabelecimento foi assim concebido por se tratar de um contrato entre o agricultor e o Estado e, portanto, a sociedade. Territorial na medida em que se aplicava em território determinado. As ideias de meio-ambiente e sustentabilidade eram subjacentes, mas a palavra destacada era o território. Enfim, o termo estabelecimento realça que é através do ato produtivo que se efetua a produção do meio-ambiente e do território. Este contrato territorial devia permitir, de uma maneira voluntária e contratual, aos agricultores integrar abordagens mais respeitadas do meio ambiente graças ao ato de produção” (entrevista em 31 de maio de 2007).

concepção, tempo que não foi dado às administrações departamentais encarregadas de sua aplicação.

Porém, a principal dificuldade foi de ordem financeira: falta de teto adequado para as atribuições individuais. O montante médio dos CTE assinados ultrapassou amplamente as perspectivas iniciais de 23.000 €, que tinham servido de base para a elaboração do orçamento do PDRN (URBANO e VOLLET, 2005). No fim de 2003, 49.368 contratos tinham sido assinados, representando 12% dos estabelecimentos profissionais franceses. Enfim, a escolha da França de reservar as MAE somente para os CTE causou um subconsumo dos créditos europeus, provocando penalidades no ano 2001 (COPERCI, 2002).

Os CTE permitiram associar novos atores à implantação local das políticas agrícolas. As Comissões Departamentais de Orientação Agrícola (*Commissions départementales d'orientation de l'agriculture*, CDOA) – aliando representantes das OPA e da administração do Ministério da Agricultura – eram, antes da LOA de 1999, encarregadas de definir em nível local os critérios que permitiam orientar a ação pública em favor do modelo de desenvolvimento agrícola definido nacionalmente. As CDOA tinham uma função econômica e social, no sentido em que definiam tanto o piso mínimo de viabilidade econômica das unidades de produção do departamento quanto um teto máximo além do qual o aumento da dimensão econômica era submetido à autorização (BERRIET-SOLLIEC e BOINON, 2000).

A LOA de 1999 ampliou estas CDOA aos atores não agrícolas, em particular aos consumidores e às associações de defesa do meio-ambiente. Em 1999, a conjuntura política, com a esquerda no governo, permitiu, portanto, a outros grupos com diferentes interesses (além dos mencionados acima, também a *Confédération paysanne*) uma participação neste fórum, com a

difusão de suas posições. Por outro lado, na elaboração dos contratos-tipos departamentais, modelos para os CTE, os funcionários regionais do Ministério do Meio-Ambiente se beneficiaram de um novo reconhecimento. Assim, mesmo se o peso dos atores agrícolas permaneceu preponderante, o reconhecimento destes novos atores contribuiu com a tomada em consideração do desenvolvimento sustentável na implantação local da política agrícola.

3.3 – O contrato de agricultura sustentável, sucedâneo incompleto do CTE

Os contratos de agricultura sustentável (*contrat d'agriculture durable*, CAD), que substituíram os CTE a partir de 2003, após a mudança da maioria parlamentar (da esquerda para a direita), “se caracterizam por uma re-focalização sobre as problemáticas ambientais prioritárias” (circular DGFAR/SDEA/C2003-5030 de 30/10/2003). Cada departamento¹² necessitou definir territórios para os quais foram, em seguida, determinados dois desafios prioritários, cada um com três ações a desenvolver. Mesmo se o CAD tenha sido apresentado como sendo a continuidade do CTE, ele era em realidade um substituto incompleto, pois contrariamente aos CTE, que não tinham orçamentos limitados, o montante médio dos CAD devia ser inferior a 27.000 €. Tal como o CTE, o CAD fazia referência ao RDR e à decisão da Comissão Europeia aprovando o PDRN francês, assim como à Lei de Orientação Agrícola de 1999. Aproximadamente, 22.000 CAD, somente, foram assinados entre 2004 e 2006. Cortado do âmbito da nova programação 2007-2013 do RDR, o CAD teve vida curta.

¹² Uma das unidades territoriais da administração pública francesa.

IV – Da exigência global pelo desenvolvimento sustentável à condicionalidade instituída por Bruxelas (anos 2000)

4.1 – O desenvolvimento sustentável torna-se o referencial incontornável

O CTE e o CAD aparecem, *a posteriori*, como parênteses franceses num movimento em favor da tomada em conta da sustentabilidade que deve ser situado em seus contextos europeu e mundial. No que se refere à União Europeia, convém lembrar que a estratégia de Lisboa adotada pelo Conselho Europeu em 24 de março de 2000 repousa sobre os três pilares do desenvolvimento sustentável. Tal estratégia fixa como objetivo que a União Europeia “seja a economia do conhecimento a mais competitiva e a mais dinâmica do mundo daqui até 2010, capaz de um crescimento econômico sustentável acompanhado de uma melhora quantitativa e qualitativa do emprego e de uma maior coesão social”.

Em matéria agrícola, o compromisso de Luxemburgo em 2003, adotado para continuar a reforma da PAC, estabelece como primeiro objetivo a adequação entre o sistema de apoios aos agricultores europeus e os engajamentos assumidos no âmbito da OMC, o mercado tornando-se o principal regulador da oferta de produtos agrícolas. Tal compromisso devia também reforçar a capacidade da agricultura em responder às demandas da sociedade em matéria de preservação do meio-ambiente, de qualidade dos produtos e de desenvolvimento sustentável. Enfim, o acordo tomava em conta a ampliação da União Europeia com dez novos países no dia 1º de maio de 2004, garantindo uma estabilização do orçamento agrícola europeu até 2013. As subvenções aos agricultores são mantidas sob a denominação de direitos a pagamento único (*droits à*

paiement unique, DPU), desvinculadas totalmente ou parcialmente da produção.

Em contrapartida à manutenção dos subsídios, desde 2005 se instaurou sua condicionalidade: os agricultores europeus devem respeitar 19 diretivas ou regulamentos adotados entre 1979 e 2003 que dizem respeito ao meio-ambiente, à identificação dos animais, à saúde pública e ao bem-estar animal. Certas diretivas tratam da luta contra a erosão, da conservação do nível de matéria orgânica no solo, do respeito de um nível mínimo de cuidado com as terras. Em caso de não-conformidade, o agricultor conhecerá penalidades.

Em Johannesburgo, em setembro de 2002, na Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, Jacques Chirac, ao pronunciar uma frase que se tornou célebre – “Nossa casa queima e nós olhamos para outro lado” (CHIRAC, 2002) – afirmou a vontade da França de orientar resolutamente sua política no sentido do desenvolvimento sustentável. Em 2002, o Ministério do Meio-Ambiente integra em seu nome o termo do desenvolvimento sustentável. Uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (*Stratégie nationale de développement durable*, SNDD) é enfim elaborada, conforme os engajamentos assumidos dez anos antes pela França na Cúpula do Rio de Janeiro. Adotada em 2003, tal estratégia deve ser incorporada às especificidades de cada ministério. O Ministério da Agricultura foi pioneiro, publicando em 2007 sua Estratégia Ministerial de Desenvolvimento Sustentável que tem por objetivo ajudar os produtores a se adaptar às consequências das mudanças climáticas, desenvolver agro-combustíveis, controlar a segurança sanitária da alimentação, melhorar a gestão dos recursos d’água e proteger a biodiversidade. Procura favorecer os estabelecimentos agrícolas engajados na agricultura orgânica e agricultura racionalizada, bem como os selos de qualidade ou procedimentos integrando o meio-

ambiente.

O presidente da República, Nicolas Sarkozy, em sua mensagem de missão endereçada ao ministro da agricultura no dia 11 de julho de 2007, lembra que o desenvolvimento sustentável está no coração da ação de seu governo. Ainda mais preciso: “repetidamente colocada no banco dos acusados da deterioração de nosso meio-ambiente, a agricultura é, na realidade, um contribuinte essencial do desenvolvimento sustentável de nosso país. Em razão de sua diversidade, ela participa tanto da luta contra o aquecimento climático quanto da preservação da biodiversidade e da qualidade das paisagens”. Este governo lançou, aliás, o *Grenelle de l’environnement*, um amplo fórum de debates para definir uma agenda em favor da ecologia, do desenvolvimento e do ordenamento sustentável, que conduziu a um projeto de lei em abril de 2008.

4.2 – Os comportamentos dos agricultores

Todavia, a introdução de preocupações ambientais na política agrícola tem ainda dificuldade de ser aceita pelos representantes dos interesses profissionais agrícolas. Acarretando um aumento dos custos de produção, esta introdução é vista como contraditória em relação à viabilidade econômica dos estabelecimentos. Ora, para os funcionários de Bruxelas, a maior parte dos governos e uma grande parte da opinião pública, estes objetivos ambientais solicitados aos agricultores aparecem como uma contrapartida legítima em relação aos apoios que recebem.

Para melhor compreender a visão dos agricultores diante da injunção do desenvolvimento sustentável, pode-se citar o ponto de vista da Assembléia Permanente das Câmaras Agrárias (*Assemblée permanente des chambres d’agriculture*, APCA).

Em seu projeto estratégico publicado em 2001 e intitulado “Objetivo 2010: uma agricultura sustentável, agricultores responsáveis”, a APCA define a agricultura sustentável como uma agricultura rentável, pois os agricultores querem viver de seu trabalho e beneficiar de seu valor agregado, criar empregos e assegurar por longo tempo o futuro de suas empresas; uma agricultura vivível, pois o exercício da profissão de agricultor deve deixar tempo para viver, participar da vida social e dos projetos de desenvolvimento local; uma agricultura confiável, pois a sociedade espera da agricultura segurança de seus produtos e serviços, além da procura permanente da qualidade, garantia de sustentabilidade; uma agricultura adaptável, pois as evoluções tecnológicas, econômicas e sociais demandam um esforço constante de inovação; uma agricultura renovável, pois o ato de produção se desenvolve em territórios, inscrevendo-se na longa duração e devendo ter em conta as consequências sobre o meio-ambiente para se perenizar (APCA, 2002). Certamente, pode-se observar neste texto um engajamento em favor do desenvolvimento sustentável, mas de fato deve-se considerar que a modificação das práticas convencionais ocorre em baixa velocidade. Tal mutação diz respeito a vários grupos e redes de agricultores, cujos contornos serão apresentados abaixo.

A agricultura orgânica

Considerada como um ideal de agricultura sustentável, a agricultura orgânica tem na França pouca expressão, mesmo beneficiando de um importante apoio das políticas públicas e mesmo sendo fortemente encorajada pelo *Grenelle de l'environnement* (ver abaixo). Em 2007, eram 11.640 estabelecimentos engajados em agricultura orgânica, ou seja somente 2,2% do total, número que conhece fraca progressão,

visto que, em 1980, já eram 10.000 produtores orgânicos. A França ocupa um lugar muito discreto na União Europeia, com 2% de sua área agrícola utilizada (*surface agricole utilisée*, SAU) em agricultura orgânica (552.000 ha), diante de 11,6% na Áustria, 8% na Itália, 6,1% na Suécia, 4,2% no Reino Unido e 4,1% na Alemanha. Como o consumo de produtos orgânicos aumenta mais rápido que a produção, a França é cada vez mais dependente das importações.

Os pioneiros da agricultura orgânica na França levaram muito tempo para obter o reconhecimento oficial do selo AB (*agriculture biologique*) pelos poderes públicos. O Ministério da Agricultura o reconhece desde 1993, um conjunto preciso de normas definindo as regras permitindo a certificação. Este selo assegura que o alimento é composto de, ao menos, 95% de ingredientes oriundos do modo de produção orgânica, não comporta nem corante químico, nem aroma artificial, nem aditivos de síntese, nem agente de conservação química e nem foi irradiado. Vários organismos certificadores são autorizados a fornecer a certificação: Aclave, Agrocert, ECOCERT, Qualité France SA, Ulase, SGS ICS. O selo “Nature et Progrès” é um antigo selo, homologado pelos poderes públicos em 1986.

O pouco interesse dos agricultores franceses por esta forma emblemática de agricultura sustentável constitui o revés da medalha de seu antigo e muito forte engajamento na agricultura produtivista, que tinha feito da França um dos primeiros produtores e exportadores agrícolas e agroalimentares da União Europeia.

A agricultura raciocinada (agriculture raisonnée)

Mais que a agricultura orgânica, a agricultura raciocinada parece uma resposta melhor adaptada às mentalidades dos agricultores franceses para se engajarem numa perspectiva de

sustentabilidade. Trata-se de um modo de cultura e pecuária cujo objetivo maior é reduzir a quantidade de substâncias químicas utilizadas e minimizar seu impacto sobre o meio-ambiente. Apoiada ativamente pelos poderes públicos, este modo de produção foi dotado de um enquadramento oficial, todavia menos rigoroso que aquele da agricultura orgânica. A lei n° 2001-420 de 15 de maio de 2001, designada como “novas regulações econômicas” previu decretos para definir os modos de produção raciocinados em agricultura, as modalidades de qualificação das unidades produtivas e as condições de utilização do qualificativo “agricultura raciocinada” (os decretos foram publicados em abril de 2002 e março de 2004).

A agricultura raciocinada corresponde a um procedimento voluntário de qualificação de um estabelecimento agrícola. Trata-se de um conjunto de condições de produção e corresponde às exigências definidas por um referencial que contém uma centena de requisitos, associados ao respeito ao meio-ambiente, à redução dos riscos sanitários, ao bem-estar animal e à segurança do trabalho. Um pouco mais da metade das obrigações são de natureza regulamentar. As outras exigências se referem à “boa conduta”, entre outras referentes à formação do agricultor, ao registro das práticas, ao conhecimento das zonas de risco no estabelecimento agrícola, à utilização de material adaptado e controlado regularmente, às precauções tomadas na utilização de produtos poluentes. A qualificação de um estabelecimento com o título de agricultura raciocinada é atribuída por um período de cinco anos por um organismo certificador independente credenciado pelo Comitê Francês de Credenciamento (*Comité français d'accréditation*, Cofrac) e com o acordo da Comissão Nacional da Agricultura Racionada e da Qualificação dos Estabelecimentos Agrícolas (*Commission nationale de l'agriculture raisonnée et de la*

qualification des exploitations, CNAR). A verificação do respeito ao referencial é realizado no estabelecimento agrícola.

A agricultura raciocinada é defendida na França pela rede Fórum da Agricultura Raciocinada Respeitosa do Meio-Ambiente (*Forum de l'agriculture raisonnée respectueuse de l'environnement*, FARRE), agrupando a União das Indústrias de Defensivos Agrícolas (*Union des industries de la protection des plantes*, UIPP), a Associação Nacional Profissional para os Adubos e Fertilizantes (*Association nationale professionnelle pour les engrais et les amendements*, ANIA), etc., o que prova que não existe uma renúncia em relação à indústria agroalimentar atual. De seu lado, os gigantes da distribuição (Auchan, Casino, etc.) privilegiam particularmente este modo de produção.

Esta política de mudança lenta das práticas convencionais explica porque a agricultura raciocinada seduz muitos agricultores, que a empregam cada vez mais em seus discursos. No entanto, o número de estabelecimentos certificados em agricultura raciocinada é ainda extremamente frágil: da ordem de 3.000 no início de 2008, ou seja 0,5% de todos os estabelecimentos franceses.

A agricultura sustentável

Além de seu uso genérico, é encontrada na França uma utilização específica da expressão agricultura sustentável que diz respeito a uma rede importante de agricultores reunidos em torno da Federação Nacional dos Centros de Iniciativas para Valorizar a Agricultura e o Meio Rural (FNCIVAM, *Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural*). Criada nos anos 1950, esta estrutura associativa mobilizou inicialmente agricultores e o mundo educativo com o objetivo de permitir aos agricultores um

acesso à formação. Depois de múltiplos remanejamentos, a FNCIVAM se reorganizou nos anos 1990 com vistas a um funcionamento não hierarquizado, em lógica de rede. Constituindo um movimento presente no conjunto do território francês, defendendo decididamente uma posição em favor da lógica do desenvolvimento sustentável adotada quando da Eco 92, no Rio de Janeiro, ela registrou a marca “Agricultura sustentável” (*Agriculture durable*) e constituiu uma rede de agricultores experimentadores dedicados ao desenvolvimento da sustentabilidade.

Esta rede trabalha acerca de tudo o que se refere à independência e à perenidade dos dispositivos agrícolas familiares compatíveis com a noção de desenvolvimento sustentável: eficácia energética na agricultura, independência e autonomia em proteína, redução do emprego de agrotóxicos e de adubos químicos, seleção de sementes em benefício do agricultor e do meio-ambiente. Todo o trabalho é acompanhado de um objetivo indissociável de perenidade da renda para o agricultor e do desenvolvimento do emprego agrícola, ao mesmo tempo respondendo às expectativas dos consumidores contribuintes (venda direta, alimentação coletiva, portas abertas para a descoberta do mundo agrícola e rural, meio-ambiente melhor protegido...).

Todas estas iniciativas privadas se apóiam na experimentação coletiva e dinamismo dos 2.000 agricultores da rede. No entanto, a marca “Agricultura Sustentável” não beneficia de nenhuma validação oficial de normas estabelecidas pelo Estado e, por consequência, de nenhum controle realizado por um organismo certificador independente.

4.3 – O Grenelle do Meio-Ambiente (*Grenelle de l'environnement*) e a agricultura sustentável

Se a participação dos agricultores no movimento em favor do desenvolvimento sustentável permanece tímida, o mesmo não ocorre no governo da França, notadamente desde a eleição presidencial de 2007, um ministério tendo sido criado para atuar ativamente neste assunto. É assim que, visto os compromissos assumidos por Nicolas Sarkozy quando da campanha eleitoral, sob a pressão dos movimentos e personalidades ecologistas, o governo organizou na França um conjunto de encontros em outubro de 2007, dos quais participaram representantes da sociedade civil (ONGs, associações profissionais), denominado Grenelle do Meio-Ambiente (*Grenelle de l'environnement*). Tratava-se, por este meio, de afirmar a vontade política de trabalhar pelo desenvolvimento sustentável.

Uma “lei de programa relativa à implantação do Grenelle do meio-ambiente”, denominada Grenelle 1, adotada em julho de 2009, confirma este engajamento, como indica seu preâmbulo: “a presente lei, com a vontade e a ambição de responder à constatação compartilhada e preocupante de uma urgência ecológica, fixa os objetivos e, a este título, define o quadro de ação, organiza a governança no longo prazo e enuncia os instrumentos da política concebida para lutar contra as mudanças climáticas e se adaptar, para preservar a biodiversidade com os serviços associados, para contribuir com um ambiente respeitoso da saúde e para preservar e valorizar as paisagens. Ela assegura um novo modelo de desenvolvimento sustentável que respeita o meio-ambiente e se combina com uma diminuição do consumo de energia, de água e de outros recursos naturais. Tal lei assegura um crescimento sustentável sem comprometer as necessidades das gerações futuras”.

A agricultura é apresentada no capítulo III da lei que se intitula “Uma agricultura e silvicultura diversificada e de qualidade, produtiva e sustentável”. Contém notadamente os objetivos seguintes:

- aumentar as áreas cultivadas em agricultura orgânica para 6% da superfície agrícola utilizada (SAU) total em 2012 e para 20% em 2020; medidas financeiras são previstas para encorajar a conversão dos estabelecimentos agrícolas;
- implantar a certificação ambiental dos estabelecimentos agrícolas (noção de “alto valor ambiental”), com um objetivo de engajar 50% destes estabelecimentos em 2012;
- reduzir pela metade o uso dos produtos fitofarmacêuticos e dos biocidas em dez anos, acelerando a difusão de métodos alternativos sob reserva do reconhecimento de sua eficácia; proibir a pulverização aérea de produtos fitofarmacêuticos, exceto derrogações;
- reduzir a dependência dos sistemas de produção animal em matéria prima importada;
- aumentar a suficiência energética dos estabelecimentos a fim de atingir uma taxa de 30% das unidades de produção agrícola com pouca dependência energética até 2013;
- favorecer uma reorientação dos programas de pesquisa e do aparelho de formação agrícola para responder até 2012 às necessidades de conhecimento ligadas aos objetivos de sustentabilidade.

A lei Grenelle 1 se mostra, portanto, claramente “anti-produtivista” e contém inegavelmente engajamentos em favor do pilar ambiental do desenvolvimento sustentável no domínio agrícola. Pode-se lamentar que o pilar social não seja

focalizado e que os meios para atingir os objetivos estabelecidos sejam apenas evasivamente mencionados. Leis de aplicação posterior são em princípio previstas para precisar estes meios, mas a lei Grenelle 2 em discussão em setembro de 2009 não trata da agricultura. Ora, uma política agrícola sem financiamento tem pouca chance de frutificar. Por exemplo, é difícil de imaginar como os objetivos assinalados em termos de desenvolvimento da agricultura orgânica possam ser atingidos.

Assim, com muito atraso, considerando que a Conferência do Rio de Janeiro ocorreu em 1992, a França se dota de um quadro legislativo claramente favorável à tomada em consideração do desenvolvimento sustentável na agricultura. Resta saber quais serão os meios financeiros que lhe serão associados, principais garantias de um real progresso em termos de melhora da sustentabilidade agrícola.

4.4 – A condicionalidade e o “*check-up* da PAC”

A condicionalidade

Se inegavelmente existe na França uma vontade nacional de tomar em conta o desenvolvimento sustentável em sua dimensão agrícola, é necessário relativizar o impacto prático desta aspiração: de fato, até o presente, as medidas importantes neste domínio são aquelas do âmbito da Política Agrícola Comum (PAC) e que começaram a ser efetivas após a reforma de 1992. Acima, foi mencionado como as preocupações ambientais tinham parido medidas contratualizadas, ditas agroambientais (MAE), retomadas após o compromisso de Berlim em 1999 no segundo pilar da PAC (desenvolvimento rural). A subvenção para a manutenção dos sistemas de pecuária extensiva (PMSEE: *Prime à l’herbe*), instaurada em 1993, após substituída em 2002 pela subvenção em favor da

pastagem agroambiental (PHAE), constitui um dispositivo importante, já antigo, de consideração da sustentabilidade. A PAC comporta, portanto, medidas de apoio e auxílios financeiros incitativos, ligados a contratos, que constituem a primeira vertente, fundamentalmente ambiental, da tomada em conta do desenvolvimento sustentável.

Ora, desde 2005, é implantada outra vertente que repousa sobre uma lógica diferente: a condicionalidade. Não se trata mais de proporcionar uma transferência social monetária aos agricultores como na primeira vertente, mas de submeter estes últimos a ameaças de penalidades, aplicadas em caso de não respeito de exigências agrupadas em cinco domínios de controle: “ambiental”, “boas condições agrícolas e ambientais (*bonnes conditions agricoles et environnementales*, BCAE) e pastagens permanentes”, “saúde produções vegetais”, “saúde produções animais”, “proteção animal”. O objetivo manifesto deste dispositivo é duplo: de uma parte, incitar os produtores a se orientar para uma agricultura mais sustentável e, de outra parte, favorecer a aceitação pelo conjunto dos cidadãos europeus das despesas orçamentárias no âmbito da PAC.

Na prática, a introdução da condicionalidade supôs a definição detalhada das práticas que podem dar lugar a sanções, assim que aquela das condições de exercício dos controles. Não vale a pena aqui apresentar a longa lista de tais práticas, sendo pertinente apenas assinalar que elas se referem notadamente à proteção das aves selvagens, à proteção das águas contra a poluição por nitratos, à não queima de resíduos da colheita, à captação de água para a irrigação, à utilização dos produtos fito-sanitários, à identificação e o registro dos animais das produções pecuárias e ao bem-estar animal. No que se refere aos controles, sob a responsabilidade dos serviços descentralizados do Ministério da Agricultura, eles se realizam no estabelecimento agrícola. Quando uma anomalia é

constatada, uma tabela de penalidades é mobilizada, o que pode conduzir a uma sanção, podendo atingir um teto de 5% das subvenções recebidas.

Evidentemente, a aplicação da condicionalidade não é apreciada pelos agricultores. Já preocupados pela reforma da PAC que praticamente os entregou às forças de mercado e pelas perspectivas de uma redução das subvenções diretas a partir de 2013, eles se consideram como injustamente submetidos às pressões minuciosas da tecnocracia de Bruxelas.

O check-up da PAC

A reforma da PAC de 2003 previa “cláusulas de revisão”, inscrevendo-se numa reflexão sobre o futuro da PAC após 2013, ano no qual uma nova remodelagem da Política Agrícola Comum está agendada. Estas revisões de meio-caminho, que foram designadas, em 2008, como “*check-up*”, deixam certa liberdade aos países membros para distribuir fundos suplementares atribuídos. As decisões tomadas pela França no que se refere ao segundo pilar, aquele do desenvolvimento rural, da PAC se orientam no sentido do desenvolvimento sustentável. É assim que foram privilegiadas a subvenção em favor da pastagem agroambiental (PHAE), as outras medidas agroambientais e a indenização compensadora das desvantagens naturais (*Indemnité compensatrice des handicaps naturels*, ICHN), todas visando a melhora do ambiente e do espaço rural.

Por outro lado, o *check-up* reforça a condicionalidade por meio do respeito das boas condições ambientais (BCAE). Com efeito, estas aqui tornaram-se mais estritas em certos pontos: a BCAE “captação para a irrigação” se aplicará em todos os cultivos; uma nova norma instituída prevê a obrigação de manter uma faixa tampão com ervaçal ou reflorestamento com

5 metros de largura ao longo de todos os cursos d'água; o respeito das particularidades topográficas (pastagens permanentes, várzeas, turfeiras, cordões vegetais, etc.) tornou-se mais severo; as áreas de pasto (permanentes e temporárias) deverão ser bem zelados.

Assim, através tanto do segundo pilar quanto da condicionalidade, o *check-up* atesta um reforço do interesse dos reformadores da PAC pelo desenvolvimento sustentável.

Conclusões

A política agrária e agrícola construída na França depois da segunda guerra mundial tinha o objetivo de modernizar a agricultura e assegurar a autossuficiência alimentar do país. Nos anos 1960, um compromisso entre Estado e as organizações profissionais agrícolas definiu um modelo fundado no tecido da agricultura familiar ocupando todo o território, produzindo intensivamente e se integrando numa lógica de mercado. Tendo guiado a construção da política agrícola europeia, este modelo aliava estreitamente a dimensão econômica e a dimensão social, recolhendo uma vasta adesão dos agricultores para quem oferecia um reconhecimento social de sua profissão.

Como todo compromisso, este modelo era julgado ineficaz por alguns em razão de uma insuficiente liberdade aos mecanismos de mercado e, por outros, na medida de seus custos sociais, associados a um êxodo agrícola importante e a uma acentuação do declínio dos territórios desfavorecidos. A “co-gestão” da política agrícola francesa entre o Ministério da Agricultura e as organizações profissionais agrícolas majoritárias permitiu a manutenção da estabilidade deste compromisso. Até os inícios dos anos 1990, as externalidades negativas deste modelo produtivista sobre o meio-ambiente

foram pouco destacadas.

O ingresso na agenda política das questões ambientais em relação à agricultura foi inaugurado pela Comissão Europeia em seu Livro Verde de 1985. Em razão de uma fraca adesão da profissão agrícola, a França aguardará o início dos anos 1990 para aplicar as primeiras medidas agroambientais propostas por Bruxelas. A contestação ecologista do modelo produtivista, reforçadas pelos ministros do meio-ambiente, provocou a emergência de novos atores (sindicatos agrícolas minoritários, consumidores, ecologistas) no debate sobre a política agrícola, marcado pelas reformas da PAC de 1992 e 2003. Estas últimas introduzem elementos de sustentabilidade, de um lado, com as medidas ditas agroambientais e, de outro lado, com a eco-condicionalidade das subvenções atribuídas aos agricultores. Neste período, convém realçar a iniciativa da esquerda no poder que, com a Lei de Orientação Agrícola de 1999, forneceu um lugar explícito ao desenvolvimento sustentável.

Assim, as injunções da ONU sobre o desenvolvimento sustentável (Cúpula do Rio em 1992) demoraram a se concretizar no seio das instituições públicas francesas. A Cúpula da Terra de Johannesburgo em 2002 marca uma inflexão, ao menos no nível do discurso, mesmo que uma dupla realidade se imponha: de uma parte, o caráter tênue das medidas favoráveis ao desenvolvimento sustentável nas políticas agrícolas e, de outra parte, fortes reticências para a adoção das práticas conforme este referencial. Pelo lado das políticas, mesmo se o desenvolvimento sustentável sempre é um objetivo assinalado na política agrícola, os financiamentos das medidas incitativas em benefício dos agricultores são muito limitados. Ademais, uma forte pressão dos sindicatos agrícolas majoritários se exerce sobre a administração do Ministério da Agricultura com vistas a uma aplicação mínima da eco-condicionalidade para a atribuição das subvenções da PAC.

Estas reticências da profissão agrícola se manifestam num contexto social e político de absoluta mudança desde a época de fundação do compromisso de co-gestão do pós-guerra. Enquanto na época em que a política agrícola se construía graças à colaboração dos dois únicos atores que monopolizavam a representatividade social da agricultura, o sindicato agrícola majoritário e sua “filial jovem”, ao lado do Estado via Ministério da Agricultura, o panorama é agora muito mais complexo. Os representantes dos agricultores se diversificaram, notadamente com a presença da Confederação Camponesa (*Confédération paysanne*), o Estado não intervém mais com somente um ministério desde o momento em que o meio-ambiente ganhou o seu e, enfim, a sociedade civil se faz ouvir pela voz das associações ambientalistas e de defesa dos consumidores. Deste modo, o diálogo Estado/agricultores não é mais o único motor das políticas agrícolas e a consideração da injunção global do desenvolvimento sustentável na agricultura resulta em negociações e compromissos pelos quais os agricultores são obrigados, muitas vezes a contragosto, em compor com outras forças sociais. Se alguns lamentam, outros compreendem que, para eles, trata-se da única maneira de tornar aceitável uma política pública que lhes permanece ainda amplamente proveitosa.

É por esta razão que convém prestar atenção e apoio àqueles que, pela adaptação de suas práticas, militam por uma agricultura sustentável. Eles constituem redes, mais ou menos densas e ativas, reunidas sob diversas bandeiras: agricultura orgânica, agricultura racionada, agricultura sustentável. Apesar de muito minoritários entre os produtores franceses, eles constituem, assim se espera, o germe da expansão do desenvolvimento sustentável na agricultura. Seu papel é ainda mais importante que a condicionalidade das subvenções da PAC, recente medida de Bruxelas (2005): mesmo tendo o

mérito de lembrar aos agricultores que os subsídios europeus lhes impõem a integração do desenvolvimento sustentável em seus comportamentos, ela não pode ter um impacto determinante na evolução das práticas agrícolas, pois não foi concebida como a ossatura ou ângulo de ataque da política agrícola, mas antes como um dispositivo complementar associado às medidas existentes.

Referências Bibliográficas

- ALLAIRE, G. ; BOYER, R. (1995). *La grande transformation de l'agriculture*. Lectures conventionnalistes et régulationnistes, Paris: INRA, 444 p. (coll. Economie agricole et alimentaire)
- APCA. (2002). *Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture*. Disponível em :<
<http://paris.apca.chambagri.fr/apca/default.htm>>
- BERGMANN, D. (1973). Plaidoyer pour une nouvelle politique agricole. *CR Académie d'Agriculture de France*, 10, 782-792 (séance du 6 juin)
- BERRIET-SOLLIEC, M. ; BOINON, J.P. (2000). Analyse des instruments d'orientation de l'agriculture départementale. *Economie Rurale*, Paris: SFER, pp. 148-153.
- BOINON, J.P. ; GOMEZ, S. ; ROUX, B. (2008). La prise en compte du développement durable dans la politique agricole française: une lecture institutionnaliste. Colloque international CLERSÉ (CNRS et Université de Lille 1) *La problématique du développement durable vingt ans après : nouvelles lectures théoriques, innovations méthodologiques et domaines d'extension*, Lille 20-22 novembre, 22 p.
- BRUNDTLAND, G. H. (1987). *Our common future*.

- Oxford: Oxford University Press.
- CHIRAC, J. (2002). Discours devant l'assemblée plénière du Sommet Mondial du Développement Durable Johannesburg 2 septembre (consulté le 10/09/2008 sur <http://www.elysee.fr/elysee/francais/interventions/discours_et_declarations/2002/septembre/discours_de_m_jacques_chirac_president_de_la_republique_devant_l_assemblee_pleniere_du_sommet_mondial_du_developpement_durable.1217.html>)
- COLSON, F. (1985). Les Etats Généraux du Développement Agricole : donner la parole aux agriculteurs. *Alternatives paysannes* n° 23 – 1985/06, pp. 39-47.
- COMMUNAUTE EUROPEENNE (1985). Perspectives de la politique agricole commune. Le livre vert de la commission. *Notes rapides de l'Europe Verte*, 33, juillet, 62 p. + annexes
- COMOLET, A. (1990). Les enjeux de l'article 19. *Courants* n° 4, 20-26.
- COMOLET, A. ; JANIER-DUBRY, F. ; SOUFI, R. (1994). *L'application de l'article 19 du règlement CEE 797/85 en France. Présentation exhaustive et synthétique des opérations menées sur le territoire national*, Paris, Direction de l'Espace Rural et de la Forêt, Ministère de l'Agriculture et de la pêche ; Ministère de l'Environnement, Direction de la Nature et des Paysages.
- COPERCI (Comité permanent de coordination des inspections) (2002). Rapport de la mission d'audit des contrats territoriaux d'exploitation, Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, Paris, 24 p.
- COULOMB, P. (1990). La cogestion : une nouvelle

- tentative corporatiste? In : Coulomb, P. ; Delorme, H. ; Hervieu, B. ; Jollivet, M. ; Lacombe, P. *Les agriculteurs et la politique*. Paris : FNSP pp 147-158
- COUVREUR, M. ; MITTEAULT, F. ; PECH, M.(1999). Les mesures agri-environnementales mises en œuvre en France, *Economie rurale* n° 249, janvier-février 1999, 6-10.
- DE GASQUET, O. (2002). *Comprendre notre agriculture et la PAC. Stratégie, vérités et mensonges de 1945 à nos jours*. Paris: Vuibert. 226 p. (Gestion internationale).
- DE RAVIGNAN, F. (1980). L'agriculture, pétrole vert de la France? *Economie rurale*, 139, 31-38 p.
- DUBOIS, A. (1981). Un pétrole vert qui nous coûte cher. *Economie Rurale*, 146, 55-60.
- DUMONT, R.; DE RAVIGNAN, F. (1977) *Nouveaux voyages dans les campagnes françaises* Paris, Seuil, 318 p.
- EVRRARD, P.H. ; VEDEL, G. (2003). Développement agricole: réinventer le modèle à la française *Déméter*, Cahiers, 11, Paris: Club Demeter, 69 p.
- FACCHINI, F. (1999). La mise en œuvre de l'article 19 du règlement (CEE) n° 797/85 en France et en Grande-Bretagne. *Economie rurale* 252, juillet-août 1999, 3-8.
- FOUILLEUX, E. (2003). *La politique agricole commune et ses réformes. Une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 403 p.
- GOMEZ, S. (2007). *Analyse des modalités de prise en compte du développement durable dans la politique agricole française*. Mémoire de fin d'étude s d'ingénieur de l'Enesad, Dijon, 62 p.
- GRUPE POLANYI (2008). *La Multifonctionnalité de l'agriculture: une dialectique entre marché et identité*, Versailles: Quae Editions.

- HALL, A. P.; TAYLOR, C.R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de science politique* 47, 3, pp. 469-496
- KLATZMANN, J. (1972). *Les politiques agricoles. Idées fausses et illusions*. Paris: PUF 224 p.
- MAAPAR. (2000). *Plan de développement rural national 2000-2006*, Paris, 307 p.
- MAHONEY, J. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36, 1, 111-141.
- MAINSANT, B. (1992). L'article 19, son application en France. *Economie rurale* n° 208-209, 136
- MONDOT, R. (1990). Mise en œuvre de l'article 19 en France. *Courants* n° 4, 27-33.
- MULLER, P. (2006). *Les politiques publiques*. Paris: PUF, 127 p. (Que sais-je ?)
- PALIER ; SUREL (2005). Les trois i et l'analyse de l'Etat en action. *Revue Française de science politique* 55, 1, pp. 7-32
- POCHON, A. (1998). *Les champs du possible. Plaidoyer pour une agriculture durable*. Paris: Syros, 239 p.
- POLY, J. (1978). *Pour une agriculture plus économe et plus autonome*. Paris: INRA 65 p. (dactylographié)
- POUJADE, R. (1975). *Le ministère de l'impossible*. Paris: Calmann-Lévy, 278 p.
- ROUX, B. (2006). Les transformations de la Politique Agricole Commune :le développement durable pris en compte ? Atelier de travail *L'analyse des politiques publiques agricoles et rurales dans le contexte de mutation des agricultures. Quels enjeux ? Quels Concepts ? Quelles pratiques de recherche ?*, Rio de Janeiro: CPDA (Université Fédérale Rurale de Rio de

Desenvolvimento sustentável e políticas agrícolas na França

Janeiro, UFRRJ), 6-7 nov, 22 p.

THELEN, K. (2003). Comment les institutions évoluent: perspectives de l'analyse comparative historique. *L'année de la régulation Economie, Institutions, Pouvoirs*, 7, 13-43.

THIÉBAUT, L. (1994). L'évolution de la relation agriculture-environnement. *Pour*, 141, 13-30 p

URBANO, G., VOLLET, D. (2005). L'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE). *Notes et études économiques*, 22 février.

A APLICAÇÃO DE MEDIDAS AGROAMBIENTAIS NA FRANÇA: UM SUBSÍDIO MASCARADO PARA A AGRICULTURA OU/E UMA REMUNERAÇÃO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS?

Jean-Claude Jauneau

Introdução

A consideração das questões ambientais na agricultura francesa é relativamente recente e se traduziu pela implantação de políticas, de origem europeia na maior parte, cujo objetivo consiste em melhor tomar em conta as aspirações sociais que visam diminuir os efeitos negativos e reforçar os efeitos positivos das atividades agrícolas. Desde o início dos anos 1990, foram estabelecidas progressivamente diferentes políticas com finalidade agroambiental, entre as quais aquelas de tipo contratual (as medidas agroambientais, MAE) conheceram um crescimento particularmente rápido.

Depois de termos traçado um breve histórico da evolução das políticas agroambientais na Europa e na França, apresentaremos mais particularmente a implementação das medidas agroambientais. O balanço deste processo nos permitirá, na última parte deste texto, questionar o interesse de ter ou não uma abordagem territorial no âmbito deste instrumento e, enfim, a pertinência da lógica MAE, que é fundada num contrato, em relação a outras iniciativas com finalidade ambiental.

I - Uma tomada de consciência ambiental tardia, a lenta emergência de uma política agroambiental

1.1- Agricultura e meio-ambiente: dois mundos que se ignoraram por muito tempo

A relação entre agricultura e meio-ambiente somente apareceu recentemente na França e na Europa enquanto questão social, ou seja “como aquela que se levanta a propósito da modificação por uma atividade humana das qualidades dos meios biofísicos às quais uma outra atividade é sensível” (THIEBAUT, 1992). Durante muito tempo, foram dois mundos que se ignoraram. Assim, o tratado de Roma, que cimentou as bases da política europeia em 1957, aponta em seu artigo 39 os objetivos do que será a “Política Agrícola Comum” (PAC), mencionando “o crescimento da produtividade da agricultura, a promoção de um nível de vida equilibrado para a população agrícola, a estabilização dos mercados, a garantia de abastecimento e de preços razoáveis para o consumidor”, mas sem absolutamente abordar as questões ambientais. Com efeito, as prioridades se voltam, num período de reconstrução pouco após a segunda guerra mundial, ao crescimento da produtividade na agricultura; as preocupações ambientais se limitam, nesta época, a zonas muito restritas e específicas, nas quais a natureza é “santuarizada” no âmbito dos “Parques Naturais”, sejam nacionais (criados em 1960) ou regionais (criados em 1967). Por outro lado, a implantação, no início dos anos 1970, de uma política agrícola francesa, e depois europeia, específica para zonas desfavorecidas, que incluem aquelas montanhosas, resulta em parte de uma sensibilidade nascente às questões ambientais, ligadas notadamente à mediatização de avalanches, como aquela de Val d’Isère em

1972, cujas causas são associadas ao recuo das atividades agrícolas, principalmente a pecuária.¹³

Na França, a questão geral do meio-ambiente conhece uma inflexão no início dos anos 1970 (com a Conferência de Estocolmo) e se reforça pouco a pouco (com a instauração do Ato Único em 1986, acordos de Maastricht, que atribuem à Comunidade Econômica Europeia, CEE, competências ambientais, além da criação na França de um Ministério do Meio-Ambiente), mas tal fenômeno diz respeito, sobretudo, às questões em torno da poluição de ordem industrial e urbana, ainda muito pouco tocando o mundo agrícola. A conscientização de alguns, muito minoritários na época, dos impactos negativos sobre o meio-ambiente da modernização agrícola acelerada nos anos 1960 ocorre progressivamente a partir da tomada em consideração dos duplos desgastes ligados, de uma parte, aos efeitos negativos da agricultura intensiva (poluição das águas; empobrecimento e erosão dos solos; destruição de elementos naturais tais como várzeas, matas e cercas vivas em razão do desenvolvimento das parcelas cultivadas, da drenagem e da irrigação; diminuição da biodiversidade com o recuo de espécies e biotas notáveis) e, de outra parte, às consequências do recuo da agricultura nas zonas mais desfavoráveis, notadamente a maioria das regiões montanhosas, qualificadas pela ideia de um “declínio agrícola” e seus efeitos sobre a biodiversidade, mas também sobre fenômenos como aquele já mencionado das avalanches e também a multiplicação dos incêndios ou das áreas de erosão.

¹³ Uma das traduções concretas desta política é a instauração da Indenização Compensatória das Desvantagens Naturais (*Indemnité Compensatoire des Handicaps Naturels*, ICHN) que, além de seus objetivos econômicos e sociais, tem indiretamente um impacto ambiental.

Esta sensibilização nascente sobre os efeitos de um “modelo agrícola produtivista” converge, nesta época, com preocupações de ordem econômica, pois esta Política Agrícola Comum custa cada vez mais caro, na medida em que repousa globalmente na sustentação de níveis de preços elevados para quantidades não contingenciadas. Esta dupla tomada de consciência, econômica e ambiental, notadamente se traduz pela redação em 1985 do “Livro Verde sobre as perspectivas da PAC” da Comissão Europeia. Pela primeira vez, tal documento afirma oficialmente que o papel da agricultura não se limita a fornecer alimento e a assegurar funções econômicas, mas deve também contribuir com a conservação do espaço rural. Estas primeiras propostas precedem ou acompanham a implantação da reforma progressiva da PAC através de certo número de textos:

- Em 1985, o regulamento 797/85 sobre as estruturas agrícolas que introduz para os Estados membros, em seu artigo 19, a possibilidade de instaurar “medidas particulares nas zonas ecologicamente sensíveis para favorecer práticas de produção agrícola compatíveis com a proteção do espaço natural e da paisagem”, medidas que serão de fato as primeiras do tipo agroambiental.
- Em 1987, instauração de auxílios financeiros em favor da extensificação.
- Em 1988, apresentação do relatório da Comissão sobre o “futuro do mundo rural”, que propõe uma abordagem da agricultura europeia em termos de sua dimensão econômica, mas igualmente daquelas social, cultural e ambiental.

É em 1984 que, na França, foram criados a Missão “Água-Nitratos” e o Comitê de Orientação para a redução da Poluição

das Águas pelos Nitratos (*Comité d'orientation pour la réduction de la pollution des eaux par les nitrates*, CORPEN). Esta sensibilização crescente em relação às questões ambientais ocorre em clima frequentemente apaixonado; os agricultores são por vezes apontados como responsáveis, sobretudo, pela poluição por nitratos das águas de consumo. É assim que em 1990 é publicada uma série de reportagens sobre os nitratos na revista destinada aos consumidores “Que choisir?” (O que escolher?), muito crítica em relação às práticas dos agricultores, provocando muita polêmica em meio rural.

1.2- Anos 1990: um grande crescimento das políticas agroambientais e a generalização das medidas agroambientais

Após um longo período de ignorância, depois de conflitos, vamos assistir, a partir dos anos 1990, um enriquecimento em matéria de políticas visando melhor conciliar os objetivos agrícolas e ambientais. Em 1991, é estabelecida a “Diretiva Nitratos” (91/676/CEE) que prevê a designação por cada Estado europeu de “zonas vulneráveis” nas quais a poluição das águas justifica a execução de ações específicas, com a instauração de boas práticas agrícolas que devem ser respeitadas (planos de incorporação no solo de resíduos orgânicos, monitoramentos) e, se necessário, programas de acompanhamento em matéria de formação e informação; em 1992, a “Diretiva Habitats” (92/43/CEE), em continuidade direta com a “Diretiva Pássaros”, visa a preservação da biodiversidade florística e faunística, requerendo de cada Estado o estabelecimento de uma lista de áreas sensíveis e a implantação de programas de conservação e de gestão. Enfim, em junho de 1992, no âmbito das medidas de acompanhamento

Jean-Claude Jauneau

da PAC, o Regulamento CE 2078/92 lança as medidas agroambientais.

A reforma da PAC de 1999, que se inscreve no âmbito da “Agenda 2000”, prosseguirá esta evolução através de dois atos legislativos fundamentais: o estabelecimento da eco-condicionalidade (princípio segundo o qual os agricultores devem respeitar as exigências da proteção do meio-ambiente para beneficiar da subvenção das políticas de mercados) e a inclusão, paralelamente à política dos mercados, de um regulamento de desenvolvimento rural, do qual participam as medidas agroambientais. A reforma de 2003 se orienta no mesmo sentido, introduzindo a “desvinculação” da maior parte dos pagamentos diretos ao agricultor, desde então independentes do nível de produção. A hipótese admitida é de que as incitações à produção intensiva, origem da maioria dos riscos ambientais, seriam assim reduzidas, ainda mais que a eco-condicionalidade torna-se obrigatória ¹⁴.

Este rápido histórico nos permite ver que as políticas agroambientais se implantaram progressivamente enquanto contribuição a uma política mais ampla, visando melhorar as relações entre agricultura e meio-ambiente. É a União Europeia (UE) que desempenha um papel central neste estabelecimento de diferentes políticas e instrumentos, mesmo se a aplicação nacional das políticas pode ser diferente entre países. Agora, convém voltar nossa atenção para a implantação das medidas agroambientais na França.

¹⁴ As medidas agroambientais podem ser inscritas na caixa verde do Acordo Agrícola do ciclo de negociações da Rodada do Uruguai de 1994 (elas não encorajam com efeito a produção agrícola), diferentemente de outras subvenções agrícolas.

II - A implantação das medidas agroambientais na França: uma história rica e caótica

O princípio das medidas agroambientais é o seguinte: “os agricultores que se engajem, por um período mínimo de cinco anos, em adotar técnicas agrícolas respeitosas do meio-ambiente, além das boas práticas agrícolas habituais, recebem em retorno pagamentos que compensam os custos suplementares e as perdas de renda provocadas por estas modificações”¹⁵. O objetivo subjacente destas políticas consiste em reforçar as complementaridades entre agricultura e meio-ambiente, em favorecer junções entre atividade agrícola de bens mercantis e de produtos associados frequentemente não mercantis (THOYER e SAÏD, 2006)¹⁶. É sob a pressão dos países do norte europeu (Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental, Holanda e Dinamarca), pressionados por sua vez, desde o fim dos anos 1970, por um forte movimento de opinião em favor de uma melhor atitude em relação às preocupações ambientais na definição dos objetivos da política agrícola, que mudanças progressivamente se implantam.

Exemplos de engajamentos cobertos por regimes agroambientais:

- extensificação agrícola respeitosa do meio-ambiente;
- gestão de sistemas de pastagem com baixa intensidade;
- gestão agrícola integrada e agricultura orgânica;
- proteção da paisagem e das características tradicionais, como em relação aos bosques, cercaduras arborizadas e canais de drenagem;
- preservação dos habitats preciosos e da biodiversidade associada.

http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_fr.htm

¹⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/envir/index_fr.htm

¹⁶ Contrariamente a outros tipos de políticas agroambientais, como aquela dos Estados Unidos, na qual se procura principalmente substituir a agricultura pelo meio-ambiente, incitando o agricultor a reduzir seu campo agrícola em benefício de um retorno da natureza selvagem (Thoyer e Saïd, 2006)

No início, a França se engajou timidamente nesta dinâmica.

a) “O artigo 19” do regulamento 797/85 da Comissão Económica Europeia (CEE), mencionado acima, constitui a primeira tradução em escala europeia de preocupações ambientais, mas sua aplicação é facultativa. Na França, esta aplicação ocorre sobre uma base voluntária, com uma forte proporção de zonas elegíveis correspondendo ao perímetro dos Parques Naturais Regionais, como, por exemplo, aquele de Vercors onde é implantado um dispositivo de observação experimental dos efeitos ambientais, agronômicos, econômicos e sociais do programa. Neste âmbito, 61 operações são conduzidas, fornecendo ricos ensinamentos (JAUNEAU, 1993; REMY, CNRS, INRA, 1995).

b) A generalização destas medidas agroambientais ocorre em 1992 em escala europeia (regulamento C.E. 2078/92). Na França, este dispositivo se bifurca em dois níveis:

- nacional: trata-se sobretudo de um instrumento que visa a manutenção dos sistemas de pecuária extensivas (*Prime pour le Maintien des Systèmes d’Elevage Extensif*, PMSEE), correntemente chamado “Auxílio pastagem”, *Prime à l’herbe*, com normas pouco exigentes (respeito de um mínimo e de um máximo de carga animal, engajamento em não arar os pastos).

Em paralelo, outras operações experimentais são disseminadas: os Planos de Desenvolvimento Sustentável (*Plans de Développement Durable*, PDD). Este novo instrumento permite aos candidatos, em escala local e em base

As medidas agroambientais na França

voluntária, uma reflexão sobre a construção de sistemas de produção “sustentáveis”, mas sem prever financiamentos para a aplicação dos planos. Esta ação experimental será o laboratório para a implantação dos futuros Contratos Territoriais de Estabelecimentos (*Contrats Territoriaux d’Exploitation*, CTE)

- regionais, com programas prevendo:
 - medidas gerais definidas a partir de uma base de normas “prontas para uso”, estabelecidas em nível nacional, as regiões podendo escolher entre diferentes medidas: redução da adubação; conversão das terras aráveis; extensificação; conversão à agricultura orgânica; proteção de raças ameaçadas; retiradas de terras da produção no longo prazo.
 - operações locais com normas definidas localmente e acompanhadas de um dispositivo de formação.

As Operações Locais Agroambientais
(*Opérations locales agri-Environnementales*, OLAE):

As OLAE são MAE territorializadas que permitem um tratamento específico da problemática agroambiental de uma pequena zona. Em cada operação, os parceiros do projeto podem definir objetivos, elaborar condições de aplicação e normas específicas em relação aos montantes de auxílios adaptados. Entre 1992 e 1999, 217 programas deste tipo foram conduzidos na França.

Jean-Claude Jauneau

c) A partir de 1999, o governo socialista recém empossado instaura uma política ambiciosa: o Contrato Territorial de Estabelecimento, no âmbito da Lei de Orientação Agrícola nº 99-574 de 9 de julho de 1999, que afirma em sua introdução: “A agricultura tem a ambição de responder às novas expectativas da sociedade que exprime uma demanda cada vez mais profunda em favor de bens agroalimentares de qualidade, de um território equilibrado, de paisagens harmoniosas e de um meio-ambiente respeitado (...). Fundado no reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura, o CTE repousa sobre um processo contratual marcado por modernidade e de responsabilidade. Deve se apoiar em projeto considerando o conjunto do estabelecimento agrícola pelo qual o agricultor se engaja em desenvolver uma atividade agrícola multifuncional que contribui ao mesmo tempo com a produção agrícola, a criação de valor agregado, mas também com a proteção e gestão dos recursos naturais, das paisagens e da diversidade biológica, com o equilíbrio dos territórios e com o emprego”¹⁷. O contrato compreende obrigatoriamente uma parte socioeconômica e uma parte ambiental/territorial, cada uma tendo um modo próprio de financiamento. A parte socioeconômica tinha por função diversificar as atividades do estabelecimento, melhorar a qualidade dos produtos agrícolas ou favorecer a instalação de um jovem agricultor. A parte ambiental/territorial previa, entre outras possibilidades, uma melhor utilização dos fertilizantes e pesticidas com vistas à qualidade da água, o plantio e conservação de bordaduras arborizadas ou ainda a integração das construções agrícolas nas paisagens ou o desenvolvimento da biodiversidade.

¹⁷ Circular DEPSE/SDEA nº C99-7030 de 17/11/99 em aplicação da LOA nº 99-574 de 9 de julho de 1999.

As medidas agroambientais na França

Por outro lado, o “T” de CTE exprime a vontade de fundar este contrato na tomada em consideração das especificidades locais ou territoriais, tentando responder a uma expectativa de diferentes atores do território em relação à agricultura local. Tratava-se de identificar, em relação aos desafios prioritários, uma problemática local “comum” (articulando agricultura e território: seja em torno de características físicas, de um recurso ambiental a valorizar, de uma produção típica, ou de um saber-fazer local), estabelecida a partir de um diagnóstico global (co-construído e compartilhado), permitindo notadamente a definição de especificidades locais que devam ser valorizadas. “Estes procedimentos se concretizam com um programa CTE apropriado (com certas medidas obrigatórias e outras recomendadas), inscrito em programa mais global e em projeto territorial...” (JAUNEAU, BERNARD, ROQUE, 2002)

Os Contratos Territoriais de Estabelecimento
(*Contrats territoriaux d’exploitation* CTE)

Uma primeira particularidade destes contratos consiste em sua aplicação não no nível da parcela, mas naquele do estabelecimento como um todo. Outra singularidade é que o contrato tem, além da vertente ambiental, um lado socioeconômico, considerando as condições de trabalho, a valorização das produções e o emprego. Estas duas inovações se orientam no sentido de uma tomada em conta global dos objetivos do agricultor, que deve elaborar o conteúdo de seu contrato a partir, de um lado, de um diagnóstico global do estabelecimento e, de outro lado, das características particulares do território onde ele se situa.

Jean-Claude Jauneau

Depois de um primeiro ano difícil (ligado, em parte, ao caráter inovador e complexo do instrumento, mas também à “apatia”, quando não franca oposição, das organizações agrícolas majoritárias), os CTE conhecem uma arrancada nos anos 2001 e 2002. Esta “marcha forçada para o sucesso conduz a um receio em termos de dificuldades de ordem orçamentária, com a inflação exponencial do número de contratos e de seu montante médio” (AND INTERNATIONAL, 2008). Sob a influência da mudança governamental, os CTE são interrompidos brutalmente e substituídos em 2003 por outro tipo de contrato, os Contratos de Agricultura Sustentável (*Contrats d'agriculture durable*, CAD), com o mesmo estado de espírito (contratos localizados em escala do conjunto do estabelecimento), mas com um financiamento mais reduzido e uma re-focalização sobre a dimensão ambiental. Ao lado destas medidas “territorializadas”, observa-se, por outro lado, o prosseguimento das medidas nacionais do tipo do Auxílio pastagem, rebatizado como Auxílio à pastagem agroambiental (*Prime Herbagère Agri-Environnementale*, PHAE).

d) a programação mais recente (2007-2013) se traduz na França pelo abandono dos contratos tipos CTE ou CAD e o retorno a contratos em escala, não mais do estabelecimento, mas da parcela. As medidas territorializadas (*Mesures agri-environnementales territorialisées*, MAET) são concentradas explicitamente nas zonas de maior impacto ambiental: as bacias hidrográficas no que se refere à temática da qualidade da água e as zonas Natura 2000 no que diz respeito à temática da biodiversidade. O PHAE é prolongado e seis medidas desconcentradas podem ser implantadas em escala regional, mas sob as normas nacionais: a gestão de sistemas forrageiros poupadores de insumos, a conversão à agricultura orgânica (ou sua continuidade), a proteção das raças ameaçadas, a

92

preservação dos recursos vegetais ameaçados e a melhora do potencial polinizador das abelhas domésticas com vistas à preservação da biodiversidade.

Portanto, a história da implantação das MAE (ver tabela com seu resumo em anexo) é, inicialmente, marcada pela ausência de continuidade dos instrumentos mobilizados, notadamente no que se refere à aplicação e, depois, abandono dos CTE/CAD, o que reflete concepções políticas diferentes (o CTE tinha um objetivo muito mais amplo que aquele agroambiental e tinha a vocação, a termo, de se tornar um instrumento central de redistribuição dos subsídios agrícolas). Antes e depois dos CTE, é aplicada uma política agroambiental mais clássica (contratos por parcela são preferidos em detrimento de contratos globais por estabelecimento, com uma focalização mais precisa dos problemas ambientais), notadamente se caracterizando pela vontade de articular instrumentos de nível nacional e outros adaptados a uma escala territorial. Os primeiros se distinguindo por normas padronizadas nacionalmente e aplicadas de maneira uniforme em todo o território francês, enquanto que os segundos repousam na implantação em escala localizada, ou seja, no âmbito de um processo local integrando diferentes atores, com uma adaptação local de seu desenho, normas, zoneamentos, etc.

III- O balanço da aplicação das medidas agroambientais

Antes de voltar à análise comparada dos dois tipos de instrumentos concebidos “massal ou territorial”, propomos um balanço da aplicação das medidas agroambientais (LÉGER et

alii, 2004; DUPRAZ, PECH, 2007; BARBUT, BASCHET, 2005; OREADE-BRECHE 2005)

3.1- Um nível de realização elevado:

Em escala europeia, as despesas associadas aos MAE¹⁸ aumentaram progressivamente desde 1993, mesmo se, em 2003, representassem apenas 8% do orçamento agrícola comunitário (União Europeia de 15 países). Por outro lado, observa-se diferentes investimentos entre os países neste tipo de medidas: particularmente forte na Suécia, Finlândia e Áustria, mais modesto nos países do sul europeu, a França se situando um pouco abaixo da média. Pode-se estimar que, em 2001, um agricultor europeu entre sete estava implicado com estas medidas, correspondendo a 25% das áreas agrícolas europeias, segundo a Comissão Europeia.

Na França, depois de uma fase de aplicação experimental, o ritmo estável é atingido no final dos anos 1990. No período 2000-2006, estima-se que as MAE cobriram algo da ordem de 7 milhões de hectares, o que representa quase um quarto da superfície agrícola utilizada na França. Durante o mesmo período, 120.000 contratos MAE foram subscritos, o que corresponde a pouco mais que 20% dos agricultores franceses, mas 35% daqueles considerados “profissionais”.¹⁹

¹⁸ Como todas as medidas ditas de desenvolvimento rural da PAC, as MAEs são co-financiadas por fundos europeus e nacionais em partes sensivelmente iguais.

¹⁹ Um estabelecimento profissional é definido da seguinte maneira: sua dimensão econômica é superior a 8 unidades de dimensão europeia (UDE), ou seja o equivalente a 12 ha em trigo. Igualmente, deve utilizar no mínimo o equivalente a 75% do trabalho fornecido por uma pessoa ocupada em tempo integral durante um ano.

3.2- Diferenças importantes no nível de realização conforme os sistemas de produção

O essencial das MAE diz respeito às medidas em favor das pastagens, não é por acaso que as zonas de pastos e de pecuária semi-extensiva sejam de longe aquelas que apresentam as maiores taxas de contratualização, na ordem de 59% e 44%, respectivamente, de suas superfícies agrícolas. Os estabelecimentos de pecuária herbívora são, portanto, super-representados entre os beneficiários (70% das criações bovinas possuem contrato MAE). Os outros sistemas são muito menos implicados (entre 15 e 20% da superfície agrícola) e ainda menos nos casos daqueles mais intensivos. A escolha dos contratantes se dirige majoritariamente às medidas menos exigentes, que correspondem mais ao prosseguimento do que uma modificação das práticas.

3.3- Os efeitos sobre as práticas agrícolas e sobre o meio-ambiente: sem dúvida, reduzidos, mas de difícil avaliação

A ausência de dispositivo de monitoramento torna difícil a apreciação das mudanças de práticas agrícolas induzidas pela assinatura de contrato MAE. Todavia, as observações confirmam que estas práticas, em geral extensivas e já favoráveis ao meio-ambiente, são pouco modificáveis. Frequentemente, menciona-se o “efeito de *aubaine*”²⁰, exceto no caso em que a adoção da MAE permitiu manter práticas que, em ausência do apoio financeiro, estariam ameaçadas ou

²⁰ “Efeito de *aubaine*” se produz quando uma medida de apoio condicionada à realização de uma ação é aproveitada por um beneficiário que, sem tal medida, teria tomado a mesma decisão.

seriam abandonadas, o que parece representar uma parte muito diminuta dos contratos. Portanto, não é surpreendente que os efeitos das MAE sobre o meio-ambiente são globalmente decepcionantes: fracos sobre a qualidade dos solos e água, como também sobre a gestão dos recursos hídricos; pouco significativos sobre a biodiversidade comum (exceto em zonas úmidas nas quais são aplicadas diferentes gerações de MAE), sobre a biodiversidade notável e também genética; muito fraco (talvez mesmo negativo) sobre a qualidade das paisagens, exceto em certos territórios nos quais a concentração de contratos permitiu efeitos significativos (zonas em decadência ou degradadas). O pouco impacto ambiental é ligado a um acúmulo de causas, notadamente a escolha majoritária dos contratantes por medidas pouco exigentes, o que induz a uma baixa taxa de subscrição de medidas tendo mais efeitos sobre o meio-ambiente, ainda mais que os contratos são diluídos no espaço, diminuindo ainda sua eficácia.

3.4- Uma parceria e uma tomada de consciência ambiental em regressão depois de um período favorável

A implantação das MAE permitiu a ampliação desejada dos atores implicados na concepção e desenvolvimento dos contratos (ambientalistas, coletividades territoriais, agências de água) com efeitos positivos sobre a sensibilização, pedagogia e campo de inter-relações, mesmo considerando que as administrações da agricultura e as organizações profissionais agrícolas mantiveram amplamente o controle e comando do dispositivo (REMY, 2007). A escolha de um procedimento muito ambicioso e complexo em torno do CTE ocorreu de maneira muito caótica e insuficientemente monitorada. Sua descontinuidade, cujos motivos foram pouco explícitos,

constituiu um fator de lassitude e desmobilização dos diferentes atores que investiram esforços nos programas sucessivos de implantação. Em todo caso, os MAE tiveram um efeito globalmente positivo em termos de representação social dos agricultores, cuja remuneração em troca do respeito de práticas ambientais passa ser aceita pela sociedade.

Em conclusão, a avaliação possível da implantação das MAE na França desde meados dos anos 1990 parece, portanto, muito mitigada: um sucesso em termos de realizações mascara, com efeito, uma fragilidade global dos impactos em termos de modificações das práticas dos agricultores e dos efeitos ambientais que podiam ser esperados. A instabilidade dos dispositivos e a ausência, ao menos aparente, de fio condutor das políticas que foram implantadas são também fatores do pouco sucesso das MAE, traduzindo, sem dúvida, uma falta de clareza sobre o papel exato esperado das medidas de tipo contratual. É este ponto que trataremos agora abordando, em primeiro lugar, a questão da alternativa entre medidas agroambientais “localizadas” ou “massais” para, depois, aquela da escolha das MAE em geral em relação a outros tipos de intervenção com objetivos ambientais.

IV- MAE “territorializada” e/ou MAE de “massa”. Deve-se adotar o “sob-medida” ou o “prêt-à-porter”?

Mencionamos que a implantação das MAE na França, como em geral nos países da Europa, deu lugar a dois grandes esquemas de aplicação. No primeiro caso, o processo de contratação é concebido para tomar em conta as especificidades locais e se traduzir por fórmulas contratuais muito específicas aos diferentes contextos; no segundo caso,

Jean-Claude Jauneau

normas gerais são elaboradas em escala nacional e aplicadas sem maiores adaptações no conjunto do território.

As MAE territorializadas

A implantação territorial das MAE é coerente com uma tradição já antiga na França das aplicações territoriais de contrato, seja no domínio da agricultura, através por exemplo de procedimentos tais como as Operações Agrupadas de Ordenamento Fundiário (*Opérations Groupées d'Aménagement Foncier*, OGAF), seja mais amplamente em termos de desenvolvimento territorial (Contratos de localidade, *Pays*, Contratos Globais de Desenvolvimento, Contratos de Desenvolvimento da Região Rhône-Alpes, Contratos de Desenvolvimento Turísticos, Parques Naturais Regionais). A implantação da descentralização nos anos 1980 e a forte emergência das coletividades locais reforçam o peso de instrumentos visando mobilizar os recursos locais graças a dispositivos de execução e animação em escala local.

O conceito de território se associa à existência num mesmo espaço de uma proximidade física repousando sobre elementos objetivos: a existência de certa unidade dos atores sociais e econômicos em determinado espaço, ligada a fatores geográficos (vales, montanhas) e/ou econômicos (em termos de empregos ou oportunidades), materializada por certa densidade dos fluxos internos neste espaço (relações econômicas e sociais) e uma proximidade social (sentimento de pertencimento, de identidade, de capacidade de autonomia, de nível mínimo de controle do desenvolvimento, este aqui estando ligado notadamente aos recursos locais de diferentes tipos, tais como humanos, naturais, financeiros, tecnológicos). Para as MAE, esta proximidade se traduz (JAUNEAU, BERNARD, ROQUE, 2002) “por uma parceria representativa

da diversidade dos atores presentes (representantes públicos eleitos, agricultores, representantes de associações) que definem um projeto – em função das características da agricultura e das primazias territoriais – conduzido em escala do território por este mesmo conjunto de parceiros, encarregados da animação e acompanhamento do dispositivo. O processo se concretiza por um conteúdo específico do contrato que visa valorizar os recursos singulares do território – definição de prioridades, restrições dos problemas e das medidas-tipos possíveis de aplicação, escolha das medidas obrigatórias ou prioritárias, elaboração eventual de um padrão de contrato – em coerência com outras políticas territoriais em vigor, em particular as políticas ambientais e de desenvolvimento...”. No caso francês, a experiência mais exitosa deste tipo de contrato foi aquela das Operações Locais Agroambientais (*Opérations Locales Agri-Environnementales*, OLAE) durante o período 1992/1999. Em continuidade dos programas em torno do “Artigo 19”, 217 OLAE foram realizadas na França, cujas avaliações efetuadas (JAUNEAU, ROQUE, 1998 e JAUNEAU, ROQUE, 1999) destacam impactos mais positivos do que negativos: em termos de quantidade (26.000 contratos e 500.000 hectares inscritos); de boa condução, sobretudo, em zonas secas e úmidas (notadamente satisfatória nas zonas de baixadas úmidas costeiras, mas também bastante aceitável em zonas secas e aquelas montanhosas úmidas) e; de boa mobilização do mundo agrícola, mas um pouco menos dos atores ambientalistas e dos eleitos locais (neste caso, a participação contou com o engajamento da administração dos departamentos e dos consórcios municipais).

Em contraste, a comparação entre a implantação dos CTE e aquela das antigas operações locais agroambientais (JAUNEAU, SADOUX, 2004) evidencia um enfraquecimento

Jean-Claude Jauneau

das parcerias e também do foco sobre certos aspectos que tinham permitido o sucesso das OLAE (processo ascendente e coletivo, especificidade das normas, existência de zoneamento permitindo localizar os pontos primordiais). Os CTE/CAD levaram globalmente a uma dispersão das realizações que diluem os efeitos potenciais sobre o meio-ambiente e tornam difícil todo o acompanhamento e demonstração, enquanto que a concentração das OLAE permitia uma animação e um monitoramento coletivo que desapareceram.

Esta regressão é mencionada (JAUNEAU, BERNARD, ROQUE, 2002) em duas esferas, aquela da concertação local e aquela do conteúdo do conjunto das normas:

- “No que se refere à dinâmica local em torno dos CTE..., a parceria é frequentemente mais estreita e mais desequilibrada, a parte agrícola tendo ganho maior peso em sua implantação do que no caso das OLAE... Quanto a estas últimas, a presença de um comitê de pilotagem é mais raro e seu funcionamento mais formal...;
- No que diz respeito às normas, as OLAE tinham como características estabelecê-las conforme uma forte adaptação às particularidades locais. Tal marca contrasta com o caso dos CTE: aqui, o processo descendente predomina e o agricultor tem uma grande margem de liberdade para escolher o perfil de seu contrato em catálogo regional (vertente agroambiental) ou departamental (vertente socioeconômica), com uma ótica de maximizar os auxílios, minimizando as exigências.”

As MAE de “massa”

No caso das MAE de “massa”, a estratégia supõe, contudo, uma grande rapidez e o estabelecimento de regras muito

simples. Este espírito provoca, portanto, uma lógica muito centralizada no nível frequentemente nacional. O caso mais comum na França é a sucessão dos diferentes auxílios, no domínio da pecuária: aquele para manter os sistemas extensivos (*Prime pour le Maintien des Systèmes d'Élevage Extensifs*, PMSEE), conhecido como *Prime à l'herbe*, ao qual sucedeu as diferentes versões dos Auxílios às pastagens agroambientais (*Prime Herbagère Agri-Environnementale*, PHAE). Caracterizam-se por ter normas muito simples e padronizadas (respeito de uma carga máxima por estabelecimento agropecuário, manutenção das áreas de pasto permanente e temporário, limitação da fertilização, zelo com os elementos fixos da paisagem, proibição ou forte restrição em relação ao uso de produtos fitossanitários e registro das práticas). Como visto acima, o efeito desta medida é muito forte em termos quantitativos (mais de 50.000 contratos assinados relativos a 3,2 milhões de hectares desde 2003). Por outro lado, é geralmente atribuído a estes dispositivos a interrupção da diminuição das pastagens permanentes e, depois, a manutenção de sua área, o que verdadeiramente representa efeitos positivos sobre a qualidade dos recursos hídricos, a biodiversidade e a erosão (BONNIEUX, 2005). Ao contrário, muitos se interrogam sobre a eficiência do instrumento e sobre a existência de numerosos “efeitos de *aubaine*”.

Os dois tipos de aplicação das MAE mostraram, portanto, seu interesse ao longo de suas diferentes fases de efetivação; mas é possível agora, dispondo de certo recuo no tempo, ser mais preciso em matéria de balanço e de preconizações:

- a aplicação em escala territorial das MAE é claramente pertinente e coerente com o desenvolvimento mais geral na França dos procedimentos territoriais de

desenvolvimento. Para alcançar uma eficácia e uma eficiência máximas, as MAE devem ser monitoradas em todas suas fases de implantação: 1. adequada identificação e pertinência dos problemas ambientais a enfrentar; 2. definição clara das áreas prioritárias (o que supõe a elaboração de zoneamentos estritos e, no que se refere às normas, a incitação para a concentração de contratos em zonas sensíveis em termos ambientais); 3. clareza e exigência das normas em relação aos níveis de remuneração (a fim de evitar dois desvios: o laxismo que provoca “efeitos de *aubaine*” e o excesso de rigor que desencoraja a subscrição de contratos); 4. composição de uma equipe de animação local encarregada do projeto, que inclua de maneira ampla a esfera dos atores agrícolas e associa atores diversos, tais como os ambientalistas, os eleitos aos cargos públicos locais, as associações de proteção do consumidor, de caçadores, pescadores, etc. A existência de custos de transação e de implantação elevados pode encontrar justificativa na qualidade das operações efetuadas, que são ademais uma garantia de perenidade dos efeitos ambientais desejados;

- a efetivação das MAE de “massa” provocou globalmente derivas que colocam em causa sua eficácia e eficiência. A relativa ineficácia destas MAE se associa, em grande medida, à ambiguidade em torno de seus objetivos. “Globalmente, os fundamentos das relações entre agricultura e meio-ambiente nas MAE são ambíguas e é difícil decodificar se estas medidas têm por objetivo principal o tratamento das questões ecológicas maiores (redução das poluições, conservação do patrimônio natural), a busca de respostas ambientais mais amplas (paisagens, qualidade de vida) e/ou de respostas relativas

ao desenvolvimento local, ou ainda, mais globalmente, a geração de um complemento de renda à agricultura, em compensação ou não de exigências específicas” (JAUNEAU, 1985, p. 87). Esta observação, já antiga, foi amplamente confirmada desde então. As MAE “massais” se fundamentam “antes de tudo em objetivos de compensação econômica visando reequilibrar os auxílios outorgados a certos sistemas de produção “desfavorecidos” em razão das diretrizes precedentes da PAC” (AND INTERNATIONAL 2008, p. 31).

Esta avaliação não deve ser lida como uma mensagem em favor do abandono do princípio de MAE “massal”, considerando, aliás, seu baixo custo de implantação. Por exemplo, “as MAE são bem adaptadas à incorporação de inovações que se revelem sustentáveis no contexto econômico ex post, como a conversão à agricultura orgânica ou a introdução de adubos verdes, benéficas no plano agrônomo e econômico” (BONNIEUX, 2005). O dispositivo MAE 2007-2013 retoma medidas nacionais (mas abertas ou não à contratualização conforme escolhas realizadas no nível regional) – como a gestão de sistemas forrageiros poupadores de insumos, a conversão à agricultura orgânica, bem como sua continuidade, a proteção de raças animais e recursos vegetais ameaçados – que se revestem frequentemente de uma “forma de auxílio transitório permitindo cobrir riscos assumidos pelo agricultor em termos de uma mudança de prática, que tenha pertinência agrônoma e econômica no longo prazo ou que represente uma adaptação às normas regulamentares” (AND INTERNATIONAL, 2008, p. 35), parecendo, assim, muito legítimas.

V- MAE e outras formas de intervenção com vistas a melhorar as relações entre agricultura e meio-ambiente

Caso desejarmos apresentar um panorama dos diferentes tipos de base sobre as quais uma política pode agir para melhorar as relações entre agricultura e meio-ambiente, uma classificação possível seria a seguinte:

- A via regulamentar
 - a via regulamentar, através de proibições de certas práticas (por exemplo, o “corte e queima” em Parque Nacional ou a proibição de fertilizar no perímetro de um ponto de captação de água), implica em multa ou taxa em caso de não respeito do regulamento. Em caso de poluição, é a aplicação do princípio do “poluidor-pagador” que é prevista, mas de fato pouco ou nada aplicado, notadamente no âmbito da Diretiva Nitratos;
 - na mesma linha regulamentar, é possível incluir a subordinação da outorga de certos subsídios à agricultura ao respeito de um mínimo de regras em matéria ambiental: trata-se então da eco-condicionalidade das subvenções, tema que tornou-se central nas últimas reformas da PAC.

O princípio poluidor-pagador foi adotado pela OCDE em 1972, enquanto princípio econômico visando responsabilizar o agente poluidor dos “custos de medidas “(de prevenção e de luta contra a poluição) tomadas pelos poderes públicos para que o meio-ambiente permaneça em estado aceitável. Este princípio é um daqueles essenciais que fundam as políticas ambientais nos países desenvolvidos. A idéia é de internalizar os custos de poluição por seus autores graças a instrumentos regulamentares (normas, proibições, permissões, zoneamentos, cotas, restrições de utilização e outras regulamentações diretas), a instrumentos econômicos (taxas, subvenções, sistemas de consignação, criação de mercados, incitação à regularização) ou a instrumentos fiscais. Este princípio é encontrado na lei sobre a água de 1964, que estabelece um sistema de taxas de poluição assim como de uso dos recursos hídricos no âmbito do sistema das agências de água responsáveis de sua gestão.

Eco-condicionalidade

A adoção em junho de 2003 de uma reforma da PAC estabelece que os auxílios diretos aos agricultores serão repassados através essencialmente do “regime de pagamento único”. A eco-condicionalidade subordina estes pagamentos diretos aos agricultores ao respeito de normas em matéria ambiental. Estas normas se referem à saúde pública, animal e vegetal, ao bem-estar dos animais e à conservação de todas as terras agrícolas em condições agronômicas e ambientais satisfatórias.

http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_fr.htm

Jean-Claude Jauneau

- estes regulamentos podem ser aplicados no conjunto do território ou podem se limitar a certas partes do território em função de um zoneamento. Foi visto acima na parte histórica que, no domínio do agroambiental, dois tipos de zoneamento tinham uma grande importância: o zoneamento de regiões vulneráveis aos nitratos (com o objetivo da qualidade d'água) e o zoneamento Natura 2000 (com o objetivo da biodiversidade).

- A remuneração pelo mercado

A remuneração pelo mercado supõe que o consumidor aceite pagar mais caro por um produto cujas qualidades específicas são asseguradas, em particular de natureza ambiental, ligadas ao respeito pelo agricultor de normas adaptadas: um selo distintivo permite esta identificação, o que requer uma certificação (agricultura orgânica, denominação de origem). O princípio da certificação consiste na definição de certo número de regras que devem ser observadas: o respeito destas regras é constatado *de visu* e certificado por um organismo de verificação independente. Cada vez mais na França se fala em “certificação ambiental” dos estabelecimentos agrícolas enquanto “meio que se torna necessário para se reconhecer e se valorizar no mercado” (COMOP, 2009). Os projetos atuais do Ministério da Agricultura prevêem tomar em conta os aspectos ambientais, tais como a biodiversidade, a estratégia fitossanitária, a gestão da fertilização, a gestão dos recursos hídricos, estabelecendo três níveis de certificação: o nível 1 correspondendo às exigências mínimas da eco-condicionalidade; o nível 2 requerendo a implantação de uma gestão ambiental e; o nível 3 consiste na qualificação “alto valor ambiental”.

- A via incitativa
 - pode-se agir por via incitativa estimulando os agricultores com vistas à adoção de práticas mais favoráveis ao meio-ambiente graças à informação ou à formação, como, por exemplo, as campanhas destinadas a uma melhor fertilização (*Fertimieux*);
 - neste mesmo âmbito da “obrigação escolhida”, pode-se agir pela via incitativa financeira graças ao contrato que repousa sobre o desenvolvimento de relações contratuais diretas entre o agricultor e a sociedade. Trata-se do fundamento das medidas agroambientais que estão na essência deste artigo.

Conclusões

As MAE são um instrumento interessante num contexto de uma agricultura cada vez mais responsabilizada por efeitos externos negativos e cada vez menos fonte de amenidades; tais medidas contribuem com o progresso de uma consciência ambiental entre os agricultores, impondo-se no cenário europeu e tornando-se assim instrumentos reconhecidos. As características do processo contratual permitem apontar ao mesmo tempo seu interesse e seus limites: o caráter não obrigatório do contrato favorece uma lógica fundada na persuasão, na busca de consenso, na pedagogia. Porém, ao mesmo tempo, a eficácia de um projeto agroambiental encontra seus limites quando, por exemplo, uma densidade mínima de signatários é necessária para alcançar um impacto ambiental suficiente. Ademais, a fórmula contratual é particularmente

inadequada, pois insuficientemente atrativa quando há uma defasagem muito importante entre o nível de mudança que o agricultor deve efetuar e aquele de remuneração esperado deste tipo de contrato, o que explica o fracasso das MAE em zonas de agricultura intensiva. Por outro lado (THOYER, SAÏD, 2006), há assimetrias de informação entre o “principal” (os poderes públicos enquanto proponentes do contrato) e os “agentes” (os subscritores), o que favorece os comportamentos oportunistas e os “efeitos de *aubaine*”, limitando assim a eficácia e eficiência dos contratos agroambientais.

De outra parte, a implantação das MAE na França foi muito desastrosa e sofreu de uma insuficiente avaliação de suas vantagens em relação a outras alavancas com as quais é possível melhorar as relações entre agricultura e meio-ambiente, em particular os instrumentos regulamentares, a eco-condicionalidade e a sanção pelo mercado. Ainda mais, o legislador foi sempre tentado a favorecer dispositivos com objetivos múltiplos e contraditórios (sejam econômicos, voltados para a sustentação da renda dos estabelecimentos agrícolas em certas regiões ou para certas produções; sejam sociopolíticos, voltados a contribuir com a redistribuição dos auxílios para a agricultura; sejam ainda ambientais).

Portanto, convém reservar muito claramente as MAE para o fornecimento de serviços ambientais suplementares em relação às situações específicas e acima das “boas práticas”, em zonas reconhecidas por seu interesse ambiental e/ou paisagístico, no espírito dos programas do artigo 19 e das OLAE²¹. O sucesso de tais programas está condicionado a uma boa apreciação dos problemas, um trabalho de diagnóstico rigoroso levando a um

²¹ As MAE territorializadas da programação 2007-2013 se orientam assim, todavia com dinâmicas locais muito aquém daquelas dos programas “artigo 19” e das OLAE.

zoneamento, a concentração de contratos em zonas prioritárias a fim de evitar uma pulverização sem impactos importantes, um apoio técnico, uma coordenação local permitindo uma boa apropriação do programa pelos atores locais e um acompanhamento científico. Medidas agroambientais claramente seletivas somente podem ser concebidas enquanto complemento de políticas regulamentares. Assim, para limitar poluições agrícolas provocadas por cultivos ou criações intensivas, é necessário reforçar os meios regulamentares fundados em obrigações estritas ou em eco-condicionalidades. A introdução desta última para as subvenções do primeiro pilar da PAC (sustentação à produção) reforça a convergência dos objetivos e fragiliza ainda mais as bases de MAE de “massa”, com objetivos ambíguos. A certificação ambiental dos estabelecimentos agrícolas é igualmente uma via interessante, mas deve ser articulada com outras formas de intervenção. Neste sentido, é possível imaginar uma combinação entre as noções de contrato e de certificação, o contrato constituindo a fórmula que permitiria o pagamento de subvenções e a certificação o sinal identificável, com o qual o consumidor poderia exprimir suas preferências no mercado (GRIFFON, 2007).

As Medidas Agroambientais provocam eco favorável entre os atores não agrícolas (ambientalistas, operadores de turismo, representantes públicos) na medida em que representam, em sua ótica, um auxílio para funções de cuidados com o espaço, valorização das paisagens, conservação da biodiversidade, entre outras. Este objetivo de remunerar os agricultores com fundos públicos por serviços ambientais que o mercado não reconhece supõe, no entanto, uma efetivação pertinente e rigorosa dos programas para evitar que esta remuneração não se degenere progressivamente em subvenção mascarada das

atividades agrícolas, num contexto mundial de liberalização e de contestações contra os subsídios públicos à agricultura.

Referências Bibliográficas

- AND INTERNATIONAL (2008). *Evaluation ex post du Plan de Développement Rural National -Soutien à l'agro-environnement* – Synthèse de l'évaluation, 42 p.
- BARBUT, L. ; BASCHET, J.F. (2005). L'évaluation de la politique de soutien à l'agroenvironnement, *Notes et Etudes Economiques* n° 22, 68 p.
- BELLON, S.; CARTIER, S.; FABRE, C.; LAURENT, C.; MUNDLER, P.; PERRIER, L.; PONCHELET, D.; RÉMY, J.; 1995. Nouvelles formes d'exercice de l'activité agricole. Rapport d'étape pour l'AIP Nouvelles fonctions de l'agriculture et de l'espace rural, INRA, 192 p.
- BONNIEUX, F. (2005). Bilan critique de la politique agri-environnementale et perspectives d'évolution avec la nouvelle PAC, *Séminaire INRA-DATAR – Agriculture et territoire : enjeux pour l'action publique et la recherche scientifique*, 15 p.
- CNRS, INRA (1995). Agriculture, protection de l'environnement et recomposition des systèmes ruraux : les enjeux de l'article 19, Rapport final, Programme Interdisciplinaire de Recherche Environnement, Comités Systèmes Ruraux, 1995, 665 p.
- COMMISSION EUROPEENNE (2003a). Direction Générale de l'Agriculture, *L'agriculture et l'environnement*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_fr.htm, 12 p.
- COMMISSION EUROPEENNE (2003b). Agriculture et développement rural, Aperçu de la mise en œuvre de la politique de développement rural pendant la période de programmation 2000-2006, 2003, 8 p. <http://europa.eu.int>

- COMOP (2009). La certification environnementale des exploitations agricoles, juin, 16 p.
- DUPRAZ, P. ; PECH, M. (2007). *Effets des mesures agri-environnementales*, INRA Sciences Sociales, Recherches en Economie et Sociologie Rurales, n° 2-3, septembre 2007, 6 p.
- GRIFFON, M. (2007). Pour des agricultures écologiquement intensives. Leçon inaugurale ESA Angers, 57 p.
- JAUNEAU, J.C. et al (1993). Suivi scientifique du programme expérimental agriculture-environnement Article 19 dans le Vercors -Volet technique et socio-économique, DRAF R. Alpes, P.N.R Vercors, 79 p.
- JAUNEAU, J.C. (1995). Objectifs environnementaux et objectifs de soutien à l'agriculture, une convergence possible dans les zones de moyenne montagne menacées de déprise? *Revue de Géographie Alpine*, n° 3, pp. 83-100
- JAUNEAU, J.C. ; ROQUE, O. (1998). Synthèse nationale de l'évaluation des mesures agri-environnementales. Ministère de l'Agriculture.
- JAUNEAU, J.C. ; ROQUE, O. (1999). Les opérations locales agri-environnementales en Rhône-Alpes – Analyse typologique de leur mise en place et de leur impact, *Revue de Géographie Alpine*, Vol 87, n° 4.
- JAUNEAU, J.C. et al. (2003). Mosaïque Environnement – Evaluation à mi-parcours sur l'application des C.T.E dans la région Rhône-Alpes. ISARA Lyon, 119 p.
- JAUNEAU, J.C. ; ROQUE, O. (2001). L'évaluation des Contrats Territoriaux d'Exploitation : quelle prise en compte du territoire ? Communication aux 3èmes Journées Françaises de l'Evaluation de la Société Française d'Evaluation, Issy Les Moulineaux.

- JAUNEAU, J.C. ; BERNARD, C. ; ROQUE, O. (2002). *La dimension territoriale des CTE. Etude pour le CNASEA*, 37 p.
- JAUNEAU, J.C. ; VERON, F. (2004). Bilan du dispositif de suivi-évaluation des Contrats Territoriaux d'Exploitation dans le Parc Naturel Régional du Vercors, ISARA Lyon, CEMAGREF, PNR Vercors, 38 p.
- JAUNEAU, J.C. ; SADOUX, E. (2004). Etude comparative de deux générations d'outils agri-environnementaux – Bilan à partir d'études de cas en Rhône-Alpes. *Structures Agricoles* n° 13, pp 42-49.
- JAUNEAU, J.C. ; MUNDLER, P. (2008). Multifonctionnalité et contractualisation territoriale : une expérience dans deux communes du Parc Naturel Régional des Monts d'Ardèche, in *Nouvelles questions agraires. Exploitants, fonctions et territoires*, Lyon: Laboratoire d'Etudes Rurales, pp 139-156
- LÉGER, F. ; VOLLET, D. ; URBANO, G. (2004). Le CTE: un bilan en demi-teintes révélateur des tensions de l'agriculture française, *Les Cahiers de la Multifonctionnalité*, n° 7, pp 137- 152
- OREADE-BRECHE (2005). Evaluation des mesures agri-environnementales en Europe – Résumé, 15 p.
- REMY, J. (2005). Le manant, le savant et l'esthète : identités professionnelles et mesures agri-environnementales, *Natures-Sciences-Sociétés*, (3(3)): 252-7.
- REMY, J. (2007). L'agriculture multifonctionnelle au service du développement durable ? Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável; Florianópolis/SC, 6 p.
- THIEBAUT (1992). Demandes de biens d'environnement et interventions publiques en agriculture – cas de la France – Thèse de doctorat en économie de l'Université de Montpellier 1, 359 p.

THOYER, S. ; SAÏD, S. (2006). Mesures agri-environnementales : quels mécanismes d'allocation ? Laboratoire Montpelliérain d'Economie Théorique et Appliquée, Etudes et Synthèse, 23 p.

Tabela das siglas

C.A.D : Contrat d'Agriculture Durable
C.T.E : Contrat Territorial d'Exploitation
C.E.E : Commission Economique Européenne
C.O.M.O.P : COMité Opérationnel
CORPEN : Comité d'Orientation pour la Réduction des
Pollutions des Eaux par les Nitrates
I.C.H.N : Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels
M.A.E : Mesure Agri-Environnementale
M.A.E.T : Mesure Agri-Environnementale Territorialisée
O.G.A.F : Opération Groupée d'Aménagement Foncier
O.L.A.E : Opération Locale Agri-Environnementale
P.A.C : Politique Agricole commune
P.D.D : Plan de Développement Durable
P.H.A.E : Prime Herbagère Agri-Environnementale
P.M.S.E.E : Prime pour le Maintien des Systèmes d'Elevage
Extensifs (dite Prime à l'Herbe)
U.D.E : Unité de Dimension Economique
U.E : Union Européenne

Anexo: O quadro seguinte resume a história da implantação das MAE na França

Período de implantação	1985-1991 Reg. 797/85	1992-1999 Reg. 2078/92	2000-2006 Reg.1257/99	2007-2013 Reg.1698/2005
MAE territorializadas	Operações “artigo 19”	Operações Locais Agroambientais + Planos de Desenvolvimento Sustentável	CTE e CAD	MAE territorializadas (zonas Natura 2000 e bacias hidrográficas)
MAE massais	Não	Programas nacionais (<i>Prime à l’herbe</i>) e regionais	Programas nacionais (<i>Prime Herbagère Agri-Environnementale</i>)	<i>Prime Herbagère Agri-Environnementale</i>
Comentários			Integração das MAEs territorializadas a um contrato global de estabelecimento, este mesmo inserido num projeto territorial	Analogias com 92-99: - política massal (eco-condicionalidade + PHAE 2), - política territorial (mais seletiva) - Retorno à contratualização no nível da parcela

Tabela 1 : L’histoire de la mise en place des M.A.E en France

POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL

Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros

Introdução

Analisar a política agrícola no Brasil envolve uma multiplicidade de aspectos tendo em vista seus múltiplos objetivos e instrumentos. Do ponto de vista atual, considerando o conjunto de temas que preocupam a sociedade moderna, o objetivo maior da política agrícola seria, em síntese, contribuir para que seu desempenho colabore para o desenvolvimento econômico e social do país, (a) promovendo o acesso da população à alimentação, às fibras e energia e (b) gerando divisas que atenuem as restrições externas, ao mesmo tempo (c) assegurando condições satisfatórias de vida e perspectivas de progresso socioeconômico aos produtores rurais, (d) mediante uso sustentável dos recursos naturais. Posto isso, fica claro que a atividade agropecuária precisa constituir-se num modelo de negócio que produza todos esses resultados.

A política agrícola não é aplicada num vazio político, econômico e institucional; ao contrário, ela se dá num ambiente extremamente complexo, envolvendo essas três dimensões.

Para analisar a política agrícola com a necessária economia de tempo e espaço, delimita-se o quadro analítico da seguinte forma. A atividade agrícola mantém, de acordo com cada momento histórico, vínculos de interdependência tanto com a economia interna como externa. Há, portanto, macro-variáveis que influenciam as próprias políticas que podem ser adotadas bem como o desempenho possível da economia agrícola. Do lado da economia interna, é importante o padrão de

crescimento econômico do país (a que taxa cresce, qual a incidência de recessão e inflação, de que forma se distribui a renda gerada?) e do conjunto de políticas macroeconômicas (fiscais, monetárias, cambiais e setoriais) empregado para o alcance desses resultados. Do lado da economia externa, importa o crescimento da demanda dos produtos agropecuários, determinado também pelo padrão de crescimento, resultante da consolidação das políticas adotadas, especialmente por países mais ricos, cujas ações têm impactos em escala mundial.

A estratégia a ser adotada para análise da política agrícola brasileira é verificar seu desempenho sob os diversos ângulos acima indicados e, ao mesmo tempo, sugerir de que forma a política contribuiu para os resultados encontrados. O momento de referência, determinado principalmente pela disponibilidade de dados, será a década de 1970. É relevante ter em conta que essa década representa um ponto de partida da implementação de um conjunto consolidado de instrumentos da política agrícola brasileira, incluindo tecnologia, crédito, estoques e preços, comércio exterior, estrutura agrária, condições de trabalho etc.

Fica claro, desde o começo, que o processo de desenvolvimento da agricultura no Brasil tendeu a seguir os passos dos programas de industrialização, que o país adotou ao longo dos anos. Ou seja, a industrialização foi o objetivo último do desenvolvimento brasileiro, provavelmente desde o século XIX.

I- Os caminhos da política agrícola no Brasil

1.1- Os primórdios da industrialização

A evolução histórica da economia brasileira é costumeiramente interpretada na forma de ciclos vinculados,

cada qual, fundamentalmente a um tipo de atividade econômica (SIMONSEN, 1977²²). Os ciclos do Pau-Brasil (baseado na mão-de-obra indígena), da cana-de-açúcar e da mineração (ambos baseados na mão-de-obra escrava africana), ao longo dos séculos XVI a XVIII, marcaram fortemente o período colonial brasileiro.

O café – especialmente quando alcança o sudeste - já no século XIX marca um ciclo importante. A segunda metade do século XIX assistiu a um crescimento expressivo do preço do café aliado a um intenso processo de imigração a que se somou a intensificação do comércio internacional com a utilização do navio a vapor. A acumulação de capital que o café proporcionava ao mesmo tempo em que criava as bases para um mercado interno, o capital humano vindo de fora e os aportes substanciais de capital financeiro estrangeiro (especialmente da Inglaterra, em infraestrutura) criaram as bases para o início da industrialização – objetivo maior do País desde então.

Começa então o surgimento da indústria, no momento baseada em bens de consumo tais como têxteis/vestuário, móveis, alimentícias, bebidas e fumo. Esse processo se estende até a primeira guerra mundial. A partir da primeira guerra a

²² Ver também: FGV-CPDOC; Santos Jr (2004); Bugelli (2008); Ellery & Gomes (2005); Merenda (2002). Os ciclos aqui referidos são longos períodos, de décadas ou séculos, diferentes, portanto, do que atualmente se refere como ciclos econômicos ou de negócios – caracterizados por recessões e *booms* de curto prazo, que duram meses, trimestres, ou, mais raramente, anos. Por exemplo, o ciclo da cana-de-açúcar se estendeu de meados do século XVI até os séculos XVII e XIX, quando foi cedendo lugar ao ciclo do café. O ciclo de curto prazo da crise financeira iniciada em 2007/08 pode se estender a 2010/11. Salienta-se, porém, que o que caracteriza uma recessão é uma queda no PIB por dois meses consecutivos, período praticamente desprezível numa perspectiva de longo prazo.

indústria alcança o cimento, siderurgia, papel e celulose, num processo expressivo de industrialização que vai se prolongar até o final dos anos 1970. Desde 1900 a 1980, o Brasil cresceu a uma taxa anual de quase 6% ao ano (ARAÚJO e CUNHA, 2005).

1.2- Intensificando a industrialização e a expansão da agricultura

O impulso maior e determinado da industrialização propriamente vem com a era Vargas, nos anos 1930, com migração de mão-de-obra e capital da agricultura e de fora do país para o setor secundário, tendo o setor público assumido papel tanto na produção direta como indutor através de incentivos fiscais, tarifários e cambiais.

Para Vargas a agricultura tinha papel de destaque no apoio ao pretendido processo de conversão do Brasil num país urbano-industrial. Para tal, divisa a chamada “Marcha para o Oeste” em 1943 tendo em vista a ocupação das chamadas fronteiras geográficas, desencadeando um processo de transformação na sociedade brasileira, marcada por uma sucessão de conflitos por terra e apoio financeiro entre contingentes de trabalhadores vindos das diversas regiões do país. Produzir alimentos baratos era essencial para que o processo de industrialização não sofresse com altos custos de mão-de-obra.

A siderurgia pesada e o petróleo destacam-se. De 1945 a 1980 o Brasil cresce aceleradamente ao longo dos governos Dutra, Kubitscheck e dos militares; ao longo desse período a industrialização se estende desde os bens duráveis de consumo, aos bens de capital e aos insumos intermediários. Kubitscheck retoma o avanço para a fronteira, desta vez com ele próprio à frente na empreitada de construir Brasília, a nova capital.

Uma diversidade de programas com capital nacional e estrangeiro foi criada para incorporar terras do centro-oeste, norte e nordeste, resultando no uso desordenado e predatório dos recursos naturais, estabelecendo as raízes dos problemas sociais e ambientais do campo brasileiro. Ao milagre econômico no final dos anos 1960 e início dos 1970, porém, seguem-se as crises do petróleo, da dívida externa e a exaustão do setor público como fonte de apoio ao crescimento.

Os anos 1970 marcam uma virada nas condições políticas e econômicas globais, com a queda do sistema de Bretton Woods e fortes choques de oferta, marcados não só pelas duas crises do petróleo, mas por uma alta generalizada dos custos das matérias primas, entre elas, as agropecuárias. O Brasil busca intensificar o processo de substituição de importações, incluindo bens de capital e insumos, além de enfatizar a produção de alimentos e fibras. O programa do álcool merece destaque na área de energia, ao lado dos esforços na área do petróleo e da energia nuclear.

1.3- Montando o sistema agropecuário brasileiro

A estratégia para a agricultura iniciara-se nos anos 1960, com a criação da política de crédito rural e estoques e preços, no formato hoje conhecido. Relevante também é a implantação de um sistema nacional de pesquisa agropecuário, liderado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, com o apoio dos programas de desenvolvimento regionais e que vai levar ao processo de utilização do cerrado, graças à criação e adaptação de tecnologias para solos pobres e ácidos, até então considerados pouco produtivos e antieconômicos. Os princípios da Revolução Verde, intensiva no uso de mecanização e produtos químicos por variedades para esse fim desenvolvidas, entram firme na agricultura brasileira. A soja,

vinda do sul do país, logo se destaca, para assumir o papel de liderança no complexo agroindustrial brasileiro.

Fica então montada uma estratégia de modernização da agricultura, que cedo, ao lado do sucesso do ponto de vista produtivo, mostra com clareza seu viés concentrador: a tecnologia e o crédito priorizam os maiores produtores, voltados para produção especialmente de grãos e cana-de-açúcar, com forte componente exportador.

Enquanto nas cidades, industrialização põe em marcha constantes conflitos trabalhistas, acentuando o processo de sindicalização da força de trabalho, no campo, o conflito é pelo acesso à terra. A modernização da agricultura tem como um de seus principais vetores a mecanização, a exemplo dos sistemas tecnológicos dos Estados Unidos e outros países mais ricos, onde os preços relativos entre capital e trabalho sinalizavam nessa direção. No Brasil, o processo de mecanização, para viabilizar-se, precisava exatamente da inversão artificial desses preços relativos, haja vista a abundância de mão-de-obra barata e de baixa qualificação. Já no início do regime militar criam-se o Estatuto da Terra e o Estatuto do Trabalhador Rural. Desde então o Brasil se envolveu num interminável processo de distribuição de terras, que se estende até hoje e promete continuar ainda por muitos anos.

1.4- O governo fica sem recursos

A partir dos anos 1980 começa um período longo de baixo crescimento, elevada inflação e alta concentração da renda nacional, produtos do esforço de crescimento observado até então. A União perde sua capacidade de investir ou de induzir o investimento, a substituição de importações completa mais uma etapa e fica sem rumo, a economia perde o fôlego, dedicando-se a combater a inflação e a contornar os problemas

da dívida externa.

A economia havia chegado ao auge do intervencionismo estatal: praticamente cada cadeia produtiva contava com instituições controladoras, que aprovava preços e financiamento e tomava decisões estratégicas e operacionais. Contam-se aí, no setor agropecuário, o IBC para o café; o IAA para o açúcar e o álcool, a CEPLAC para o cacau, a SUDHEVEA para a borracha, todos com estrutura administrativa e técnica própria entre outros organismos. Produtos de primeira necessidade tinham preços e estoques controlados pelo governo: leite, trigo, e mais genericamente os grãos e fibras. Os gastos públicos na agricultura conseguem se expandir até 1987 – ano do recorde de compras e de estoques do governo. Gasques et al. (2006) avaliam que naquele ano foram aplicados na agricultura quase 12% do orçamento federal; nos anos 2000 essa cifra situa-se entre 1% e 2%. O crédito rural, por sua vez, havia atingido seu pico em 1979, seguindo em queda livre até o início dos anos 1990 quando chegou a apenas a algo entre 10 e 20% de seu valor no final dos anos 1970.

A forma de atuação política dos envolvidos nas atividades agropecuárias altera-se nesse período, afastando-se em certa medida, ou indo além, dos canais mais formais de sindicatos e federações, dependentes de verbas obtidas compulsoriamente através do governo. É nos anos 1980, mais precisamente em 1984, que é constituído o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)²³ com o objetivo de acelerar a reforma agrária e o acesso à terra, tendo na ocupação seu principal instrumento. Em 1985, por outro lado, funda-se a União Democrática Ruralista (UDR) de base patronal, que atuava

²³ Ver <http://www.mst.org.br> e <http://mda.gov.br/arquivos/estatisticas-rurais-2008.pdf>.

politicamente especialmente em oposição à reforma agrária. A UDR se dissolve em 1993; segue-se uma reestruturação da chamada Bancada Ruralista no Congresso Nacional, com forte atuação nas questões de interesse da agricultura e do agronegócio (BERRIEL et al., 2009).

Com a redemocratização, o controle da inflação torna-se o objetivo maior da política econômica. Uma sequência de planos econômicos frustrados, contemplando toda sorte de medidas de intervenção na ordem econômica acaba por desorganizar de vez a economia.

1.5- A globalização e as duas agriculturas

Ao mesmo tempo, o processo de globalização começa a se instalar em escala crescente, o pêndulo do pensamento econômico predominante move-se na direção da liberalização – providencial para o Brasil, exaurido de recursos para prosseguir na estratégia centralizadora, com forte papel controlador do Estado. A China concebe estratégia alternativa de crescimento, mesclando princípios de economia de mercado sem abrir mão dos instrumentos da economia de comando e do regime autoritário, sem qualquer sinal de abertura democrática.

Collor encarrega-se do desmonte do aparato estatal de controle e fomento da economia até então em vigor, toma medidas para liberalização comercial e maior integração econômica. Numa estratégia equivocada de controle da inflação, lança o país numa profunda recessão. Itamar Franco e Fernando H. Cardoso têm êxito no combate à inflação e resgatam a estabilidade econômica. Cria-se um aparato institucional com o banco central exercendo papel de relevo para que a estabilidade não fuja por falta de controle fiscal. Implanta-se um tripé macroeconômico formado pelo programa de metas de inflação, câmbio flutuante e responsabilidade

fiscal.

Face aos cortes tanto de crédito como de aplicações fiscais na agricultura, a política de preços e estoques teve de ser alterada para um sistema menos intervencionista, cujas marcas registradas eram, por um lado, destinar a maior parte das aplicações à cobertura das subvenções econômicas e, por outro, afastar o governo das atividades operacionais de compra, movimentação e armazenamento de mercadorias (BARROS, 2000).

Há uma melhoria da distribuição de renda no Brasil, graças a programas que integram assistência econômica a metas educacionais e de saúde. O padrão de crescimento econômico era ainda muito baixo, por causa dos juros altos e dos ajustes fiscais em andamento, do peso da dívida externa. O governo Lula absorve e dá continuidade a esse conjunto de medidas, além de ampliar substancialmente os instrumentos de transferência de renda. Depois de uma década, as medidas macroeconômicas dão indicações de que podem ter movido o Brasil para novo patamar de crescimento econômico potencial, a conferir nos próximos anos. Resta ainda um longo caminho para recuperar o potencial de investimento do setor público, mormente em infra-estrutura em parceria com o setor privado. O desafio de aumentar a renda *per capita* através do aumento da produtividade – via educação e tecnologia e apoio ao empreendedorismo – permanece.

1.6- Mais atenção e apoio ao pequeno produtor e trabalhador rural

Nos governos de Franco e Cardoso tomam-se as iniciativas de institucionalizar políticas de financiamento especial voltadas para os pequenos produtores atendendo a reivindicação do movimento sindical (CUT e CONTAG), desde o tempo da

constituente, em 1988. A integração internacional parecia infligir perdas especialmente a esses produtores mais frágeis economicamente. O PRONAF, programa de financiamento da agricultura familiar, é criado em 1995. O Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), voltado para a pequena agricultura e incorporando o programa de reforma agrária, é criado em 1999, como um desmembramento do Ministério da Agricultura. Essas iniciativas acabam institucionalizando a dualidade da agropecuária nacional entre agricultura familiar e comercial, esta também referida por muitos como agronegócio. Se tem o mérito de fortalecer os pleitos dos pequenos produtores, não priorizados historicamente, tal institucionalização com características exclusivistas – em dois ministérios em confronto/competição por recursos – não favorece uma possível estratégia articulada que apoiasse ambas as categorias de produtores, contornando possíveis excessos para qualquer dos lados.

Durante os anos 1990, reforma-se o sistema previdenciário rural: os trabalhadores rurais são incluídos - dos pontos de vista administrativo e institucional - no Regime Geral de Previdência Social (SCHWARZER, 2000). Estabelecem-se o piso dos benefícios em um salário mínimo e a idade de aposentadoria em 60 anos para homens e 55 para mulheres (5 anos menor do que para o trabalhador urbano), adequando à realidade rural a comprovação da contribuição. O financiamento provém de arrecadação sobre produção comercializada a cargo do comprador²⁴. Estima-se em 7,8 milhões o número de beneficiários (APACEF, 2009). De grande impacto foi ainda a

²⁴ A grosso modo, a soma das contribuições da previdência rural andaria na casa dos R\$ 41 bilhões, a arrecadação em torno de R\$ 6 bilhões, para o ano de 2008. O Tesouro teria feito um aporte de R\$35 bilhões. <http://www.previdenciasocial.gov.br/vejaNoticia.php?id=34382>

Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993), dispensando de contribuição para idosos (mais de 65 anos, atualmente) e deficientes, nos casos de renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Com 3,4 milhões de beneficiários urbanos e rurais, desde 1996 os recursos provêm do Tesouro Nacional.

Programa de grande expressão no combate à pobreza, o Bolsa Família beneficia quase 12 milhões de famílias; como a maioria dos pobres acha-se no meio rural do Nordeste e do Norte, onde predomina a ação do programa, deve haver impacto significativo do programa no meio rural (MDS, 2006).

1.7- As duas faces do sucesso

No conjunto observa-se intensificação do processo de reforma agrária, fortalecimento das políticas para a pequena agricultura – embora as reivindicações continuem firmes, sem sinais de redução de intensidade – além de avanços na produção, produtividade, estabilidade de preços – e possibilidade de manutenção da inflação sob controle e progresso na distribuição de renda - com ganhos significativos no mercado externo. Eis as marcas do sucesso.

Ambas as categorias sofrem, porém, com dificuldades de progredir economicamente, competindo num mercado externo em que predomina o protecionismo dos países mais ricos, a concentração das empresas de processamento de produtos e de fornecimento de insumos e a falta de mecanismos eficazes de controlar os riscos climáticos e de mercado.

A agropecuária não tem estrutura que permita a capitalização dos ganhos de produtividade e eficiência: não há, pois, prêmio para o sucesso. Tais ganhos em geral diluem-se na forma de queda de preços. Por outro lado, o ambiente altamente competitivo jogaria o ônus do fracasso inteiramente para os ombros de produtor, não fossem as seguidas

negociações e renegociações da dívida agrícola. Em meados dos anos 1990, extensas renegociações foram feitas em relação a dívidas resultantes do período de recursos mais abundantes, subproduto dos planos econômicos mal concebidos. Aparentemente tais renegociações não levaram em conta devida a rentabilidade do setor nem os riscos a ele inerentes. Além disso, os recursos massivos oferecidos ao setor durante o *boom* (ligado à desvalorização cambial e acelerado crescimento mundial) de 2003/05, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT, via BNDES) e dos Fundos Constitucionais. Empresas industriais e agroindustriais foram autorizadas a criar seus próprios bancos para agilizar as aplicações em investimento agropecuário (REZENDE, 2006).

O contingente de produtores que deixaram a atividade nas últimas décadas conta-se aos milhões. Ao mesmo tempo a terra é tida como meio de atingir o progresso econômico de muitos, como mostram as filas que não diminuem daqueles que lutam por um espaço para produzir.

Os problemas ambientais ganham em relevância na opinião pública e nas políticas em geral e agrícola em especial. O desmatamento e as conseqüentes mudanças climáticas passam ser incorporados mais explicitamente nas decisões dos formuladores de políticas. Explicitam-se conflitos entre o avanço da produção e da distribuição de terras e a degradação dos solos e o desmatamento.

Fica clara a necessidade – por razões de rentabilidade da agropecuária e de competitividade internacional - de grandes e massivos investimentos em infraestrutura de energia e logística, que são integrados no governo Lula no chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O programa esbarra com frequência nos seus impactos ambientais e na proficiência de sua execução.

1.8- O retrato de 2006

As primeiras divulgações dos resultados do Censo Agropecuário de 2006 mostram um retrato desolador da maioria dos produtores rurais brasileiros, não espantando a extinção de nada menos que 12% ou 630 mil estabelecimentos rurais entre 1985 e 2006. O mesmo percentual de queda se deu na área dos estabelecimentos. O pessoal ocupado no setor caiu quase 30% ou 6,8 milhões de pessoas. A área com estabelecimentos agropecuários reduziu.

Em primeiro lugar nota-se que a estrutura agrária pouco mudou; mantendo-se imensa concentração na distribuição das terras. Quase um terço não auferiu receita alguma. Oitenta por cento têm escolaridade baixa (39% dos agricultores não estudaram e 43% têm ensino fundamental incompleto). Oitenta e cinco por cento dos trabalhadores rurais estão em pequenos estabelecimentos. O acesso ao financiamento é demasiado baixo: entre os pequenos produtores apenas 18% o conseguiram.

O censo aponta para a quase ausência do estado no cumprimento de seu papel de apoio à agropecuária, principalmente nas regiões de produtores mais carentes. São alarmantes o grau de analfabetismo entre os agricultores, a ampla falta de orientação técnica, o acesso muito baixo ao crédito rural. Apesar de todo esforço do programa de reforma agrária, ainda os trabalhadores rurais acham-se amontoados nos pequenos estabelecimentos. São, na maioria, trabalhadores da mesma família que não contam com terra suficiente que assegure condição de vida satisfatória.

II- Da agropecuária para a sociedade

2.1- A agricultura responde aos desafios da tecnologia, da oligopolização e do protecionismo

O período que vai de meados dos anos 1970 aos dias de hoje incluiu mudanças drásticas nos condicionantes do desempenho do setor agropecuário e do agronegócio em geral no Brasil. Um dos principais condicionantes foi o comportamento dos mercados internacionais: por um lado, os programas públicos de apoio perderam recursos e intensidade no Brasil e, por outro, houve uma maior integração econômica do país ao resto do mundo. Na falta do apoio interno e com economia doméstica crescendo pouco, a evolução do mercado externo era determinante influência na rentabilidade dos setores diretamente ligados ao comércio internacional e, indiretamente, os demais setores e tipos de agricultura.

A figura 1 mostra a impressionante queda – de cerca de 75% – nas cotações em dólares dos preços dos alimentos e de demais commodities, inclusive o petróleo.

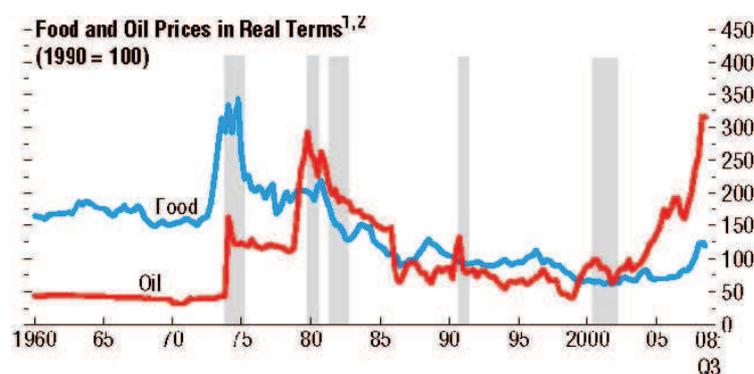


Figura 1. Evolução dos Preços dos Alimentos e do Petróleo, 1960/2008
Fonte: IMF

Na figura 2 mostra-se a evolução da margem (*spread*) os preços internacionais de commodities e os preços ao varejo de seis países desenvolvidos (MORISSET, 1998).

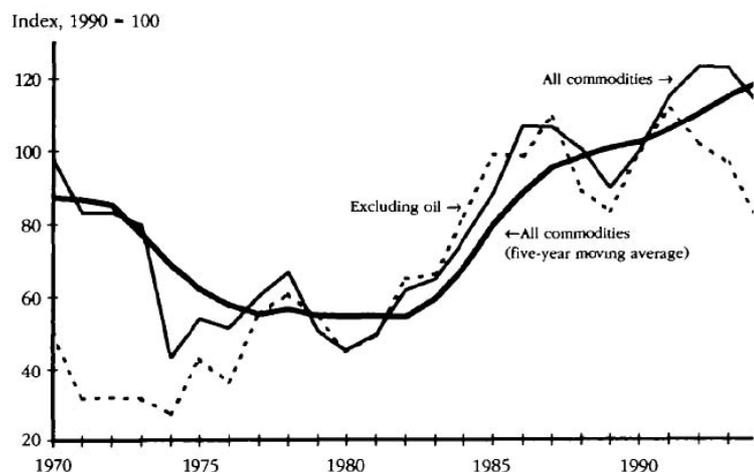


Figura 2. Margens entre Preço Internacionais de Commodities e seus Preços Domésticos, 1970/1994

Fonte: Morisset

Essa margem cresceu entre 83% para os EUA a 166% para o Japão. O principal efeito desse fenômeno é uma pressão baixista nos preços recebidos pelos países produtores em decorrência de seu efeito de contenção na evolução do consumo. Duas possíveis explicações para o fenômeno são discutidas pelos autores: (a) barreiras comerciais e política de dois níveis de preços entre produtores e consumidores (*two tier system*); (b) atuação dos oligopólios das empresas envolvidas no comércio, que não ajustaram a capacidade de

processamento ao aumento da produção mundial, criando um bloqueio na transmissão de preços (*bottleneck effect*) em que elevações de preços são internalizadas mais intensamente do que quedas de preços. Não fica clara qual hipótese é mais plausível.

Queda correspondente de preços - mais de 60% - experimentaram os produtores brasileiros, como indica a figura 3.

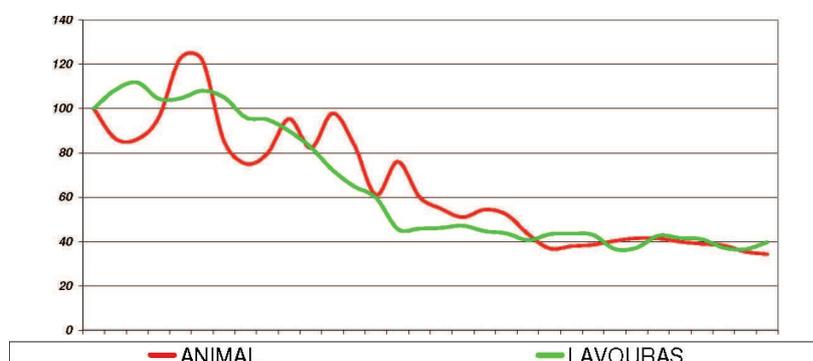


Figura 3. Preços Recebidos pelos Produtores, 1975/2006

Fonte: FGV, CEPEA/USP

Que a agropecuária brasileira tenha não somente se mantido, como crescido bastante nesse período, é um medida da sua competitividade. Pelo menos três fatores parecem compor o quadro que levou à tão expressiva queda de preços: a concentração mundial das empresas que operam a jusante e a montante da agropecuária; o forte protecionismo dos países mais ricos à sua agropecuária e a impressionante elevação da produtividade pelo mundo afora havida no período. Trata-se aqui deste terceiro aspecto.

A figura 4 evidencia esse fenômeno para os Estados Unidos, onde a produtividade total dos fatores (PTF) na agropecuária

Política agrícola no Brasil

creceu 150% desde 1948 e 68% desde 1975.

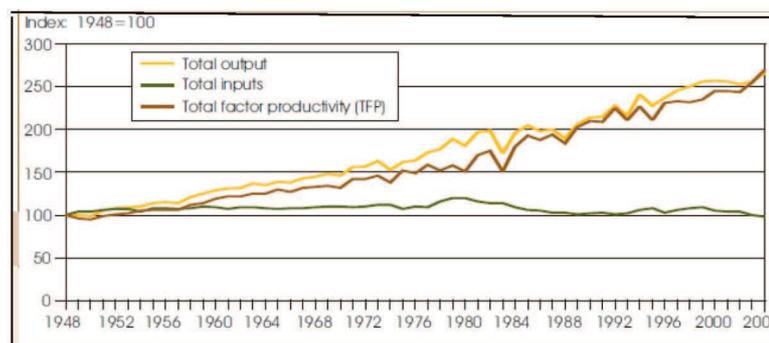


Figura 4. Evolução da Produção, do Uso de Insumos e da Produtividade Total de Fatores, EUA, 1948 (=100) a 2004.

Fonte: ERS/USDA, EB-9

Nesse mesmo período (desde 1975), a PTF dobrou no Brasil (figura 5). O crescimento da produção agropecuária ultrapassou de longe o crescimento populacional (figura 6). Na América do Sul, como mostra a figura 7, o Brasil liderou os ganhos de produtividade – com 3,38 % ao ano, seguido de perto pela Argentina.

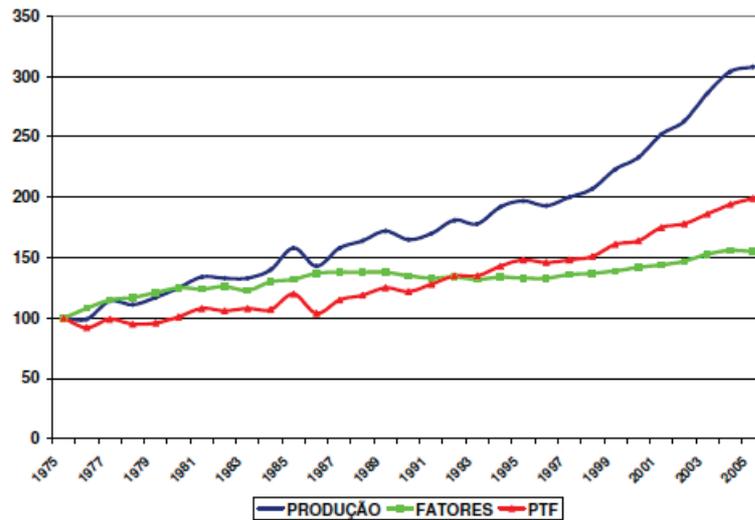


Figura 5. Índices de Produção, Fatores e Produtividade, Brasil, 1975/2005.

Fonte: IBGE/IPEA

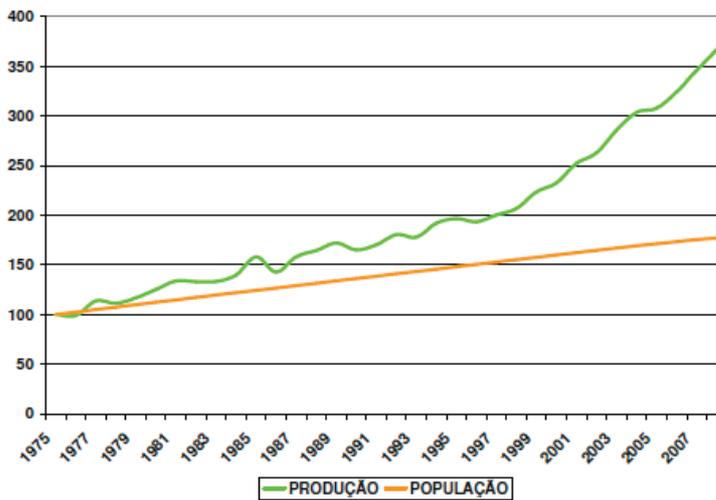


Figura 6. Índices de Produção e de População, Brasil, 1975/2008

Fonte: IBGE, IPEA

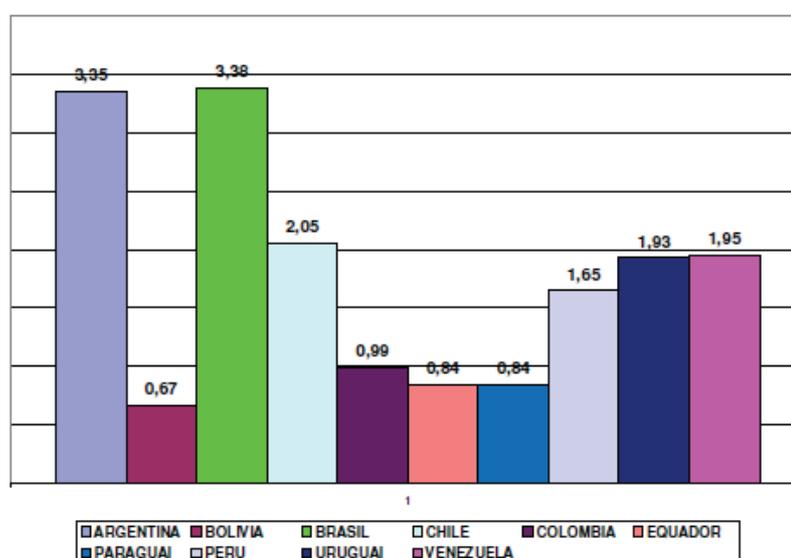


Figura 7. Produtividade Total na Agricultura, América do Sul, 1972/2002

Fonte: MPRA, no. 9669, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de>

2.2- Os limites do crescimento: conciliar tecnologia e as questões ambientais

Recorde-se que tendo havido substancial queda de preços e aumento de produção, algumas importantes instituições deram por concluído o esforço de aumentar a disponibilidade de alimentos. Nada mais longe da verdade: algo próximo a um bilhão de pessoas ainda não possuem o padrão mínimo necessário de alimentação. Ainda mais, a crise de *commodities* que assombrou o mundo de 2007 até meados de 2008, pelo elevadíssimo nível alcançado por seus preços, pode ter sido um

simples ensaio caso o padrão acelerado de crescimento mundial seja retomado uma vez ultrapassado a crise financeira de 2008/10. Ver os dados para anos mais recentes na figura 1. Notar que mesmo com a crise, os níveis de preço dos alimentos nem se aproximou daqueles dos anos 1970.

Não fora o aumento gigantesco de produção, graças à produtividade muito maior do que há quase quarenta anos atrás, tem sido possível ao planeta alimentar uma população como a atual. Uma advertência muito séria precisa, porém, ser levantada quando se trata do padrão de crescimento mundial. A crise de commodities de 2007/08 indica que alguma limitação precisa ser no ritmo do crescimento econômico global; não é a reedição das previsões sombrias de Malthus – embora haja sinais claros da proximidade da exaustão dos recursos naturais ambientais, com mais do que ameaças à flora, fauna, água e recursos minerais geral. Felizmente a preocupação com a poluição e as mudanças climáticas dá sinais claros de ter chegado aos tomadores de decisão mundial; não está claro que essa preocupação já seja proporcional à gravidade da situação, todavia.

A reação racional a essa situação de ser integrada em duas direções: (a) preservar com severidade os recursos naturais, impondo os custos reais aos que os desperdiçam, (b) agir preventivamente preparando-se para dias mais difíceis – mormente no tocante à mudança climática e suas consequências.

2.3- A agropecuária dá contribuição substancial à sociedade

Comparando-se a queda de preços com o aumento de produtividade no Brasil, percebe-se que não houve uma perfeita compensação: o efeito líquido foi uma queda de 20%

na rentabilidade da produção. Ou seja, os produtores perderam renda a despeito do grande aumento da produtividade. Isso significa que os produtores que não conseguiram adotar as tecnologias que se tornaram disponíveis ficaram ainda mais vulneráveis, muitos deles deixando a atividade, como os dados censitários apontam.

Uma característica importante da agropecuária brasileira é, portanto, o crescimento da sua produtividade total (PTF). Grande parte desses ganhos tem sido atribuída aos investimentos em ciência e tecnologia agropecuária, com destaque para a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). A figura 8 mostra que essa instituição contou, em média, com recursos da ordem de R\$1 bilhão por ano desde os anos 1980, sendo projetada uma recuperação após queda havida nos anos 2000. A meta é alcançar R\$1,5 bilhão em 2010, como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

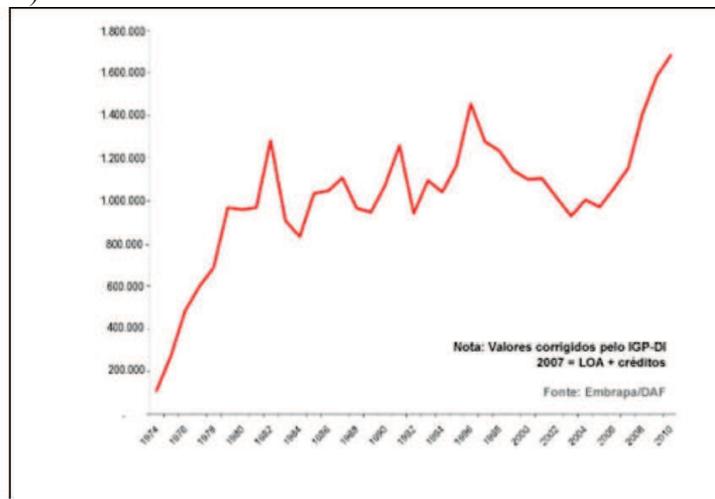


Figura 8. Orçamento Anual da EMBRAPA 1974-2007, com Projeção até 2010,

Fonte: EMBRAPA

Para que se aquilate melhor a evolução e a contribuição da agropecuária, apresentam-se na figura 9, valores dos PIB do Brasil como um todo agronegócio em particular. O agronegócio é aqui entendido como o conjunto de atividades que, além da agropecuária, inclui outras a ela vinculadas a montante e a jusante. Avaliado a preços constantes, o PIB do agronegócio tem oscilado entre 31% a 35% do PIB brasileiro, tendo o pico sido alcançado em 2003.

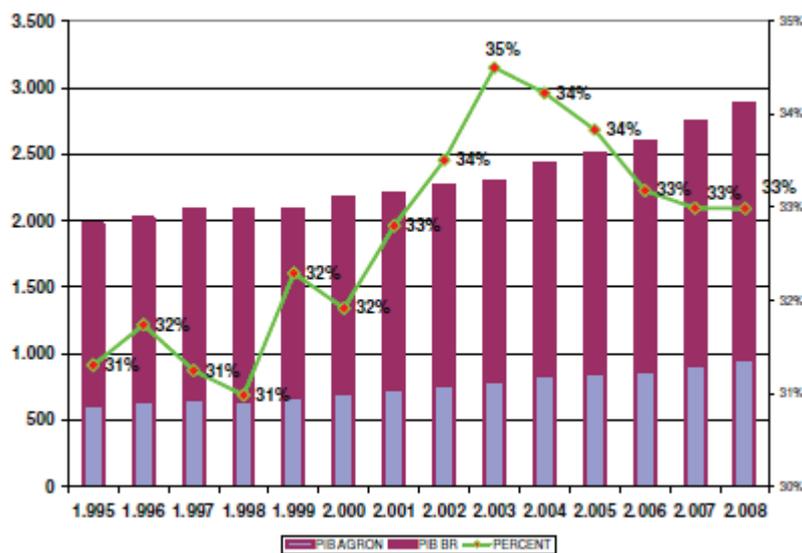


Figura 9. PIB do Brasil e do Agronegócio (preços constantes de 2008),1995/2008

Fonte: IBGE/CEPEA-USP

Na figura 10 são apresentados o PIB da agropecuária sob duas condições: uma a preços constantes (se os preços reais fossem, todos os anos, os de 1994) e a preços reais de cada ano.

Política agrícola no Brasil

Esta última medida reflete, além do volume, também a evolução dos preços reais dos bens agropecuários. O segmento lilás de cada barra corresponde à parte do PIB da agropecuária transferido à sociedade devido a mudanças de preços. No período de 1995 a 2008, essa transferência somou R\$462 bilhões de 2008 ou US\$ 300 bilhões, o que correspondeu a 16% do PIB a preço constante gerado no período. A transferência associa-se à evolução de preços, que é mostrada na figura 6 para o período de 1975 a 2006.

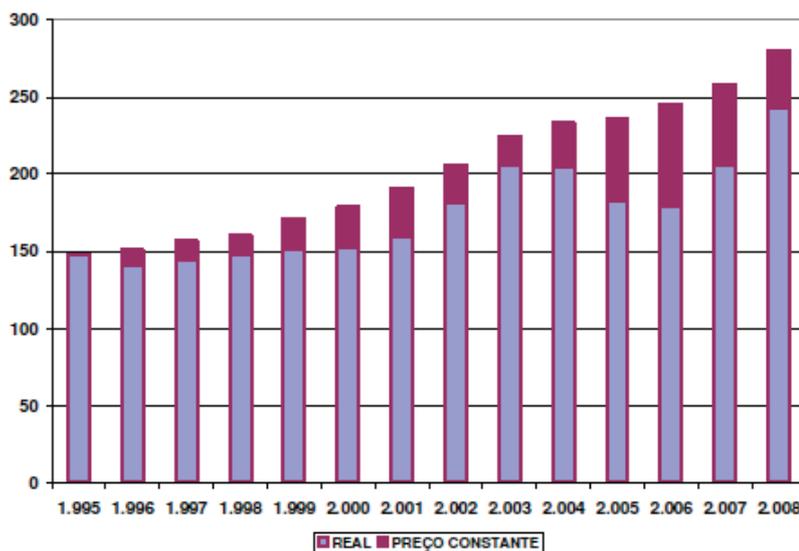


Figura 10. PIB do Agropecuária (preços constantes e reais de 2008), 1995/2008

Fonte: CEPEA/USP

Na figura 11 compara-se, como referência, a evolução anual e acumulada a partir de 1995 das transferências da dívida agrícola. Esta era avaliada, em 2008, em perto de R\$130 bilhões ou 28% das transferências acumuladas no período.

Num horizonte de tempo que voltasse para longe no passado, provavelmente os custos para a sociedade seriam revisados substancialmente para cima.

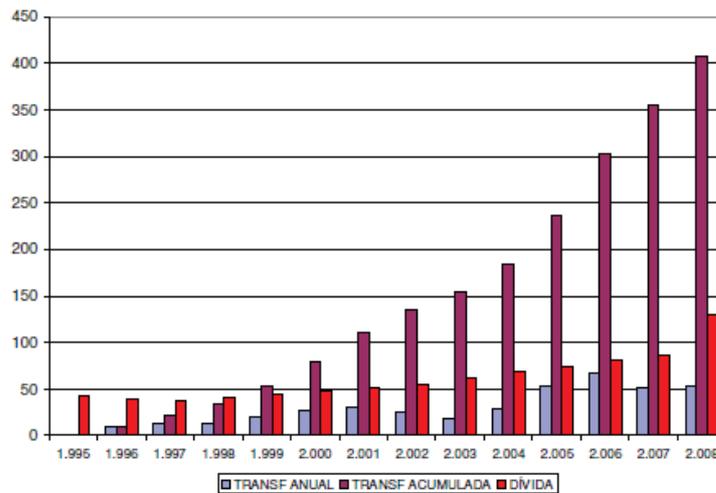


Figura 11. Transferência Anual e Acumulada da Agropecuária para a Sociedade e Dívida Agrícola. Brasil, 1995/2008

Fonte: CEPEA-USP; Rezende, G.; O Globo

Coincidência ou não, a figura 12 mostra que os aumentos nominais de salário mínimo converteram-se em aumentos reais a partir dos anos 1990, de inflação controlada e preços dos alimentos estáveis ou em queda. Esta é uma das dimensões do recente progresso na distribuição, evidenciado também pelo Índice de Gini, calculado por vários autores e o sucesso relativo dos programas assistenciais das duas últimas décadas.

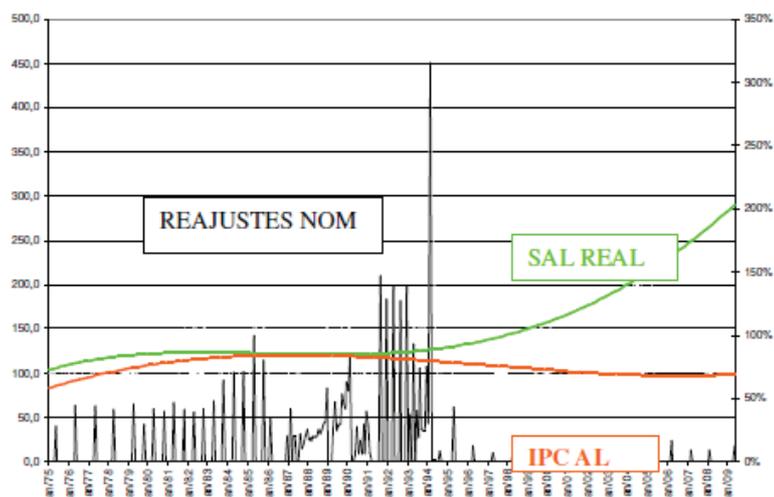


Figura 12. Reajustes Nominais e Reais de Salário Mínimo e o IPC. Brasil, 1975/2009

Fonte: IBGE, FGV, cálculos do autor

Conclusões

Analisando o comportamento da agricultura brasileira constata-se que:

- O setor respondeu, lentamente diriam muitos, aos desafios de produzir alimentos e matérias primas, como mostram as evoluções de produção, produtividade, preços e divisas, sinais claros dos benefícios que apareceram depois dos 1990.
- A política agrícola contribuiu para tais resultados da forma como se deram: demorada, concentrando renda e riqueza, com sacrifício de muitos, entre eles a grande maioria dos produtores rurais.
- Os produtores rurais, mais precisa e pesadamente os menores, carregaram e continuam carregando o ônus de manter um sistema de produção em operação, visível pela perda de terra, pelo não acesso à terra, pela, até hoje, falta de ação eficaz

do poder público.

- O Brasil desempenhará papel ainda mais estratégico no futuro – já a partir de agora, na verdade – por ser detentor de apreciável estoque mundial remanescente de recursos naturais. Saber usar esse estoque de forma a preservá-lo para que sejam acessíveis também às futuras gerações é o desafio maior pela frente.

Referências Bibliográficas

- APACEF. (2009). Previdência bate recorde de arrecadação. *Plantão de Notícias*. Disponível em: <http://www.apacef.com.br/plantao/junho_24_09c.html>. Acesso em: 03 ago 2009.
- ARAÚJO, E.; CARPENA, L. ; CUNHA, A. (2005). Brazilian Business Cycles and Growth. In: XXIII Encontro ANPEC, Natal. Anais...Natal: Hotel Blue Tree Park Natal. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A030.pdf>>. Acesso em: 03 ago 2009.
- BARROS, G. S.A. C. (2000). A Transição na Política Agrícola Brasileira. In: MONTROYA, M.A.; PARRÉ, J.L. (Org.). *O Agronegócio Brasileiro no Final do Século XX*. Passo Fundo, RS, v. 1, p. 57-71.
- BERRIEL, M.C. et al. (2009). *A Geopolítica do patronato rural no parlamento brasileiro: uma análise da Bancada Ruralista*. Disponível em: <http://egal2009.easyplayers.infoaraea06/6050_Cardoso_Berriel_maycon.doc>. Acesso em: 01 ago 2009.
- BUGELLI, A.H. (2008). *A Crise Econômica Brasileira dos Anos 60: uma reconstrução do debate*. Tese de Mestrado, PUC-SP.
- ELLERY JR., R., GOMES, V. (2005). Ciclos econômicos regionais no Brasil de 1985 a 2002: uma comparação com a

- evidência internacional. *Economia*, v. 6, n.1, p. 45-66.
- GASQUES, J. ET AL. (2006). *Gastos Públicos em Agricultura: retrospectiva e prioridades*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília-DF
- LOAS. (1993). Lei Orgânica de Assistência Social. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>>. Acesso em: 05 ago 2009.
- MDS. (2006). Bolsa Família influi no aumento da renda na zona rural. *Notícias*. Disponível em: <www.mds.gov.br/noticias/bolsa-familia-influi-no-aumento-da-renda-na-zona-rural>. Acesso em: 06 ago 2009.
- MERENDA, V.A (2002). Industrialização Brasileira no Período entre Guerras. *Anais da III Semana de História*. Akropolis 10(3).
- MORISSET, J. (1998). Unfair Trade: Increasing Gap Between World and Domestic Prices in Commodity Markets over the past 25 Years. *The World Bank Economic Review*.12(3):503-526.
- REZENDE, G. (2006). *A crise Atual e o Endividamento Agrícola*. IPEA/UERJ. RJ.
- SANTOS JR., J.A. (2004). *Industrialização e Modelo de Substituição de Importações: uma análise comparada*. Monografia, UGSC.
- SCHWARZER, H. (2000). *Impactos Socioeconômicos dos Sistema de Aposentadoria Rural no Brasil – Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado do Pará*. TD 729. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0729.pdf>. Acesso em: 03 ago 2009.
- SIMONSEN, R. C. (1977). *História econômica do Brasil (1500/1820)*. 7. Ed. São Paulo: Nacional.

UMA VISÃO DO PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Roberto José Moreira

Introdução

A compreensão das condições de possibilidades da agricultura familiar brasileira na contemporaneidade requer que estejamos atentos à complexidade do tema e da totalidade dos processos sociais que conformam e estruturam o campo de ação da agricultura familiar brasileira. Visualizo esse espaço social – econômico, cultural e político – como restrito e em constante mutação (MOREIRA, 1999a, p. 157-198). A compreensão desse campo de ação – e de seus processos de mutação – possibilitar-nos-á refletir sobre os possíveis papéis e o reconhecimento social e político da agricultura familiar. A abordagem do tema focalizará as relações das formas sociais da agricultura familiar com o ambiente agrícola e agrário brasileiro, seus mercados, e as relações rural-urbanas e local-globais que configuram os espaços sociais de vida e de reprodução desses agricultores na consolidação da democracia e na redução das assimetrias sociais e de poder da nossa sociedade. A meu ver, são esses os principais papéis da agricultura familiar na contemporaneidade.

I- Problematização teórico-analítica

Nesta narrativa interpretativa, concebo a agricultura familiar como uma categoria teórico-analítica de uma teoria das identidades complexas e abertas a codeterminações que nos auxiliarão, creio eu, a elucidar nosso tema. Nesta postura analítica, buscamos a elucidação da codeterminação local-

global complexa da sociedade brasileira dos agricultores familiares; indivíduos em sociedade (ELIAS, 1994)²⁵. Em processos estruturados e estruturantes, a sociedade e a agricultura familiar brasileira codeterminam-se mutuamente. Essa é a natureza de fundo da mutualidade das codeterminações complexas, cujas dimensões restritas e amplas, locais e globais são explicadas pela teoria das identidades complexas (MOREIRA, 2006).

Nas dimensões históricas da agricultura de subsistência da Colônia e do Império, podemos localizar a *gênese social e psíquica*²⁶ da agricultura familiar, representada pela figura do trabalhador “livre” da morada de favor, na ordem escravocrata, vista como uma primeira mutação.

Nos desdobramentos da constituição do mercado de terra, em 1850, e do trabalho livre na República Velha, no Estado Novo, na ditadura varguista de 1937, podemos localizar a *segunda grande mutação* – do trabalho escravo para o trabalho livre, sujeito às relações da morada nas plantações exportadoras, identificadas na literatura da época como semifeudais e representadas pela figuras sociais do minifúndio e do agricultor familiar residente-parceiro da primeira metade do século XX, analisado no capítulo intitulado “Parceria e os negócios do coronel: trabalho familiar residente e competição no complexo rural” (MOREIRA, 1999a, p. 135-156).

Em seus desdobramentos, podemos localizar a *terceira grande mutação*, com a destruição da morada, a instituição do assalariamento generalizado e os processos que levaram à plena subordinação indireta dos trabalhadores familiares ao

²⁵ Inspirado em Norbert Elias (1994) que, ao demonstrar a impossibilidade sociológica de compreendermos sociedades sem indivíduos e indivíduos sem sociedade, postula o desafio de entendermos a sociedade de indivíduos.

²⁶ Sobre as dimensões social e psíquica dos indivíduos e da sociedade abrangente, ver Elias e Scotson (2000) e examinar também a noção de *habitus* de vários autores.

mercado, ao capital, à subordinação direta aos mercados de pequenos patrimônios produtivos sem condições de lucratividade e à mercantilização da agricultura familiar. São desdobramentos dos processos de democratização do pós-Segunda Grande Guerra, verificados na República de 1946, com as instituições do Estatuto do Trabalhador Rural e o Estatuto da Terra, respectivamente em 1963 e 1964 (MOREIRA, 1999a, p. 11-35).

Na ruptura política promovida pelo Golpe de 1964, e com seu endurecimento no pós-1968, podemos ver a *quarta grande mutação*, denominada na literatura de modernização conservadora, ou ainda, de Revolução Verde. Daí a construção das ligas camponesas, dos sindicatos rurais, a pequena produção autônoma das fazendas, a constituição dos complexos agroindustriais, a transformação das fazendas em empresas rurais, a hegemonia do assalariamento temporário, a maquinação e a quimificação da agricultura e a modernização das pequenas produções, em especial das agriculturas familiares integradas ao complexo agroindustrial e às cooperativas capitalistas e dos hortifrutigranjeiros em torno dos grandes mercados metropolitanos (MOREIRA, 1999a, p. 37-81).

Com a crise dos anos 80 do século XX, o enfraquecimento da ordem militar e sua opção por uma abertura lenta e gradual, os movimentos de eleição direta e de redemocratização, a promulgação da Constituição da República Nova, dita “cidadã”, em 1988, o reconhecimento das demandas por reforma agrária – com a criação do Ministério de Reforma Agrária no primeiro governo da Nova República e a presença em cena do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) - dá-se a gestão da *quinta mutação*. Nos governos seguintes, assistiu-se à ordenação neoliberal anglo-saxônica no planeta,

Roberto José Moreira

com a abertura dos mercados e toda a conjuntura dos anos 90, incluindo a questão ambiental a partir da Eco-92. Finalmente, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), após os massacres dos sem-terra em Corumbiara (RO) e em Eldorado dos Carajás (PA). Transformado posteriormente em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), esse Ministério aglutinou as tensões políticas representadas pelos interesses dos agricultores familiares tradicionais, dos agricultores assentados e dos movimentos dos sem-terra. A legitimação dos movimentos ecológicos e ambientalistas no começo do século XXI insere-nos na *quinta grande mutação*, que agora, por causa da crise financeira global de 2008, aponta para uma nova mutação (MOREIRA, 1999b, 2003, 2005, 2007).

Qual foi e qual será o reconhecimento do campo social e político restrito da agricultura familiar nesses diferentes contextos?

1.1- Agricultura familiar como sujeito social efetivo

Em *Terra, poder e território* (MOREIRA, 2007), argumento que, em uma perspectiva histórica de longo prazo, a cultura agrária brasileira constitui a cultura hegemônica, por conter a estruturação e a legitimação do domínio da terra brasileira. Nossa hipótese principal é de que essa raiz autoritária da cultura, fundada no domínio colonial e imperial, está presente na moldagem das instituições e das pessoas. É responsável pela *sociogênese* e pela *psicogênese*²⁷ da agricultura familiar. Está

²⁷ Elias e Scotson (2000, p. 19-50), ao postularem uma teoria da sociodinâmica das relações sociais, das estigmatizações e das figurações sociais dos estabelecidos e *outsiders* – das imagens do eu-nós e do nós-outros – revelam dois tipos de funções reguladoras, classificadas como “sociais” e “psicológicas”. Podemos falar da sociogênese e da psicogênese

presente na modelação das estruturas e das mentalidades. Está presente nas formas e dinâmicas de nossos mercados internos e externos, de nossas organizações patronais e de trabalhadores, na sociedade civil e nos novos movimentos sociais, bem como no lazer e no modo de vida das pessoas.

A naturalização dos direitos territoriais, os domínios sobre as terras brasileiras, seu processo a longo prazo e suas atualizações históricas poderão ser elucidadas, em algum grau, por esta minha narrativa interpretativa. Esta é a minha expectativa.

Os domínios agrários podem ser analisados segundo as dimensões institucionalizadas das leis jurídicas do Estado e as leis do mercado, bem como de acordo com os padrões de consumo. Esses dois conjuntos de leis – Mercado e Estado – conformam os domínios e as vivências das pessoas e seus poderes assimétricos. São poderes codeterminados nas relações sociais: nem uma vontade divina, nem uma lei da natureza; trata-se de uma produção sócio-histórica de longo prazo, cujas mudanças políticas e mercantis nos permitirão falar das mudanças codeterminadas da agricultura familiar²⁸.

A agricultura familiar representa uma identidade social construída por relações de coexistência com o ecossistema e por relações de codeterminações com a sociedade brasileira – reconhecida como formação social capitalista específica (MOREIRA, 2003, p. 69-98, 2007, p. 319-360).

As codeterminações com o ecossistema permitir-nos-ão refletir sobre a sustentabilidade socioambiental. O exame das

dessas funções reguladoras e de suas figurações sócio-históricas. Por isso, falo aqui das figurações sociais hegemônicas e subalternas e das autorregulações da psique.

²⁸ Para uma visão de longo prazo do lugar da agricultura de subsistência no período republicano (de 1889 a 1976), ver Moreira (1978).

relações da agricultura familiar na ordenação burguesa brasileira possibilitar-nos-á identificar as dimensões produtivas mercantis, os modos de vida, as relações familiares e cooperativas, os valores culturais, as lutas mercantis e políticas e as inserções no mundo globalizado, enfim, a identidade social e política da agricultura familiar.

A agricultura familiar, como categoria de análise – uma abstração concreta –, representa um campo social objetivado e subjetivado historicamente em processos de mutação. Por isso, falaremos de seu lugar no passado, no presente e de suas possibilidades futuras.

Como a realidade subjetiva e sua importância nas ordenações sociais ainda são pouco reconhecidas na produção científica, gostaria de explicitar um pouco mais meu argumento. A constituição de uma nova psique social da agricultura familiar, combativa e crítica, oriunda dos setores agrários subalternos, torna-se visível em nossa concepção da agricultura familiar como *sujeito social efetivo*.

Lanço mão das elaborações de Elias e Scotson (2000) – suas teorias de configurações sociais e de estigmatização –, de Bourdieu (1989) – sua maneira de conceber o mundo simbólico e as histórias objetivadas e internalizadas – e de Castoriadis (1999) – sua instituição imaginária da sociedade, suas críticas às filosofias do positivismo e do essencialismo e seu reconhecimento de um *sujeito efetivo*. No capítulo *Paixão e conhecimento*, (CASTORIADIS, 1999, p. 138-139) o autor afirma:

O que nos interessa aqui é o conhecimento efetivo de sujeitos efetivos [...]. esses sujeitos efetivos são sempre sujeitos social-históricos. [...] são sujeitos no sentido pleno, não simplesmente produtos das condições social-históricas, mas sujeitos para si e, mais particularmente, psiquismos humanos.

Refletindo sobre as dimensões da autonomia biológica de Varela, no capítulo *Phusis, criação e autonomia*, da mesma obra, Castoriadis (1999, p. 217) reconhece que “o vivente cria alguma coisa diferente, e muito importante: o nível de ser que chamamos de vida, e a infinidades de modos de seres e de leis que lhe concernem. [...]: o vivente (certos viventes) cria a cor”, por exemplo. Quanto ao domínio propriamente humano, diz o autor:

a humanidade se autocria como sociedade e como história – há aqui, criação da forma *sociedade*, irreduzível a quaisquer “elementos” (aos indivíduos [...], ou ao psiquismo humano, que é, com tal incapaz de produzir instituições e significações imaginárias sociais). Essa criação tem lugar ‘de uma vez por todas’ – o animal humano se socializa – e também de maneira contínua: há uma pluralidade indefinida de sociedades humanas, cada uma com seu *mundo próprio*. Essa criação se faz, quase em toda parte, quase sempre, em um fechamento muito grande. [Isso torna] impossível colocar em questão o mundo próprio da tribo. [...] porque tal questionamento é psíquica e mentalmente inconcebível para os indivíduos fabricados pela sociedade em questão. [...] o movimento democrático, a pesquisa e a interrogação filosófica são, os dois, questionamentos das instituições existentes da sociedade. [...] Chegamos, assim, a uma idéia de autonomia que difere radicalmente da simples autoconstituição. Concebemos a autonomia como a capacidade de uma sociedade – ou de um indivíduo – de agir deliberada e explicitamente para modificar sua lei, isto é, sua forma. O *nomos* torna-se autocriação explícita de forma – o que leva, sempre, a aparecer, a uma só vez, como o oposto da *phusis* como uma de suas determinações. [...]. Se fazemos nós mesmos, explicitamente, nossas leis, que leis devemos fazer? Esse é, evidentemente, o fundo da verdadeira questão política (CASTORIADIS, 1999, p. 219-221).

As duas dimensões – a estigmatização e as figurações sociais –, que colocam os agricultores familiares na condição de subalternos – *outsiders* dos poderes hegemônicos estabelecidos –, e a construção das imagens do eu-nós e do nós-outros, revelando dois tipos de funções reguladoras, sociais e psicológicas (ELIAS; SCOTSON, 2000), permitir-nos-ão falar das gêneses sociais e psíquicas e das mutações sócio-históricas do *sujeito* social *efetivo*, que se constituiu como agricultura familiar na sociedade. Essa noção de *sujeito efetivo* representa a capacidade que um agricultor familiar ou os agricultores familiares têm de agir deliberada e explicitamente para modificar a sua lei, isto é, a sua forma, sua regulação social e psíquica.

As representações concretas no campo agropolítico brasileiro estão presentes em uma variedade de movimentos sociais organizados – sindicatos, confederações de trabalhadores rurais, organizações não governamentais (ONG) –, atuantes nas lutas pelo acesso à terra, nas reivindicações de políticas agrícolas e de direitos sociais. Podem ser identificadas também nas questões de gênero, na valorização das mulheres e dos jovens, dos alimentos e mercados orgânicos e solidários, na defesa das florestas e da biodiversidade. Por sua importância no cenário das disputas políticas contemporâneas, cumpre destacar o MST e os assentamentos rurais de reforma agrária, as novas redes sociais agroecológicas, orgânicas, de mercados solidários. Tais lutas dão-se a conhecer, na política nacional, na gestão governamental do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e, no campo internacional, no Fórum Social Global e em várias organizações, entre as quais a Via Campesina. São codeterminações complexas dos lugares da agricultura familiar nas redes de mercado, nas redes políticas e nas redes socioculturais.

Esse campo social e analítico engloba as formas sociais diferenciadas dos pequenos patrimônios produtivos que, na

ordem capitalista, são organizados pelo trabalho familiar, que consiste ao mesmo tempo de relações produtivas, de consumo e de socialização de hábitos e valores culturais. Em geral, são famílias de baixa renda, de capitais sociais e culturais precários, socialmente desvalorizados. Tradicionalmente, são as figuras sociais regionalizadas, conhecidas e representadas como “caipira”, “caiçara”, “tabaréu”, “caboclo”, “sitiente”, “agregado”, “morador”, “colono”, “minifundista”, “sertanejo”, “pequeno arrendatário”, “parceiro”, “pele dura” em regiões diferentes do país. Tais representações sociais e seus significados estão carregados de valores culturais e ideológicos próprios da cultura dominante e confundem-se, em alguns casos, com o produtor familiar proprietário.

As representações simbólicas da agricultura familiar no campo cultural estão associadas a agricultores incultos, conservadores, iletrados, enfim, a seres sociais inferiores, sem aspirações de progresso e de inovação, que só objetivam sua subsistência. A realidade mostra o analfabetismo e a falta de acesso ao ensino fundamental, médio e superior, ou, quando muito, a baixa permanência nesses níveis de ensino.

O reconhecimento analítico das codeterminações sociais das assimetrias de poderes, a meu ver, é fundamental para a elucidação das movimentações, nuances e singularidades de diferentes domínios sociais agrários e da socialização das formas sociais da agricultura familiar. Na vida das pessoas, alguns valores e éticas são construídos e legitimados como verdadeiros e superiores, enquanto outros valores e éticas são considerados como falsos e inferiores, moldando sensibilidades e individualidades como inferiores e superiores, construindo racionalidades tidas como superiores e inferiores. Culturas superiores e inferiores coproduzem-se segundo lógicas dialéticas múltiplas, complexas e abertas. Nessas lógicas

Roberto José Moreira

humanas, produzimos e reproduzimos os sentidos de nossas vidas e as identidades de famílias, comunidades, rincões, regiões e nações e, o que nos interessa particularmente aqui, das agriculturas familiares.

Essas estruturações de poderes fazem parte das questões políticas e sociais, como é o caso, em nosso campo de estudo, das questões agrícola, alimentar, agrária, ambiental e, mais recentemente, da questão rural, que abrange a questão da agricultura familiar.

1.2- Sobre as ideologias da subsistência e do trabalho, como regulação psíquica

Dentre as relações hegemônicas regionalizadas que vigoraram em fins do século XIX e na primeira metade do século XX, no entorno ou no interior do latifúndio, cumpre destacar alguns tipos de relações de trabalho rural configuradoras de formas da agricultura familiar diferentes do sítio tradicional da pequena propriedade familiar, a saber: a “morada da cana” no Nordeste brasileiro; o “seringueiro” da borracha, na agricultura da Amazônia; os “colonos do Sul”, na agricultura gaúcha e catarinense; o “colonato do café”, na agricultura paulista; a agricultura da “posse”, nas zonas de expansão da fronteira econômica.

A *ideologia do trabalho*, aqui concebida como o conjunto de ideias que faz crer no progresso e na ascensão social por meio do trabalho, certamente pode ser considerada como uma “ideia fora de lugar” quando inserida no contexto de uma sociedade escravista mercantil. Ao fazer crer no progresso e na ascensão social por meio do trabalho numa sociedade escravista, ela possibilita entender os sítios tradicionais²⁹,

²⁹ Situações assemelhadas à dos *parceiros do Rio Bonito*, obra clássica de Antônio Candido (2001) que reconstitui a história do caipira paulista a 152

que, no pós-1850, acumulam recursos e compram pequenos lotes de terras, ou têm reconhecidas suas *posses* anteriores, constituindo-se como pequenos proprietários de comunidades com redes de vizinhança em bairros rurais. Essa ideologia esteve associada à atração das imigrações internacionais do século XIX e vigorou no imaginário do “Oeste paulista”, nas fazendas de café, nas aventuras da expansão da fronteira do café. Por meio do trabalho na fazenda de café – após o pagamento das dívidas contraídas na viagem de seu país de origem e após ter acumulado dinheiro próprio para a compra de terras – ou do trabalho no desmatamento das fronteiras e no plantio das primeiras mudas do café, o imigrante tornar-se-ia autônomo. Compraria terras, viraria agricultor familiar proprietário e, depois, um pequeno patrão. Essa ideologia atenderia às aspirações dos imigrantes estrangeiros, expropriados de sua condição camponesa, em seu país de origem. Essa ideologia conformou, no campo das ideias e das aspirações, a ação dos trabalhadores familiares, que era alimentada pela esperança do *progresso*: de colono a pequeno patrão e, quiçá, fazendeiro, como na interpretação do Jeca Tatu de Monteiro Lobato, por Cândido (2001). Naquele contexto, destaca-se a particular capacidade da agricultura familiar para agir deliberada e explicitamente a fim de modificar a sua lei, isto é, a sua forma, a sua regulação social e psíquica, como sujeito efetivo de seu agir, capaz de libertar-se da ascendência do fazendeiro. Essa libertação das redes de poderes dos fazendeiros em todo o Brasil acompanha a saga dos posseiros

partir do século XVIII, no contexto dos bandeirantes e dos indígenas, quando a economia fechada da comunidade dos parceiros acaba com a ascendência do fazendeiro. Ver também Queiroz (1973).

da fronteira econômica em regiões e tempos histórico distintos, no rastro da *lavoura branca* e do *trabalho livre*.

A vivência histórica dos *colonos do Sul* do Brasil, nos núcleos de colonização dos Estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e até mesmo no Espírito Santo, indicaria os mesmos caminhos, porém com uma distinção: eles já estavam objetivados como proprietários das terras onde trabalhavam. Desde sua origem no século XIX, esses núcleos constituíram-se como produtores familiares autônomos proprietários, nos quais a *ideologia do trabalho* era vivida como expectativa e caminho de progresso social para a família e seus filhos e de possibilidade – para os filhos e suas famílias – de aquisição de novas terras. O direito à terra de trabalho não era favor, nem esteve fortemente associada à dívida contraída com os senhores das terras: era resultado da particular capacidade da agricultora familiar para agir deliberada e explicitamente a fim de modificar a sua lei, isto é, a sua forma, a sua regulação social e psíquica, como sujeito efetivo de seu agir. Se alguma diferença houver, nos diferentes processos históricos aqui apenas apontados, uma *história incorporada* do direito à terra de trabalho poderia ter gerado diferentes mentalidades, que poderiam explicar a própria origem combativa do MST nos anos de 80 – os conflitos agrários do Rio Grande do Sul.

Na Amazônia, são evidentes as condições precárias dos *posseiros* da fronteira amazônica, sempre perdedores em conflitos com os *grileiros*, e dos seringueiros, trabalhadores da borracha, sujeitos ao poder seringalista pela falta de mobilidade e pela *dívida do barracão*. Impera aí uma lógica de dominação semiescravista, ainda hoje havendo situações de trabalho escravo na região, mesmo que vividas como libertação na floresta: destaca-se a capacidade particular da agricultura familiar para agir deliberada e explicitamente a fim de modificar a sua lei, isto é, a sua forma, a sua regulação social e

psíquica, como sujeito efetivo de seu agir. A busca da liberdade seria concretizada na vida na mata e na floresta, em redes de sociabilidades ribeirinhas, em um retorno à indigeneidade nativa originária, hoje reconhecida pela demarcação das reservas indígenas.

No Nordeste açucareiro, a abolição dos escravos não desestrutura a fixação da força de trabalho nas plantações de cana: de um lado, porque a crise açucareira é anterior à abolição, e muitos escravos já tinham sido vendidos ao Sul cafeeiro; de outro, porque já ocorrera uma substituição de escravos por antigos moradores agregados *livres* já na ordem escravista, e parte significativa dos escravos libertos permaneceu como trabalhadores residentes nessas plantações. A situação do parceiro-morador, no contexto da crise e da decadência da economia nordestina, e da figuração socioliterária descrita por Gilberto Freire, em *Casa grande e senzala*, sobre as redes de poder nordestinas, está associada à conformação originária de uma *ideologia de subsistência* e à *morada de favor* (MOREIRA, 1996, 2007, p. 57-67). Essa ideologia construída na ordem colonial e imperial destinava-se a orientar as relações sociais com os trabalhadores não escravos segundo a ordem escravocrata. A morada era uma *concessão* do senhor das terras, sua manutenção dependia única e exclusivamente da vontade soberana desse senhor. Os moradores, trabalhadores familiares residentes, passavam a dever *favores* aos donos da terra, pagando com trabalho, produtos, serviços diversos, com lealdade ao patrão e a seus interesses, inclusive compondo forças paramilitares de defesa e ampliação do latifúndio. Destaca-se a capacidade particular da agricultura familiar para agir deliberada e explicitamente a fim de modificar a sua lei, isto é, a sua forma, a sua regulação social e psíquica, como sujeito efetivo de seu agir. A *ideologia*

Roberto José Moreira

de subsistência, oriunda das relações de *favor*, associada à estagnação da região açucareira e às aspirações de antigos moradores e ex-escravos, indica como caminho e esperança de futuro a paciência, o conformismo e a expectativa de novos e melhores favores das elites, ou dos governantes. Essa sociabilidade e essa mentalidade dos poderes foram posteriormente descritas por Victor Nunes Leal em *Coronelismo: enxada e voto*. É esse o conceito que, a meu ver, vai orientar as políticas públicas e a ação das elites nacionais e das elites do agronegócio, articuladas e representadas, na atualidade, no Ministério da Agricultura e Política Agrícola.

Já destaquei em estudos anteriores que, do ponto de vista das classes subalternas, a ordem republicana dos fins do século XIX, que conforma a história social no campo brasileiro do século XX, é a ordem do autoritarismo oligárquico. É a ordem da repressão e da sujeição da força de trabalho livre à estrutura econômica e social herdada do escravismo. Se não considerarmos a sujeição originária de nossas populações indígenas e as migrações africanas forçadas do escravismo, aquela seria a primeira grande mutação vivenciada pelas famílias subalternas e pelos agricultores familiares brasileiros. A história, *objetivada* e *interiorizada*, republicana que sedimentou o *padrão de relações de trabalho* que vigorou na primeira metade do século XX e que entra em crise nos anos 50, com a magnitude da urbanização e da industrialização brasileira, a modernização do pós Segunda Grande Guerra e as lutas por reforma agrária, por direitos trabalhistas no campo, constitui a segunda grande mutação republicana. Essa terceira mutação, que sedimenta a hegemonia dos poderes urbanos industriais no Brasil, está associada ao deslocamento de enormes contingentes populacionais para as cidades, que ficam, segundo os registros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com mais de 50% da população. Esse indicador retrata a força dos processos de industrialização e de

urbanização, impondo à agricultura uma enorme tensão quanto à oferta de alimentos para o mercado interno que, em Moreira (1978), demonstrei estar fundamentalmente associada ao que então denominei agricultura de subsistência.

Na mentalidade das elites políticas e sociais, em geral, a noção de reprodução social é concebida ideologicamente como reprodução da *subsistência familiar*, mas é associada à *morada de favor*; não é concebida como *progresso* social, que estaria associado à *ideologia do trabalho* ou do *progresso*. Essa noção de *subsistência* significaria a busca da *manutenção* da família e das condições de produção, que hoje, no contexto das questões ambientais, passam a ser interpretadas como o uso dos recursos naturais de forma *sustentável*. Em geral, nos documentos e nas justificativas de políticas dirigidas aos agricultores familiares, assume-se como objetivo garantir a subsistência da propriedade e da família, que ainda aparece na contemporaneidade – a garantia da sustentabilidade implicaria também a garantia da sustentabilidade ambiental.

II- As mutações sócio-históricas da agricultura familiar

Cumprir tentar identificar sumariamente os elementos da *história objetivada* das relações de poder que conformam os espaços sociais dos setores subalternos no campo, bem como a *história interiorizada* nas mentalidades, na cultura brasileira – que faz com que a sociedade e as elites tratem os agricultores familiares, assentados ou não, como socialmente inferiores.

2.1- A gênese e a primeira e a segunda mutações: Colônia e Império, Período Republicano até a Segunda Guerra Mundial

A República de 1889 origina-se da regulação política da Lei de Terras de 1850, da abolição do estatuto jurídico da escravidão, em 1888, e da conseqüente instituição do trabalho livre republicano. Podemos falar aqui, ainda, sem o rigor necessário, de uma “revolução burguesa mercantil oligárquica de base agrária exportadora”, moldada no autoritarismo e na oligarquia do regime imperial.

A constituição do trabalho livre no Brasil esteve associada às transformações que se operaram na dinâmica das revoluções burguesas, científicas e industriais da Europa e nos desdobramentos da revolução industrial. Esses desdobramentos, no século XIX, expressaram-se no Brasil pela imigração da Corte Portuguesa, pela Abertura dos Portos, pela Independência e pelo Primeiro e pelo Segundo Impérios. Aquele século vivenciou uma relativa autonomização do baronato em relação ao poder do antigo Estado Imperial português. A expansão da acumulação cafeeira escravista e seu fortalecimento em relação aos antigos núcleos de acumulação colonial, da cana e do ouro consolidam a hegemonia da oligarquia cafeeira paulista. A reordenação das elites coloniais coloca em oposição os interesses associados à expansão econômica do café no Oeste paulista e suas necessidades – fazendo ruir a ordenação escravista com a instituição do trabalho “livre” e provocando uma revolução burguesa de base agrária mercantilista, laica e de direito privado sobre as terras, em 1889 – e os interesses associados às antigas oligarquias do Nordeste, de Minas e da zona velha do café, proprietárias de escravos. É no contexto da Colônia e dos Impérios que localizamos a gênese social e psíquica da agricultura familiar contemporânea; destaca-se a capacidade particular da

agricultura familiar para agir deliberada e explicitamente a fim de modificar a sua lei, isto é, a sua forma, a sua regulação social e psíquica, como sujeito efetivo de seu agir.

Esse setor restrito tem sua primeira mutação no período de 1850 a 1888 e durante as grandes imigrações do século XIX. Nesse contexto, a futura *sujeição do trabalho livre* passa a requerer o controle efetivo sobre a terra, elemento básico para evitar a *dispersão da força de trabalho dos núcleos de acumulação*, ou seja, para evitar que a população liberta da escravidão tivesse acesso livre às terras. Nesse aspecto, não há divergência ou oposição de interesses entre as oligarquias brasileiras do período. A queda dos institutos das sesmarias e do morgadio, que regulavam os direitos de uso e transmissão das terras das famílias oligárquicas na primeira metade do século XIX, ocorre com a Lei de Terras, em 1850, sendo instituído o mercado de terras e o direito privado. As oligarquias agrárias mercantilistas, além de proprietárias de escravos, passam, com essa Lei, a garantir a propriedade da terra como domínio particular e privado. Esse processo não se dá sem lutas internas por domínios, que não afetam o sentido geral da lei. Para os não proprietários, o acesso à terra (privada ou devoluta) vai requerer uma *acumulação prévia* em dinheiro. Essa dimensão é socialmente tensionada pelas configurações de posseiros nas fronteiras “populacionais” e “econômicas”. A estruturação do mercado de terras – uma ideia fora de lugar ainda no Império, por constituir, como propriedade privada, um valor republicano burguês – é um dos elementos básicos do processo de *sujeição do trabalho agrícola* às atividades produtivas da grande propriedade. E é, ainda hoje, um dos maiores entraves à expansão da agricultura familiar no país, por instituir, originalmente, uma concentração da distribuição da propriedade da terra, uma das mais elevadas – se não a

maior – dos países ocidentais. Podemos dizer que aí reside a gênese da questão agrária burguesa no Brasil, bem como os limites da democratização e da cidadania no campo.

É naquele contexto da transição do século XIX que políticas imigracionistas são gestadas para atrair os fluxos populacionais de emigração europeia. Especificidades regionais instituem as “colônias de povoamento” – que definem historicamente os “colonos do Sul” como proprietários familiares – e as “colônias de exploração” – que consolidam o “colono-parceiro” do café no interior da grande exploração cafeeira, representantes da lógica da *ideologia do trabalho*.

Na impossibilidade de realizar aquela acumulação prévia de dinheiro, o escravo liberto, o imigrante europeu e o campesinato tradicional, livre da ordem escravista, vão tornar-se as *figuras sociais originárias* do mercado de trabalho rural livre, conformando a segunda grande mutação da agricultura familiar, com novas formas de agir, novas psiques e novas formas sociais, em distintas situações sócio-históricas. Vão constituir a força de trabalho da organização econômica da grande plantação, no período republicano.

A Lei de Terras, a gradual abolição e a política imigracionista podem ser vistas como a expressão do confronto de interesses das oligarquias. No confronto dessas oligarquias com os trabalhadores, essas políticas tiveram, no entanto, um objetivo comum: garantir a ordem econômica, os interesses centrais das oligarquias regionais e impedir a desestruturação econômica e social, herdada do Império brasileiro. Esse é um dos sentidos do lema positivista *ordem e progresso*, que marca o período republicano e nossa particular revolução burguesa agrário-oligárquica e mercantilista, que institui a política dos governadores.

Essas transformações, no topo da estrutura social, não provocam nenhuma transformação significativa da ordem social. Vão ter efeitos profundos na natureza elitista da

democracia e da sociedade brasileira, impossibilitando uma significativa reforma agrária dentro da *ordem* republicana. Instituem um campo social restrito para a agricultura familiar brasileira.

Podemos dizer que essa situação econômica, social, política e cultural subalterna do campesinato tradicional brasileiro, no fim do século XIX, compõe a *história objetivada* que define o espaço de reprodução social das condições concretas – objetivas e subjetivas – do campesinato tradicional livre brasileiro, um espaço social de subsistência fora do latifúndio³⁰.

Essa ideologia de subsistência, assemelhada à morada de favor no interior do latifúndio, não associa a pequena agricultura familiar à ideia de progresso social, de melhoria das condições de vida, nem à possibilidade de reprodução econômica ampliada desses setores subalternos.

A nosso ver, essa ideologia está presente na ordem social dominante nos anos 90 e no início do século XXI e tende a fazer das políticas governamentais para esses setores *políticas sociais*, e não *políticas democratizantes de progresso econômico e social* para os setores subalternos, em uma palavra mais ampla, de cidadania.

2.2- A terceira e a quarta mutações: democracia de 1946, regime militar de 1964

Na república brasileira, o regime militar autoritário de 1964 pode ser visto, também ainda sem o rigor necessário, como o

³⁰ Para uma compreensão de espaço social (econômico e cultural) de reprodução e da diversidade de formas sociais da agricultura familiar, ver Moreira (1999a), em especial a parte II.

golpe que institui uma “revolução burguesa de base urbano-industrial internacionalizada”. É esse regime militar autoritário e suas práticas de poderes que marcam os desdobramentos dos direitos trabalhistas rurais (Estatuto do Trabalhador Rural, 1963) e dos direitos agrários (Estatuto da Terra, 1964), gerados na efervescência da Constituição democrática de 1946, vista como populista por alguns. É essa ordenação autoritária que, em nossa história recente, subsidiou a modernização dos latifúndios: com crédito farto e com taxas de juros negativas do Sistema Nacional de Crédito Rural de 1965, permitiu a transformação dos latifúndios em empresas capitalistas modernizadas pela maquinação agrícola e pela quimificação dos processos biológicos da produção; com a força das armas e da repressão, reduziu o poder de luta dos trabalhadores do campo contra a ampliação do desemprego, do êxodo rural e da perda dos direitos civis dos colonos-parceiros e arrendatários moradores. A decadência do regime militar – que durou mais de duas décadas – inicia-se nos anos 80 e culmina com a Nova Republica, em 1988.

Um século após a constituição do trabalho livre, na Nova República emerge um regime urbano-industrial internacionalizado e um regime agrário exportador moderno, com elevado poder na competição internacional. O deslocamento das elites agrárias como sujeito principal do pólo hegemônico do poder fez-se com uma política monetária e creditícia do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que alavancou a modernização forçada das fazendas, das agroindústrias e implementou e fortaleceu uma indústria para a agricultura, hoje aglutinadas naquilo que se autodenomina agronegócios, processo que analisei na parte intitulada “Padrão de acumulação e modernização tecnológica” com textos de 1981 e 1985 (MOREIRA, 1999a, p. 11-84).

Nos desdobramentos de 1988, gera-se o novo sujeito político dos interesses agrários hegemônicos do agronegócio,

com o apoio dos governos. As benesses concedidas aos interesses agrários hegemônicos mudam de forma, ganhando agora a condição de processo de renegociação das dívidas.

José Graziano da Silva, Mauro Eduardo del Grossi e Erick Brigante del Porto (2008) argumentam:

Nas últimas duas décadas, especialmente após a drástica redução do crédito rural subsidiado dos anos 70, observa-se um ciclo decenal de grandes reivindicações por parte dos produtores agrícolas para equacionamento de suas dívidas com o sistema financeiro. Em geral, esse movimento tem sido seguido pela adoção de amplas medidas por parte do governo federal, com a repactuação destas dívidas em melhores condições, além de alongar seus prazos. Somente nos anos 90, entre outras medidas, ocorreram dois grandes programas de renegociação (Securitização e PESA), com a transferência do risco para a União. Via de regra, o gasto para a rolagem dessas dívidas tem sido maior que os gastos, por exemplo, com Pesquisa Agropecuária ou Reforma Agrária. Apesar das condições vantajosas das renegociações mencionadas, os indicadores de gestão desses programas indicam um elevado índice de inadimplência, mesmo nos anos de crescimento da renda agrícola, o que implica em *[sic]* uma série de conseqüências negativas para o sistema nacional de crédito rural. A partir de 2005, a questão voltou à cena política e merece maior atenção por parte dos estudiosos da área.

Na mesma análise, os autores explicam:

[por] ocasião dos Planos Cruzado I e II e do Plano Bresser (1986/1987), os problemas decorrentes do retorno da correção monetária, do descongelamento de preços e da importação de produtos agrícolas (excesso de oferta e queda de preços) custaram cerca de US\$ 10 bilhões, em renegociação realizada entre governo, bancos privados e Banco do Brasil.

Roberto José Moreira

A situação era de tal gravidade que motivou, em 1993, a criação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Congresso Nacional destinada a “*investigar as causas do endividamento do setor agrícola, o elevado custo dos seus financiamentos e as condições de importação de alimentos nos exercícios de 1990 a 1993*”. Em seu relatório final a comissão destacava que:

“A situação de endividamento é grave e toma contornos sociais tão sérios que, passa a preocupar a sociedade pelos seus reflexos em futuro imediato. Não há como fechar os olhos para esta realidade expressa pelas legiões dos produtores que são compelidos a transferirem-se da agricultura para o meio urbano, acelerando o êxodo rural, registrado com menor intensidade em outros países adiantados” (Congresso Nacional, 1993: 20).

Muda a forma, mas a lógica de socialização dos prejuízos das elites agrárias por meio de políticas governamentais gestadas a favor de seus interesses ainda permanece, confirmando a manutenção de uma psique hegemônica das elites agrárias brasileiras.

A modernização tecnológica da agricultura após a Segunda Guerra Mundial, de 1946 ao início dos 80, caracterizou-se pelo duplo processo social de expulsão da população trabalhadora que se transformou em assalariados ou em desempregados rurais ou urbanos.

No período democrático de 1946 a 1964, houve uma expansão dos direitos trabalhistas no campo, com o Estatuto do Trabalhador Rural e pequenas experiências de reforma agrária, entre as quais a Revisão Agrária da Democracia Cristã, em São Paulo, que serviu de substrato para o Estatuto da Reforma Agrária, de 1964. A luta pela sindicalização rural coloca os agricultores familiares – parceiros e pequenos arrendatários, bem como os pequenos agricultores – como trabalhadores agrícolas com direitos de sindicalização. Por outro lado, a luta pela reforma agrária, empreendida pelas ligas camponesas no contexto sócio-histórico da modernização da agricultura no

pós-guerra, aciona uma particular capacidade da agricultura familiar para agir deliberada e explicitamente a fim de modificar a sua lei, isto é, a sua forma, a sua regulação social e psíquica, como sujeito efetivo de seu agir, sindical e assentado em lote de terras de uma reforma agrária. Postulo essa dimensão como a terceira grande mutação. Trata-se do reconhecimento dos agricultores familiares como trabalhadores com direitos, da nova sujeição do trabalho livre assalariado, no emergente mercado de trabalho rural dos “boias frias”, e da sindicalização na luta por direitos trabalhistas, o que uniu aos trabalhadores rurais os assalariados do campo e os agricultores familiares.

Aqui cumpre destacar dois momentos da modernização: o primeiro tem início após a Segunda Grande Guerra e estende-se até 1965, com a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural; o segundo engloba o “período de chumbo” e a abertura do regime militar.

Em *Agricultura familiar: processos sociais e competitividade* (MOREIRA, 1999a)³¹, analiso as dinâmicas departamentais urbano-industriais e rural-agrícolas associadas aos processos de urbanização e o deslocamento do poder econômico hegemônico do campo para a cidade. A bibliografia vai referir-se a este processo de diversas formas: acumulação agroindustrial, complexos agroindustriais, cadeias agroindustriais, maquinaria e quimificação do campo, industrialização ou tratorização do campo, proletarianização do trabalho no campo, ampliação dos boias-frias, favelização das

³¹ Em especial nos capítulos “Relações entre a acumulação industrial e a agricultura brasileira após os anos 50” (MOREIRA, 1999a, 11-35) e “Quadro recente da agricultura brasileira: a modernização tecnológica e seus determinantes” (MOREIRA, 1999a, 37-64).

periferias das cidades, migração rural-urbana, desaparecimento do campesinato, crédito rural subsidiado.

No caso da produção agrícola organizada sob a forma do trabalho familiar de pequenos proprietários ou posseiros, agora monetarizados em quase todas as esferas de sua vida social, a capacidade de competição do produtor direto vai depender fundamentalmente do mercado de terra (funcionamento ou constituição), do mercado de insumos agrícolas, do mercado financeiro, do mercado dos produtos, da capacidade de consumo da população urbana, e, principalmente, do mercado de bens não agrícolas que compõem sua cesta básica de consumo. É essa mudança do processo sócio-histórico que provocou a terceira mutação, que foi identificada como *campesinato* e como *pequeno agricultor*, que se transmutam, na ordem não democrática do pós-1964, no *agricultor familiar moderno integrado* ao complexo agroindustrial e no *trabalhador assalariado* “boia fria”.

Essa forma de organização de produção familiar mercantil tende a funcionar, por sua posição nesses mercados, com renda da terra nula e lucro zero (MOREIRA, 1999a, p. 157-198, 1999b, 2001). O que sobra após o acerto de contas de compras e vendas só dá para garantir a subsistência da família, quando tem sucesso. Não é apenas uma questão de ignorância ou de incompetência. O pequeno patrimônio produtivo nesses mercados imperfeitos tem pequeno poder de competição e, em geral, tende à impossibilidade econômica de progresso.

No contexto da crise desse período, no final dos anos 70, os interesses em jogo no início dos anos 80 (MOREIRA, 1982) e os desdobramentos descritos como a *década perdida* dos anos 80 apontam para o fortalecimento da sociedade civil e para a democratização, que é o contexto da quarta mutação do campo social da agricultura familiar.

O enfraquecimento do regime militar, a luta pela democratização e pelas eleições diretas, o revigoramento do

movimento sindical com o novo sindicalismo e uma série de movimentos da sociedade cível inspirados no ideário da revolução cultural de 1968, entre os quais o movimento feminista e o movimento ambientalista, imprimem, no contexto da crise econômica dos anos 80, novos movimentos sociais combativos no campo brasileiro, simbolizados pelo novo sindicalismo no campo e pelo movimento dos sem terra, em um ressurgimento revigorado da luta pela reforma agrária.

A utilização da categoria geral “agricultores familiares” obscurece suas diferentes formas sociais, bem como as diferenças regionais e a multiplicidade de processos em curso. Uma vasta bibliografia – contida nos boletins do Projeto de Intercâmbio de Pesquisa Social em Agricultura (PIPSA) e nos anais dos encontros da *Associação Projeto* de Intercâmbio de Pesquisa Social em *Agricultura* (APIPSA)³² – representa o campo dos interesses da pesquisa social agrária e reflete a polimorfia dos processos brasileiros de então. Uma

³² As análises desse período são também a história social do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), do Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) (MOREIRA, 2007, p. 99-148) e da constituição de uma rede nacional de estudos e intercâmbio no Projeto do Intercâmbio de Pesquisadores e Pesquisa Social (PIPSA), criado em 1979, que institui grupos cinco temáticos. I. Agricultura na Amazônia, II. Agroindústria, cooperativas e grande produção, III. Diferenciação da pequena produção, IV. Estado e agricultura e V. Movimentos sociais no campo. Posteriormente transformada em Associação PIPSA, dá origem a uma associação científica com existência até 1996. Durante esse período, foi elaborada uma vasta literatura analítica, aglutinada nos Anais do PIPSA e da APIPSA, ainda a ser estudada como memória social das interpretações do período. Essa subjetividade científica de pesquisa e intercâmbio é hoje representada pela Rede de Estudos Rurais, já com três encontros realizados em Niterói, Rio de Janeiro, Campina Grande, com um próximo encontro agendado para Curitiba, em 2010.

complexidade regional pode ser constatada na tese de doutorado de César Augusto da Ros (2006) sobre o Rio Grande do Sul.

Em nossa análise, a dualidade de que o autor fala entre a metade Sul e a metade Norte-Nordeste permite-nos visualizar duas gêneses sociais e psíquicas: a dos pampas, das lutas das fronteiras e das estâncias, e a das colônias de povoamento e da urbanização do norte e nordeste do Estado³³.

No capítulo III de sua tese, Ros aborda “o campo dos conflitos agrários: histórico, desenvolvimento e caracterização dos principais agentes”. Identifica os movimentos e interesses do sindicalismo patronal da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL) e do cooperativismo da Federação das Cooperativas Agropecuárias do Estado (FECOAGRO), o campo patronal hegemônico e a movimentação organizacional das classes subalternas no campo gaúcho.

Considerando essas identidades, patronais e subalternas, como a expressão de sujeitos coletivos efetivos, no sentido que temos aqui adotado, Ros registra apenas a diversidade de organizações no campo social restrito dos agricultores familiares do Rio Grande do Sul, que incluem, no período analisado, o Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais no Rio Grande do Sul, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG), a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-Sul), as ações desencadeadas pelas comunidades indígenas, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Trabalhadores Desempregados (MTD), que constroem

³³ Para uma visão da dinâmica do comportamento coletivo e da identidade do gaúcho, ver Fialho (2005).

redes distintas de pertencimentos e de ações dos agricultores familiares (ROS, 2006, cap. III).

Relata César Augusto da Ros (2006, p. 156-157):

A constituição e a organização do movimento sindical dos trabalhadores rurais no Rio Grande do Sul acompanhou [*sic*] o processo político ocorrido no restante do país, tendo como marco fundamental a regulamentação do sindicalismo rural ocorrida em 1962, que possibilitou a fundação da CONTAG no ano de 1963. A montagem dessa estrutura sindical ocorreu num contexto de intensa disputa pela representação política do campesinato entre os diversos agentes sociais e políticos presentes no campo naquela década [...].

No âmbito estadual, os desdobramentos dessa luta política culminaram na constituição e na afirmação da FETAG como o principal agente de representação política dos trabalhadores rurais até o final da década de 1970. A partir desse momento, observou-se um notável ascenso das lutas sociais no campo, as quais extrapolaram os limites do sindicalismo rural, dando lugar ao surgimento de novos agentes sociais, entre os quais destacaram-se o MST, ‘o sindicalismo combativo’ ligado à CUT, o MAB e o MMTR, e, mais recentemente, surgiu também o MPA. Esses agentes passaram a disputar o espaço da representação política dos trabalhadores do campo, apresentando uma nova agenda política, bem como novos formatos organizativos e formas de ação. Atualmente, pode-se dizer que a fronteira de ação política desses diversos agentes nem sempre se coloca de maneira muito definida, comportando uma certa transversalidade na sua dinâmica social e política.

O Movimento dos Trabalhadores Desempregados assumiu, para o autor, um novo caráter – de desemprego regional –, passando de conjuntural para estrutural. Explica Ros (2006, p. 190):

Roberto José Moreira

Entre os movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra existentes no Rio Grande do Sul, o MTD é o mais recente de todos. A sua emergência está associada aos efeitos sociais negativos causados pelas transformações no processo produtivo industrial e pelo avanço das reformas liberais no Brasil a partir da década de 1990, as quais promoveram uma elevação significativa dos índices de desemprego e da precarização das relações de trabalho. Nesse contexto, o desemprego deixou de ser um *fenômeno conjuntural* com uma associação funcional às crises cíclicas do capitalismo, passando a assumir um *caráter estrutural*, pois os postos de trabalho fechados não são mais compensados pelos novos ciclos de expansão da economia, o que amplia significativamente o contingente de trabalhadores não absorvidos pelo setor produtivo. Essas mudanças impactaram negativamente o conjunto do movimento sindical dos trabalhadores, levando o mesmo a entrar em crise, cujos sinais mais evidentes foram a diminuição no número de greves e mobilizações políticas dos trabalhadores.

O surgimento desse movimento deu-se no contexto do pós-guerra, da democratização de 1946 e do debate das reformas de base. A modernização e a reforma agrária sugeriam possibilidades de viabilizar as novas configurações urbano-rurais da urbanização e da industrialização nacional. As movimentações políticas das Ligas Camponesas, que defendiam os direitos trabalhistas no campo, começaram a aflorar em diversas regiões no país. Nesse contexto, diz Ros (2006, p. 424): “o único governo que se comprometeu a conferir tratamento político às reivindicações do MASTER foi o de Leonel Brizola, que não apenas prestou apoio aos acampamentos, bem como criou o IGRA para dar encaminhamento à sua política agrária”

A opção do regime militar de 1964 e dos governos militares pela modernização técnica da agricultura e a vigorosa política de crédito rural destinada principalmente aos médios e grandes

produtores, aos produtos de exportação e às regiões Centro-Sul do país, como já destaquei, dirigem a terceira mutação para a modernização da agricultura familiar e para a sindicalização, construindo a identidade dos trabalhadores do campo. Na ação sindical, uniam-se os assalariados e setores da agricultura familiar, e uma parte identificava-se com a modernização dos complexos agroindustriais.

Ainda nas palavras de Ros, podemos identificar as condições sociais e psíquicas que configuram a vivência da quarta mutação, que estou identificando nesta análise:

No Rio Grande do Sul a luta pelo acesso à terra, assim como as demais lutas sociais do campo concentraram-se inicialmente na região norte do estado, onde as conseqüências da modernização foram mais intensas. A realização dos primeiros acampamentos de agricultores sem terra assumiram [*sic*] um enorme significado nos anos 80, uma vez que tais eventos possibilitaram o acúmulo de uma experiência política e organizativa que foi determinante na constituição do MST, em 1984. [...]

Desse modo, pode-se afirmar que a configuração da questão agrária nos anos 80 foi marcada pelas contradições sociais geradas no campo pela modernização conservadora e pela transição política à Nova República. Nesse contexto foram constituídos novos agentes sociais que passaram a reivindicar dos governos (estaduais e federais) a realização da reforma agrária e a adoção de políticas agrícolas diferenciadas, em especial as formas familiares de produção. Se, por um lado, o fim do regime militar contribuiu para aumentar a liberdade de ação política dos movimentos sociais e sindicais do campo, por outro, observa-se que a Constituição de 1988 terminou por limitar o poder do Estado em realizar mudanças profundas na estrutura fundiária nacional, enquadrando a luta pelo acesso a terra nos termos preconizados pela legislação em vigor (ROS, 2006, p. 425).

No contexto das reformas neoliberais do final dos anos 80 e dos anos 90, abriu-se espaço para a reestruturação do agronegócio, o que destruiu a organização corporativista por produto (Instituto Brasileiro do Café (IBC), Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA)), já no Governo Collor, bem como enfraqueceu as organizações regionalizadas, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

A instituição e a hegemonia da política monetária como carro chefe de reordenação política dos mercados levou à aplicação de uma política monetária à agricultura em geral, e não mais a produtos ou mesmo a regiões, como se fazia nos períodos varguista e desenvolvimentista. Obviamente, privilegiando os setores hegemônicos dos complexos agroindustriais exportadores, os governos neoliberais dos anos 90 sedimentaram as possibilidades da construção social e política da identidade do “agronegócio”, por meio da expansão das empresas multinacionais, facilitada pelo programa de privatizações e por um sistema recorrente de perdão e renegociação das dívidas. O “agronegócio” tornou-se um sujeito efetivo hegemônico no campo, com forte bancada no Congresso Nacional e nas receitas de exportação.

Tal processo permitiu a concentração de capitais na agricultura, como já observei anteriormente, o que contribuiu para aumentar a marginalização dos agricultores familiares, o desemprego e a exclusão social no campo, com aumento da concentração fundiária e forte redução do pessoal ocupado na agricultura.

Nesse cenário, agravam-se os problemas sociais no campo. Ros (2006, p. 426) destaca os seguintes fatos:

- a) os massacres dos sem terra em Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA); b) o aumento das ocupações de terras em todo o país; c) o aumento das tensões no Pontal do Paranapanema (SP); d) a realização pelo MST da “Marcha Nacional por

Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil

Emprego e Justiça”, em 1997. Em resposta às repercussões causadas pelos massacres e também como forma de retomar a iniciativa política em relação às pressões dos movimentos sociais e sindicais do campo, o governo federal criou o MPEF [*sic*]³⁴, em 1996.

No quadriênio de 1999/2002, Fernando Henrique Cardoso, reeleito presidente da República, deu continuidade às reformas e aos ajustes estruturais neoliberais, dando destaque para a valorização da agricultura familiar, também respondendo às demandas de políticas agrícolas específicas, feitas por vários sujeitos coletivos efetivos da agricultura familiar. Explicita Ros (2006, p. 427):

Entre as medidas de grande impacto tomadas pelo governo destacaram-se os lançamentos dos programas ‘Novo Mundo Rural’ e a ‘Nova Reforma Agrária’, em 1999, e a transformação do MEPF em MDA, em 2000.

Nas novas diretrizes do governo a valorização da agricultura familiar como elemento-chave na estratégia de desenvolvimento rural ocorreu mediante uma redução do *status* da reforma agrária como uma política estrutural.

III- O novo mundo rural e as possibilidades do presente

As diferentes noções de rural e as várias identidades da agricultura familiar remetem-nos à natureza: o solo, a terra e o ecossistema. A especificidade do rural na produção material da vida e na vivência do social, com suas subjetividades e sensibilidades rurais, não pode ser entendida se não levarmos em conta a proximidade da natureza. No pensamento ecológico

³⁴ Ministério Extraordinário de Política Fundiária.

Roberto José Moreira

contemporâneo, o rural e a agricultura familiar experimentam uma ressignificação sociopolítica. Nesse quadro, as representações da agricultura familiar deixaram de ser elaboradas com base em categorias opostas ao urbano, para se firmarem em valores de cunho ambiental e cultural, de cunho universal. Esse processo de ressignificação estaria livrando a agricultura familiar das antigas e recentes oposições – latifúndio-minifúndio, plantações-sitiantes, grande e pequena produção, empresas capitalistas-não capitalistas, agronegócio-agricultura familiar – e construindo uma representação “agricultura familiar socioambiental”, com dimensões econômicas e psíquicas associadas à vida saudável, à saúde e à cidadania do tempo pós-Constituição de 1988.

Essa conjuntura permite compreender os espaços e os sujeitos do novo mundo rural, tensionando os conceitos e os direitos sobre o território ecossistêmico a partir de processos dinamizados pela economia política da sustentabilidade capitalista e das dimensões humanas socioambientais (MOREIRA, 1999a, 2003, 2005, 2007), ressignificando o sentido moderno de propriedade da terra e da renda da terra. Já procurei analisar tais processos, em que a renda da terra torna-se a renda da natureza, a renda do ecossistema e a renda do território ecossistêmico, elucidando as novas dimensões da apropriação capitalista da natureza, da biodiversidade e da incorporação dos constrangimentos ecológicos no capitalismo globalizado. É esse o contexto da quinta mutação da agricultura familiar.

3.1- A quinta mutação: democratização dos anos 80, Nova República, anos 90

A quinta mutação ainda é um espaço social restrito e mutante. É representada pela internacionalização dos mercados e pela hegemonia neoliberal na ordenação do globo que

inserem os pequenos patrimônios produtivos em um processo acelerado de financeirização do mundo, de concentração e de centralização de capital transnacional, próprio dos anos 90, após a Eco-92, e colocam-nos no *tsunami* da crise global do presente, com incertezas e riscos não dimensionados, que, no Brasil, está sendo representada como *marolinha*.

Nesse período, o rural e a agricultura familiar estariam sendo conformados por uma revalorização da natureza que, por vários e complexos processos, estaria associada a um urbano e a uma urbanidade que passam a valorizar a vida no campo e a produção de alimentos saudáveis. O caráter heterogêneo, móbil e dinâmico de tais processos estabelece-se em contextos culturais impregnados de significados imateriais de poder, estéticos e éticos, inseparáveis de sua base ecossistêmica material. A noção de território (social e ecossistêmico) contém, assim, elementos e significados de novos poderes simbólicos. A agricultura familiar assume novas dimensões em um processo de valorização cultural de tecnologias tradicionais, de modos de habitar, de plantar, de comer e de viver nos territórios, vistos como saudáveis e sustentáveis.

Esses significados simbólicos ganham concretude e, portanto, sentido de realidade, quando são compreendidos como produtos legitimados por relações políticas que estabelecem as condições e as ordenações da vida em sociedade. Nesse contexto, a propriedade de um território ecossistêmico e de uma cultura que não agride a biodiversidade simbolizaria, então, um novo poder social.

Na perspectiva do que denominei “economia política da sustentabilidade”, podemos dizer que, a toda utilização dos recursos produtivos – artificiais e naturais –, corresponde uma distribuição da propriedade dos recursos naturais. Nesse sentido, a distribuição ecológica estará associada à distribuição

Roberto José Moreira

da propriedade dos recursos produtivos e, portanto, às relações fundamentais entre proprietários e não proprietários, entre os capitalistas, proprietários de terras e de recursos produtivos naturais, e os trabalhadores, não proprietários. Falar em recursos produtivos associando-os ao território ecossistêmico ultrapassa a compreensão dos territórios destinados à produção agropecuária. Trata-se também de espaços urbanos e da territorialidade da nação, comuns, portanto, à nossa totalidade social.

Tenho demonstrado que os movimentos ambientalistas tendem a não questionar diretamente a propriedade privada capitalista legitimada no Estado. Em geral, esses movimentos buscam implementar regulações ambientais do direito de propriedade ecossistêmica. Tensionam, assim, a fronteira simbólica da propriedade e tendem a incorporar os constrangimentos ecológicos à ordem competitiva capitalista. A legitimação das demandas ambientalistas impõe mudanças nos direitos de propriedade, mesmo que não se questione o direito de propriedade capitalista em si mesmo. Nesse sentido, tensionam as relações existentes entre proprietários e não proprietários, mesmo que elas não sejam as metas prioritárias ou visíveis dos movimentos ambientalistas.

Entendemos que o movimento de resignificação da terra e da natureza contém e, ao mesmo tempo, ultrapassa os campos políticos da conformação das territorialidades privadas e nacionais, tornando-se também um campo da política globalizada, planetária, subsumindo também os embates rurais e urbanos. Exemplos desses processos poderão ser encontrados nos embates sobre a questão da sombra ecológica, os acordos internacionais ambientalistas e as políticas hegemônicas que emergem desse campo de poder. Por outro lado, poderíamos ver o ambientalismo e a prática de um turismo ambiental, de caráter planetário, transmutando-se e fazendo-se presente nas

legislações e nas políticas nacionais dos parques e reservas ecológicos e ambientais.

3.2- Os desafios postos pelos novos mercados a partir dos anos 90

Em texto recente sobre “Agricultura familiar e mercados velhos e novos”, John Wilkinson (2008, p. 13-18) situa o campo de análise da agricultura familiar nos anos 90, destacando três abordagens diferenciadas³⁵ e suas fragilidades³⁶ para a compreensão da agricultura familiar no início do século XXI e de suas inserções em novos e velhos mercados de *commodities*, *especialidades*, *orgânicos*, *artesanais*, *solidários* e *institucionais*. Wilkinson postula a necessidade de uma tipologia de mercados relevante para a agricultura familiar, que permita compreender a dinâmica desses mercados. Destaca uma tipologia que permite analisar as dinâmicas do mercado de *commodities*, locais e distantes, cujos principais desafios envolvem a padronização, a legislação, a qualidade mínima e a

³⁵ As três abordagens propostas pelo autor são: a abordagem que incorpora a noção de agricultura familiar em substituição à categoria analítica de pequena produção; a que identifica as atividades não agrícolas como a precondição da estabilização da família rural em situações identificadas como de pluriatividade; a que focaliza a dinâmica de integração entre a agricultura familiar e a agroindústria (WILKINSON, 2008, p. 13-18).

³⁶ As fragilidades dessas três abordagens estariam, para o autor, na *superestimação* do grau de consolidação de certas faixas de produtores, por não levarem em conta as fortes transformações na dinâmica recente dos mercados, e na *subestimação* das oportunidades para a agricultura familiar nos novos mercados de nicho, da crise do modelo dominante da agricultura especializada e dos mercados ocupados por pequenas e médias empresas, bem como da dinâmica do setor informal (WILKINSON, 2008).

escala. Para o mercado de *especialidades*, discriminado pelo grau de associação com localidade/tradição, os desafios envolvem a concorrência de novos entrantes. Para o mercado de *orgânicos*, com graus de associação à saúde e/ou a um modo específico de produção, os desafios da certificação, da escala e da pesquisa são os mais importantes. No mercado de *artesanais*, com denominação de origem ou não, os desafios envolvem qualidade, normas técnicas, autenticidade e ação coletiva. Finalmente, para os mercados de *solidários e de institucionais*, os desafios envolvem escala, variedade e qualidade³⁷ (WILKINSON, 2008).

A título de conclusão, o autor argumenta que o poder público e os analistas precisariam reconhecer a mudança pela qual passa a agricultura familiar:

[a agricultura familiar] enfrenta uma reconversão estrutural que se processa em condições altamente desfavoráveis. [...] o reforço da agricultura familiar exige que se criem condições que favorecem uma aprendizagem coletiva própria a um período de transição. Trata-se da necessidade de promover condições para a adoção de inovações sociais e institucionais em larga escala. Do ponto de vista analítico, trata-se de aprofundar a análise dos mercados como redes sociais, de normas técnicas como valores a serem negociados e da qualidade do produto como envolvendo também as suas formas de produção e o estilo de vida em que se apóia (WILKINSON, 2008, p. 18).

Considerando, com o autor, que, desde os anos 90, a agricultura familiar enfrenta uma “reconversão estrutural” em “condições altamente desfavoráveis” e que o reforço da agricultura familiar exige a criação de condições de “aprendizagem coletiva” que possibilitem a transição, haveria a

³⁷ Ver o quadro “Uma tipologia de mercados para a agricultura familiar” (WILKINSON, 2008, p. 17).

“necessidade de promover condições para a adoção de inovações sociais e institucionais em larga escala”.

Essas condições altamente desfavoráveis referem-se ao espaço social da agricultura, que concebo como restrito e mutante, no qual prevalecem valorizações econômicas e culturais das técnicas associadas à agricultura familiar – que agora, na visão de Wilkinson (2008), requereriam ações, investimentos e regulações que possibilitem uma aprendizagem coletiva própria, em situações precárias de alfabetização, bem como a adoção de inovações sociais e institucionais em larga escala. Wilkinson (2008) demonstra que, a partir da década de 90, verificou-se uma forte tendência de exclusão com base em novas exigências de escala e qualificação. Reconhece ainda o autor a possibilidade de uma nova síntese analítica que já se desenha na convergência em torno da noção de território (WILKINSON, 2008, p. 13). É o que problematizo em *Terra, poder e território* (MOREIRA, 2007), enfatizando as dimensões da apropriação capitalista do território ecossistêmico e da hegemonia do domínio do agronegócio no território nacional, a meu ver, significativamente distintas dos casos europeus, em particular do francês.

Wilkinson (2008) identifica algumas tendências decisivas para a agricultura familiar na conjuntura posterior à década de 90, mas, destaco eu, antes do estouro da crise mundial de 2008 e das novas incertezas do futuro. Em suas palavras:

(1) Ocorreram mudanças profundas na regulação, na organização e nas formas de acesso aos mercados agrícolas tradicionais. [...]. O novo ambiente concorrencial, promovido também por mudanças estruturais internas, como a ocupação dos cerrados, estimulou a adoção de novas economias de escala em cadeias como aves, suínos e leite. Assim, neste novo contexto, mesmo produtores tidos como consolidados viram-se ameaçados de exclusão na reorganização das grandes cadeias de commodities.

(2) Paralelamente, vimos o surgimento de muitos novos mercados de nicho e, inclusive, de mercados de maior abrangência potencial (orgânicos) que, em princípio, ofereceriam novas oportunidades de inserção da agricultura familiar. No entanto, as novas exigências destes mercados em termos tecnológicos e mais ainda mercadológicos representam barreiras para os agricultores tradicionais. Sem políticas de promover os conhecimentos apropriados, a maior parte destes mercados tende a ser ocupada por novos entrantes, sobretudo profissionais liberais e outros empreendedores. Nas situações mais favoráveis, porém, a entrada de tais atores pode até facilitar processos de reconversão da agricultura familiar. (3) As pressões para a produção em maiores escalas e menores custos nos mercados de commodities vêm acompanhadas de uma crítica cada vez mais generalizada ao modelo de agricultura dominante seja a óptica do meio ambiente, de resíduos químicos, da defesa de animais ou da especialização dos processos produtivos. Estas críticas reforcem as pressões para uma desintensificação da agricultura, que, por sua vez, favorecem modelos produtivos baseados na agricultura familiar (WILKINSON, 2008, p. 14-15).

Com base nessas tendências dominantes, o autor indica algumas implicações para a agricultura familiar, enfatizando:

Para que a agricultura familiar mantenha-se nas grandes cadeias de commodities, ela precisa alcançar novos níveis de qualidade e novas escalas de produção. Isto exige inovações organizacionais de ação coletiva, além da incorporação de novas tecnologias e práticas agrícolas. (2) Os agricultores precisam desenvolver iniciativas autônomas e capacidades próprias que abram alternativas às formas tradicionais de intermediação dos mercados (ou pela agroindústria ou pela figura do atravessador). Neste ponto de vista, deve-se priorizar estratégias de verticalizar a produção agrícola, o que exige novos conhecimentos tecnológicos, gerenciais e mercadológicos. [...] Aqui a literatura sobre inovações e aprendizagem coletiva pode trazer aportes importantes. Mais importantes, porém, são as suas implicações políticas que apontam a necessidade de instrumentos apropriados

Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil

a um ambiente de experimentação com novas formas de inserção econômica, envolvendo altos riscos – serviços de apoio, linhas de crédito com taxas e prazos especiais (WILKINSON, 2008, p. 15-16).

Continua o autor:

Os novos patamares de qualidade implicam novas relações de poder econômico. Assim, as associações de agricultores e seus representantes devem negociar os padrões de qualidade com base no princípio de que objetivos comuns podem ser alcançados com instrumentos diferentes. Devem-se identificar as práticas agrícolas que, ao mesmo tempo, garantem níveis adequados de qualidade e viabilizam a permanência da agricultura familiar na atividade em questão. Ao mesmo tempo, precisa negociar a transição de mercados locais, informais, que funcionam com base em redes de proximidades para mercados regionais e nacionais por meio de desenvolvimento de redes sociais mais extensas e formas apropriadas de reconhecimento (marcas, certificação, etc.). E, finalmente, a identificação desses produtos com processos e formas de vida tradicionais deve ser mobilizada para concorrer contra a ocupação desses mercados por novos entrantes (neo-rurais, chacaristas). A literatura sobre redes sociais da sociologia econômica e a teoria francesa das convenções oferecem ferramentas analíticas para elaborar estratégias nesse sentido (WILKINSON, 2008, p. 15-16)

IV- Finalizando: a sexta mutação em processo, a crise mundial de 2008

Na dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo, a acumulação financeira, quando comparada à esfera produtiva, parece ganhar autonomia e agora estoura em uma crise ainda de dimensões desconhecida, que já produz processos que valorizam o multilateralismo entre nações em detrimento do bilateralismo americano, a distribuição dos poderes, não no G-

8, mas no G-20. Tudo isso sugere uma nova mutação, a sexta da agricultura familiar, ainda por se fazer.

A esfera financeira está associada às noções de esfera imaterial, fictícia e virtual do capital. A revolução da tecnologia das comunicações imprimiu uma dinâmica de acumulação acelerada às indústrias das comunicações e culturais – produtoras de imagens, signos, visões de mundo, estilos de vida etc. –, assim como impõe processos de automação às indústrias já anteriormente sedimentadas, tornando aparente a importância cada vez maior do trabalho intelectual e da produção, também imaterial, de conhecimentos técnicos e científicos. Por outro lado, o conhecimento científico e técnico, aplicado ao código e à engenharia genética, abre um novo leque de interesses para a acumulação capitalista, conformando o que podemos denominar *indústria da vida*, na qual entram na disputa competitiva o direito de propriedade sobre o conhecimento do código genético, sobre as patentes bioquímicas e sobre os recursos da biodiversidade. Esses processos intensificam e ampliam as disputas pela apropriação de conhecimentos científicos sobre o mundo natural e sobre a dinâmica da vida, que envolvem, em nossa atualidade, os interesses associados à biodiversidade, aos transgênicos e aos clones, à agroecologia e, correlatamente, à existência e ao futuro da agricultura familiar.

Nesse contexto, analisar os interesses econômicos sociais relevantes significa também analisar os processos de apropriação privada do *conhecimento* e dos rurais imaginários que aqui estamos delineando – sejam estes o conhecimento técnico-científico ou os conhecimentos culturais rotineiros de culturas não hegemônicas, como as indígenas, as camponesas, de curandeiros e de minorias –, ampliando assim as possibilidades compreensão da inserção e de ressignificações valorativas da agricultura familiar.

Do ponto de vista dos processos econômicos, a institucionalização da ciência e da técnica significa investimentos sociais, públicos e privados, em educação e pesquisa, que conformam os interesses hegemônicos nas políticas educacional, científica e tecnológica e são por eles conformados. A própria produção social do conhecimento torna-se um campo de disputa capitalista, e a tecnologia não pode mais ser considerada como variável independente, como tem sido o procedimento da tradição analítica da economia e da economia política. No caso brasileiro, assume uma nova dimensão o direcionamento da pesquisa – realizada, por exemplo, pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – e seus vínculos com as demandas expressas pelo Ministério da Agricultura e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, em suma, com os interesses do agronegócio ou da agricultura familiar. O mesmo pode ser observado nos campos de pesquisa em disputa no interior das universidades brasileiras.

Cumpra ainda reconhecer que, apesar de sujeita à lógica competitiva dos mercados imperfeitos, a unidade familiar, seja nas formas tradicionais da agricultura familiar, seja nas formas assentadas, não é apenas uma unidade de produção, nem tampouco uma unidade empresarial, que se orienta pela maximização dos lucros.

Como apontam vários analistas, a lógica mais importante é a lógica social da reprodução dos laços familiares, da educação dos filhos, segundo a qual as decisões econômicas são submetidas, não a uma suposta melhoria de produtividade e de competitividade, mas aos valores e às necessidades familiares. O jeito de o agricultor familiar identificar-se como *pequeno*, em muitas de suas falas, reflete o reconhecimento de seu pouco poder competitivo e do lugar subalterno que ocupa na

Roberto José Moreira

hierarquia social. O ser *pequeno* está associado a altos riscos, a incertezas e a impossibilidades – vividos pelos avós, pelos pais e pelo próprio agricultor. Certamente não é a lógica empresarial do lucro e da produtividade, nem a lógica da racionalidade científica que determina as decisões do agricultor familiar.

A nossa categoria interpretativa de codeterminação nos processos sociais permitiu-nos reconhecer o papel da agricultura familiar e seus campos de possibilidade no futuro, bem como reconhecer a particular capacidade da agricultura familiar para agir deliberada e explicitamente a fim de modificar a sua lei, isto é, a sua forma, a sua regulação social e psíquica, como sujeito efetivo de seu agir, reconstruindo-se em formas de associação e cooperação em sindicatos, movimentos sociais, lutas, redes sociais locais e globais, como demonstrado no contexto do Rio Grande do Sul.

Para elucidar as codeterminações, torna-se necessário reconhecer as especificidades da *agricultura* da agricultura familiar no contexto das outras agriculturas, em especial daquelas do agronegócio, bem como a especificidade da *família* da agricultura familiar em relação às outras famílias rurais e urbanas – seu acesso às políticas e aos bens públicos, como educação, moradia, meios de comunicação, saúde, enfim, à construção das condições de sua cidadania.

As precariedades históricas e contemporâneas dos pequenos patrimônios produtivos na ordem competitiva e de famílias pobres na ordem social brasileira conformam ambiências e condições de reprodução sociais precárias e mutantes. São entes econômicos, culturais e politicamente produzidos como seres sociais inferiores nas assimetrias de poderes organizadoras da sociedade brasileira. São subjetiva e

objetivamente produzidos como inferiores no jogo das assimetrias de poderes nacionais³⁸.

Na finalização desta escrita, a Fundação IBGE divulga alguns dados do Censo agropecuário de 2006, permitindo algumas comparações com o de 1995/1996. A manchete jornalística – Muita terra na mão de poucos: Censo revela que acesso ao solo é mais desigual que distribuição de renda no país (ALMEIDA; LINS; PINTO, 2009) – oferece-nos alguns indicadores. No Brasil de 2006, temos 5,175 milhões de estabelecimentos agropecuários distribuídos em 329,9 milhões de hectares, com 820.673 tratores. O pessoal ocupado soma 16,5 milhões. O pessoal temporário soma 11,8 milhões de trabalhadores. É constatada a pouca instrução dos trabalhadores: analfabetos (39,1 %), fundamental incompleto (42,0%), fundamental completo (8,4%), técnico agrícola (2,8%), nível superior (7,3%).

O índice de Gini, medida da concentração dos estabelecimentos (concentração rural), é, no Brasil de 2006, 0,872; em 1995/1996, era 0,856. Um crescimento espantoso de 2,228% do índice de Gini, que já era elevado em 1995/1996.

A matéria jornalística destaca que, “diante dessa concentração, o número de trabalhadores no campo vem diminuindo ano a ano. Em dez anos deixaram de trabalhar nas lavouras 1,163 milhão, correspondente a 18,9% da população ocupada do país em 2006”. “As pequenas propriedades de até dez ha permanecem com 2,7% da área total das fazendas, desde 1985, enquanto as com mais de mil ha concentram mais de 43% da área total”. E continua:

³⁸ Para uma compreensão da ideologia de subsistência como substrato ideológico na formulação de políticas para os agricultores familiares no Brasil, ver Moreira (2007, p. 57-68).

Roberto José Moreira

até na agricultura familiar, que está presente em 84,4% das fazendas, a desigualdade impera. Esses estabelecimentos respondem por apenas 24,3% das áreas das fazendas. Mesmo assim, a agricultura familiar é a principal responsável pelo abastecimento dos itens da cesta básica. Produz 76% da mandioca, 70,5% do feijão e emprega 74,4% dos trabalhadores no campo (ALMEIDA; LINS; PINTO, 2009).

A expansão do papel político da agricultura familiar – o fortalecimento do sindicalismo rural e dos movimentos sociais no campo nos anos 80, desdobrou-se em 1988 na criação do Ministério Extraordinário de Política Fundiária e, posteriormente, do Ministério de Desenvolvimento Agrário, e na implementação de políticas específicas para os setores da agricultura familiar, os agricultores familiares assentados, desde os anos 80 até o período do primeiro governo do presidente Lula. Mas não foi capaz de reverter o movimento histórico de ampliação das desigualdades econômicas, sociais e culturais no campo brasileiro, agora sob a hegemonia do agronegócio. Os dados do Censo agropecuário de 2006 apresentam indicadores preocupantes para o espaço social, político e cultural da agricultura familiar brasileira.

Qual será a mutação, a sexta em nossa configuração, que decorrerá da saída da crise mundial de 2008, ainda não identificada nos processos aqui analisados? Já temos indicações de mais um processo de concentração de mercados e de capitais, provavelmente impondo novas ampliações de escalas, que já se desenham em megafusões globalizadas em 2009.

Espero ter atingido os objetivos desta análise, apesar da finalização nada animadora para a expansão da agricultura familiar, a cidadania no campo e os espaços sociais de vida e reprodução da agricultura na consolidação da democracia e na redução das assimetrias sociais e de poder da nossa sociedade.

Finalizo agradecendo o convite dos organizadores deste Colóquio que, após muito tempo, permitiu-me retornar à casa na qual me formei e me tornei professor pesquisador, em 1973 – experiência profissional infelizmente interrompida por uma cassação branca de meus direitos na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo (USP), em 1976³⁹.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, C.; LINS, L.; PINTO, A. C. (2009). Muita terra na mão de poucos: Censo revela que acesso ao solo é mais desigual que distribuição de renda no país. *O Globo*, Rio de Janeiro, 1º out.2009. Caderno Economia, p.25-26.
- BOURDIEU, P. (1989). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CÂNDIDO, A. (2001). *Os parceiros do Rio Bonito*. 9. ed. São Paulo: Editora 34.
- CASTORIADIS, C. (1999). *O feito e o a ser feito: as encruzilhadas do labirinto V*. Rio de Janeiro: DP&A.
- ELIAS, B. (2004). Perseguição na Esalq partiu de dirigentes. *Revista ADUSP*, out. 2004. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/revista>>. Acesso em: 01, jul, 2007
- ELIAS, N. (1994). *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Zahar.
- ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. (2000). *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar.

³⁹ Ver a matéria “Perseguição na Esalq partiu de dirigentes”, da jornalista Beatriz Elias (2004).

- GRAZIANO DA SILVA, J. G.; GROSSI, M. E.; PORTO, E. B. (2008). (Re)negociações das dívidas agrícolas. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, v.2,n.1. 2008.
- MOREIRA, R. J. (1978). *The accumulation of capital and the subsistence agriculture in Brazil since 1889*. PhD Thesis – Cornell University, New York.
- _____. (1982). A agricultura brasileira: os interesses em jogo no início dos anos 80. *Reforma Agrária*, Campinas, v. 12, n. 6, p. 3-16, nov./dez.
- _____. (1996). Mercado de trabalho rural e parceria: constituição originária e ideologia de subsistência. *Políticas Agrícolas*, México, v. 2, n. 2, p. 150-164.
- _____. (1999a). *Agricultura familiar: processos sociais e competitividade*. Rio de Janeiro: Mauad.
- _____. (1999b). A economia política da sustentabilidade: uma perspectiva neomarxista. In: COSTA, Luiz Flávio de Carvalho; MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (Org.). *Mundo rural e tempo presente*. Rio de Janeiro: Mauad, p. 239-266.
- _____. (2001). Agriculture familiale et assentamentos ruraux: compétitivité, technologie et intégration sociale. In: ZANONI, Magda; LAMARCHE, Hughes (Org.). *Agriculture et ruralité au Brésil: un autre modèle de développement*. Paris: Karthala, p. 189-210.
- _____. (2003). Cultura, política e mundo rural na contemporaneidade. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 113-143, abr.
- _____. (Org.). (2005). *Identidades sociais: ruralidades no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: DP&A.
- _____. (2006). Identidades complexas no pensamento científico sobre comunidades costeiras. In: PRESNO AMODEO, N. B.; ALIMONDA, H. (Org.). *Ruralidades: capacitação e desenvolvimento*. Viçosa: UFV, v. 1. p. 177-199.

Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil

- _____. (2007). *Terra, poder e território*. São Paulo: Expressão Popular. Reimpressão em 2009.
- QUEIROZ, M. I. P. (1973). *Campesinato brasileiro: ensaios sobre civilização e grupos rústicos no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- ROS, C. A. (2006). *As políticas agrárias durante o governo Olívio Dutra e os embates sociais em torno da questão agrária gaúcha (1999-2002)*. 475 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- WILKINSON, J. (2008). *Mercados, redes e valores*. Porto Alegre: UFRGS.

RESUMOS

Introdução: POLÍTICA AGRÍCOLA, DESENVOLVIMENTO RURAL E SUSTENTABILIDADE:

Por um estreitamento dos laços de cooperação entre Brasil e França

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Resumo

Este texto apresenta os eixos de reflexão tomados como base para a concepção do painel sobre política agrícola, desenvolvimento rural e sustentabilidade do “Workshop “Brasil-França: cooperação em ciências agrárias e florestais – o caso da ESALQ/USP e seus parceiros franceses”. Trata-se de um cruzamento de idéias sobre os temas destacados, considerando os trabalhos desenvolvidos ao longo destes últimos anos pelos participantes deste painel. Em grandes linhas, nossa análise se dirige para as mudanças em termos da consideração da sustentabilidade e da multifuncionalidade da agricultura na concepção das políticas agrícolas e dos planos de desenvolvimento rural.

Palavras-chaves : Política agrícola, desenvolvimento rural, sustentabilidade, multifuncionalidade da agricultura e cooperação internacional

Résumé

Ce texte présente les axes de réflexion à la base de la conception de la session sur la politique agricole, le développement rural et la durabilité du Colloque “Brésil-France: coopération en sciences agraires et forestières – le cas de l’Esalq/Usp et de ses partenaires français”. Il s’agit d’un croisement d’idées sur les sujets en question, considérant les travaux développés au cours de ces dernières années par les participants à cette session du colloque. En bref, notre analyse tournera autour des changements en termes de prise en

190

considération de la durabilité et de la multifonctionnalité de l'agriculture dans la conception des politiques agricoles et des plans de développement rural.

Mots clés : Politique agricole, développement rural, la multifonctionnalité de l'agriculture

AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Marc Dufumier

Resumo

Entre todos os setores de atividades econômicas, a agricultura é aquele dos mais frequentemente questionado a propósito das preocupações em promover um “desenvolvimento sustentável” em nossas sociedades. No entanto, é necessário que a agricultura alimente melhor a população mundial, que não cessa de aumentar, como também satisfazer uma demanda crescente de produtos cada vez mais diversificados. Neste âmbito, convém então saber quais são as razões que originam tantos receios e preocupações em torno da agricultura e de que maneira conciliar seu desenvolvimento futuro com o imperativo de garantir “um desenvolvimento sustentável” para nossas sociedades, tais como produção do bem-estar, equilíbrio social, qualidade do meio ambiente, preservação das potencialidades produtivas dos agroecossistemas para as futuras gerações.

Palavras-chaves: desenvolvimento sustentável, agroecologia, agricultura familiar

Résumé

De tous les secteurs d'activités économiques, l'agriculture est l'un des plus fréquemment questionné en relation avec le souci

Resumos

de promouvoir un développement plus « durable » au sein de nos diverses sociétés. Mais il lui faudra néanmoins nourrir toujours mieux une population mondiale sans cesse croissante et satisfaire une demande accrue en produits de plus en plus diversifiés. La question se pose donc de savoir quelles sont les raisons pour lesquelles l'agriculture suscite aujourd'hui tant d'inquiétudes et comment il serait possible de concilier son développement futur avec le souci de garantir un « développement durable » de nos sociétés : production de bien-être, équité sociale, qualité de l'environnement, préservation des potentialités productives des agro-écosystèmes pour les générations futures, etc.

Mots clés : développement durable, agro-écologie, agriculture familiale

A INCORPORAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS E RURAS NA FRANÇA

Bernard Roux
Jean Pierre Boinon

Resumo

Ao longo dos últimos vinte anos, a política agrícola francesa sofreu importantes modificações, com a liberalização e globalização dos mercados e com a injunção da consideração do novo referencial de desenvolvimento sustentável. No nível europeu, as tensões orçamentárias ligadas ao financiamento da PAC e, ao nível nacional, a contestação do modelo de agricultura produtivista levaram os governos a introduzir a dimensão ambiental nos compromissos econômico e social do desenvolvimento agrícola em vigor até então. Este trabalho propõe estudar como foram produzidas as modificações da política agrícola que dizem respeito ao desenvolvimento sustentável. Para tal, a abordagem institucionalista é empregada, o que permite considerar as decisões políticas

como um resultado de negociações e compromissos entre atores sociais implicados, tomando em conta os conflitos de interesses, de idéias e de poder no seio de arenas mais ou menos visíveis. O estabelecimento de compromissos consiste na elaboração de novos elementos de políticas em processos nos quais o Estado constitui um ator determinante.

Palavras chaves: desenvolvimento sustentável, política agrícola, França, institucionalismo histórico. JEL classificação: Q01; Q18

Résumé

Au cours des vingt dernières années, la politique agricole en France a subi d'importantes modifications, avec la libéralisation et la globalisation des marchés, et avec l'injonction de prendre en compte le nouveau référentiel de développement durable. Au niveau européen, les tensions budgétaires liées au financement de la PAC et au niveau national, la contestation du modèle d'agriculture productiviste, ont conduit les gouvernements à introduire la dimension environnementale dans le compromis économique et social du développement agricole en vigueur jusqu'alors. La présente communication se propose d'étudier comment ont été produites les modifications de la politique agricole qui concernent le développement durable. On utilisera l'approche institutionnaliste, qui considère les décisions politiques comme résultats de négociations et de compromis entre les acteurs sociaux impliqués et qui prend en compte les conflits d'intérêts, d'idées et de pouvoir, au sein d'arènes plus ou moins visibles, l'aboutissement des compromis étant l'élaboration d'éléments nouveaux de politiques dans un processus où l'Etat demeure un acteur déterminant.

Mots clés: développement durable; politique agricole; France; institutionnalisme historique. JEL classification: Q01; Q18

**A APLICAÇÃO DE MEDIDAS AGROAMBIENTAIS NA
FRANÇA: UM SUBSÍDIO MASCARADO PARA A
AGRICULTURA OU/E UMA REMUNERAÇÃO POR
SERVIÇOS AMBIENTAIS?**

Jean-Claude Jauneau

Resumo

As medidas agroambientais (mesures agri-environnementales, MAE) repousam sobre uma adesão voluntária do agricultor que, assinando um contrato, engaja-se em adotar ou prosseguir práticas agrícolas favoráveis ao meio-ambiente, em troca de uma remuneração (geralmente por hectare). A história da implantação, sob impulso da União Europeia, das MAE na França mostra um real reforço deste instrumento, que pode ser aplicado conforme dois tipos de abordagem: territorial ou massal. Se os MAE são um êxito em matéria de realização, seu impacto é muito discutível enquanto resultado em termos de mudanças de práticas e de evolução favorável do meio-ambiente. As frágeis eficácia e eficiência do programa devem ser associadas ao caráter ambíguo de seus objetivos, à ausência de continuidade das políticas implantadas, bem como à sua insuficiente focalização, notadamente no que se refere a outras políticas e outros instrumentos, regulamentares em particular, que podem ser mobilizados em favor dos mesmos objetivos de melhora das relações entre agricultura e meio-ambiente.

Palavras-chaves: medidas agroambientais, política agrícola, contratos territoriais

Résumé

Les mesures agri-environnementales (M.A.E) reposent sur une adhésion volontaire de l'agriculteur pour signer un contrat qui, en échange d'une rémunération (généralement à l'hectare), l'engage vers une adoption ou une poursuite de pratiques

agricoles favorables à l'environnement. L'histoire de la mise en place, sous l'impulsion de l'Union Européenne, des M.A.E en France, montre une réelle montée en puissance de cet outil, qui peut être appliqué selon 2 types d'approche : territoriale ou massale. Si les M.A.E sont une réussite en matière de réalisation, leur impact est très discutabile en termes de changements de pratiques et d'évolution favorable de l'environnement qui devraient en résulter. Les faibles efficacité et efficience du programme sont à relier au caractère ambigu de ses objectifs, au manque de continuité des politiques mises en place ainsi qu'à leur insuffisant ciblage en particulier par rapport à d'autres politiques et d'autres outils, réglementaires notamment, qui peuvent être mobilisés en faveur des mêmes objectifs d'amélioration des relations entre agriculture et environnement.

Mots clés: mesures agri-environnementales, politique agricole, contrats territoriaux

POLÍTICA AGRÍCOLA NO BRASIL

Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros

Resumo

Analisar a política agrícola no Brasil envolve uma multiplicidade de aspectos tendo em vista seus múltiplos objetivos e instrumentos. Do ponto de vista atual, considerando o conjunto de temas que preocupam a sociedade moderna, o objetivo maior da política agrícola seria, em síntese, contribuir para que seu desempenho colabore para o desenvolvimento econômico e social do país, (a) promovendo o acesso da população à alimentação, às fibras e energia e (b) gerando divisas que atenuem as restrições externas, ao mesmo tempo (c) assegurando condições satisfatórias de vida e perspectivas de progresso socioeconômico aos produtores rurais, (d)

Resumos

mediante uso sustentável dos recursos naturais. Posto isso, fica claro que a atividade agropecuária precisa constituir-se num modelo de negócio que produza todos esses resultados.

Palavras-chave: Política Agrícola, Desenvolvimento Econômico e Social

Résumé

L'analyse de la politique agricole au Brésil implique de nombreux aspects si l'on prend en compte ses multiples objectifs et instruments. Actuellement, en considérant l'ensemble des thèmes qui préoccupent la société moderne, l'objectif central de la politique agricole serait, de manière synthétique, de contribuer au développement socioéconomique du pays, en ce qui concerne notamment : a. la promotion de l'accès de la population à l'alimentation, aux fibres et à l'énergie ; b. l'obtention de devises pour équilibrer la balance commerciale ; c. la garantie de conditions de vie satisfaisantes et de perspectives de progrès socioéconomique pour les producteurs ruraux ; d. l'utilisation durable des ressources naturelles. Pour ce faire, il est clair que l'activité agricole doit se constituer selon un modèle d'entreprise susceptible de produire tous ces résultats.

Mots clé : Politique agricole, développement économique et social

UMA VISÃO DO PAPEL DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Roberto José Moreira

Resumo

A compreensão das condições de possibilidades da agricultura familiar brasileira na contemporaneidade requer que estejamos atentos à complexidade do tema e à totalidade dos processos sociais que conformam e estruturam o campo de ação da

agricultura familiar brasileira. Como categoria analítica, visualizo o espaço social da agricultura familiar – econômico, cultural e político – como restrito e em constante mutação. A compreensão desse espaço social – e de seus processos de mutação – possibilitar-nos-à refletir sobre os possíveis papéis da agricultura familiar no século XXI. Tal abordagem focaliza as relações das formas sociais da agricultura familiar com o ambiente agrícola e agrário brasileiro, incluindo suas possibilidades mercantis, e as relações rural-urbanas e local-globais que configuram os espaços sociais de vida e reprodução camponesa na consolidação da democracia e na redução das assimetrias sociais e de poder da nossa sociedade – seus principais papéis na contemporaneidade.

Palavras-chave: Agricultura familiar, Competitividade, Cultura, Ruralidade.

Résumé

La compréhension des conditions et possibilités de l'agriculture familiale brésilienne à l'époque actuelle requiert que nous soyons attentifs devant la complexité du sujet et la totalité des processus sociaux qui conforment et structurent le champ d'action des agriculteur familiaux. En tant que catégorie analytique, l'agriculture familiale occupe un espace social – économique, culturel et politique – étroit et instable. La compréhension de cet espace social – et de ses processus de mutation – nous permet de réfléchir sur les perspectives possibles pour l'agriculture familiale au XXI^e siècle. Cette approche souligne les rapports des formes sociales de l'agriculture familiale dans le contexte agraire et agricole brésilien, y compris les possibilités marchandes, et les rapports entre le rural et l'urbain et entre le local et le global qui configurent les espaces sociaux de vie et de reproduction paysanne . À une période de consolidation de la démocratie,

Resumos

l'agriculture familiale dans le Brésil contemporain joue un rôle central pour la réduction des inégalités sociales et l'équilibre du pouvoir dans notre société.

Mots clé : Agriculture familiale, compétitivité, culture, ruralité

Sobre os autores

Bernard Roux- bernard.roux@agroparistech.fr

Pesquisador Associado ao Centre d'Economie et Sociologie Appliquées à l'Economie et aux Espaces Ruraux - CESAER localizado em Dijon, na França.

Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros- gscbarro@esalq.usp.br

Professor Titular e Coordenador Científico do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA da ESALQ/USP.

Jean-Claude Jauneau- jauneau@isara.fr

Professor e Pesquisador da Ecole d'Ingénieurs en Alimentation, Agriculture, Environnement et Développement Rural – ISARA, Lyon/França.

Jean-Pierre Boiron- jp.boiron@enesad.fr

Professor e Pesquisador na ENESAD - Établissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon/França e membro do CESAER - Centre d'Economie et Sociologie Appliquées à l'Economie et aux Espaces Ruraux em Dijon/França.

José Leonardo de Moraes Gonçalves- jlmgonca@esalq.usp.br

Coordenador do Workshop em 2009 e Chefe do Depto de Ciências Florestais da ESALQ/USP.

Resumos

Marc Dufumier- dufumier@agroparistech.fr
Professor Catedrático de Agricultura Comparada e
Desenvolvimento Agrícola AgroParisTech, Paris/França.

Paulo Eduardo Moruzzi Marques- pmarques@esalq.usp.br
Professor Pesquisador do Departamento de Economia,
Administração e Sociologia e do Programa de Pós-Graduação
Interunidades (ESALQ e CENA) em Ecologia Aplicada da
Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da
Universidade de São Paulo (ESALQ/USP).

Roberto José Moreira- moreirarobertojose@gmail.com
PhD em Economia pela Cornell University, Professor
Associado II da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
com atuação no Programa de Pós-graduação de Ciências
Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade/Programa/CPDA.