

CONCEPÇÕES E MODELOS AGRÁRIOS EM CONCORRÊNCIA NA GESTÃO FUNDIÁRIA DA FRANÇA: questões oportunas para refletir sobre o caso brasileiro.

Clémentine Antier

AgroParisTech

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Universidade de São Paulo (USP)

CONCEPÇÕES E MODELOS AGRÁRIOS EM CONCORRÊNCIA NA GESTÃO FUNDIÁRIA DA FRANÇA: questões oportunas para refletir sobre o caso brasileiro

Resumo: Este artigo apresenta uma discussão sobre a gestão dos recursos fundiários na França, considerando o papel e funcionamento de seu principal instrumento, as Sociedades de Ordenamento Fundiário e Assentamento Rural (*Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*, SAFERs). Concebido no processo de modernização da agricultura francesa, tal instrumento contribuiu profundamente com os objetivos da política agrícola, intervindo no mercado fundiário sob a orientação produtivista da época. Atualmente, as SAFERs passam por um processo de transição, provocando intenso debate sobre sua pertinência e papel. Assim, distintas correntes de pensamento podem ser identificadas neste campo de debate, cuja efervescência pode ser rica em ensinamentos para a reflexão sobre o caso brasileiro.

Palavras-chave: Gestão fundiária, política agrícola, ordenamento territorial, desenvolvimento rural, sustentabilidade, multifuncionalidade da agricultura.

COMPETITIVE CONCEPTIONS AND AGRARIAN MODELS IN FRENCH LAND MANAGEMENT: Important issues to discuss about the Brazilian reality.

Abstract: This paper discusses the management of land resources in France, regarding the role and function of its main instrument, Land Management and rural settlement Societies (*Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*, SAFERs). This instrument, planned in the modernization process of French agriculture, greatly contributed to the agricultural policies' goals, interfering in the land market under the productivity vision of that time. Nowadays, the SAFERs are in a transition period, instigating an intense debate about their real role and function, where different streams can be identified. The richness of this debate can bring insights full of knowledge to reflect about the Brazilian case.

Keywords: Land management, agricultural policy, territory planning, rural development, sustainability, agriculture's multifunctionality.

Recebido em: 23.09.2010. Aprovado em: 09.04.2011.

1 INTRODUÇÃO

O fundiário pode ser definido como “o conjunto das relações sociais entre os homens para o acesso e o controle da terra e a gestão dos recursos naturais”. (COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT, 2008). Em meio rural, a terra constitui um suporte para a produção agrícola e objeto de extração de produtos naturais, mas pode ser igualmente um meio para múltiplos usos, desde a moradia ao lazer. Para os agricultores, qualquer que seja sua orientação econômica, a terra é essencial para a realização de sua produção.

Em razão do solo ser um fator de produção raro e não reproduzível, existe uma forte competição para o acesso a este recurso, em termos tanto individuais quanto sociais. Com efeito, modelos econômicos, técnicos e filosóficos antagônicos concorrem pelo uso da terra.

As políticas fundiárias definem os direitos sobre a terra e a maneira de administrá-los, organizando a distribuição deste recurso natural entre os diferentes atores. Refletem o modelo de desenvolvimento rural e agrícola escolhido em determinada sociedade, que é fundado na estrutura fundiária específica de cada país e, notadamente, nas relações de força entre os atores implicados. Procurando conciliar interesses diversos, estas políticas devem, em princípio, permitir o acesso ao solo à população para produzir, para se alimentar e para residir. Também são elementos chave da proteção ambiental, da gestão dos recursos naturais e, por consequência, das estratégias de desenvolvimento sustentável.

A distribuição da terra entre os diferentes modelos de produção existentes em determinado país constitui uma das questões mais fundamentais da gestão fundiária. Estes modelos se definem em razão das técnicas de produção, orientação econômica e estrutura social das unidades de produção. Nesta ótica, os instrumentos de gestão fundiária se revelam poderosos meios para orientar a produção agrícola.

As estruturas fundiárias são próprias de cada país; França e Brasil apresentam traços muito distintos, entretanto os dois países possuem instrumentos de gestão fundiária destinados a modificar ou reorientar a distribuição da terra.

Fruto de uma reflexão desenvolvida graças aos acordos de cooperação universitária franco-brasileira envolvendo a ESALQ/USP e AgroParisTech, este artigo visa discutir a evolução em torno dos instrumentos de gestão fundiária na França com vistas a contribuir com o debate brasileiro sobre a questão. Nesta perspectiva, trata-se de questionamentos quanto aos modelos agrários e às concepções de agricultura em debate, cujas implicações dizem respeito ao papel da gestão fundiária nas sociedades contemporâneas. Convém mencionar aqui que o espaço público de debate parlonsagriculture.com, criado em 2009 na

França pelo Ministério da Agricultura, Alimentação e Pesca, constituiu uma fonte de dados maior para esta reflexão sobre as concepções em concorrência sobre a agricultura e sobre o papel do Estado na gestão dos recursos fundiários.

2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO FUNDIÁRIA NA FRANÇA

Nesta parte do texto, nossa intenção consiste em discutir os instrumentos de gestão do fundiário para assegurar uma distribuição mais adequada da terra. Na França, o principal dispositivo com este objetivo é aquele das Sociedades de Ordenamento Fundiário e Assentamento Rural (*Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural*, SAFERs). Nesta medida, este texto dirige seu foco para iluminar sua história, características e funcionamento. Desta forma será possível, em seguida, analisar as diferentes correntes de pensamento sobre este instrumento, bem como os aspectos mais relevantes do debate atual em torno das SAFERs.

Estas últimas foram criadas na década de 1960 para, de uma parte, estabilizar o mercado fundiário e torná-lo mais transparente e, de outra parte, orientar a agricultura francesa com vistas a aumentar sua produtividade. Assim, as SAFERs foram dotadas de poderes e de diferentes meios para atuar sobre o nível de preços e para assegurar terras para os agricultores considerados socialmente na época como capazes de aumentar a produtividade: jovens que desejavam se instalar na agricultura e, notadamente, jovens agricultores motivados em expandir suas unidades altamente produtivas. Oportuno lembrar que esta orientação foi sustentada por um forte consenso sociopolítico.

Este alinhamento consensual pode ser interpretado a partir de um olhar para o quadro do final da segunda guerra mundial, quando a França apresentava 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. Em razão de um diagnóstico de 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 uma reforma das estruturas, para a qual a intervenção no mercado fundiário é fundamental. Esta escolha política de modernização produtivista se fundamentou em ampla cooperação entre o Estado e uma fração importante da profissão agrícola, representada notadamente por jovens agricultores — originários de regiões nas quais predominava uma pequena agricultura familiar — pertencentes ao Centro Nacional dos Jovens Agricultores (CNJA), criado em 1954. Portanto, o governo De Gaulle se apoia vigorosamente sobre a

CNJA para elaborar as Leis de Orientação Agrícola (LOA) de 1960 e 1962, que retomam os objetivos do Tratado de Roma: inserir a agricultura numa dinâmica de mercado, mantendo de toda forma explorações familiares distribuídas pelo conjunto do território. (ROUX; BOINON, 2010). Com este fim, a intervenção no mercado fundiário, enquanto meio de reformar as estruturas, inscreve-se no propósito de concentrar nas unidades médias o conjunto das ações das políticas agrícolas.

Assim, a política fundiária se revelou um meio eficaz para, de um lado, a reestruturação da sociedade hierárquica da França rural até os anos cinquenta e, de outro lado, o estímulo ao aumento da produção agrícola. Deste modo, as SAFERs desempenharam um papel muito importante na redistribuição de terras agrícolas para as categorias de agricultores que correspondiam a um perfil profissional fundado em critérios definidos pelas mencionadas Leis de Orientação Agrícola dos anos 1960, propulsoras do processo de modernização da agricultura. Desta maneira, a unidade de produção favorecida por esta bússola da política agrícola foi um estabelecimento familiar, podendo empregar dois membros da família em tempo integral, de tal maneira que o grupo familiar pudesse subsistir e se reproduzir sem que fossem necessárias rendas exteriores. Este estabelecimento agrícola, para ser “viável” e assegurar uma remuneração comparável àquelas das outras camadas sociais “médias” urbanas (propósito associado ao objetivo político de paridade econômica e social), devia dispor de uma dimensão econômica suficiente. Nesta perspectiva, foi instituída uma “superfície mínima de instalação” (SMI), definida para cada microrregião do país, abaixo da qual não se podia esperar nenhum apoio da política agrícola. Aqueles que não dispunham desta superfície eram levados a antecipar sua aposentadoria, caso fossem idosos, graças à instauração de uma indenização vitalícia para abdicar da agricultura (IVD). Esta aqui era reservada àqueles que arrendassem ou vendessem suas terras a agricultores que se instalavam ou cresciam, chegando assim a atingir a superfície mínima exigida (com vistas a tal “viabilidade”), o que foi uma tarefa fundamental das SAFERs. (RÉMY, 2004). Portanto, estas últimas constituíram uma ferramenta crucial para a gestão fundiária, distribuindo terras e favorecendo modalidades de atividades agropecuárias de modo a permitir efetivamente a impulsão de certa lógica de desenvolvimento socioeconômico, amplamente aceita pela sociedade francesa de então.

Com efeito, as SAFERs detinham consistentes poderes, que são objeto de debate nos dias de hoje. As demandas crescentes por reorientação das políticas públicas de desenvolvimento rural implicam na rediscussão do papel das SAFERs. De fato, são questionadas suas funções, modo de ação e adaptação ao contexto socioeconômico atual.

Antes de examinar este campo de debates, convém observar com mais detalhes suas características. Quanto à estrutura e missões, as SAFERs são sociedades com responsabilidade limitada, sob a supervisão dos Ministérios da Agricultura e das Finanças, sem fins lucrativos, cujo objetivo consiste em garantir o interesse geral no âmbito fundiário. Os conselhos de administração das SAFERs incorporam representantes dos poderes municipais, dos sindicatos de agricultores e dos principais agentes econômicos do setor agrícola (empresas, bancos, entre outros).

Inscritas nas referidas Leis de Orientação Agrícola, precisamente naquela promulgada em 5 de agosto de 1960, as SAFERs se revestiram dos objetivos da política para a agricultura da época, voltados no essencial para o aumento da produtividade a fim de garantir segurança alimentar (no sentido de assegurar aos consumidores um abastecimento estável de alimentos nos mercados com preços acessíveis). É verdade que estes objetivos consideravam simultaneamente que o nível de vida dos agricultores deveria atingir uma paridade com o cidadão urbano. Como sugere Jacques Rémy (2004), esta política produtivista, apesar de tudo, permitiu a preservação de certo modelo de agricultura familiar. Esta perpetuação, sob condição de modernização acelerada, tornou-se possível graças aos apoios dos quais se beneficiaram aqueles que puderam se engajar na via do desenvolvimento agrícola. Tratou-se de uma conquista de jovens agricultores que acreditaram em sua capacidade de transformação modernizadora nos campos político e científico.

Convém também insistir que esta política teve ampla aceitação, inclusive sendo lembrada como caso raro de orientação da modernização agrícola que tenha contado com a participação dos agricultores. Esta última foi possível graças à emergência de um movimento modernizador no âmbito da juventude do mundo agrícola da época. De fato, como sugere Marcel Marloie (1994), a Juventude Agrícola Católica (*Jeunesse agricole catholique*, JAC) desempenhou um papel fundamental na transformação do sindicalismo agrícola desde os anos 1950 (assumindo a direção do CNJA), o que impulsionou a modernização da agricultura num modelo de políticas públicas em co-gestão (Estado e sindicalismo agrícola). Deste modo, este autor estima que a França seja um dos poucos países nos quais os agricultores puderam participar da definição e implantação das políticas que lhes diziam respeito.

Neste quadro, as SAFERs se inscreveram nesta perspectiva de modernização, sua finalidade consistindo em reorganizar os estabelecimentos agrícolas para desenvolver uma agricultura produtiva. Outros instrumentos complementavam suas ações, tais como aqueles de apoio financeiro para a reestruturação ou ampliação das unidades produtivas ou aqueles destinados a favorecer a

aposentadoria precoce de parte dos agricultores (RÉMY, 2004), como mencionado acima.

No plano das ferramentas de gestão do fundiário no âmbito das SAFERs, é oportuno retomar aqui a função principal que orienta suas ações. Trata-se de favorecer o cumprimento dos objetivos da política agrícola com a destinação adequada das terras em meio rural.

Deste modo, as SAFERs estimam o “justo valor” dos bens e das terras agrícolas a fim de fornecer uma referência oficial de preços que seja favorável a um desejado desenvolvimento agrícola e rural, freando a especulação fundiária. Por outro lado, elas realizam operações de compra, venda, gestão e desenvolvimento. Para tal, são informadas de cada intenção de venda de terra agrícola, apresentando publicamente os preços de referência.

Ademais, as SAFERs possuem a prerrogativa de poder comprar estas terras para, em seguida, vendê-las aos agricultores, comunidades locais, instituições públicas ou particulares cujos projetos sejam adequados aos objetivos de sua missão. Nesta perspectiva, dispõem de três ferramentas principais: a aquisição amigável; o direito de preempção e; a gestão temporária de recursos fundiários.

Quanto ao direito de preempção, as SAFERs são sistematicamente informadas sobre os projetos de venda de imóveis rurais e podem, em razão deste direito que lhe confere preferência de compra, adquiri-los. Desta maneira, são capazes de direcionar a transação para projetos mais condizentes com os planos de desenvolvimento local para a manutenção do uso agrícola do estabelecimento, para impedir uma escalada dos preços ou para proteger o meio-ambiente. Em princípio, este direito se funda na ideia de evitar uma excessiva concentração das terras nas mãos de poucos privilegiados de cada região.

Em termos da gestão temporária das terras, as SAFERs podem, durante um período transitório, conceder os bens adquiridos por meio de contratos específicos, com os quais podem obter uma renda desta cessão. No final do período retomam os imóveis, que podem ser destinados àqueles contratantes, no caso de uma avaliação positiva de seu uso. Com efeito, esta retenção provisória de terras se justifica por diversas razões: trata-se, notadamente, de um período para identificar projetos apropriados de uso do imóvel, para realizar melhorias nas condições de exploração ou ainda para manter a paisagem rural.

De fato, as ações das SAFERs são legalmente limitadas à compra e à revenda de recursos fundiários. No caso destes contratos, que podem ser de arrendamento, trata-se, acima de tudo, de um meio para preservar a terra agrícola. Neste caso ou naquele de remodelamento dos estabelecimentos, as SAFERs podem estocar as terras até no máximo cinco anos.

Deste modo, aproximadamente 80.000 ha de terras rurais são comprados e vendidos todos os anos pelas SAFERs, o que equivale a 23% das áreas

colocadas em transação no mercado fundiário. Deste tanto, 87% das terras são novamente destinadas ao uso agrícola, das quais 38% são revendidas para a instalação de jovens agricultores. Portanto, elas dirigem mais da metade das terras em suas mãos para a ampliação dos estabelecimentos existentes. Em todo caso, convém notar que 37% daquelas novas instalações em torno de suas operações ocorrem fora do quadro familiar. Estes números mostram que este instrumento desempenha um papel muito importante no acesso à terra para aqueles que não possuem herança fundiária¹.

Atualmente, o funcionamento das SAFERs é objeto de muitas críticas. Estes descontentamentos foram particularmente manifestos nos debates promovidos no âmbito do fórum *on-line* “*parlonsagriculture.com, le Grand Débat*”, iniciado em setembro de 2009 pelo Ministério da Agricultura, Pesca e Alimentação. Tratou-se, no quadro de preparação de um projeto de lei (ligado à modernização agrícola), de um fomento à expressão da opinião pública, que alimentou a reflexão de grupos formados por especialistas. Neste fórum online, os temas debatidos foram diversos, reunindo interessados do mundo agrícola e rural, mas também cidadãos. Junto com os comentários, propostas e críticas, estes participantes puderam eleger as ideias que consideravam como mais relevantes. Em razão do conteúdo e do número de indicações, estas últimas foram analisadas notadamente por categoria dos participantes.

Como mencionado acima, a elaboração deste artigo se fundamentou, em grande medida, no processo de sistematização e análise destas propostas, que contou com a participação da autora, Clémentine Antier, e cuja responsabilidade coube ao *Secrétariat général du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche - Délégation à l'information et à la communication (DICOM)*. No tema da “agricultura sustentável e território”, a estrutura e funcionamento das SAFERs foram profundamente debatidos. As manifestações em favor de mudanças foram numerosas, revelando com nitidez as matizes das diferentes posições.

Em primeiro lugar, as SAFERs, cuja gestão está sob a responsabilidade de conselhos administrativos formados por representantes do Estado e do mundo agrícola e rural, são consideradas estruturas muito vulneráveis a pressões. Em particular, este tipo de crítica se dirige aos sindicatos majoritários dos agricultores (vinculados à Federação Nacional dos Sindicatos de Produtores Agrícolas, FNSEA²), observando que os sindicatos minoritários nem sempre são representados: notadamente, a Confederação Camponesa (*Confédération Paysanne*), segunda maior estrutura de representação dos agricultores franceses. Nesta medida, haveria pouca permeabilidade para a consideração de interesses sociais mais amplos.

Por outro lado, o sistema de financiamento das SAFERs requer operações constantes de venda (apesar das subvenções públicas anuais para cobrir as despesas administrativas), que alimentam as possibilidades de compra. Nestas circunstâncias, os critérios de seleção dos candidatos à compra nem sempre respeitam o espírito que norteia sua existência, ou seja, aquele de favorecer um maior equilíbrio social na distribuição das terras rurais.

Neste fórum, algumas críticas também se endereçaram ao distanciamento das SAFERs das realidades mais locais. Nesta perspectiva, estes críticos advogam maior privilégio aos projetos formulados em microescala em detrimento daqueles em grande escala.

De toda maneira, é claro que as SAFERs foram um instrumento decisivo e eficaz no contexto dos anos 1960, quando se guiaram pelo fomento da agricultura intensiva, de acordo com as Leis de Orientação Agrícola da época. Na medida em que o modelo produtivista passa a ser fortemente contestado, as SAFERs tornam-se um meio de intervenção em questão. Trata-se, portanto, do desafio atual: promover sua adaptação às mudanças sociopolíticas dos últimos anos.

3 A GESTÃO DO FUNDIÁRIO EM QUESTÃO

Como foi visto, as SAFERs foram concebidas e criadas para acelerar a modernização agrícola francesa, favorecendo um modelo de agricultura familiar produtivista. Trata-se de uma intervenção política forte, com intenso vínculo com os objetivos da política agrícola comum europeia (PAC).

Se a gestão do recurso fundiário constitui um campo preferencial de concorrência entre modelos de produção agrícola, a crescente contestação da orientação produtivista e a transição para outras soluções tornam tais disputas ainda mais acirradas. Nesta parte do texto, nosso objetivo consiste em discutir tal campo de controvérsias, a partir de uma interpretação das principais correntes implicadas no debate. Centralizam-se, aqui, as questões em torno das noções de modernidade, de produtividade e de funções desempenhadas pela agricultura.

Efetivamente, os instrumentos de gestão do fundiário são concebidos em meio a um campo de disputas e produção de ideias sobre a atividade agrícola e a ruralidade, cujos sentidos se forjam no debate atual sobre as potencialidades do rural como espaço de reformas sociais de cunho integrativo e como base para repensar a qualidade de vida na contemporaneidade (FERREIRA, 2002). Assim, uma interpretação sobre estas perspectivas de mudança deve, do nosso ponto de vista, procurar se fundamentar sobre as lógicas, hierarquias e valores deste campo de elaboração de ideias e de controvérsias.

Considerando as intensas críticas endereçadas às SAFERs, podemos levantar como ponto central nestas insatisfações, as questões sobre o grau de intervenção do Estado e o modelo desejado para a agricultura e para o meio rural. Assim, é possível identificar três correntes fundamentais em torno do debate sobre a política fundiária, que podem ser designadas como liberal-produtivista, intervencionista-produtivista e intervencionista-multifuncional, ancorada na ideia de multifuncionalidade da agricultura.

A tipologia proposta por Philippe Lacombe (2002) é muito elucidativa para percorrer este campo de debate. Os cenários futuros apresentados pelo autor para uma prospecção sobre as evoluções e sobre as opções oferecidas para a agricultura francesa proporcionam um panorama amplo para análises em torno das políticas públicas.

No caso da corrente liberal-produtivista, o cerne de sua visão consiste na ideia de que a agricultura deva cada vez mais se orientar plenamente pelos mecanismos do mercado competitivo, tal como o conjunto da economia. Desta maneira, a política agrícola deve abandonar a proteção da agricultura e reduzir consideravelmente seus custos, com o fim dos subsídios, com o retorno aos preços de mercado e com a abertura à concorrência internacional. Esta perspectiva se associa com uma ordem industrial (LACOMBE, 2002) na qual, diante da acirrada competição internacional, o papel da agricultura consistiria em se tornar ainda mais produtiva a fim de ser capaz de conquistar mercados graças à oferta de matéria-prima agrícola com preços os mais baixos possíveis. Trata-se de levar adiante uma corrida incessante pela produtividade em ambiente de severa competição individualista. Nestas circunstâncias, a concentração das terras agrícolas nas mãos de poucos, com proporcional diminuição do pessoal ocupado na agricultura, pode ser apontada como uma consequência previsível.

A partir do ponto de vista liberal-produtivista, os questionamentos dirigidos às SAFERs se referem ao seu modo de funcionamento, julgado como um intervencionismo fundado em critérios políticos, quando não em favoritismos injustificáveis. Por outro lado, as consequências de sua ação são igualmente colocadas em questão: está em causa, aqui, o controle sobre o preço da terra, com o qual não ocorre a mesma dinâmica que outros ativos de mercado. O modelo subjacente que orienta esta crítica supõe que o livre mercado de terras agrícolas pode conduzir a resultados mais coerentes e adequados do que aqueles produzidos pela ação das SAFERs.

Com efeito, esta perspectiva coloca em xeque o modelo agrícola implantado ao longo da modernização francesa, que preservou um tipo de exploração familiar e permitiu, apesar de tudo, a sobrevivência de uma pluralidade de sistemas

(RÉMY, 2004). De fato, a orientação liberal-produtivista leva à obediência de uma lógica muito favorável ao setor industrial na órbita da agricultura, com a subordinação desta última a um esquema radical de integração vertical.

Considerando a intervenção pública no mercado fundiário como essencial para orientar o desenvolvimento da agricultura, os intervencionistas se opõem frontalmente contra a perspectiva acima. Para estas correntes, a preservação de modelos agrícolas construídos em termos sociopolíticos e de preços da terra acessíveis aos agricultores dependem de dispositivos públicos de controle do fundiário. Porém, é possível identificar duas vertentes intervencionistas no caso francês: aquela orientada pelo produtivismo e aquela que privilegia uma abordagem multifuncional da agricultura.

No primeiro grupo, ainda parece viva a memória e a defesa do modelo de agricultura privilegiado desde os anos 1960. Trata-se daquele estabelecimento agrícola familiar equipado e muito produtivo, tal como lembrado acima. De fato, as SAFERs foram concebidas para sustentar e difundir este modelo, com o controle do mercado fundiário e com suas interferências na compra e venda das terras. Mas se o arcabouço da política de modernização agrícola foi muito eficaz para aumentar a produtividade da agricultura francesa, seus desgastes sociais e ambientais levam justamente às duras contestações do produtivismo.

Seja como for, esta corrente intervencionista justifica sua posição pelo impulso que a agricultura francesa conheceu nos últimos 50 anos, considerando com pouca profundidade as demandas por uma “agricultura sustentável”. Nesta ótica, a salvaguarda de um “modelo agrícola europeu”, produtivista, exige uma forte sustentação dos poderes públicos, com poucas mudanças no conjunto de dispositivos implantados ao longo do processo de modernização da agricultura francesa.

Enfim, a defesa de uma ampliação de critérios para a tomada de decisão no que se refere à intervenção fundiária funda a corrente inspirada nas ideias em torno da multifuncionalidade da agricultura. A propósito, a produção acadêmico-científica brasileira já permite conhecer com bom alcance os principais aspectos em torno desta noção. (CARNEIRO; MALUF, 2003; CAZELLA; BONNAL; MALUF, 2009). Nesta perspectiva multifuncional da agricultura, não basta produzir para que a terra atinja completamente sua função socioambiental; os sistemas produtivistas deixam, neste terreno, muito a desejar.

De fato, é possível considerar que a questão agrária ganha, nos últimos anos, novos contornos em termos de relevância histórica e legitimidade política. Nesta ótica, aos desafios de corrigir desequilíbrios sociais do passado são adicionadas novas expectativas em termos de incorporar nesta

equação as variáveis da preservação ambiental, da produção de energia renovável, da oferta de alimentos saudáveis, entre outras.

A ideia de multifuncionalidade da agricultura permite reunir este conjunto de aspirações para identificar a corrente de pensamento que defende uma nova postura para as SAFERs. A propósito, as novas missões destas últimas já incorporam a ideia segundo a qual a gestão das terras agrícolas e do espaço rural deve estar associada ao respeito ao meio-ambiente e ao desenvolvimento local. Assim, uma gestão sensata neste âmbito supõe atualmente que, além da produção agrícola, as decisões em torno da destinação das terras devam considerar questões como biodiversidade, qualidade da água, zelo com as paisagens, vivacidade dos tecidos rurais e geração de atividades.

Este ponto de vista é defendido notadamente pela Confederação Camponesa, para quem a intervenção pública na gestão do fundiário em favor das pequenas e médias estruturas de produção é indispensável para enfrentar as desigualdades sociais e os problemas ambientais. Vinculada à Via Campesina, esta confederação sindical dos agricultores é minoritária na França, mas consegue em muitas ocasiões despertar o debate social em torno especialmente da agricultura, ruralidade e alimentação de maneira muito consistente e criativa. (MORUZZI MARQUES; BLEIL, 2000).

Por outro lado, a insatisfação com a gestão produtivista do fundiário tem provocado a emergência de inéditas iniciativas cidadãs, tais como aquela promovida pela associação *Terre de Liens* (designação que leva a pensar nos laços sociais, culturais ou territoriais em torno da terra³). Considerando que o acesso à terra tornou-se um freio à perenidade ou implantação de atividades rurais e agrícolas respeitadas do meio-ambiente, a associação criou um dispositivo de investimento solidário que permite dirigir a coleta de poupanças individuais para a aquisição de terras, destinadas à instalação ou à preservação de projetos agrícolas e rurais sustentáveis⁴. Soluções desta natureza permitem pensar que a gestão pública do fundiário poderia se valer de uma participação social efervescente.

4 CONCLUSÃO

Este artigo permite, em primeiro lugar, revelar que não existe no Brasil dispositivo comparável àquele em torno das SAFERs de intervenção no mercado fundiário, mesmo considerando uma gama de instrumentos brasileiros de gestão fundiária em torno do imposto territorial rural, crédito fundiário, reforma agrária ou apoio aos assentamentos rurais. Boa parte destes últimos é mobilizada em razão, sobretudo, das demandas e pressões dos movimentos sociais, como mostram os estudos

sobre os impactos regionais da reforma agrária (HEREDIA et al, 2002), o que muito pouco permitiu em termos de alteração do padrão de concentração fundiária no país.

De fato, a história agrária brasileira permite lembrar que o domínio concentrado das terras se assenta num poder político pouco favorável à democratização do acesso ao fundiário. Assim, constitui-se um claro bloqueio contra a efetivação de instrumentos democráticos de gestão do fundiário e, portanto, de enfrentamento da questão agrária, tal como definida por Guilherme Delgado (2005).

Assim, este artigo procura contribuir para a reflexão brasileira a partir do processo de transição em torno de um instrumento francês de gestão do fundiário, já com cinquenta anos, que se mostrou efetivo para sustentar os objetivos de política agrícola e rural em certo período. Se os objetivos desta política evoluem, o instrumento mantém, de todo modo, seu potencial e seu interesse para orientar a distribuição e o uso das terras na França.

No momento, trata-se de conciliar a gestão do fundiário com os objetivos apregoados da sustentabilidade em torno da agricultura e do meio rural. Com efeito, as respostas mais consistentes diante desta perspectiva são oferecidas pela concepção identificada acima como aquela que reconhece a multifuncionalidade da agricultura. Na ótica do desenvolvimento sustentável, como sugere Marc Dufumier (2010), seria conveniente que os organismos oficiais encarregados da gestão das terras agrícolas outorguem, preferencialmente, as terras liberadas por agricultores aposentados a jovens agricultores, no lugar de favorecer exclusivamente o aumento das superfícies das unidades vizinhas, já tendo dimensões consideráveis. Ademais, esta orientação deveria ser acompanhada por aquela de destinar os auxílios e fomentos à instalação ou ao assentamento de jovens agricultores para aqueles que se comprometam a implementar sistemas de produção mais respeitosos do meio-ambiente.

REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato (Org.). **Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar**. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

CAZELLA, Ademir A.; BONNAL, Philippe; MALUF, Renato S. (Org.). **Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad, 2009.

COMITÉ TECHNIQUE FONCIER ET DÉVELOPPEMENT. **Governança fundiária e securização dos direitos nos países do Sul**: livro branco dos atores franceses da cooperação (Síntese). Nogent Sur Marne: Foncier&développement, 2008.

DELGADO, Guilherme. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. In: _____. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 51-90.

DUFUMIER, Marc. Agricultura e desenvolvimento sustentável. In: MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo (Org.). **Política agrícola, desenvolvimento rural e sustentabilidade: diálogo franco-brasileiro no âmbito da cooperação em ciências agrárias e florestais**. Piracicaba: LES/ESALQ/USP, 2010. (Série Pesquisa)

FERREIRA, Angela Duarte Damasceno. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. **Estudos sociedade e agricultura**, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, n. 18, p. 28-46, 2002.

HEREDIA, Beatriz et al. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos sociedade e agricultura**, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, v. 1, n. 1, p. 73-111, 2002.

LACOMBE, Philippe. **L'agriculture à la recherche de ses futurs**. Paris: L'Aube/Datar, 2002.

MARLOIE, Marcel. Agriculture française: la démocratie participative par l'adhésion à la modernité. In: _____. **Coopération internationale pour la démocratie: la démocratie participative dans l'agriculture française**. Montpellier: Solagral, 1994. p. 7-29.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo; BLEIL, Susana Inez. A identidade cultural desafia a globalização: o desabafo dos agricultores franceses. **Estudos sociedade e agricultura**, Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 15, p. 158-177, 2000.

POLANY, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. São Paulo: Campus, 2000.

RÉMY, Jacques. 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**, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, v. 12, fasc. 1, 2004.

ROUX, Bernard; BOINON, Jean Pierre. A incorporação do desenvolvimento sustentável nas políticas agrícolas e rurais na França. In: MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo (Org.). **Política agrícola, desenvolvimento rural e sustentabilidade: diálogo franco-brasileiro no âmbito da cooperação em ciências agrárias e florestais**. Piracicaba: LES/ESALQ/USP, 2010. (Série Pesquisa)

NOTAS

1. Para estes tipos de consulta, ver as informações disponíveis em <<http://www.safer.fr/statut-but-chiffres.asp>> e <<http://www.safer.fr/protection-terres-agricoles.asp>>.
2. Em francês, *Fédération Nationale des Syndicats D'Exploitants Agricoles*.
3. A propósito, estas idéias permitem igualmente lembrar que a terra pode ser concebida como uma mercadoria fictícia, tal como interpreta Karl Polany (2000). Com efeito, mercadorias são conceituadas como objetos produzidos para venda no mercado. Porém, a terra não é produzida para a venda. Trata-se da própria natureza da qual dependem todos os seres humanos.
4. Para mais detalhes, ver o site < <http://www.terredeliens.org>>.

Clémentine Antier

Mestrando em Engenharia Agonômica da AgroParisTech
E-mail: clementine.antier@agroparistech.fr

Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Doutor em Sociologia pelo Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, la Sorbonne nouvelle, Paris III
Professor do Departamento de Economia, Administração e Sociologia, e do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Ecologia Aplicada da Universidade de São Paulo - USP
E-mail: pmarques@esalq.usp.br

Universidade de São Paulo - USP

Pavilhão de Ciências Humanas
Avenida Pádua Dias, 11, Agronomia,
CEP 13418-900. Piracicaba – SP

AgroParisTech - Sede

16 rue Claude Bernard
Cedex F-75231 Paris 05