

MULTIFUNCIONALIDADE DOS ESPAÇOS RURAIS E MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS: COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL E FRANÇA

Eric Sabourin*

Introdução

A degradação dos recursos naturais associada à crise da agricultura produtivista tem levado os países da Europa como de América latina a procurar estratégias alternativas de desenvolvimento rural garantindo uma preservação ou uma melhor gestão desses recursos.

Esse texto analisa a renovação das políticas públicas e o seu impacto no manejo dos recursos naturais em duas situações contrastadas: o Nordeste do Brasil e o oeste da França. As observações no Brasil provêm dos estudos de manejo dos recursos naturais comum no marco de projetos de desenvolvimento local e territorial conduzidos pelo Cirad com a Embrapa e a UFPB/UFCG (CARON; SABOURIN, 2003). Na França, as análises são resultado de observações diretas na região Poitou-Charentes e de uma abordagem comparativa da multifuncionalidade da agricultura entre países europeus e países do Sul, entre os quais o Brasil e a França conduzida pelo Cirad e o Inra (SABOURIN, 2003; BARTHELEMY, 2004; SABOURIN, 2006; GROUPE POLANYI, 2008).

Nos dois continentes, o questionamento das políticas agrícolas está associado a procura de alternativas de gestão dos recursos naturais por

* Sociólogo e antropólogo pela Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris e pesquisador em Sociologia Rural do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement – Cirad.

meio de dispositivos de desenvolvimento local ou territorial. Na França, essa tendência se traduziu pelo segundo pilar da Política Agrícola Comum (PAC) (BONNIEUX, 1999) e pelo dispositivo de apoio a multifuncionalidade da agricultura (LÉGER, 2000; HERVIEU, 2002).

No Nordeste do Brasil, como em outros países do Sul, impõe um novo modo de governança: aparece uma multiplicação e segmentação das políticas públicas de desenvolvimento rural (produção, ambiente, pobreza rural, gênero, etc.). Nos dois casos, este tipo de evolução acompanha-se de uma abordagem participativa dos atores envolvidos ou da sociedade civil local. A comunicação examina as ferramentas, os resultados e ensinamentos desses dispositivos em termos de interação entre dinâmicas de ação coletiva e de ação pública em matéria de manejo de recursos naturais e de articulação entre políticas agrícolas e políticas ambientais. Coloca a questão do apoio ao funcionamento e a manutenção dos dispositivos coletivos de gestão dos recursos naturais comuns. São eles garantidos ou pelo contrário ameaçados pela mudança da sua natureza induzida pela sua mercantilização na França e pela política de subsídios? (ANGEL, 1998).

No Brasil, será que esses dispositivos coletivos dos agricultores são condenados a desaparecerem por falta de apoio as agriculturas familiares e camponesas?

A primeira parte apresenta o contexto, as evoluções e a implementação dessas políticas nas duas regiões. A segunda parte analisa os resultados e examina os ensinamentos e limites desses instrumentos de política pública do ponto de vista produtivo, como ambiental e social.

1 Evolução das estratégias de gestão dos recursos comuns

1.1 Considerações gerais

Desde vários anos, a degradação dos recursos naturais e em particular dos recursos em propriedade ou de manejo comum (florestas, pastagens, biodiversidade, reservas de água e rios) tem sido associada a dois principais fatores: a superexploração (HARDIN, 1968) e as carências dos sistemas de gestão (WEBER, 1997; VIEIRA; WEBER, 1997).

A superexploração pelo excesso de uso é principalmente atribuída à intensificação dos sistemas agropecuários produtivistas e predadores: nos países do Sul como o Brasil, o desmatamento e a colonização das florestas tropicais; nos países do Norte, o desmatamento associado a re-

arrumação fundiária, nos dois casos o uso de pesticidas, a construção de grandes barragens e perímetros irrigados, as práticas de moto, mecanização e de irrigação inadequadas, etc. (MAZOYER; ROUDART, 1997). As carências dos sistemas de gestão são devidas a vários fenômenos que concorrem para eliminar os sistemas ancestrais de manejo de terras e de recursos pelas comunidades de agricultores e pastores ou pelas instituições locais organizadas ao longo dos séculos, sem oferecer alternativas perenes ou mais apropriadas (SABOURIN, 1997). Podemos considerar três principais causas: i) a nacionalização das terras e dos recursos nos regimes socialistas e, logo, a sua devolução para o setor privado depois da generalização da liberalização das economias; ii) o fim dos sistemas de gestão comum pelos agricultores e pastores que passa por duas principais modalidades: o primeiro é a mudança da vocação de terras agrícolas e o abandono total da manutenção de certos territórios ou agroecossistemas (OSTROM, 1990, 2008); o segundo é a privatização e individualização total dos sistemas de produção e exploração dos recursos (segundo diversas modalidades entre países do Norte e do Sul) e, em fim; iii) legislações de descentralização que acordam o manejo desses recursos a novas estruturas privadas ou a coletividades locais.

Os limites ou fracassos dessas diversas reformas têm evidenciado uma necessidade de fazer assumir as regras de gestão tanto pela ação dos poderes públicos como pela ação coletiva dos usuários (OSTROM, 1992, 1998). Essa necessidade remete à questão das dificuldades, das condições e dos sucessos de interações entre dinâmicas de ação coletiva e processos de ação pública (MASSARDIER, 2003).

Apresento a seguir dois exemplos na França e no Brasil, a partir de situações contrastadas e distantes. Elas, no entanto, oferecem uma possibilidade de comparação na medida em que os dois casos correspondem a sistemas de agricultura familiar em mutação, com uma passagem mais ou menos avançada de uma agricultura camponesa para uma agricultura de tipo empresa familiar.

1.2 No oeste da França: expectativas frustradas da política de multifuncionalidade?

Tenho acompanhado as medidas de manutenção e de conservação das beiras de rios e de mangues que constituem na região Poitou-Charentes, as últimas zonas cultivadas arborizadas, depois do arran-

que das cercas vivas no momento dos processos de arrumação fundiária dos anos 1970.

Tradicionalmente essa manutenção era assegurada pela ação coletiva das famílias de agricultores ribeirinhos, que sejam proprietários, arrendadores ou, antes, meeiros. Essa manutenção era necessária nos pastagens de “*marais*” (mangues)¹ por conta da exigência de navegabilidade dos canais e dos rios para transporte de animais e forragens, e por conta da exploração das cercas vivas para a produção de lenha ou de madeira nobre (alemos ou *peupliers*) (BILLEAUD, 1984). A pecuária implicava a manutenção de cervas vivas, bastante altas e espessas para fornecer sombra aos animais, poupar o arame farpado nas cercas e para manter certos pontos de acesso à água para os animais.

Quando as duas beiras de um rio não pertencem ao mesmo proprietário, os dois agricultores se entendem para assumir cada um a metade da manutenção em particular as podas. Pois, na França se a água é um bem público, o rio é um território privado que pertence por metade aos proprietários das parcelas na beira do rio. Pouco a pouco essas práticas foram reduzidas pela diminuição da demanda por lenha, e pelo desaparecimento da pecuária extensiva com pastoreio permanente.

Progressivamente, novas formas de manutenção foram assumidas por estruturas intermunicipais, sindicatos ou comitês de municípios, comitês de bacia ou de ribeirinhos, associações de caçadores ou de pescadores (para manter a vegetação necessária para a fauna e a sua reprodução. Abusos foram cometidos: sob o pretexto de regular o fluxo dos rios e evitar inundações, houve um desmatamento total da vegetação ciliar para permitir o acesso das máquinas e a intensificação dos cultivos. Os efeitos naturais foram rápidos e muito negativos: degradação e erosão das orilhas, fim da retenção dos nitratos e da filtragem dos pesticidas pelas cercas vivas e poluição das águas, desaparecimento da flora e da fauna específica, ausência de sombra, etc.

As ações públicas dos anos 1970, caracterizadas pelo financiamento da arrumação fundiária e a drenagem dos rios, foram reorientadas a partir dos anos 1980-90 para limitar essas degradações (OLLIVIER, 2001).

¹ São chamadas de « *marais* » pastagens recuperadas nos mangues mediante diques e canais de drenagem. Essas pastagens no *marais* “molhado” apenas são acessíveis com barcos de fundo plano (*piates*) navegando nos canais de drenagem que os percorrem.

No oeste da França uma série de medidas sobre as estruturas das propriedades foram tomadas nos anos 1980 pelos poderes públicos em escala nacional, mediante as Operações Agrupadas de Arrumação Fundiária (OGAF) e logo no quadro europeu com as Medidas Agri-Ambientais (MAE) (CNASEA, 1997; DOUSSAN, 2004).

A partir de 1998, a implementação de políticas ligadas ao reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura e ao novo Regulamento de Desenvolvimento Rural europeu (medidas verdes) têm permitido subsidiar ou remunerar certas práticas preservadoras dos recursos naturais, no marco do segundo pilar da PAC, essencialmente via subsídios condicionados (BODIGUEL, 2004).

Na França, com a lei de Orientação agrícola de 1999, uma abordagem contratual entre o agricultor, o Estado e a sociedade civil foi experimentada durante cinco anos com os Contratos Territoriais de Exploração (CTE) (LEGER, 2000; RÉMY, 2000a, 200b).

Os CTE, e as medidas agriambientais, no entanto, foram suprimidos pelo governo Chirac em 2002-2003 e substituídos pelos Contratos de Agricultura Sustentável, que quase nunca foram realmente aplicados na região Poitou-Charentes. A referência ao reconhecimento da multifuncionalidade desapareceu na nova lei de orientação agrícola de 2004 em proveito de considerações especificamente e exclusivamente ambientais, no marco de muito discurso em vez de uma real estratégia de desenvolvimento sustentável.

As interações entre ação coletiva e ação pública que eram relativamente reduzidas em matéria de manejo de recursos comuns, poderiam ter sido dinamizadas e reatualizadas pela modalidade do CTE. Às vezes, foi o caso no oeste da França em matéria de gestão ambiental dos rios e de certas áreas de caça, a partir da negociação entre os agricultores, comitês de rios e associações de pesca ou de caça. Porém, para as Câmaras Regionais de Agricultura a maioria dos contratos foi simplesmente considerada e gerida como transferência de subsídios das antigas MAE aos CTE e CAD (BERRIET, 2000).

1.3 No Nordeste do Brasil: criatividade na ação coletiva não mercantil

No Brasil, como em outros países do Sul, um novo modo de governança vem se impondo: assiste-se a uma multiplicação e

segmentação das políticas públicas em matéria de desenvolvimento rural. Primeiro, as políticas de apoio a produtividade e de subsídio ao crédito, aos preços ou mercados são focadas na agricultura empresarial dedicada à exportação. Segundo, apareceram diversas medidas segmentadas de apoios indiretos à agricultura familiar: programas de crédito para instalação de jovens (Primeira Terra), programas ambientais (Proambiente, PDA, Gestar), de luta contra a pobreza (Fome zero e Bolsa família) de promoção das mulheres, dos jovens, etc. Essa tendência acompanha-se de um discurso sobre a participação da sociedade local, geralmente associado à descentralização e ao processo de retirada do Estado do apoio direto à produção familiar (SABOURIN, 2009).

Paradoxalmente, as políticas propostas são muitas vezes bastante assistencialistas e ignoram a autonomia e as responsabilidades dos atores locais (SABOURIN, 2009).

Em termos de manejo dos recursos naturais comuns (água, floresta seca, pastagens, biodiversidade) os agricultores do Nordeste têm tradicionalmente mobilizado a ação coletiva sob a forma de dispositivos de ajuda mútua e de manejo comunitário. A sociedade civil foi progressivamente mobilizada para a reflorestação ou a replantação de cercas vivas por meio das ONGs e dos sindicatos agrícolas. Geralmente, o manejo dos comuns é assegurado por dispositivos coletivos formais (organizações de produtores) ou informais (grupos de vizinhos, comunidades camponesas e rurais).

A ação pública, um tempo limitado à escala municipal com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e a vontade de associar as estruturais locais às políticas sociais, produtivas e ambientais, têm se intensificado a partir de 2003. Em particular devem ser mencionados os novos programas de três ministérios: o Ministério de Desenvolvimento Agrário (Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais); o Ministério do Meio Ambiente (Gestão Rural e Educação Ambiental GESTAR, Projetos de Desenvolvimento Sustentável, PDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social (Programa de Aquisição de Alimentos, PAA). Porém permanece uma dificuldade desses programas federais em dialogar com a realidade local e vir complementar as iniciativas de base dos agricultores e das suas comunidades (SABOURIN, 2009). No Nordeste semiárido, as funções ambientais associadas à atividade agropecuária são ainda asseguradas gratuitamente pelos agricul-

tores mediante dispositivos coletivos e institucionais (MORMONT, 1996) de manejo dos recursos locais.

Estudei três casos de recursos comuns: os fundos de pasto na caatinga, a biodiversidade das sementes locais, os reservatórios de água comunitários (SABOURIN, 2003a, 2008).

No Sertão, a maioria das pastagens comuns na caatinga (os *fundos de pasto*) que puderam ser preservadas encontra-se no Estado da Bahia. Pois, nos anos 1980 a Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária da Bahia, para evitar a invasão e grilagem dessas áreas comunitárias, implementou um programa de reconhecimento desses pastos como propriedades coletivas das comunidades camponesas que até então não dispunham de um estatuto legal de posse e uso dessa terras. Para tanto, o projeto encorajou a criação de associações comunitárias de criadores, entidades jurídicas reconhecidas, às quais as pastagens comuns, levantadas e cadastradas, foram atribuídas mediante o estabelecimento de um título de propriedade coletiva. Essas áreas passaram a beneficiar do estatuto e terra de reforma agrária, facilitando as associações o acesso a certas ajudas públicas (crédito, infraestruturas hídricas). Essa iniciativa de reconhecimento da multifuncionalidade do espaço rural antes da hora tem permitido salvar importantes áreas de floresta xerófila (*caatinga*) rica de uma biodiversidade hoje ameaçada e de manter vivas comunidades de criadores de pequenos ruminantes com o sistema de percurso extensivo. O programa permitiu redinamizar uma produção ovina e caprina e qualidade: o bode do Sertão (SABOURIN, 1997). Sem isso as mesmas comunidades eram condenadas a desaparecer ou ao êxodo para a cidade.

Na mesma ordem de ideia, o reconhecimento dos Bancos Comunitários de Sementes (BCS) da zona semiárida pela Secretaria de Agricultura do Estado da Paraíba, para que estes assumam o programa público de distribuição e conservação de sementes, tem permitido a essas estruturas informais de existir, de serem reconhecidas localmente. Os BCS puderam assim encontrar novos recursos e, sobretudo, uma legitimidade institucional perante os centros de ciência e tecnologia, de extensão rural ou as firmas certificadoras de sementes. Puderam continuar o seu esforço de preservação e de valorização das variedades locais de feijão, fava e de milho antes chamadas pejorativamente de grãos e não de sementes. O resultado tem concorrido para garantir uma maior biodiversidade de espécies e de cultivares mais adaptados à diversidade dos

ecossistemas e dos sistemas de produção dessa região (ALMEIDA; CORDEIRO, 2001; ALMEIDA, 2002).

As cisternas de captação e armazenamento das águas de chuva a partir dos telhados, tradicionalmente construídas em tijolos ou em concreto, existem desde o século XIX.

Desde uns quinze anos, várias organizações de produtores apoiadas por ONGs e paroquiais estão difundindo cisternas para armazenamento das águas de chuva na região semiárida. Trata-se de um sistema econômico (uns 800 reais para 15 a 20 m³), de cisternas cilíndricas e semienterradas feitas de placas finas de cimento pré-moldado (Sabourin *et al.*, 2002). A divulgação desse modelo foi acompanhada, notadamente no Estado da Paraíba, de diversas formas de crédito rotativo com caução solidária. Esses sistemas vão do autofinanciamento total (tipo consórcio) ao reembolso parcial ou total do custo do material, a cisterna sendo geralmente construída pelos próprios produtores em sistema de mutirão ou com pré-financiamento realizado mediante recursos externos e administrados internamente. Essas medidas de crédito e de autofinanciamento parcial têm um forte valor simbólico. Além dos argumentos em termos de autonomia, independência e responsabilização dos atores locais, elas oferecem uma alternativa ao clientelismo dos políticos locais que preferem distribuir gratuitamente poços, bombas e cisternas (ou água suja por caminhões-pipa) para conseguirem benefícios eleitorais imediatos, sem se preocupar depois da manutenção desses equipamentos (DINIZ, 2002; DUQUE E CIRNE, 2001).

Desde 2002, a Articulação no Semiárido-Brasil/ASA-Brasil (federação das Articulações do Semiárido dos diversos Estados do Nordeste) negociou e obteve do Estado Federal um amplo programa de apoio às iniciativas de construção desse tipo de cisternas: o « *Programa de formação e mobilização social para a convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas/PIMC* » administrado por Unidades de Gestão da própria ASA em cada Estado (Quadro 1). Isso não deixou de provocar protestos de certos executivos regionais. Na Paraíba toda o PIMC é financiado pelo sistema dos « Fundos Rotativos Solidários ».

Nos três casos estudados no Nordeste, encontramos quatro elementos recorrentes: i) a multifuncionalidade das agriculturas familiares e camponesas e dos dispositivos coletivos está associada a prestações essencialmente (mas não exclusivamente) não mercantis para não di-

zer gratuitas; ii) esses dispositivos coletivos não mercantis estão fundados ou assegurados por regras de reciprocidade de origem indígena ou camponesa; iii) em certos casos (abastecimento em água, comunidades, sindicatos) esses dispositivos institucionais são anteriores aos projetos de apoio à produção. Temos assim uma concorrência entre dois modos de organização e de repartição dos recursos: a produção para o mercado capitalista e a produção para a coletividade (comunidades, unidades domésticas); iv) as práticas e iniciativas locais dos agricultores encontraram assessoria para negociar o reconhecimento ou apoio de políticas públicas.

As interações entre a ação coletiva e a ação pública começaram a se estabelecer sob a pressão das organizações camponesas: sindicatos, associações, mas, sobretudo fóruns híbridos (que reúnem agricultores, suas organizações, associações, da sociedade civil, universidades e personalidades a título individual). A Articulação Água, a Articulação Semiárido ou a sua expressão local no Estado da Paraíba são os fóruns mais ativos.

Na Paraíba, obtiveram o apoio público para os Bancos de Sementes; na Bahia, o reconhecimento dos títulos de propriedade coletiva dos pastos comuns na caatinga, o apoio ao programa de construção de cisternas no Nordeste semiárido.

2 Análise, discussão e ensinamentos

2.1 Situações diferenciadas, mas evoluções e destinos comuns

Uma primeira constatação pode ser feita. O desaparecimento das sociedades camponesas ou a sua transformação em sistemas de agricultura familiar mais integrados ao mercado (ou com pluriatividade) acompanha-se de uma redução ou do fim dos sistemas de manejo tradicional dos recursos comuns. Estes são mantidos ou reconstruídos mediante formas de organização mais modernas, em particular onde subsistem comunidades camponesas no seio da sociedade global, como no Nordeste semiárido do Brasil. Na França, os recursos naturais comuns têm progressivamente desaparecido por conta da intensificação dos sistemas de produção que levou a individualização e a competição entre as unidades familiares. As reformas das estruturas fundiárias como

a reorganização fundiária, o arranque das cercas vivas inclusive na beira das estradas e dos rios acelerou o processo. Os valores de ajuda mútua e de manejo coletivo não desapareceram; mas se exercem agora para o uso de equipamento comum mediante cooperativas de uso de material em comum ou a gestão comum de cadeias curtas.

A política de multifuncionalidade da agricultura, além do seu caráter às vezes ambíguo, em termos de ajuda aos agricultores (PERRAUD, 2003), poderia ter contribuído a manter e perenizar serviços ambientais de interesse geral assegurados pelos agricultores se fosse prolongada. É difícil avaliar após apenas dois ou três anos de vida de um CTE. De fato, implantado rapidamente demais, sob a tutela das câmaras de Agricultura e, certas vezes com a hostilidade dos sindicatos de agricultores majoritários, esses contratos não foram realmente territorializados em nível local. Geralmente os CTE não foram objeto de negociação com outros atores e usuários da sociedade além dos agricultores. É certo que nessa configuração, em que a remuneração do serviço ambiental, era, muitas vezes, interpretada como uma nova modalidade de subsídio condicionado existia o risco de mercantilizar o não mercantil. Quer dizer que se tratou, muitas vezes, de remunerar serviços que os agricultores asseguravam antes de maneira gratuita: i) primeiro para manter o capital ecológico do seu patrimônio e no interesse da produtividade do seu sistema de produção, ii) segundo para o interesse geral, que se confundia com os interesses privados.

No Brasil como na França, apesar do seu caráter ambíguo e das suas diversas declinações, a noção de agricultura sustentável parece corresponder ao interesse geral. Seria, portanto, possível relacionar as políticas de reconhecimento e de valorização da multifuncionalidade da agricultura a uma dessas diversas estratégias de agricultura sustentável (SABOURIN, 2006; CARON, 2007).

2.2 Interesse e limites da noção de multifuncionalidade da agricultura para tratar do manejo dos recursos naturais

Multifuncionalidade da agricultura ou dos espaços rurais? A questão não é inocente. Para a FAO e a maioria dos países do Sul, a noção de multifuncionalidade é associada aos espaços rurais e a ruralidade e

não apenas a atividade agrícola (FAO, 1999). A dimensão territorial é evidente.

Nos países do Norte, os agricultores são cada vez mais minoritários no espaço rural. Eles devem coabitar com múltiplos outros atores e usuários. É uma das razões que leva a colocar a questão da « multifuncionalidade da agricultura e/ou dos espaços rurais », na medida em que tomar em conta funções de interesse geral não se dá por decreto. Constrói-se na interação entre agricultores, outros usuários e gestores do espaço, entre os quais os poderes públicos.

Existe um risco, em particular com certas propostas da CDE em matéria de multifuncionalidade e de manejo de recursos naturais, é aquele do *découpage* (descasamento) das medidas ambientais da política agrícola (OCDE, 2001).

Essas propostas vão, de fato, no sentido de uma avaliação mercantil das amenidades ou externalidades positivas produzidas pelos agricultores. O que está em causa não é tanto o princípio de mercantilização desses serviços ambientais. É por uma parte o risco de escalada mercantil e o fato que estes nunca mais sejam assegurados sem a remuneração. São, de fato, medidas de países ricos, associadas a uma política protecionista da agricultura europeia, que não permitem uma volta atrás. O segundo elemento negativo é que o fim da realização gratuita e voluntária desses serviços como a manutenção das orilhas dos rios ou das cercas vivas, mediante práticas de ajuda mútua significa também a não reprodução dos ciclos de reciprocidade. Significa a não reprodução dos valores afetivos (amizade, vizinhança, etc.) e dos valores éticos de responsabilidade, de justiça, de equidade, induzidas e geradas por essas estruturas de reciprocidade simétrica (SABOURIN, 2009, TEMPLE, 1998, 2003).

São estruturas não somente sociais, mais econômicas, herdadas dos princípios de reciprocidade das sociedades indígenas e camponesas (SABOURIN, 2009).

Podia se imaginar sistemas modernos de redistribuição e de reciprocidade (POLANYI, 1957), apoiados pelos poderes públicos, mas preservando uma parte de autonomia e de responsabilidade dos usuários e dos atores locais que os permitiria optarem pela reprodução (ou não) desses valores humanos.

Tais dispositivos constituiriam então verdadeiros exemplos de política de multifuncionalidade específicas para os países do Sul, mais

convincentes que o protecionismo assegurado mediante subsídios abertos ou disfarçados.

Nos países do Sul, não é a noção de multifuncionalidade ou a sua construção que são colocadas em primeiro lugar, mas as noções de desenvolvimento sustentável, de agricultura sustentável, de nova ruralidade ou de desenvolvimento territorial (SABOURIN, 2006; CARON, 2007b).

No caso do Nordeste, são propostas alternativas pela sociedade civil local e as organizações de agricultores, mediante sistemas de agricultura mais sustentável (agricultura de conservação, plantio direto com plantas de cobertura, agroecologia, etc.). Para as agriculturas camponesas do Nordeste, utilizando poucos insumos externos e químicos (combustíveis, pesticidas e adubos de síntese), essa conversão agroecológica é mais fácil que para agriculturas intensivas e especializadas (TONNEAU, 2003; SILVEIRA, 2002).

É provavelmente nesse nível que as interações entre a ação coletiva dos agricultores e da sociedade civil e a ação dos poderes públicos, em particular dos serviços públicos de pesquisa agropecuária e de desenvolvimento rural seriam eficientes e oportunos.

2.3 Interação entre ação pública e ação coletiva

Nos dois casos, França e Brasil, essas reformas se acompanham de uma abordagem de participação dos atores envolvidos ou da sociedade local. Na França a gestão dos recursos comuns mobiliza os indivíduos e o estado, mas também as coletividades territoriais (municípios, consórcios de municípios, departamentos e regiões). O CTE antes ou o CAD hoje, são por excelência, contratos de natureza territorial na escala local: tem a ver com uma ou várias unidades de produção.

No Brasil, os indivíduos ou, melhor dito, as famílias camponesas mantêm ou atualizam práticas coletivas nos dispositivos existindo no seio de grupos locais ou de organizações profissionais. Num segundo tempo, tentam por meio de coalizões (fóruns mistos, federações, lobbies, etc.) de fazer reconhecer e logo apoiar esses dispositivos pelos poderes públicos, essencialmente nas escalas local (município) e regional (estado federado). De fato, as escalas de gestão são, para os recursos naturais, principalmente locais (reservas d'água) ou micro-regionais: bacias hidrográficas, florestas, etc.

Nos dois casos, em matéria de preservação dos recursos naturais, novas estruturais regionais apareceram mais flexíveis que os parques naturais nacionais e regionais. No oeste da França, podemos citar o Conservatório regional dos espaços naturais da região Poitou-Charentes. Ele regula e co-financia medidas de preservação do patrimônio natural, das paisagens e dos recursos de sítios específicos, mediante uma negociação e uma co-gestão das práticas de manutenção pelos agricultores e pelos dispositivos intermunicipais. Trata-se, por exemplo, da proteção de certos vales e rios, maciços florestais, reservatórios de água, etc.

No Brasil como na França, novas medidas de interação entre ação coletiva e ação pública, com incidência na preservação dos recursos naturais comuns têm aparecido. Trata-se dos processos de contratualização de serviços assegurados pelos agricultores em nível local e que se tornam objeto de políticas públicas. Podemos citar a gestão da biodiversidade (sementes), a construção de reservatórios de água coletivos, o manejo de certas áreas sensíveis. Uma segunda modalidade comum aos dois países tem sido a qualificação e certificação não somente de produtos de qualidade (origem, processo), mas de sistemas de cultivo sustentáveis: agroecologia, agricultura orgânica, agricultura familiar ou racionalizada, Projeto Proambiente... (TONNEAU, 2003, SABOURIN, 2003c, TONNEAU; SABOURIN, 2007).

No Brasil, essas dinâmicas de reconhecimento público dos dispositivos coletivos de gestão de recursos comuns não estão ainda generalizados, mesmo sendo cada vez mais numerosos. Existem no entanto existem vários vasos de apoios públicos a ações coletivas não destinadas ao manejo de recursos comuns, mas a produção de bens públicos locais (OSTROM; OSTROM, 1978; BINDABRAN, 1999): informação, capacitação, inovação, referências técnicas, etc. é, por exemplo o caso dos sistemas de educação rural assegurados pelos agricultores familiares ou pelas organizações de agricultores (escolas rurais, casas familiares rurais, escolas sindicais, universidade camponesa, universidade da floresta, etc. é também o caso de dispositivos coletivos de produção de inovação por grupos de agricultores experimentadores ou bancos de sementes em matéria de seleção participativa. Os agricultores e suas organizações asseguram, em nível local ou regional, mediante esses dispositivos funções de interesse geral de pesquisa aplicada, experi-

mentação, extensão rural, capacitação, de forma gratuita e, geralmente sem beneficiar de ajuda pública.

Uma alternativa simples, em termos de política de multifuncionalidade consiste em facilitar, ou assegurar o funcionamento e a reprodução, em outros termos, a perenidade desses dispositivos coletivos de interesse público. Este tipo de articulação entre ação pública e organizações camponesas constitui outro exemplo de interface positiva entre princípios econômicos fundados na troca mercantil e princípios econômicos regulados pela reciprocidade (SABOURIN, 2009). Essas funções são de fato assumidas pelos agricultores por necessidade (às vezes de sobrevivência), a ao mesmo tempo, dependem de estruturas e de regras sociais de proximidade e de reciprocidade construídas no tempo desde séculos e que passaram por diversas evoluções e adaptações (SABOURIN, 2000). Recuperar essas funções significa, portanto, preservar as estruturas sociais e econômicas de reciprocidade (ajuda mútua, gestão compartilhada de recursos, etc.) e de redistribuição que as asseguram e os valores humanos que produzem (SABOURIN; DJAMA, 2003). A manutenção e a reprodução desses valores éticos passam pelo reconhecimento do nome, do saber e do gesto dos atores locais: camponeses, artesões, pescadores. Seu ser social, seu estatuto e seu prestígio dependem disto. Pelo contrário, à aplicação de um sistema de multifuncionalidade fundado na remuneração (individual) das prestações ambientais ou sociais associadas a produção agropecuária tende monetarizar e a mercantilizar prestações gratuitas que, por outra parte garantem a produção de valores humanos universais (BARTHÉLÉMY; NIEDDU, 2002). A mudança da natureza gratuita e voluntária dessas funções pode acelerar seu desaparecimento (em particular quando a remuneração não for mais assegurada) ou simplesmente levar a uma desagregação das estruturas sociais e econômicas de reciprocidade, de gestão compartilhada transformando a natureza das regras e dos valores.

Conclusões

A questão do apoio ao funcionamento e à perenização dos dispositivos coletivos e institucionais de gestão de recursos naturais comuns é colocada em duas situações bem contrastadas: o Nordeste brasileiro e o oeste Francês. Os sistemas de gestão tradicional têm pra-

ticamente desaparecido no oeste da França e foram substituídos por dois tipos de modalidades: os comitês ou consórcios intermunicipais geridos por coletividades territoriais e num grau menor pelos CTE e logo os CAD. Estes instrumentos propõem uma remuneração individual e contratual dos agricultores para assegurar certos serviços ambientais nas suas unidades de produção. Essa experiência, implantada no marco da política francesa de reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura ficou marginal.

Se a ideia de um contrato territorial entre agricultores, outros usuários e Estado é pertinente, seu modo de contratualização e de remuneração permanece frágil.

No Nordeste do Brasil, a maioria dos serviços de gestão dos recursos naturais comuns em nível local, é ainda assegurada por dispositivos coletivos de agricultores herdados ou readaptados das práticas das comunidades indígenas e camponesas. O funcionamento desses serviços voluntários e gratuito foi fragilizado do fato da falta de meios e da pressão monetária ligada às prioridades econômicas das famílias rurais. A sua reprodução e permanência é, no entanto, às vezes assumida pelos poderes públicos locais, mantendo ao mesmo tempo a parte de responsabilidade coletiva e de relativa gratuidade das prestações dos agricultores. Além das amplas diferenças em termos de contexto institucional entre os dois países, parece que a solução de uma contratualização não individual (em nível da unidade de produção) mas coletiva (em nível dos dispositivo local de manejo do recursos) seja mais viável nos dois casos. Essa forma de interação entre ação coletiva e ação pública tem o mérito de responder a diversas estratégias de agricultura sustentável, que sejam implantadas no marco de políticas de reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais ou de medidas de tipo agroambiental

Referências

ALMEIDA, P.; CORDEIRO, A. *Sistema de segurança da semente da paixão. Estratégias comunitárias de conservação de variedades locais no semiárido*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2001. 120 p.

_____; Tardin, J. M.; PETERSEN, P. Conservando biodiversidade em ecossistemas cultivados. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar ladrilhar?*

Biodiversidade como, para que, por quê. [Brasília]: Ed. UnB; Instituto Sócio Ambiental (ISA), 2002. p. 140-151.

ANGEL, M. *La nature a-t-elle un prix, critique de l'évaluation monétaire des biens non-marchands* Les presses de l'école des mines. Paris, 1998. 98 p.

BARTHELEMY, D. La multifonctionnalité agricole comme relation entre fonctions marchandes et non marchandes *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, n. 2, p 95-99, 2003.

_____ ; NIEDDU, M. Biens marchands, biens identitaires et multifonctionnalité agricole. [Paris] : [s.n.], 2002. 28 p., Communication au colloque SFER : La multifonctionnalité de l'activité agricole, Paris, 21 et 22 mars 2002.

BERRIET-SOLLIEC, M.; GUERIN, M.; VOLLE, D. *Evaluer les CTE: les défis de l'évaluation d'un dispositif territorial à visée multifonctionnelle*, séminaire Premiers regards sur la multifonctionnalité de l'agriculture au travers de la mise en place de CTE, 12-13 décembre 2000, Clermont-Ferrand.

BILLEAUD, J. P. *Marais Poitevin: rencontres de la terre et de l'eau*. Paris: L'Harmattan, 1984. 243 p. Collect., Alternatives paysannes.

BINDABRAN, P. ; GRIFFON, M. ; JANSEN, H. The Multifunctionality of Agriculture: recognition of agriculture as a public good or position against trade liberalisation. Unpublished paper, Cirad Ecpol, Nogent sur Marne, 1999. 8 p.

BODIGUEL, L. Multifonctionnalité de l'agriculture. Le droit rural à la confluence de la sphère marchande et des considérations sociales. CNRS UMR 6029, CRUARAP. Nantes : 2004. 88 p.

BONNAL, P.; BOSC, P. M.; DIAZ, J.; LOSCH, B. Multifonctionnalité de l'agriculture et Nouvelle Ruralité Quelle refondation des politiques publiques à l'heure de la mondialisation. In : SEMINAIRE INTERNATIONAL LE MONDE RURAL : TRANSFORMATIONS ET PERSPECTIVES A LA LUMIERE DE LA NOUVELLE RURALITE. Bogotá : Université Javeriana; Clacso; Redcapa, 2003.

BONNIEUX, D.; VERMERSCH, H. La dimension environnementale dans la réforme de la PAC. *Economie Rurale*, n. 249, p. 88-91, 1999.

CARON, P.; SABOURIN, E. Camponeses do Sertão. Mutações das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil. Brasília: Embrapa, Cirad, 2003. 333 p.

_____. REIG, E.; ROEP, D.; HEDIGER, W.; LE COTTY, T.; BARTHÉLEMY, D.; HADYNSKA, A.; HADYNSKI, J.; OOSTINDIE, H.; SABOURIN, E. 2007a. Multifunctionality: epistemic diversity and concept oriented research clusters. Multifunctionality of agriculture and rural areas: from trade negotiations to contributing to sustainable development, New Challenges for Research. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology (IJARGE)*, v. 7, n. 4/5, p. 319-338, 2007a.

_____. Multifunctionality : Epistemic diversity and concept oriented research clusters. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, v. 7, n. 4/5, p. 319-338, 2007b.

CNASEA. *Revue Structures Agricoles*, n. Special OGAF, 1997.

_____. L'application du règlement de développement rural en Europe. *Cahiers du Cnasea*, n. 3, avril 2003. 59 p.

DINIZ, P. C. O. *Ação coletiva e convivência com o semiárido: a experiência da articulação do semiárido paraibano*. 112 p. 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2002.

DOUSSAN, I. 2004. Analyse juridique de la Multifonctionnalité de l'agriculture. Nice: INRA / CREDECO, 2004. 90 p.

DUQUE, G.; CIRNE, M. N. R. 2001. Créer des citoyens ou des exclus? Le défi des programmes de secours aux victimes des sécheresses. In : ZANONI & LAMARCHE. *Agriculture et ruralité au Brésil: un autre modèle de développement*. Paris: Karthala, 2001. p. 129-144.

FAO *Multiplés fonctions de l'agriculture et des terres: l'analyse*. Maastricht: FAO, 1999.

GROUPE POLANYI (Coord.). *La Multifonctionnalité de l'agriculture : une dialectique entre marché et identité*. Paris: Quae Editions, 2008. 361 p.

HARDIN G. The tragedy of the Commons. *Science*, n. 162, p. 1243-1248, 1968.

HERVIEU, B., 2002. La multifonctionnalité de l'agriculture: genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole. *Cahiers Agriculture*, v. 11, n. 6, p. 415-419, 2002.

LEGER, F. *Les CTE: une approche contractuelle fondée sur la reconnaissance de la localité*. Ensa Montpellier, INRA-SAD, 2000. 7 p.

MASSARDIER, G. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 2003. 302 p. Collection U.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. Histoire des agricultures du Monde. Du Néolithique à la crise contemporaine. Paris: Le Seuil, 1997. 355 p.

MORMONT, M. Agriculture et environnement: pour une sociologie des dispositifs, *Economie Rurale*, n. 236, p. 28-36, 1996.

OCDE. A synthesis of country reports on jointness between commodity and non-commodity outputs in OECD agriculture, *Proceedings of the Workshop on multifunctionality*, Oecd, Paris 2-3 July 2001.

OLLIVIER, G.; STEYAERT P.; GENDRET, C. Traduction locale d'un nouveau référentiel sur la multifonctionnalité de l'agriculture : Le cas de la Charente Maritime et de la Vendée. In: SEMINAIRE PREMIERS REGARDS SUR LA MULTI-

FONCTIONNALITE AU TRAVERS DE LA MISE EN PLACE DES CTE. [Paris ?] : Clermond Ferrand, 2000.

OSTROM, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Crafting Institutions for self-governing irrigation systems*. San Francisco: ICS Pres, Institute for Contemporary Studies, 1992. 228 p.

_____. A Behavioural approach to the rational-choice theory of collective action. *American Political Science Review*, Washington, n. 92, p. 1-22, 1998.

_____. El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía. In: HELFRICH, Silke. *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*. Mexico: Heinrich Böll Foundation, 2008. p. 268-278.

OSTROM, V.; OSTROM, E. Public goods and public choices. In: SAVAS, E. S. (Ed.). *Alternatives for Delivering Public Service: Toward Improved Performance*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1978. p. 7-49.

PERRAUD, D. Les ambiguïtés de la multifonctionnalité de l'agriculture, *Economie Rurale*, n. 273-274, p. 45-60, 2003.

POLANYI, K.; ARENSBERG, C. *Les systèmes économiques dans l'histoire et dans la théorie*. Paris: Librairie Larousse, 1975. Ed. originale: 1957: Trade and Market in the Early empires. Economics in History and Theory.

REMY, J. Contractual Procedures, Democracy & Environment Coinstitution of Land Management Contracts in France. In : WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, 10., 2000a, Rio de Janeiro, Brésil. Rio de Janeiro: IRSA, 2000a. 1 CD Rom.

_____. *Pluralité institutionnelle, coinstitution et multifonctionnalité. L'invention des CTE dans le Maine et Loire. Premiers regards sur la multifonctionnalité au travers de la mise en place des CTE*. France: Clermond Ferrand, 2000b. 20 p.

SABOURIN, E. Family farming sustainability and regional economic integration in Brazil: between debate and reality In: DRAGUN, A. K.; TISDELL, C. (Dir.). *Sustainable agriculture and Environment: globalization and trade liberalisation*. Cheltenham, GB: Edward Elgar Editor, 1999. 229-245

_____. Peasant reciprocity practises in Brazilian Northeast rural communities and recognition of agriculture Multifunctionality. In : WORLD CONGRESS OF RURAL SOCIOLOGY, 10., 2000, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IRSA, 2000a. 15 p.

_____. Multifuncionalidade da agricultura e manejo de recursos naturais: reflexão sobre alternativas a partir do caso do semiárido brasileiro. In: SEMINÁRIO FRANCO BRASILEIRO DE PESQUISA SOBRE MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA, 2003, Florianópolis. *Textos...* Florianópolis, Brésil, 2003a. 1 [CD ROM].

_____. *Manejo e preservação das funções sociais, econômicas e ambientais da produção agropecuária do ponto de vista da multifuncionalidade da agricultura e*

dos espaços rurais: elementos de análise e de proposta para o Brasil. Brasília: Cirad-UnB-WWF, 2003b.

_____. La multifonctionnalité agricole comme relations entre fonctions marchandes et non marchandes. Etude de Cas Brésil – Nordeste. Montpellier: Cirad Terá, 2003c. n. 36. 25 p.

_____. Consequências metodológicas e epistemológicas do reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.13, n 2, p. 161-189, 2006.

_____. Ressources communes et multifonctionnalité au Nordeste du Brésil. GROUPE POLANYI (Coord.). *La Multifonctionnalité de l'agriculture. Une dialectique entre marché et identité*. Paris: Quae Editions, 2008. p. 191-211.

_____. *Camponeses do Brasil: entre troca mercantil e reciprocidade*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2009. 338 p. (Coleção *Terra Mater*).

_____; ANTONA, M. Action collective et développement, apport d'Elinor Ostrom. In : SEMINAIRE PERMANENT ACTION COLLECTIVE. Montpellier : Cirad, 2003. 10 p.

_____, Caron P.; SILVA, P. C. G. da. Enjeux fonciers et gestion des communs: Le cas des vaines pâtures dans la région de Massaroca (Bahia, Brésil). *Cahiers de la Recherche Développement*, n. 42, p. 5-26, 1997.

_____; DJAMA, M. Pratiques paysannes de la multifonctionnalité : Nordeste brésilien et Nouvelle Calédonie. *Economie Rurale*, n. 273-274, p. 120-133, 2003.

SILVEIRA, L.; PETERSEN, P.; SABOURIN, E (Org.). *Agricultura familiar e agroecologia no semiárido. Avanços a partir do Agreste da Paraíba*. Rio de Janeiro, Brésil: ASPTA, 2002. 388 p.

TEMPLE, D. Les structures élémentaires de la réciprocité. *Revue du MAUSS*, v. 12, n. 2, p. 234-242, 1998.

_____. Teoría de la Reciprocidad. La Paz, Bolivia: PADEP/ GTZ, 2003. Tomo I: La reciprocidad y el nacimiento de los valores humanos. 240 p. Tomo II: La economía de reciprocidad, p. 376-488.

TONNEAU, J. P. L'agroécologie: une stratégie de développement rural pour l'Agriculture familiale brésilienne. In: COLÓQUIO ORGANISATION SPATIALE ET GESTION DES RESSOURCES ET DES TERRITOIRES RURAUX, 2003, Montpellier, France. *Actes...* Montpellier, France, 2003.

_____; SABOURIN, E. (Org.). *Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2007. 327 p. (Serie Estudos Rurais).

VEIRA, P. F.; WEBER, J. (Org.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para pesquisa ambiental*. São Paulo: Cortez. 1997.

WEBER, J. Communication au Séminaire Le développement durable, son application à l'agriculture. Rambouillet, França, 1997.

Documentos oficiais:

- Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999, Loi d'Orientation Agricole, NOR : AGRX9800053L.
- *Journal Officiel des Communautés Européennes* du 26 juin 1999. Règlement (CE) N°1257/1999 du Conseil du 17 mai 1999. L 160/80. 26.6.1999.
- *Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* (2000) *Plan de développement rural national 2000-2006* Paris, 2000. 307 p.

RESUMO

Analisa a renovação das políticas públicas e o seu impacto no manejo dos recursos naturais em duas situações em contraste: o Nordeste do Brasil e o oeste da França. Mostra como a degradação dos recursos naturais associada à crise da agricultura produtivista tem levado os países da Europa como da América Latina a procurar estratégias alternativas de desenvolvimento rural. Propõe uma reflexão e pistas alternativas de instrumentos de política públicas tanto para situações como a da França quanto para a do Brasil.

Palavras-chave: Nordeste do Brasil. França. Recursos naturais. Políticas públicas. Semiárido. Espaço rural.

ABSTRACT

This article examines the renewal of public policies and their impact on natural resource management in two contrasting situations: the Northeast of Brazil and western France. It demonstrates how natural resource degradation associated with the crisis of industrial agriculture has led the countries of Europe and Latin America to seek alternative strategies for rural development. It proposes thoughtful consideration and alternative paths for instruments of public policy for situations in both France and Brazil.

Keywords: Brazil's Northeast. France. Natural resources. Public policies. Drylands. Rural area.