



Qualis A3 ISSN: 2178-2008

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [DOAJ](#)

Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros



A multifuncionalidade da agricultura familiar e as agroecologias em relação aos pagamentos por serviços ambientais

The multifunctionality of family farming and agroecologies in relation to payments for environmental services

Recebido: 07/10/2024 | Aceito: 26/11/2024 | Publicado on-line: 01/12/2024

Gustavo Bittencourt Machado¹

<https://orcid.org/0000-0003-2058-6929>

<http://lattes.cnpq.br/8122462441811466>

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

E-mail: gustavobm@ufba.br



Resumo

Neste artigo intitulado *A multifuncionalidade da agricultura familiar e as agroecologias em relação ao pagamento por serviços ambientais*², oferece-se uma breve discussão sobre os movimentos das agroecologias e da agricultura orgânica/biológica entre a França e o Brasil nos últimos vinte anos. Além disso, apresentam-se algumas reflexões jurídicas e científicas sobre o tema dos pagamentos por serviços ambientais na Europa e na Política Agrícola Europeia Comum (PAC) com a reforma de 2021. O objetivo deste artigo é estabelecer uma relação entre a multifuncionalidade da agricultura familiar e as agroecologias, ao compreender, de forma comparativa, as mudanças nos movimentos sociais e nas políticas públicas na França e no Brasil sobre os dois temas de estudo. Em seguida, consideram-se as discussões científicas e jurídicas sobre a noção de pagamento por serviços ambientais, em relação à natureza de valor de uso ou valor de investimento, bem como a sua condição de contrato público entre o Estado e os agricultores.

Palavras-chave: Agricultura multifuncional. Políticas públicas. Contratos públicos. Serviços ambientais

¹ Professor Associado IV (Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil). Doutor em Agricultura Comparada (AgroParisTech, França) e Doutor em Planej. Territorial e Desenv. Regional (Universidade de Barcelona, Espanha). Pós-doutorados (Univ. Paris-Nanterre - 2021, AgroParisTech - 2016, UFBA - 2010). Bel. Economia (UFBA) e Bel. Direito (Univ. Católica do Salvador (UCSAL, Brasil).

² Este artigo é parte dos estudos de pós-doutoramento com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Code de financemnt 001. This study was financed by Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brazil (CAPES). Finance Code (001). A pesquisa foi realizada no Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Spaces - LADYSS, l'Université Paris-Nanterre, entre setembro e novembro de 2021. O artigo é parte da pesquisa intitulada *L'agriculture productiviste à l'agriculture multifonctionnelle dans le système agraire du cacao et le paiement pour services environnementaux*, como bolsista pesquisador visitante sênior neste laboratório.

Abstract

In this paper entitled the multifunctionality of family farming and agroecologies in relation to payments for environmental services, it is offered a brief discussion concerning the movements of agroecologies and organic/biological agriculture between France and Brazil over the last twenty years. In addition, some legal and scientific reflections on the subject of payments for environmental services in Europe and in the Common European Agricultural Policy (PAC) with the 2021 reform are presented. The main of this paper is to establish a relation between the multifunctionality of family farming and agroecologies, by understanding, in a comparative way, the changes in social movements and public policies in France and Brazil on the two approaches. Then, we consider the scientific and legal discussions on the notion of payment for environmental services, in relation to a discussion on its nature of use value or investment value, as well as its condition of public contract between the State and farmers.

Key-words: Multifunctional agriculture. Public policies. Public contract. Environmental services

Introdução

Neste artigo intitulado *A multifuncionalidade da agricultura familiar e as agroecologias em relação ao pagamento por serviços ambientais*, oferece-se uma breve discussão sobre os movimentos das agroecologias e da agricultura orgânica/biológica entre a França e o Brasil nos últimos vinte anos. Além disso, apresentam-se algumas reflexões jurídicas e científicas sobre o tema dos pagamentos por serviços ambientais na Europa e na Política Agrícola Europeia Comum (PAC) com a reforma de 2021.

O objetivo deste artigo é estabelecer uma relação entre a multifuncionalidade da agricultura familiar e das agroecologias, compreendendo, de forma comparativa, as mudanças nos movimentos sociais e nas políticas públicas na França e no Brasil sobre os dois temas de estudos. Em seguida, consideram-se as discussões científicas e jurídicas sobre a noção de pagamento por serviços ambientais, em relação à sua natureza de valor de uso ou valor de investimento, bem como a sua condição de contrato público entre o Estado e os agricultores.

Os temas da multifuncionalidade da agricultura familiar e das agroecologias possuem noções conceituais, teóricas e empíricas semelhantes. Estes são temas relacionados, sem dúvida, e por vezes têm consequências para o leitor, mas é preciso ser preciso quando cada noção disto se transforma em ações e *práxis* políticas no tempo e no espaço. Neste caso tem-se variantes dependendo de cada país, em cada continente.

Assim, do ponto de vista social e político, com reclamações sobre os impactos ambientais e sociais causados pelo produtivismo industrial e suas implicações no espaço, no meio ambiente e na saúde humana e animal, as ecologias adquirem autonomia científica e acadêmica, influenciando, ao final da década de 1970, as políticas ambientais, a construção de um arcabouço jurídico supranacional e nacional que disciplina a atuação da sociedade no meio ambiente, a exploração dos recursos naturais e os meios coercitivos de punição. Foi nessa época que surgiram os partidos ecológicos na Europa e particularmente no Brasil.

No Brasil, como movimento socialmente organizado, a agricultura alternativa nasceu na década de 1970. Foi um contramovimento de oposição à política de modernização. Este movimento foi consequência de uma política agrícola que não

permitiu que os agricultores familiares beneficiassem-se de crédito agrícola, infraestruturas e serviços de orientação técnica. A agricultura alternativa surgiu inicialmente como um movimento de protesto e proposta de práticas ecológicas e se transformou em um modelo alternativo à agricultura industrial capitalista (agronegócio).

O tema das agroecologias, no Brasil, antecede o tema da multifuncionalidade da agricultura, desde a década de 1990, mas os dois temas difundiram-se juntos nas décadas seguintes. O tema da multifuncionalidade da agricultura familiar foi difundido em determinados grupos de pesquisa universitários nos anos de 2000, 2010 e 2020 e aparece, como tentativa de política pública no artigo 41 do Código Florestal de 2012 (Lei n. 12.651/2012), com a previsão de pagamento por serviços ambientais, ainda sem regulamentação.

A nossa posição científica e de interesse de investigação é considerar os pagamentos diretos uma forma de reconhecimento dos serviços ambientais mais gerais prestados pelos agricultores, apesar das divergências de origem e da discussão científica. Os pagamentos diretos tem sido uma forma incentivada pela Política Agrícola Europeia Comum (PAC) para remunerar os agricultores através das medidas ambientais adotadas, preservando simultaneamente os recursos naturais.

Algumas discussões entre a multifuncionalidade da agricultura familiar e as agroecologias

As agroecologias surgem de movimentos ecológicos, sociais e políticos. Estes movimentos surgiram na Europa na década de 1960 e ganharam força nas décadas seguintes, com as conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente, como a Conferência de Estocolmo em 1972, a Conferência do Rio de Janeiro em 1992, e, a seguir, com as conferências subsequentes sobre o ambiente, clima e desenvolvimento e as reuniões anuais das COP.

Os ecossistemas, agroecossistemas, sistemas agrários estão incluídos na discussão como categorias da disciplina científica *Ecologia* ou em outras disciplinas em correlação, como a *Agricultura Comparada*. As agroecologias derivam da ecologia, com o prefixo *agro* inserido, para tudo relacionado aos movimentos sociais e, do ponto de vista técnico, manejo, nutrição e genética em sistemas de produção com abordagem ecológica.

As ecologias veem as unidades agrícolas como um sistema (teoria dos sistemas de Berthalanfy), na sua dimensão micro (sistemas e subsistemas de produção agrícola), meso (sistemas agrários) e macro (sistemas nacionais), e o desenvolvimento das agroecologias, como ciência, é crescente. A discussão deve estar situada no tempo e no espaço.

A agricultura familiar camponesa e, por si própria, agroecológica. As disciplinas científicas agroecológicas possuem o pressuposto os saberes tradicionais do campesinato, anteriores à quimificação, à mecanização e à biologização da agricultura através das estações experimentais do século XIX, e sobretudo depois da 2ª Guerra Mundial, quando a indústria domina a agricultura, sendo dependente daquela com a difusão de pacotes tecnológicos em diversas culturas e sistemas de produção especializados.

No Brasil, o modelo de monocultura, grande propriedade, exportação e especialização faz parte do produtivismo da revolução verde, com vistas a ganhos de produtividade agrícola.

Com a modernização conservadora do meio rural, a reação ao modelo produtivista ocorre com as agroecologias e a revolução duplamente verde, além das biotecnologias tradicionais.

Na França e na Europa, esses movimentos tem uma periodicidade diferente da periodicidade brasileira. Neste continente, do final da década de 1960 ao final da década de 1990, expandiu-se o conceito de desenvolvimento sustentável, ainda vigente, como referência de desenvolvimento para as pessoas.

Da década de 2000 até meados de 2010, a multifuncionalidade da agricultura, que surge da discussão sobre o tema do desenvolvimento sustentável, ganhou importância nos debates acadêmicos e nas reformas da Política Agrícola Comum Europeia (PAC), sempre com a questão ambiental presente, como uma das funções da produção agrícola familiar, associada ao tema do desenvolvimento sustentável. Durante este período, os esforços para aumentar a produção de bens orgânicos com a crescente oferta de produtos ecológicos certificados nos supermercados.

Foi apenas em meados da década de 2010 que a França e a Europa redescobriram as Agroecologias, colocando-as como tema principal nas universidades e nas políticas públicas, após um retorno à produção sem agroquímicos, com ênfase na saúde e na qualidade alimentar, como política alimentar para a segurança. As agroecologias fortaleceram o movimento de produção agrícola orgânica, que cresce desde a década de 1990, inexoravelmente ligado aos temas do desenvolvimento sustentável, da multifuncionalidade da agricultura, em particular da agricultura familiar, e das agroecologias.

A França e a Europa procurarão, no saber-fazer tradicional das suas explorações agrícolas familiares camponesas, práticas de produção centenárias, às quais o sector se adapta sob a pressão do mercado consumidor europeu, que evolui ao longo do tempo. As agroecologias envolvem a associação do conhecimento científico com o conhecimento tradicional dos povos indígenas (povos indígenas, quilombolas, agricultores tradicionais). Esse conhecimento é levado às universidades e às políticas públicas agrícolas, com o resgate e aprimoramento de suas práticas agrícolas.

Deve-se notar que, na América Latina, e particularmente no Brasil, o processo histórico é diferente. As agroecologias nasceram do conhecimento do Sul do planeta com o movimento agroecológico que acompanha as ecologias desde as décadas de 1980 e 1990: a epistemologia do Sul, como afirma o sociólogo português, Boaventura de Sousa Santos. Esse conhecimento é a base dos sistemas tradicionais de produção agrícola de camponeses, povos indígenas, quilombolas, moradores locais, silvicultores, etc.

Segundo Caporal (s.d.), na década de 1980, essas agriculturas mais ecológicas eram chamadas de agricultura alternativa. Existem muitos tipos de agricultura alternativa, com nomes diferentes. Esses tipos se orientam por determinadas linhas filosóficas, diferentes abordagens metodológicas, bem como diferentes práticas, tecnologias, uso, preparação ou proibição e restrição de uso de determinados verbetes. Dependendo do arranjo adotado no processo produtivo, assumem diferentes denominações: natural, ecológico, biodinâmico, permacultura, orgânico, entre outros. Estas escolas ou cursos agrícolas alternativos não precisam necessariamente seguir as premissas básicas e os ensinamentos fundamentais da agroecologia.

Por outro lado, ainda na década de 1980, a agroecologia nasceu de uma abordagem científica que começou com a tentativa de mostrar novas formas

de integrar a agronomia com a ecologia, mas de forma a integrar a importância do conhecimento popular sobre o meio ambiente e a gestão de recursos naturais em processos de produção agrícola ou extrativista. Todo esse conhecimento foi acumulado pelas comunidades tradicionais ou camponesas ao longo dos anos, o que permite aliar o conhecimento científico a esse conhecimento (CAPORAL, s.d.).

O continente sul-americano vem recebendo os ventos do desenvolvimento sustentável vindos da Europa e das conferências e convenções das Nações Unidas, desde a década de 1980, com a redemocratização de seus países.

Surgiram políticas e organizações ambientais que visam proteger o meio ambiente, mas o assunto ganhou destaque no Brasil, com a Conferência das Nações Unidas, no Rio de Janeiro, em 1992, durante a qual o tema do desenvolvimento sustentável foi estendido aos estudos de graduação e pós-graduação nas universidades, em pesquisas e em projetos de extensão e popularização e em políticas públicas subnacionais, em estados membros e municípios.

Na década de 1990, contrariando a maré das políticas neoliberais, a agricultura agroecológica desenvolveu-se no Brasil e no continente sul-americano, fazendo com que, nos anos 2000, 2010 e 2020, os países da América do Sul e, em particular, o Brasil, tivessem seu crescimento observado. O vertiginoso desenvolvimento das agroecologias nos sistemas de produção agrícola e o reconhecimento desses países agroecológicos, há muito tempo, vem sendo acompanhado por movimentos sociais vinculados à reforma agrária, com o impulso de suas democracias, e pela expansão do mercado produtor e consumidor de produtos orgânicos estruturados em novas linhas.

É preciso dizer que boa parte da agricultura familiar no Brasil não está inserida nas longas cadeias de valor da agroindústria, mas realiza seus negócios em feiras locais de cadeia curta, tem tendência a ser predominantemente agroecológico ou parcialmente agroecológico, ou na transição agroecológica, quando vinculados aos movimentos sociais de ONGs, notadamente agricultores familiares do semiárido, que não possuem recursos suficientes para adquirir insumos químicos para suas culturas, o que reduziria sua renda agrícola líquida.

O pagamento por serviços ambientais não é sinônimo da multifuncionalidade da agricultura, mas é um aspecto da multifuncionalidade da agricultura familiar, assim como as agroecologias fortalecem a função pública ambiental, a proteção ambiental e a produção de alimentos saudáveis, sem uso de agrotóxicos. Os pagamentos por serviços ambientais seriam semelhantes aos pagamentos diretos aos agricultores no âmbito da Política Agrícola Comum Europeia e das políticas agrícolas nacionais.

As agroecologias fortaleceriam a possibilidade de remuneração dos serviços ambientais e, ao mesmo tempo, garantiriam a função ambiental e territorial do agricultor familiar, afirmando a sua agricultura multifuncional.

No Brasil, as agroecologias estariam vinculadas às funções ambientais previstas no inciso I da Lei Federal n. 12.651/2012 (Código Florestal) e pagamento direto aos agricultores familiares por serviços ambientais por meio do fortalecimento de sistemas multifuncionais de produção agrícola.

Ressalte-se que antes da 2ª revolução industrial (quimificação, mecanização e biologização dos sistemas agrícolas), independentemente de qualquer disposição legal, de qualquer política agrícola na Europa ou no Brasil, de qualquer reconhecimento ou consideração acadêmica e científica, **a condição original do**

camponês tradicional ou agricultor familiar (indígena, quilombola etc.) sempre foi agroecológico e multifuncional ao mesmo tempo.

As mudanças na condição camponesa ocorrem em diferentes espaços e histórias, diante do movimento geral de acumulação de capital em nível global e nacional e os movimentos contracorrentes dos movimentos sociais em cada país ao fenômeno hegemônico da padronização produtivista. No Brasil, as agroecologias acompanham os movimentos sociais pela reforma agrária, em particular o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), como um dos movimentos de contratendência.

Segundo CAPORAL (2016), a agroecologia não nasceu como alternativa ao “agronegócio” ou ao uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos. Não; a agroecologia nasceu de pesquisas realizadas por alguns pesquisadores para entender os motivos pelos quais determinados sistemas de produção de comunidades tradicionais tinham melhores padrões de sustentabilidade social e ambiental. Procuraram compreender as relações socioecológicas presentes nestes sistemas que garantiram a sua sustentabilidade ao longo do tempo, que alimentaram gerações após gerações sem destruir o ambiente, que garantiram a reprodução social de comunidades inteiras durante milênios.

Assim, embora epistemologicamente a agroecologia não seja adequada aos sistemas de produção em larga escala, às grandes extensões de monoculturas, isso não significa que seja uma ciência contra eles. Os seus conceitos e princípios simplesmente não são aplicados a estas situações, devido à complexidade que isso implicaria. Isso não significa que seja impossível de fazer; por isso, o esforço de ações baseadas **na abordagem agroecológica está centrado na agricultura familiar, na agricultura dos povos tradicionais e camponeses, pois é neste ambiente sociocultural que eles encontram, quase sempre, as condições mais favoráveis e tradicionais. conhecimento para construir uma agricultura mais sustentável** (CAPORAL, 2016).

Segundo Caporal (2016), no entanto, isso não significa que os conceitos e princípios ecológicos e socioculturais que orientam a agroecologia não possam ser aplicados a áreas maiores. Não é o tamanho da área que define a aplicação ou os seus princípios e conceitos, mas sim as condições objetivas de ordem ecológica, econômica, sociocultural e ética em cada agroecossistema, em cada realidade.

A implementação de sistemas biodiversificados, melhorando a qualidade física, química e biológica dos solos, sem utilização de fertilizantes químicos sintéticos e pensando na redução de processos de mecanização excessiva, sem aumentar a penosidade do trabalho. É importante ter menos dependência de insumos externos e estabelecer processos de comercialização que tenham menos impacto ao meio ambiente, reduzindo o consumo de materiais e energia. É possível, claro, que as dimensões socioeconômicas, técnico-produtivas, culturais e éticas da agroecologia sejam aplicáveis a áreas mais amplas do que os quatro módulos que definem a agricultura familiar.

De acordo com Altieri (2021), existem várias estratégias para restaurar a diversidade agrícola ao longo do tempo e do espaço, incluindo **rotações de culturas, culturas de cobertura, policulturas, integrações culturas-pecuária e outras estratégias semelhantes.**

Segundo Altieri (2021), a agroecologia fornece o conhecimento e a metodologia necessários para desenvolver uma agricultura que seja, por um lado, ecologicamente correta e, por outro, altamente produtiva, socialmente equitativa e economicamente viável. Através da aplicação de princípios agroecológicos, o

desafio fundamental da agricultura sustentável é utilizar melhor os recursos internos para alcançar facilmente a minimização do uso de insumos externos e, de preferência, gerar recursos internos de forma mais eficiente, através de estratégias de diversificação que aumentem as sinergias entre os elementos-chave do agroecossistema.

Uma comparação próxima entre a França e o Brasil

Segundo Brandenburg (2008), no Brasil, o movimento da agricultura ecológica começou com o movimento de oposição à agricultura moderna cuja lógica era a exclusão social de milhares de agricultores familiares; no entanto, o movimento não se limitou a contestar o modelo de modernização, mas também propôs práticas e técnicas sociais que surgiram ao longo do tempo como modelos para uma agricultura alternativa à moderna agricultura de exportação. Pode-se considerar a agricultura ecológica como uma prática de preservação do meio ambiente e, simultaneamente, de inclusão social dos agricultores excluídos da modernização? Quais são as perspectivas para os produtos ecológicos? Eles têm meios para competir com os produtos convencionais no mercado? Quais as consequências da entrada destes produtos na concorrência comercial e para o movimento ecológico? Estas são perguntas que Brandenburg coloca.

As bases práticas para o estabelecimento da agricultura ecológica já existiam antes do período de modernização. Os imigrantes europeus introduziram sistemas de produção baseados na gestão dos recursos naturais originários da primeira revolução agrícola. A partir da modernização conservadora, os agricultores familiares, ameaçados de exclusão ou diretamente excluídos pelos mecanismos de expropriação da política agrícola, organizaram-se. Privados da ajuda dos serviços oficiais, estes agricultores são ativistas das Igrejas Católica ou Protestante. As Comissões Pastorais da Terra desenvolverão um trabalho com os agricultores que, em certos casos, será feito através de órgãos criados com o objectivo específico de orientá-los. Do ponto de vista técnico, estas Comissões Pastorais da Terra reabilitam práticas tradicionais que os agricultores já conhecem, visando desenvolver um conjunto de estratégias suscetíveis de garantir a reprodução social dos agricultores no campo, segundo Brandenburg (2008).

Por agricultura ecológica, entende-se a agricultura que engloba um conjunto de modelos alternativos ao modelo de produção agroindustrial. Esta agricultura vai desde modelos que estão na origem do movimento alternativo até aqueles aos quais foi atribuído um novo significado de acordo com os movimentos ecológicos recentes e que são regulados por políticas agrícolas. A expansão da agricultura ecológica, que também acompanha a valorização contemporânea da ecologia na sociedade, é apoiada por agricultores de elite, por neo-rurais e por profissionais qualificados (Karam, 2001; Balestrin, 2002 *apud* Brandenburg (2008)).

Segundo Brandenburg, no Brasil, há aumento no número de agricultores tradicionais convertendo suas unidades de produção agrícola em unidades de produção ecológicas. Por outras palavras, o agricultor ecológico não constitui uma categoria social homogênea; portanto, a agricultura ecológica não é uma estratégia de reprodução de uma categoria social específica. **Entre os agricultores ecológicos pode-se assim identificar os pequenos agricultores tradicionais, os agricultores neo-rurais, os pequenos empresários, as empresas associativas, as cooperativas de produção, as empresas que produzem sob contrato.**

Brandenburg (2008) diz que, entre as formas de tradição europeia, a **agricultura orgânica** é a que mais se desenvolve no Brasil, principalmente entre os

neorrurais e entre os líderes empresariais agrícolas. A expansão deste modelo se deve ao fato de se tratar de uma agricultura cuja organização produtiva se assemelha à agricultura convencional.

Segundo Brandenburg (2008), a agroecologia surge na América Latina e não é apenas uma prática agrícola, mas também uma prática que se baseia em conhecimentos, valores sociais, culturais e políticos **com o objetivo de construir relações sociais e questões ambientais vinculadas aos interesses dos camponeses ou pequenos agricultores.** Na base deste método de agricultura ecológica está a **certificação participativa dos agricultores e da sua organização em rede.** Muitos agricultores fora dos circuitos de ajuda técnica oficial ou de associações, por exemplo, **agricultores de assentamentos, que, cada vez mais, escolhem a agricultura ecológica como base para sua reprodução social.**

Graças à expansão do movimento agroecológico, principalmente na década de 1990, associações e ONGs criaram um fórum nacional de coordenação da agroecologia, a partir do primeiro Encontro Nacional de Agroecologia em julho de 2002, no Brasil, e **privilegiaram o sistema de transação comercial direta com o consumidor, onde os contatos pessoais favorecem a criação de uma base de clientes fiéis para produtos alternativos.** As formas implementadas foram: **mercados de produtos alternativos ou ecológicos, sistemas de entrega direta ao consumidor, eventos especiais como festivais e exposições de produtos, vendas na própria propriedade agrícola** (Rucinski, 2000 apud BRANDENBURG, 2008).

No Brasil, a Lei n. A Lei 10.831/2003 foi promulgada satisfazendo uma conquista histórica rumo à produção orgânica. Em 2012, O Decreto n. 7.794/2012 instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Biológica (Orgânica), atendendo às demandas dos movimentos sociais agroecológicos. Sucessivamente, nos próximos anos, especialmente a partir da década de 2010, os estados federados, como os estados de Pernambuco, Santa Catarina e Paraná.

A legislação brasileira define o sistema de produção agroecológica em seu art. 1º.:

1º Considera-se sistema orgânico de produção agropecuária todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente.

1º A finalidade de um sistema de produção orgânico é:

- I – a oferta de produtos saudáveis isentos de contaminantes intencionais;
- II – a preservação da diversidade biológica dos ecossistemas naturais e a recomposição ou incremento da diversidade biológica dos ecossistemas modificados em que se insere o sistema de produção;
- III – incrementar a atividade biológica do solo;
- IV – promover um uso saudável do solo, da água e do ar, e reduzir ao mínimo todas as formas de contaminação desses elementos que possam resultar das práticas agrícolas;
- V – manter ou incrementar a fertilidade do solo a longo prazo;

- VI – a reciclagem de resíduos de origem orgânica, reduzindo ao mínimo o emprego de recursos não-renováveis;
- VII – basear-se em recursos renováveis e em sistemas agrícolas organizados localmente;
- VIII – incentivar a integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva e de consumo de produtos orgânicos e a regionalização da produção e comércio desses produtos;
- IX – manipular os produtos agrícolas com base no uso de métodos de elaboração cuidadosos, com o propósito de manter a integridade orgânica e as qualidades vitais do produto em todas as etapas.

Segundo Lamine, Brandenburg e Billaud (2019), França e Brasil são dois países onde a agroecologia tem se afirmado claramente tanto na agenda científica como nas políticas públicas. Em ambos os casos, a agroecologia apareceu pela primeira vez nos discursos da sociedade civil: no Brasil, principalmente a partir de organizações dedicadas à agricultura alternativa e ao apoio aos camponeses pobres e sem terra, a partir das décadas de 1990 e 1980; para a França, a partir de pioneiros como Pierre Rabhi, ou de forma muito mais isolada, pois, diferentemente do Brasil, a agricultura biológica iniciou seu processo de institucionalização e legitimação, captando boa parte das críticas ao modelo agrícola “dominante”.

Segundo Lamine, Brandenburg e Billaud (2019), no Brasil, uma comunidade científica foi estruturada em torno da agroecologia na década de 1980 por meio de diversas redes, muitas vezes envolvendo outros atores, particularmente de movimentos sociais e de desenvolvimento. Desde o início dos anos 2000, os congressos nacionais de agroecologia são organizados a cada dois anos com a originalidade de reunir atores acadêmicos, profissionais e da sociedade civil. As políticas públicas, as instituições de pesquisa propriamente ditas e as estruturas profissionais têm gradualmente e em parte se voltado para a agroecologia, tanto que no Brasil, a partir do início dos anos 2000, ela se estabeleceu gradativamente como a pedra angular das políticas voltadas para a família. agricultura, ou seja, a maioria das explorações agrícolas, as menores e as mais pobres.

O desenvolvimento da agricultura biológica tem levado a uma divergência crescente entre aqueles que a consideram um caminho “convencional” ou “industrial” e outros que querem que seja de inspiração mais camponesa. A agroecologia também é hoje partilhada entre visões transportadas por redes de diferentes atores. Uma visão “tecnicista”, em que a agroecologia aparece como um conjunto de modelos técnicos transferíveis opõe-se a uma visão mais “sociopolítica”, enfatizando as suas dimensões sociais, alimentares e sistêmicas, num complexo mais amplo e de recomposição do conceptual e do político. panorama da agroecologia segundo Lamine, Brandenburg e Billaud (2019).

Em França, foi apenas no final de 2012 que o governo lançou um programa ministerial centrado na agroecologia, bem como em vários instrumentos de política pública associados, com o objetivo de abranger, nomeadamente através de processos de difusão de “pioneiros”, toda a agricultura francesa. No Brasil, foram as políticas de desenvolvimento rural e as políticas alimentares em nível federal foram repensadas de forma articulada (para alimentação, ambiciosos programas sociais e educacionais), enquanto na França só recentemente é que a questão alimentar, até agora levada a cabo pelo Estado principalmente em nome da alimentação saudável, junta-se à agenda da política agrícola, como, por exemplo, a nova ferramenta de projectos alimentares territoriais.

Segundo Pinton (2019), o papel das lutas agrárias no reconhecimento progressivo da agricultura familiar foi decisivo pelo seu peso e pela sua constância

numa paisagem marcada pelo modelo latifundiário e então pela agricultura industrial. Com o retorno à agenda política da reforma agrária em 1985, depois a adoção do primeiro programa de apoio à agricultura familiar (1996), a criação em 1999 de um ministério engajado na promoção desta agricultura, o Ministério Extraordinário de Políticas Fundiárias, depois denominado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) ao lado do Ministério da Agricultura e da Pecuária (MAPA) dedicado ao complexo agroindustrial terão deixado uma impressão duradoura.

Segundo Pinton (2019), o Brasil é referência pelo seu pioneirismo no enfrentamento de dois problemas públicos globais: o meio ambiente e a segurança alimentar. Foi em 2012, sob a égide dos dois ministérios acima mencionados, que adotou a política nacional de agroecologia e produção biológica em 2003. Diferentemente da França, no Brasil sua trajetória incorpora uma proposição específica marcada pelos duplos desafios do combate à fome e do acesso à terra. Uma bandeira que permita unir todos esses movimentos em torno do desafio ao sistema técnico-ambiental apoiado pelo agronegócio e incluir sua luta na definição do que deve ser a “boa agricultura”.

Segundo Altieri e Toledo (2011) *apud* Lamine, Nierdele e Ollivier (2019), os três processos que explicam o desenvolvimento da agroecologia no Brasil são a reorientação dos movimentos sociais de defesa da agricultura familiar e da agricultura alternativa para a agroecologia, a chegada dos agroecologistas em posições-chave cargos nos governos federal e estadual e a formação de uma nova geração de agroecologistas que se tornaram professores e pesquisadores em universidades e centros de pesquisa. Ao mesmo tempo em que estes autores desenvolvem uma visão positiva dos processos de interação entre os movimentos sociais, o mundo acadêmico, o mundo agrícola e as políticas públicas fazem da “revolução agroecológica” (estes são os seus termos) uma história de sucesso.

Em França, foi há relativamente pouco tempo que a agroecologia assumiu o primeiro plano, enquanto a ecologização da agricultura assumiu uma variedade de outras formas ao longo das décadas. A partir da década de 1950 e no contexto das primeiras críticas à modernização agrícola, surgiram redes de agricultores que defendiam modelos de agricultura extensiva (particularmente na pecuária) baseados na noção de autonomia (Deléage, 2004), ao mesmo tempo em que se estruturavam gradualmente movimentos de agricultura biológica (César, 2003), segundo Lamine, Nierdele e Ollivier (2019).

Lamine, Nierdele e Ollivier (2019) afirmam, no entanto, que foi nos movimentos sociais próximos da agricultura biológica que ela começou a se implantar, em particular nos escritos e projetos de Pierre Rabhi inspirados na antroposofia (Bellon e Ollivier, 2018), que surge como agroecologista desde a década de 1980. Para ele, a agroecologia é “uma técnica inspirada nas leis da natureza”, convidando-nos a “considerar todo o ambiente em que se insere uma verdadeira ecologia”, o que a distingue da abordagem do biológico.

Lamine, Nierdele e Ollivier (2019) afirmam que, de acordo com as nossas observações de campo e a nossa análise de arquivos documentais, a noção foi implantada em diversas redes que associam produtores, consumidores e pessoas próximas da agricultura biológica, em conexão com o desenvolvimento de métodos de certificação participativa, concebida para substituir métodos de certificação de terceiros (redes Amap - Associação para a Manutenção da Agricultura Camponesa], redes Nature&Progrès, por exemplo). Desde o final da década de 1980, a Nature&Progrès tem-se interessado pelo desenvolvimento internacional da

agroecologia que se desenrolou, durante algum tempo, no âmbito da IFOAM (Federação Internacional dos Movimentos de Agricultura Orgânica, (Beau, 1991);

Segundo Lamine, Nierdele e Ollivier (2019), por volta de 2010, redes mais especificamente agrícolas e que defendem uma agricultura mais “camponesa” do que a agricultura orgânica (como a Confederação Camponesa e o Civam, centros de iniciativas para promover a agricultura e as áreas rurais) também adotaram a noção (Lamine, 2015b). Para estes diferentes movimentos, a agroecologia reúne dimensões que a agricultura orgânica não inclui suficientemente na sua definição oficial – **dimensões éticas e políticas ligadas à defesa de um modelo agrícola e de desenvolvimento alternativo incluído num projeto societal mais amplo, além das práticas e questões agrícolas, a escala do sistema agroalimentar e as questões alimentares.**

De acordo com Lamine, Nierdele e Ollivier (2019), no final de 2012, o governo socialista eleito poucos meses antes decidiu estabelecer a agroecologia como referencial, através de um programa intitulado “Produzir de forma diferente” e de um projeto de lei que promove o “duplo desempenho econômico e ambiental” da agricultura (Ministério da Agricultura, 2013). Desta vez, já não se trata apenas de construir um compromisso entre os interesses dos agricultores e as expectativas da sociedade relativamente à ecologização e, portanto, de reconciliar a agricultura e a sociedade, mas também de tentar reconciliar ou pelo menos abranger as diferentes correntes dentro do setor agrícola mundo (Lamine, 2015a; Arrignon e Bosc, 2015).

A Política Agrícola Comum Europeia e a reforma de 2021: a ecologização e pagamentos por serviços ambientais

Segundo a Comissão Europeia (2021), durante sessenta anos, a Política Agrícola Comum (PAC) apoiou a agricultura europeia. Graças a ela, a Europa é geralmente auto-suficiente em termos alimentares e os preços dos produtos alimentares estão sob controle. A autonomia alimentar no continente europeu foi possível graças a uma transformação dos métodos de produção e processamento agrícola e alimentar que foi acompanhada por uma intensificação e especialização dos territórios com vista à satisfação das necessidades dos consumidores.

O ano de 2021 é considerado o ano do acordo histórico, após três anos de negociação, as principais disposições visam em particular (COMISSÃO EUROPEIA, 2021): melhorar a segurança alimentar na União Europeia através da garantia dos rendimentos agrícolas, melhorando os instrumentos de mercado e de gestão de crises e aumentando o financiamento dedicado aos jovens agricultores, a fim de promover a renovação geracional; reforçar a ambição ambiental e social de forma harmonizada em todo o território da União Europeia; reforçar a gestão por desempenho e simplificar a implementação da PAC com a introdução de uma nova lógica no método de avaliação pela Comissão Europeia que os Estados-membros fazem, o que resultará numa abordagem mais baseada em resultados.

Para o período 2023-2027, a PAC tem nove objetivos: **garantir um rendimento justo aos agricultores; reforçar a competitividade; reequilibrar o poder na cadeia de abastecimento alimentar; tomar medidas contra as alterações climáticas; proteger o meio ambiente; preservar paisagens e a biodiversidade; apoiar a renovação geracional; revitalizar as zonas rurais; garantir a qualidade da alimentação e da saúde.**

Segundo a Comissão Europeia (2021), a União Europeia concede aos agricultores apoio ao rendimento ou pagamentos diretos destinados de acordo com o reconhecimento das funções públicas dos agricultores (a multifuncionalidade da

agricultura familiar): **servir como rede de segurança e tornar a agricultura mais rentável; garantir a segurança alimentar na Europa; ajudá-los a produzir alimentos seguros, saudáveis e acessíveis; recompensá-los pelo fornecimento de bens públicos que normalmente não são remunerados pelos mercados, como a preservação do espaço natural e do meio ambiente.**

Os agricultores geralmente recebem apoio ao rendimento com base no tamanho da sua exploração em hectares. Todos os países da União Europeia são obrigados a oferecer um pagamento de base, um pagamento para métodos agrícolas sustentáveis (“ecologização”) e um pagamento para jovens agricultores: estes são chamados “pagamentos obrigatórios”.

Segundo a Comissão Europeia (2021), a União Europeia vincula a maior parte do apoio ao rendimento concedido aos agricultores:

- aos hectares cultivados e não às quantidades produzidas. Os agricultores devem responder às exigências do mercado para aumentar os seus lucros. A dissociação dos pagamentos das quantidades produzidas (“dissociação”) ajuda a evitar elevados excedentes alimentares, como os que a União Europeia registrara no final da década de 1970 e na década de 1980;

- respeito pelo ambiente, pela fitossanidade, bem como pela saúde e bem-estar dos animais, contribuindo assim para uma agricultura sustentável. Fala-se então de “condicionalidades”. Os agricultores que não cumpram as regras da União Europeia poderão ter os seus pagamentos reduzidos ou totalmente suspensos.

O Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR), publicado em 2023, proíbe a importação e o comércio, no bloco europeu, de produtos derivados de algumas commodities – gado, soja, palma de dendê, café, cacau, madeira e borracha, provenientes de áreas de floresta desmatadas após 31 de dezembro de 2020. A União Europeia é o principal destino das exportações brasileiras de café, o segundo de soja, óleo de palma e derivados; terceiro principal destino das exportações de carne bovina, madeira e derivados.

O EUDR também proíbe a importação dessas *commodities* que provem de áreas que utilizam trabalho escravo ou análogo a escravo, que não respeitam as normas trabalhistas, questões fiscais, previdenciárias, de direitos humanos, que provenham de plantações em áreas indígenas ou utilização de trabalho infantil.

O EUDR alcança a degradação florestas como perda da biodiversidade e serviços ecossistêmicos. A cadeia de valor longa terá que ser rastreável via sistemas de *due diligence*, a fim de garantir que o ciclo produtivo esteja em conformidade, para que o consumo se dê com confiança pelo consumidor final. A aplicação das normas europeias incide sobre empresas europeias com impactos indiretos, em termos de acesso ao mercado comum, por empresas de países exportadores de *commodities*.



Tabela 1

Mudanças sociais e políticas públicas relativas à agricultura biológica (orgânica) e às agroecologias em França e Brasil

Movimentos sociais	
França	<p>Agricultura biológica: início na década de 1980 e consolidação na década de 2000</p> <p>Crescimento dos mercados de produtos biológicos (dupla revolução verde)</p> <p>A Via Campesina apoia novas abordagens à agricultura camponesa durante a década de 2000</p> <p>Durante a década de 2010, a sociedade começou a assimilar as perspectivas das agroecologias (em processo)</p> <p>Globalmente, a agricultura biológica e a agricultura baseada em agroecologias estão a desenvolver-se</p>
Brasil	<p>Agricultura orgânica: início na década de 1980 e consolidação na década de 2010</p> <p>Crescimento dos mercados de produtos orgânicos, intensamente a cada ano, a partir da década de 2010</p> <p>Movimentos sociais ligados à segurança alimentar (rurais e urbanos) participam do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)</p> <p>As agroecologias surgiram a partir das décadas de 1980 e 1992 no Brasil e na América Latina (Conferência ONU Rio) e consolidada a partir das décadas de 1990 e 2000 em meio à agricultura familiar e “assentamentos” de reforma agrária (MST)</p>
Políticas públicas	
França	<p>Na década de 1950, a PAC baseava-se na agricultura convencional determinada pelo progresso técnico e pela produtividade econômica para o desenvolvimento agrícola.</p> <p>Na década de 1990, o meio ambiente foi considerado, conduzindo à ecologização da PAC.</p> <p>Dentre os objetivos do Tratado de Roma (1957), tem-se os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - o aumento da produtividade agrícola com o progresso técnico, - estrutura agrária familiar e segurança alimentar; - utilização ótima dos factores de produção (mecanização, redução da mão-de-obra); - nível de vida justo para as famílias de agricultores (preços garantidos); - estabilização dos mercados de produtos agrícolas (protecção das fronteiras); - segurança do abastecimento alimentar; - preços razoáveis para os consumidores. <p>Já em 1980, a França define, numa lei de orientação agrícola, a implementação do rótulo AB concretamente em 1985.</p> <p>A Conferência do Rio de 1992 para o desenvolvimento sustentável, pagamentos por serviços ambientais e agricultura orgânica e agroecologias.</p> <p>Em 1992, ocorreu a grande reforma da PAC e do sistema de controle de mercado, a PAC fornece apoio financeiro direto aos estabelecimentos através de pagamentos compensatórios, sem obrigação de produção, calculados de acordo com a função histórica do estabelecimento.</p> <p>O regulamento de 1992 orienta para métodos de produção compatíveis com a protecção do meio ambiente e dos espaços naturais.</p> <p>Em França, o governo de esquerda aprova a lei agrícola de 1999 e prevê contratos de estabelecimento territorial (CTE), com as funções económicas, ambientais e sociais da agricultura e a sua participação no ordenamento do desenvolvimento sustentável dos territórios (multifuncionalidade).</p>

Em 2003, houve uma nova reforma da PAC e a ecologização continuou, com os seguintes princípios:

- cada estabelecimento tem direito a um pagamento único por hectare sem obrigação de produzir;
- é uma forma de pedir aos agricultores que se adaptem aos mercados mundiais;
- novo: a ajuda financeira está sujeita ao cumprimento dos regulamentos ecológicos e das boas práticas agrícolas para o meio ambiente (conceito de condicionalidade)

As medidas agroambientais continuam e a PAC está a convergir para boas práticas agrícolas e ambientais.

No final de 2012, o governo socialista decidiu implementar o quadro da agroecologia, através de um programa intitulado “Produzir de forma diferente” e um projeto de lei que promove o “duplo desempenho econômico e ambiental” da agricultura, a fim de abranger as diferentes correntes do mundo agrícola.

A PAC de 2013 reafirma a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da agricultura biológica.

Em 2021, na União Europeia, há novas discussões para uma nova reforma da PAC.

A base da discussão é a seguinte:

- produção sustentável de alimentos;
- favorável a circuitos curtos de marketing e localização produção próxima dos consumidores;
- redução do desperdício alimentar;
- proteção ambiental.

Entre as ações propostas, a ecologização continua:

- plano de restauração da biodiversidade para 2030;
- agrotóxicos: redução de 50% no uso; 50% de redução no uso dos pesticidas mais perigosos;
 - 25% SAU na agricultura biológica;
 - redução de 20% no uso de fertilizantes;
 - alimentação saudável e sustentável nas escolas;
- redução de 50% no uso de antibióticos na produção animal;
- aumento do armazenamento de carbono;
- 10% SAU em infraestruturas agroecológicas: vedações, arbustos, árvores, terraços;

A PAC 2021 confirma a agricultura baseada em agroecologias e também orgânica, mantendo o caráter multifuncional.

Brasil	<p>A Conferência do Rio de 1992 para o desenvolvimento sustentável, pagamentos por serviços ambientais e agricultura orgânica e agroecologias.</p> <p>Em 2003, a Lei n. 10.831/2003 é promulgada voltada à produção biológica (orgânica).</p> <p>Entre 2003 e 2010, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural é implementada rumo à transição agroecológica para a agricultura familiar.</p> <p>A Lei nº 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN para garantir o direito humano à alimentação adequada. Decreto Federal n. 7.272/2010 regulamenta Lei Federal n. 11.346/2006 e institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.</p> <p>A Lei n. 11.326/2006 estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e de Empreendimentos Rurais Familiares</p> <p>Durante as décadas de 2000 e 2010, alguns estados federais começaram a criar suas políticas de segurança alimentar e nutricional.</p> <p>Em 2012, o Decreto nº. 7.794/2012 instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Biológica (Orgânica)</p> <p style="text-align: center;">Lei Federal n. 12.651/2012 (Código Florestal). Previsão de pagamentos por serviços ambientais.</p> <p>Alguns estados membros do Brasil criam suas leis prevendo uma política agroecológica, como os estados do Paraná, Santa Catarina e Pernambuco.</p> <p>Em maio de 2024, o governo federal do Brasil adotou a certificação verde do Cacau Cabruca e do Cacau Amazônia, por meio da Lei n. 14.877/24, que será conferida aos produtores no processo produtivo com boas práticas agrícolas e conservação da diversidade biológica e valor com recursos hídricos, solos, ecossistemas e paisagem, em consolidar a função ambiental do plantio.</p>
---------------	--

Fonte: elaboração do autor, 2021.

A Comissão Europeia coloca a seguinte questão: porque é que os agricultores precisam de ajuda?

O rendimento agrícola médio permanece significativamente inferior ao do resto da economia da União Europeia. A agricultura é um negócio arriscado e muitas vezes caro, que depende mais das condições meteorológicas e climáticas que de outros setores. Existe um fosso inevitável entre a procura dos consumidores e a capacidade dos agricultores a satisfazer: cultivar mais trigo ou produzir mais leite requer tempo e investimento.

Os agricultores da UE enfrentam a pressão do aumento do comércio alimentar global e da liberalização do comércio. A evolução dos mercados globais está a intensificar a concorrência, mas também a criar novas oportunidades para o setor agroalimentar europeu. Nos últimos anos, a globalização e as flutuações na oferta e na procura também aumentaram a volatilidade dos preços de mercado dos produtos agrícolas, aumentando as preocupações dos agricultores. Estas incertezas comerciais justificam o importante papel que o setor público desempenha na garantia de uma rede de segurança para os rendimentos dos agricultores (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

O desenvolvimento rural é o segundo pilar da Política Agrícola Comum (PAC), que reforça o primeiro pilar do apoio ao rendimento e das medidas de mercado, melhorando a sustentabilidade social, ambiental e econômica das zonas rurais.

A PAC contribui para o desenvolvimento sustentável das zonas rurais através da busca de três objetivos a longo prazo: **melhorar a competitividade dos setores agrícola e florestal; garantir a gestão sustentável dos recursos naturais e a implementação de medidas destinadas à preservação do clima; assegurar o desenvolvimento territorial equilibrado das economias e comunidades rurais, incluindo a criação e preservação dos empregos existentes.**

Os países da União Europeia implementam o financiamento do FEADER através de programas de desenvolvimento rural (PDR). Os PDR são cofinanciados pelos orçamentos nacionais e podem ser desenvolvidos numa base nacional ou regional (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

O **pagamento de base** é um regime de apoio ao rendimento dos agricultores que exercem atividades agrícolas. Existem dois tipos de regimes: o **regime de pagamento básico (RPB)**; e o **Regime de Pagamento Único por Superfície (RPUS)**, que é um regime transitório simplificado.

O pagamento efetivo é pago aos agricultores ativos com base na ativação dos direitos de pagamento que possuem e é calculado com base nas terras elegíveis declaradas.

Os “pagamentos diretos verdes” (ou “ecologização”) apoiam os agricultores que adotam ou mantêm práticas agrícolas que contribuem para alcançar os objetivos ambientais e climáticos. **Através da ecologização, a União Europeia (UE) recompensa os agricultores que preservam os recursos naturais e fornecem bens públicos, que beneficiam os cidadãos, mas não são remunerados pelos mercados (a multifuncionalidade da agricultura familiar).** Os países da UE devem dedicar **30% do seu apoio ao rendimento** à “ecologização”.

Os agricultores beneficiam-se de pagamentos diretos verdes se cumprirem três práticas obrigatórias com efeitos benéficos para o ambiente (solo e biodiversidade em particular). Estas três práticas são: diversificar as culturas: maior variedade de culturas ajuda a fortalecer a resiliência dos solos e dos ecossistemas; manter **pastagens permanentes** - as pastagens promovem o sequestro de carbono e protegem a biodiversidade (habitats); destinar 5% das terras aráveis a **áreas benéficas para a biodiversidade**: áreas de interesse ecológico (ESI), por exemplo, árvores, sebes ou pousios, que melhoram a biodiversidade e os habitats.

As discussões científicas e jurídicas sobre os pagamentos por serviços ambientais

A discussão científica sobre pagamentos por serviços ambientais existe nas áreas da economia e do direito. O conceito de serviços ambientais é tema de constante debate atualmente. No Brasil, esse tema não foi disciplinado em nível de regulamentação legislativa. Há previsão, no artigo n. 41, do Código Florestal Brasileiro, de 2012, que dispõe sobre a possibilidade de pagamentos por serviços ambientais.

Na Europa e em França, parece que a situação se assemelha a um debate inconclusivo. A diferença é que existe a experiência da União Europeia em pagamentos diretos aos agricultores que converge, historicamente, com as condicionalidades das medidas ambientais. Uma observação é que os estudos sobre pagamentos por serviços ambientais têm avançado no campo do Direito, passando por diversos subcampos do Direito (direito ambiental, direito internacional - PAC - direito administrativo, direito civil e direito comparado, direitos fundiários), mas a origem do tema é o campo da economia. Na verdade, ambas as áreas do

conhecimento (Economia e Direito) têm considerado os pagamentos por serviços ambientais um tema das suas reflexões. **O contrato administrativo público ou o contrato privado entre o beneficiário-pagador e o fornecedor é a base deste.**

O contrato, considerado base para pagamentos por serviços ambientais, foi analisado tanto na sua forma pública como na sua forma privada. As obrigações contratuais também foram estudadas detalhadamente do ponto de vista da natureza do pagamento, mas também discriminadas de acordo com os serviços ambientais, como o da sua comercialização, que foram analisados, tendo em conta a justiça social. A questão dos direitos fundiários que constitui a implementação de pagamentos por serviços ambientais foi considerada privilegiando uma abordagem comparativa (THIÉBAULT e LANGLAIS, 2019).

Uma das primeiras definições de pagamentos por serviços ambientais é a do economista Sven Wunder, para quem se trata de uma transação voluntária na qual um serviço ambiental definido (ou um uso da terra que permite a prestação deste serviço) é adquirido por um (ou mais) adquirir uma prestação do serviço (condicionalidade) (LANGLAIS, 2019).

As características gerais de uma definição jurídica podem responder às expectativas legítimas das ciências econômicas e ecológicas, ciências diretamente ligadas ao problema dos pagamentos por serviços ambientais (LANGLAIS, 2019).

Outra definição é a transferência de recursos entre os dois atores sociais, com o objetivo de criar incentivos para alinhar as decisões individuais e coletivas relativas ao uso da terra com o interesse social relativo à gestão dos recursos naturais. Outra definição enfatiza o caráter intencional da ação em troca de remuneração: um PSA é a remuneração de um agente por um serviço ambiental acordado entre as partes.

De acordo com o relatório da FAO *apud* LANGLAIS (2019), *Pagando aos agricultores por serviços ambientais*, as transações de PSA consistem em operações voluntárias pelas quais um prestador de serviços é remunerado por ou em nome dos beneficiários desses serviços, para gestão agrícola, florestal ou costeira. práticas para as quais se espera uma prestação de serviço além de compensação monetária ou outra forma de pagamento. As transações de PSA podem envolver uma série de partes - agricultores, comunidades, contribuintes, consumidores, empresas, governos e outros - através de uma ampla gama de operadores, desde pagamentos diretos entre beneficiários a jusante e fornecedores a montante, até ao preço pago pelos consumidores por um copo de café cultivado, do outro lado do mundo. Esta é uma definição muito mais ampla de pagamentos por serviços ambientais do que aquela dada por certos profissionais, limitada a pagamentos voluntários pagos diretamente pelos usuários aos prestadores de serviços (LANGLAIS, 2019).

Os serviços ecossistêmicos são definidos como os serviços prestados entre as duas noções (serviços ambientais e serviços ecossistêmicos) que são implementadas. A FAO, em 2007, especifica que “o subconjunto de serviços ecossistêmicos caracterizados por externalidades é denominado serviços ambientais. Haverá uma nova tendência: a de relegitimar os pagamentos por serviços ambientais apoiando-se na notoriedade dos serviços ecossistêmicos (LANGLAIS, 2019).

A interferência da noção de serviços ecossistêmicos no campo dos pagamentos por serviços ambientais parece definir melhor a noção de pagamento por serviços ambientais, conferindo-lhe uma finalidade mais precisa e dando-lhe um sentido de eficácia. A ação humana em favor da preservação do meio ambiente parece identificável. Além disso, o trabalho sobre a valoração monetária dos

serviços ecossistêmicos ecoa naturalmente a noção de pagamento e pode ser visto como uma referência comum favorável ao desenvolvimento dos PSA. O estudo TEEB de 2010 indica que é apropriado basear-se no presente estudo para especificar os aspectos econômicos ligados aos serviços prestados pelos ecossistemas e à diversidade biológica, mas também para desenvolver ferramentas de implementação, para uma integração dos aspectos econômicos, da biodiversidade e dos serviços prestados pelos ecossistemas. (LANGLAIS, 2019).

Em particular, Gilles J. Martin faz uma distinção entre os instrumentos econômicos que descreve como intervencionistas e aqueles que descreve como liberais, a fim de destacar a extrema diversidade entre os instrumentos econômicos (LANGLAIS, 2019).

Os instrumentos de mercado para a conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos constituem um conjunto extremamente heterogêneo e pouco justificado do ponto de vista da teoria econômica devido à sua diversidade. Estes instrumentos têm poucas características comuns e uma relação muito vaga com os mercados, tal como definidos pela teoria econômica padrão. Os instrumentos de mercado como categoria lembram mais uma terra de asilo para todos os instrumentos com um componente de preço (LANGLAIS, 2019).

Segundo Mekouar (2019), a noção de pagamentos por serviços ambientais na agricultura envolve uma tripla imprecisão semântica: o serviço prestado é qualificado ora como ambiental, ora como ecossistema, ora ecológico e, desta forma, é muitas vezes intercambiável; A agricultura é entendida de forma restrita no sentido de cultivo de plantas, ou concebida de forma ampla como abrangendo também a criação de gado, a pesca e a silvicultura.

Os serviços ambientais (SE) foram inicialmente discutidos na Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 e, posteriormente, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002 e na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012. Em 2005, a Avaliação Ecossistêmica do Milênio (MEA) considerou a dedicação do PES a nível global. A EEM sublinha que a perda de serviços ambientais constitui um grande obstáculo à consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milênio e que a sua produtividade depende de escolhas políticas em matéria de investimentos, comércio, subsídios, impostos e regulamentação. A EEM recomenda a concessão de pagamentos aos proprietários de terras, a fim de promover uma gestão territorial que mantenha os serviços ecossistêmicos, como a qualidade da água e o armazenamento de carbono, que representam um valor para a sociedade (MEKOUAR, 2019).

Segundo Mekouar (2019), o estudo da FAO, em 2007, colocou esta questão dos serviços ambientais na agricultura em três áreas: em ligação com a segurança alimentar e o combate à pobreza: intensificação da qualidade e da quantidade de água; mitigação das alterações climáticas; preservação da biodiversidade. Ela diz que a procura destes serviços ambientais continuará a aumentar no futuro e exigirá incentivos mais direccionados para encorajar os agricultores a adoptarem práticas agrícolas amigáveis ao ambiente.

Em 2011, a OCDE publicou *Paying for Biodiversity: Improving the Cost Effectiveness of Payments for Ecosystem Services*. Recordando que os serviços ecossistêmicos contribuem para o fornecimento de alimentos, água pura e recursos genéticos, para a regulação do clima e para a protecção contra inundações, a OCDE recomenda que os pagamentos por serviços ambientais sejam mais bem

direcionados para afetar recursos financeiros limitados de forma otimizada em termos de relação custo-eficácia.

A partir dessas questões de discussão científica, é estruturante a contribuição de organizações não governamentais para a compreensão e divulgação dos serviços ambientais, como por exemplo, o Centro de Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR), a União Mundial para a Conservação (IUCN), o Fundo World Wide para a Natureza (WWF), A Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade (TEEB) e o Instituto Internacional para o Ambiente e Desenvolvimento (IIED) de acordo com Mekouar (2019).

A Lei Paraguaia de 2006 sobre valoração e remuneração de serviços ambientais prevê os mecanismos de financiamento desses serviços e a atualização do valor a cada cinco anos. A lei florestal da Costa Rica prevê o financiamento de serviços ambientais através de uma ecotaxa baseada em combustíveis. As leis florestais de Honduras também incluíram um mecanismo de pagamento por serviços ambientais prestados pelas florestas (água, vida selvagem, carbono, clima) negociado com base em um estudo nacional sobre seu valor econômico (MEKOUAR, 2019).

Os pagamentos por serviços ambientais públicos fazem parte de um quadro regulamentar que especifica os termos de intervenção das entidades públicas envolvidas. Servidões para restauração de áreas úmidas ou para melhoria de pastagens nos Estados Unidos. De acordo com a Farm Bill de 2008, os agricultores podem receber, no âmbito do Programa de Reservas de Zonas Úmidas, uma remuneração pelos serviços ambientais que prestam através da realização de ações de conservação de terras agrícolas. As servidões permanentes ou de muito longo prazo são adquiridas em terras privadas pelo Ministério Federal da Agricultura. A restauração das zonas úmidas degradadas ali encontradas é da responsabilidade dos produtores que partilham os custos relacionados com o ministério (MEKOUAR, 2019).

Segundo Mekouar (2019), duas questões são colocadas em relação à sustentabilidade a longo prazo dos pagamentos por serviços ambientais: a questão dos direitos à terra e a disponibilidade de financiamento. A fonte pública de financiamento pode representar um fator limitante devido à dependência orçamental ou ao financiamento externo que pode faltar e comprometer a sustentabilidade dos pagamentos.

Segundo Karsenty (2019), a noção de serviços ecossistêmicos surgiu em 1981 para aumentar a conscientização sobre o valor social das funções ecológicas fornecidas pela natureza, mostrando como o seu desaparecimento afeta o bem-estar humano. Os serviços ecossistêmicos são definidos pela Avaliação Ecossistêmica do Milênio (MEA) como “os benefícios diretos e indiretos que os humanos obtêm da natureza.

A distinção entre serviço ambiental e serviço ecossistêmico é útil. A relação de causa e

efeito entre o serviço ambiental prestado pelos usuários (manutenção da cobertura florestal no topo de uma bacia) e o serviço ecossistêmico (fluxo de água regulado e manutenção da qualidade da água a jusante) ainda é indefinida. Outro aspecto é que o serviço ambiental que consiste nas plantações de fixação de carbono só é prestado através da manutenção dessas plantações durante um período muito longo para que o serviço ecossistêmico de mitigação das alterações climáticas possa ser considerado tangível. Se as plantações desaparecerem alguns anos após o seu estabelecimento, o efeito desta fixação muito temporária de

carbono na mitigação das mudanças climáticas permanecerá muito limitado (KARSENTY, 2019).

Os pagamentos por serviços ambientais estão condicionados ao respeito pelos padrões de uso da terra (no sentido lato) acordados pelas partes interessadas. **A eficácia ambiental (sobre o estado dos ecossistemas) dos pagamentos por serviços ambientais (PSA) é, portanto, difícil de avaliar no curto prazo** (KARSENTY, 2019).

A maioria dos pagamentos por serviços de investimento ambiental consiste principalmente em pagar às populações rurais para plantar árvores, sebes ou restaurar áreas degradadas em terras que possuem ou controlam diretamente. Quanto à natureza da remuneração, a base de discussão seria a do custo da mão de obra investida (salário mínimo agrícola, por exemplo) ou da remuneração variável dependendo das espécies plantadas ou dos locais de plantio (KARSENTY, 2019).

A valoração econômica total dos serviços ecossistêmicos consiste em tentar determinar o valor econômico dos valores de uso comum desses serviços. O custo dos pagamentos por serviços ambientais não se limita apenas aos custos de oportunidade. A importância dos custos de transação necessários para celebrar contratos (incluindo o custo dos projetos) e garantir o cumprimento dos mesmos varia dependendo do contexto, mas é certamente significativa (KARSENTY, 2019).

Segundo Karsenty (2019), deve-se voltar à distinção entre **pagamentos por serviços ambientais para restrição de direitos de uso e pagamentos por serviços ambientais para investimento**. Nos primeiros casos, os pagamentos são essencialmente uma compensação pela suspensão acordada dos direitos de uso da terra. Isto é muito diferente do arrendamento de terras, que envolve uma transferência temporária do direito de ocupação e uso da terra. Há suspensão do direito de uso, mas os usuários permanecem em suas terras.

A discussão econômica e científica sobre a natureza dos pagamentos por serviços ambientais consiste em distinguir estes pagamentos como restrição de direitos de uso e estes pagamentos como investimento. Nossa compreensão do problema da natureza dos pagamentos por serviços ambientais consiste em admiti-los como pagamento por serviços socioambientais no caso brasileiro, **sendo o Estado quem paga por meio de contrato público. É uma questão do Estado, da sociedade para com as comunidades mais pobres, os agricultores familiares menos descapitalizados, conservar os recursos naturais quer do ponto de vista dos direitos de uso, quer do ponto de vista dos investimentos. Desta forma, não é uma questão de mercado.**

O pagamento por serviços ambientais que inclua grandes ou médios produtores agrícolas, por exemplo, pode ser considerado em outras ferramentas de políticas públicas (fiscais como a redução de impostos pagos, a facilitação de crédito a taxas de câmbio atrativas) ou pelo mercado com base em um contrato privado.

Nos pagamentos por serviços ambientais orientados para a produção de bens públicos (biodiversidade, fixação de carbono), o trabalho investido beneficiará quem o prestou, ou sua comunidade, o prestador do serviço teria a opção de outra atividade (KARSENTY, 2019).

Segundo Karsenty (2019), a compensação baseada no custo de oportunidade é injusta para as populações mais pobres. Se a pobreza garante baixos custos de oportunidade e, portanto, limita o orçamento necessário para realizar pagamentos por serviços ambientais, a simples compensação dos agricultores muito pobres no auge destes custos fiáveis levanta problemas de viabilidade a longo prazo (os intervenientes pedirão para renegociar contratos ou

não respeitá-los) e objeções éticas que justificam a busca por outra base de pagamento.

Os pagamentos por serviços ambientais utilizados com agricultores pobres devem, portanto, ser concebidos como instrumentos destinados a garantir uma transição para práticas agro-silvo-pastoris compatíveis com a conservação dos ecossistemas (KARSENTY, 2019).

Para integrar as preocupações ambientais, a PAC respeita os dois princípios do poluidor-pagador e da participação voluntária (CHARLES-LE BIHAN, 2019).

De acordo com o princípio da participação voluntária, os agricultores são pagos pelas ações de proteção ambiental que realizam por sua própria vontade e têm a garantia de financiamento dos custos adicionais gerados por essas práticas ambientalmente virtuosas. A abordagem adotada para o cálculo da ajuda é a da compensação e não a da remuneração por um serviço (CHARLES-LE BIHAN, 2019).

Estes pagamentos visam incentivar os agricultores a proteger e melhorar o ambiente, pagando-lhes pela prestação de serviços ambientais. Os agricultores comprometem-se, através de um contrato, por um período mínimo de cinco anos, a adotar técnicas agrícolas amigas do ambiente que vão além das obrigações legais. Eles recebem assistência financeira que compensa custos adicionais e perdas de receitas decorrentes da adoção dessas práticas, previstas no âmbito de contratos agroambientais (CHARLES-LE BIHAN, 2019).

Isto implica, numa base contratual, facilitar mudanças substanciais nas práticas dos agricultores, impulsionando a transição agroecológica em todo o território, especialmente quando se baseia em abordagens coletivas. Estes pagamentos, mais equitativos e gratificantes porque remuneram um serviço, apenas apoiariam uma agricultura sustentável, muitas vezes mais intensiva em emprego, e favoreceriam a manutenção de um tecido rural necessário à preservação de agroecossistemas benéficos para o ambiente. Constituiriam um reconhecimento justo dos serviços que os agricultores prestam a toda a sociedade (CHARLES-LE BIHAN, 2019).

Segundo Sabourin (2013), a abordagem PES foi concebida e implementada com base em objetivos ambientais e não no objetivo de reduzir a pobreza e as desigualdades. Várias propostas apresentam o argumento de que o PES pode ter um impacto positivo em termos de redução da pobreza [Corbera *et al.*, 2007; Pagiola *et al.*, 2005]. Duas alternativas são mantidas. Isto envolveria, por um lado, fazer pagamentos aos pobres que realizam tarefas de gestão de recursos naturais e, por outro lado, encorajar práticas agrícolas sustentáveis. A extensão do impacto do PES na pobreza depende do número potencial de beneficiários pobres, da capacidade destas pessoas pobres para participarem em tais mecanismos e dos montantes pagos. Os obstáculos identificados residem na insegurança dos direitos de propriedade da terra ou quando o mecanismo PES incentiva práticas extensivas ou menos intensivas em mão-de-obra [Pagiola *et al.*, *ibid.*].

Conclusão

Nesta questão, a discussão científica e jurídica sobre pagamentos por serviços ambientais consiste em diferenciar os pagamentos como compensação baseada nos custos de produção ou como remuneração aos agricultores.

Na Europa e em França, parece que a situação se assemelha a um debate inconclusivo. A diferença é que existe a experiência da União Europeia em pagamentos diretos aos agricultores que converge, historicamente, com as condicionalidades das medidas ambientais. Uma observação é que os estudos

sobre pagamentos por serviços ambientais têm avançado no campo do Direito, passando por diversos subcampos do Direito (direito ambiental, direito internacional, direito comunitário europeu, direito administrativo, direito civil, direito comparado e direitos fundiários), mas a origem do tema é o campo da economia. Na verdade, ambas as áreas do conhecimento (Economia e Direito) têm considerado os pagamentos por serviços ambientais um tema das suas reflexões. **O contrato administrativo público ou o contrato privado entre o beneficiário-pagador e o fornecedor é a base desta questão.**

A discussão econômica e científica sobre a natureza dos pagamentos por serviços ambientais consiste em distinguir estes pagamentos como uma restrição de direitos de uso e aqueles como investimento. Nossa compreensão do problema da natureza dos pagamentos por serviços ambientais consiste em admiti-los como pagamento por serviços socioambientais no caso brasileiro, **sendo o Estado quem é o pagador através de um contrato público. É uma questão do Estado, da sociedade para com as comunidades mais pobres, os agricultores familiares menos capitalizados, conservar os recursos naturais, quer do ponto de vista dos direitos de uso, quer do ponto de vista dos investimentos. Desta forma, não é uma questão de mercado.**

O pagamento por serviços ambientais que inclua grandes ou médios produtores agrícolas, por exemplo, pode ser considerado em outras ferramentas de políticas públicas (fiscais como a redução de impostos pagos, facilitação de crédito a taxas de câmbio atrativas) ou pelo mercado com base em um contrato privado.

Referências

ALTIERI, Miguel. Agroecología: principios y estrategias para diseñar sistemas agrarios sustentables. In *Agroecología: Bases científicas para una agricultura sustentable*. Miguel Ángel Altieri; Susanna Hecht; Matt Liebman; Fred Magdoff; Richard B Norgaard. Tenerife, España Fundación Instituto Agricultura Ecológica y Sostenible (FIAES), 2018. *Disponível em:* Agroecología: bases científicas para una agricultura sustentable (Livro, 2018) [WorldCat.org]. *Accès:* 23.09.2021.

BRANDENBURG, Alfio. *Mouvement agroécologique au Brésil: trajectoire, contradictions et perspectives*. In EDP Sciences Natures Sciences Sociétés. Paris: Vol. 16, 2008, p. 142 à 147, ISSN 1240-1307.

BRÉSIL. *La Loi 10.831/2003 - Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências*. Brasília, 2003. *Disponível em* http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.831.htm. *Accès en:* 05.10.2021.

CAPORAL, Francisco Roberto. *A Agroecologia não é contra nada. É a favor da vida*. Recife: 2016.

CAPORAL, Francisco Roberto. *Agroecologia não é um tipo de agricultura alternativa (s.d.)*. Recife, s.d.

CHARLES-LE BIHAN, Danielle. Les paiements pour services environnementaux dans la politique agricole commune: quelle dimension territoriale? In *L'agriculture et les paiements pour les services environnementaux. Quels questionnements juridiques?*

Direction: Alexandra Langlais. Collection L'Univers des Normes, Presses Universitaires de Rennes, 2019, p.247-263.

COMMISSION Europeenne. Politique Agricole Commune. 2021. Disponible en: [Politique agricole commune | Commission européenne \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/agriculture/). Accès: 13.09.2021.

KARSENTY, Alain. Les paiements pour services environnementaux dans les pays en développement: compenser ou récompenser? *In L'agriculture et les paiements pour les services environnementaux. Quels questionnements juridiques?* Direction: Alexandra Langlais. Collection L'Univers des Normes, Presses Universitaires de Rennes, 2019, p.79-100.

LAMINE C., BRANDENBURG A., BILLAUD J.-P., 2019. *Introduction – Perspectives franco-brésiliennes autour de l'agroécologie*. Nat. Sci. Soc. vol 27, 2019, p 3-5.
LAMINE, Claire, NIERDELE, Paulo André, OLLIVIER, Guillaume. *Alliances et controverses dans la mise en politique de l'agroécologie au Brésil et en France*. EDP Sciences, Natures Sciences Sociétés, vol. 27, 2019, p. 6-19. ISSN 1240-1307.

LANGLAIS (a), Alexandra. *À la recherche d'une définition juridique des paiements pour services environnementaux*. *In L'agriculture et les paiements pour les services environnementaux. Quels questionnements juridiques?* Direction: Alexandra Langlais. Collection L'Univers des Normes, Presses Universitaires de Rennes, 2019, p.31-57.

LANGLAIS (b), Alexandra. *Introduction*. *In L'agriculture et les paiements pour les services environnementaux. Quels questionnements juridiques?* Direction: Alexandra Langlais. Collection L'Univers des Normes, Presses Universitaires de Rennes, 2019, p.21-30.

MACHADO, Gustavo Bittencourt. *L'agriculture productiviste à l'agriculture multifonctionnelle dans le système agraire du cacao et le paiement pour services environnementaux (rapport de recherche de Post-doctorat)*. *In Université Paris-Nanterre (LADYSS - Laboratoire Dynamiques Sociales et Recomposition des Espaces), Paris-Nanterre (France)/CAPES (Brasil), 2021.*

MACHADO, Gustavo Bittencourt. *Multifuncionalidade da agricultura familiar - a diversificação das atividades no sertão semiárido da Bahia. Brasil*. Curitiba, Editora CRV, 2020.

MEKOUAR, Mohmed Ali. Aperçu sur quelques outils de promotion internationale des paiements pour services environnementaux en agriculture. *In L'agriculture et les paiements pour les services environnementaux. Quels questionnements juridiques?* Direction: Alexandra Langlais. Collection L'Univers des Normes, Presses Universitaires de Rennes, 2019, p.61-77.

ORGANISATION de Coopération et de Développement Économiques (OCDE). *Multifonctionnalité - Élaboration d'un cadre analytique*. Paris, 2001.

PINTON, Florence. *Sous la bannière de l'agroécologie*. EDP Sciences, Natures



Sciences Sociétés, vo. 27, 2019/1, p 1 à 2. ISSN 1240-1307.

SABOURIN, Eric. La réciprocité homme-nature et les dérives de son abandon. *In Revue du MAUSS* 2013/2 (n° 42), pages 247 à 260, Éditions La Découverte.

THIÉBAULT, Stéphanie, LANGLAIS, Alexandra. Préface. *In L´agriculture et les paiements pour les services environnementaux. Quels questionnements juridiques?* Direction: Alexandra Langlais. Collection L´Univers des Normes, Presses Universitaires de Rennes, 2019, p.17-20.