

futuribles

em português

Número 4 • Outubro 2021

Entre marolas e tsunamis
As trajetórias laborais dos jovens brasileiros

Investir na juventude
Subsídios de capital e empréstimos circunstanciais

Cidades e as suas estratégias alimentares
em uma perspectiva histórica:
O caso brasileiro no passado e na atualidade

A agricultura, a terra, a água e o clima:
Soluções para um mundo em transição

Os gigantes da internet frente aos Estados

A ascensão do populismo autoritário
O que dizem as pesquisas sobre valores na Europa

**PLATAFORMA
DEMOCRÁTICA**

FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN

PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG



futuribles

em português

CONSELHO EDITORIAL	<i>Bernardo Sorj</i> <i>Jean-Francois Soupizet</i> <i>Sergio Fausto</i>
TRADUÇÃO	<i>Dorothée de Bruchard</i> <i>Marcela Vieira</i>
REVISÃO TÉCNICA	<i>Otávio Dias</i> <i>Beatriz Kipniz</i> <i>Isabel Penz</i>
DIAGRAMAÇÃO	<i>Lisia Lemes / Lilemes Comunicação</i>

Futuribles em Português.

Número 4 - São Paulo - Plataforma Democrática - Outubro de 2021.

ISSN 2674-8398

Índice para catálogo sistemático:

Futuro, inovação, tecnologia, meio ambiente, urbanismo, saúde, educação, trabalho, sociedade, governo, políticas públicas, economia.

© Copyright - Todos os direitos reservados à:

Fundação Fernando Henrique Cardoso
Rua Formosa, 367, 6º andar, Centro, São Paulo/SP, CEP: 01049-000
www.fundacaofhc.org.br • e-mail: imprensa@fundacaofhc.org.br



São Paulo (Sede)
Rua Formosa, 367, 6º andar - Centro
São Paulo - SP - Brasil - CEP 01049-000
tel: +55 (11) 3359-5000
contato@plataformademocratica.org

PERIODICIDADE: Anual

futuribles

em português

Número 4 • Outubro 2021

Apresentação	05
Entre marolas e tsunamis As trajetórias laborais dos jovens brasileiros <i>Nadya Araujo Guimarães</i>	09
Investir na juventude Subsídios de capital e empréstimos circunstanciais <i>Julien Damon</i>	33
Cidades e as suas estratégias alimentares em uma perspectiva histórica: O caso brasileiro no passado e na atualidade <i>John Wilkinson</i>	39
A agricultura, a terra, a água e o clima: Soluções para um mundo em transição <i>Guillaume Benoit</i>	60
Os gigantes da internet frente aos Estados <i>Jean-François Soupizet</i>	86
A ascensão do populismo autoritário O que dizem as pesquisas sobre valores na Europa <i>Gilles Ivaldi</i>	107

Versão eletrônica disponível gratuitamente em:
<http://www.plataformademocratica.org/publicacoes>

Apresentação

Trabalho e igualdade de oportunidades entre os jovens; cidades, segurança alimentar e meio ambiente; a crescente disputa entre as *Big Techs* e os Estados; e a relação entre populismo e valores no continente europeu. Esses são os temas da **quarta edição da revista anual *Futuribles em Português***, fruto de parceria editorial iniciada em 2018 entre o projeto Plataforma Democrática e a publicação francesa *Futuribles* (fusão das palavras “futuros” e “possíveis”), com sede em Paris. O Projeto Plataforma Democrática é uma iniciativa da Fundação Fernando Henrique Cardoso, em parceria com o Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Em artigo inédito, a socióloga Nadya Araujo Guimarães investiga o **ingresso dos jovens brasileiros no mercado de trabalho**, um fenômeno **perpassado por persistentes desigualdades, que se entrelaçam com vários temas da agenda social**. Associada ao CEBRAP, a pesquisadora revisita duas enquetes amostrais de âmbito nacional: a primeira realizada em 2003, ao fim de um período de crise e de contração de oportunidades ocupacionais, financiada pela Fundação Perseu Abramo; e a segunda em 2013, ao fim de um ciclo de aquecimento da economia e expansão das chances de emprego, encomendada pela Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), ligada à Presidência da República.

Segundo Guimarães, as desigualdades operam mesmo em contextos de crescimento econômico e ativação do mercado de trabalho, mas **se aprofundam nos momentos em que múltiplas crises se entrecruzam, desafiando as políticas públicas de inclusão**. “Pensar o engajamento juvenil no trabalho obriga a refletir sobre os elos entre o passado, o presente e o futuro da solidariedade social. Elos esses que parecem, hoje, especialmente esgarçados por uma conjuntura em que se mesclam crises econômica, sanitária e política”, conclui.

No segundo texto, o sociólogo francês Julien Damon propõe **investir na juventude** por meio da dotação a todo jovem de um **capital que lhe permita financiar sua primeira fase de investimento pessoal, acadêmico e/ou profissional**, com o objetivo de garantir maior igualdade de oportunidades entre as categorias sociais. “Ao invés de um suporte mensal, trata-se de um capital consis-

tente destinado aos que atingem a maioria. Na base dessa proposta reside o princípio segundo o qual a luta contra a pobreza e o suporte aos jovens não deve mais passar somente pela assistência aos pais ou mesmo aos jovens diretamente, mas pela **constituição de um patrimônio**”, escreve o professor associado da Sciences Pos Paris e assessor científico da Futuribles International.

O terceiro artigo, escrito especialmente para esta edição por John Wilkinson, sociólogo inglês radicado no Brasil, analisa o **papel das cidades na produção e distribuição de alimentos desde o Brasil Colônia até hoje**. “Neste artigo, focalizamos a centralidade das políticas públicas e o papel das administrações das grandes cidades brasileiras na implementação de determinações da Constituição de 1988 e de leis e programas federais que visam a **segurança alimentar**. À luz do consenso cada vez mais abrangente sobre o papel central de sistemas de alimentação alternativos para a saúde e o meio-ambiente, vislumbramos importantes transformações nos sistemas alimentares urbanos que vão redefinir as **relações históricas entre campo e cidade**”, afirma o professor titular da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, especializado em sociologia econômica.

No quarto texto, o engenheiro francês Guillaume Benoit, membro da Academia de Agricultura da França, mostra de que modo **a terra, a água e a agricultura**, para além de suas funções alimentares e socioculturais, podem cumprir um **papel essencial na luta contra as mudanças climáticas e pelo desenvolvimento sustentável**. O autor nos oferece uma demonstração dos inesgotáveis recursos que a natureza teria a fornecer caso lhe déssemos os cuidados adequados, indispensáveis para a resolução de muitos desafios a que são e serão confrontados nossos contemporâneos e seus descendentes.

“Trata-se da passagem da atual economia exploratória, não sustentável, para uma nova economia renovável, resiliente, produtora de serviços ecossistêmicos, empregos rurais, equilíbrio territorial, justiça social e segurança coletiva. **A questão fundamental é o ‘como’ dessa transição em grande escala**”, escreve o autor, que é membro do corpo de engenheiros responsável pelas políticas de desenvolvimento sustentável do governo francês.

No quinto artigo, o economista Jean-François Soupizet, ex-funcionário da Comissão Europeia (órgão executivo da União Europeia), analisa a atual **queda de braço entre as empresas gigantes da internet e os Estados**, crescentemen-

te questionados pelo poder excessivo das chamadas *Big Techs*, sobretudo as norte-americanas e as chinesas. Essa queda de braço se dá num terreno em que as fronteiras territoriais e as jurisdições nacionais não são claramente demarcadas, criando tensões inéditas entre as *Big Techs*, os Estados nacionais e entre as duas potências do planeta..

“Recentemente, **os Estados despertaram**. Os Estados Unidos, a União Europeia e a China estão tomando medidas severas para controlar a ascensão desse gigantes da internet, um dos fenômenos marcantes das primeiras décadas do século XXI. Os resultados do confronto entre os gigantes da internet e os Estados são ao mesmo tempo incertos e muito diferenciados. Todos eles levantam a questão da **governança do universo digital**, que continua sendo o principal desafio da transição tecnológica”, escreve o consultor científico da Futuribles.

O sexto e último artigo, do cientista político francês Gilles Ivaldi, analisa o conjunto de pesquisas sobre os valores dos cidadãos europeus, realizada regularmente em diversos países da UE desde o início dos anos 1980, com o objetivo de esclarecer **possíveis laços entre populismo e transformação cultural no velho continente**. Como sempre, a realidade é mais complexa do que parece: a efetiva demanda social por autoridade, o retrocesso nos valores morais tradicionais e a evolução da xenofobia diferem muito de um país europeu para outro, sendo a Europa Ocidental clara e duradouramente mais tolerante do que a Oriental.

“A evolução geral dos valores na Europa, tal como é revelada nos dados EVS (*European Values Studies*), sem dúvida não é suficiente para esclarecer as **múltiplas aptidões do fenômeno populista contemporâneo**. As **inseguranças econômicas** desempenham um papel crucial na produção de atitudes xenófobas ou antielitistas, que, por sua vez, alimentam o voto populista autoritário”, concluiu o pesquisador do CNRS (Centro Nacional de Pesquisa Científica, França).

Boa leitura!

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Diretores de Plataforma Democrática

Entre marolas e tsunamis

As trajetórias laborais dos jovens brasileiros¹

NADYA ARAUJO GUIMARÃES²

Os jovens e o trabalho. Uma relação complexa e multifacetada

A relação dos jovens com o trabalho é um daqueles temas que atrai permanente interesse e sobre o qual temos gasto muita tinta. E não sem razão já que os movimentos dos jovens no mercado de trabalho são um termômetro de especial acurácia seja para desvendar a dinâmica desse mercado, antecipando-lhe as tendências, seja para avaliar a eficácia de políticas públicas voltadas à inclusão e à proteção social. Por isso mesmo, identificar os desafios da inserção ocupacional de jovens é uma via frutífera para encarar o futuro sob o prisma da construção de sociedades mais igualitárias.

Ademais, no tema dos elos entre juventude e trabalho se entrelaçam instigantes debates envolvendo múltiplos prismas da agenda social. Três deles têm povoado de maneira recorrente o imaginário de sociólogos, antropólogos, demógrafos e economistas, e serão aqui privilegiados. O primeiro diz respeito às aspirações juvenis e suas representações sobre o lugar do trabalho em suas vidas. Com efeito, as formulações sobre a assim-chamada “crise da sociedade do trabalho” encontraram nas atitudes dos jovens um celeiro fértil para as antevisões desses autores quanto ao futuro da vida em sociedade.

1. Texto preparado para publicação em *Futuribles* (n.4, 2021).

2. Doutora em Sociologia pela Universidad Nacional Autónoma de México (1983), Pós-doutorado no SPURS Program/Department of Urban Studies, Massachusetts Institute of Technology (1993-4). Professora Titular Sênior do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, Pesquisadora do CNPQ associada ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap) e Membro Titular da Academia Brasileira de Ciências. E-mail: nadya@usp.br

O segundo debate nos remete ao seu engajamento laboral, em especial às chances dos jovens estarem sob risco de vulnerabilidade, enfrentando situações de desemprego, de desalento ou de trabalho precário. Determinantes dessas chances têm sido sistematicamente esquadrihados. E não apenas os que tratam das conjunturas econômicas. Especial atenção tem sido dada a fatores externos ao mercado laboral, mas que impactam a sua inclusão no trabalho. É o caso das desigualdades nas trajetórias escolares e nos recursos familiares, tanto quanto das políticas sociais, notadamente de educação, de trabalho e de proteção social.

O terceiro domínio de debates tem se concentrado no tema dos retornos econômicos resultantes do engajamento mercantil. Aqui pesam substancialmente os fatores internos à operação dos mercados de trabalho, em especial o efeito das políticas de gestão do trabalho postas em prática pelas firmas. Mas também têm sido analisadas as formas de regulação das relações de emprego, tal como definidas por políticas públicas relativas ao trabalho. Uma e outras são importantes filtros para diferenciar as chances nos cotidianos de trabalho.

Mas a experiência laboral juvenil é um fenômeno complexo porque perpassado também por persistentes desigualdades entre os próprios jovens. Desigualdades que os diferenciam quanto aos três domínios anteriores – aspirações, chances laborais e retornos econômicos. São desigualdades de classe, de gênero, raciais, regionais, e até mesmo desigualdades entre coortes de jovens e entre grupos de idade numa mesma coorte.

Por fim, o tema das relações entre os jovens e o trabalho está envolto em um leque não desprezível de dilemas morais. Dilemas que estão no centro das suas vidas e escolhas, mas que também subjazem às políticas públicas (ou à ausência destas): será o trabalho um valor para os jovens? Devem os jovens trabalhar ou haveria que preservá-los (pela renda da família e/ou pela proteção estatal) até que logrem um percurso escolar completo? Cabe aos jovens a obrigação da corresponsabilidade no trabalho domiciliar não-remunerado, mesmo se tal partilha põe em risco sua formação escolar? Quando podem (ou devem) os jovens estabelecer relacionamentos duradouros que os levem a obrigações de m/paternalidade, sem que isso impacte sobre o seu vínculo com o trabalho?

Neste texto vou encarar o desafio de tentar articular pelo menos alguns desses temas tão complexos, tomando duas portas de entrada. A primeira, à qual

dedicarei a seção subsequente, privilegiará a dimensão simbólica, relativa às atitudes e representações de jovens brasileiros. Perseguirei a resposta a uma pergunta: quão central parece ser o trabalho no imaginário juvenil? Para tal irei revisitar os achados de duas enquetes amostrais de âmbito nacional, realizadas com desenho metodológico similar, mas em diferentes momentos do tempo no curso dos anos 2000. A primeira ao fim de um período de crise e contração de oportunidades ocupacionais (2003), a segunda ao fim de um ciclo de aquecimento da economia e expansão de chances de emprego (2013). Variarão as representações com respeito ao trabalho quando as condições para a ele aceder se alteram de modo tão significativo?

A segunda porta de entrada, que explorarei na terceira e última seção, deslocará a nossa atenção para as experiências laborais dos jovens brasileiros. Procurarei alinhar achados produzidos por diferentes estudos longitudinais que procuraram capturar a diversidade de tais experiências tomando-as em seu movimento, isto é, acompanhando trajetórias desses jovens no mercado brasileiro de trabalho. Essa diversidade de fluxos e percursos particulariza distintos grupos de jovens, chamando a nossa atenção para importantes tendências estruturais que têm reproduzido padrões de desigualdades entre grupos de idade, de origem social das famílias, de sexo e raça. Desigualdades que operam mesmo em contextos de crescimento econômico e ativação do mercado de trabalho, mas que se aprofundam nos momentos em que múltiplas crises se entrecruzam, desafiando as políticas públicas de inclusão.

Para começo de conversa, o trabalho é mesmo algo que importa para os jovens?

Transcorria o ano de 2003. Segundo dados do IBGE, o PIB brasileiro mais uma vez diminuía no segundo trimestre (dessa vez em 1,6%), fazendo o país cair do 12° para o 15° lugar entre as economias do mundo. Dados relativos ao período abril-junho de 2003 indicavam que persistia a contração na renda das famílias, ininterrupta desde meados de 2001. Não sem razão as vendas caíam em diversos setores, como os de materiais de construção, remédios, produção de alimentos, e até mesmo combustíveis. De 360 empresas ouvidas pela Fundação Getúlio Vargas no início de julho, 27% tencionavam demitir nos seis meses

subsequentes, e apenas 15% delas pretendiam contratar. A falta de dinheiro aumentava os índices de inadimplência. No primeiro semestre, o número de pessoas e empresas que não haviam conseguido pagar suas dívidas crescera, segundo a Serasa, em 3,5% em relação ao mesmo período de 2002.³

Nesse contexto teve lugar aquele que foi o primeiro grande *survey* atitudinal de envergadura nacional, conduzido nesse século, exclusivamente voltado para investigar os valores, as atitudes e os comportamentos dos jovens brasileiros. A pesquisa entrevistou, entre 22 de novembro e 8 de dezembro de 2003, uma amostra representativa de 3.501 jovens, com idades variando entre 15 e 24 anos, distribuídos em 198 municípios, estratificados por localização geográfica (capital e interior, áreas urbanas e rurais) e por tercis de porte (pequenos, médios e grandes), contemplando 25 estados da União.⁴

Analisando dados dessa pesquisa atitudinal, encontrei (Guimarães, 2005) que o trabalho, contrariamente ao que poderíamos esperar à luz de certa literatura sociológica, se constituía num elemento chave nas percepções do/as jovens então entrevistado/as. Longe de estar se tornando “subjetivamente periférico”, ao tempo em que se mostrava “objetivamente disforme” (para usar as provocativas palavras de Offe, 1989:17), o trabalho – ou, para ser mais precisa, a ausência dele – parecia ser um elemento importante a organizar o imaginário da juventude brasileira. Mais ainda, ele se mostrava tanto menos “subjetivamente periférico” quanto mais “objetivamente disformes” eram as formas de engajamento ocupacional desse/as entrevistado/as. Senão, vejamos.

Cultura, relacionamentos amorosos, família, religião, sexualidade, AIDS, drogas, e até mesmo violência ou esportes, todos foram preteridos diante do tema “trabalho”, que aparecia entre os assuntos que mais se sobressaía, em especial através da questão do “emprego”. Mesmo quando demandados a indicar não apenas o primeiro assunto de seu interesse, mas o segundo e o terceiro,

3. Compilação de dados obtida no site: <https://administradores.com.br/artigos/economia-brasileira-2003> consultado em 18 de agosto de 2021.

4. Trata-se do *survey* intitulado “Perfil da Juventude Brasileira”, patrocinado pela Fundação Perseu Abramo, tendo sido executado pela Criterium Assessoria em Pesquisas. Significativamente, o questionário se intitulava “Juventude: Cultura e Cidadania”. A própria ausência de remissão ao trabalho dentre os alvos destacados no título do instrumento de coleta nos deixa entrever o quanto a própria equipe formuladora da pesquisa viria a ser tomada de assalto pela força com que os achados de campo revelaram a centralidade do trabalho no imaginário dos/as respondentes. Dados dessa pesquisa estão apresentados em detalhe e sob diversos pontos de vista em Abramo e Branco (2005). Retomo, em parte desta seção, alguns dos achados sobre os quais discorri mais longamente no capítulo que preparei para aquela publicação (Guimarães, 2005).

o trabalho não perdia sua importância. A “família” veio em segundo lugar – e significativamente – na forma do trabalho de cuidado domiciliar, tema que se destaca especialmente entre jovens à procura de emprego.

Quando interpelados/as com respeito a suas preocupações e interesses, lá estava o trabalho outra vez no centro da cena, destacando-se entre os assuntos tidos como de maior importância (17% colocaram-no em 1º lugar, ombreado com a “educação”). Era também um dos problemas que mais os/as preocupava (26% das respostas, dividindo o primeiro lugar com os problemas ligados à “segurança”). Reaparecia entre as urgências que nossos jovens resolveriam – na própria vida ou no mundo atual – se lhes fosse dada a capacidade de fazê-lo “num passe de mágica” (o trabalho era terceira mais importante dentre as urgências, com 12% das indicações, atrás apenas da “violência” e da “miséria”). E, finalmente, lá estava novamente citado entre os problemas atuais mais importantes que afligiam o Brasil: o “desemprego” mostrou-se o desafio número 1 para a nação, campeão em importância na agenda, com 30% das respostas. “A nação”, arriscaria dizer, era uma espécie de “eu generalizado” no qual se espelhava (e através do qual se exprimia) a angústia de cada qual. Não sem razão 75% dos/as jovens revelaram-se “muito preocupados” por pressentirem um grande risco de cair no desemprego.⁵

Os jovens desempregados e aqueles em procura de trabalho foram justamente os que mais se destacaram na ênfase com que indicavam “o emprego” como a necessidade a ser solvida, e com uma urgência tal que só mesmo o recurso ao sobrenatural (“o passe de mágica”) facultaria alcançar o desejado. Para os de maior escolaridade e rendimento, notadamente entre os rapazes, “a miséria” era o alvo a reparar, também “num passe de mágica”. Já as mulheres se mobilizaram intensamente, e em quase todas as faixas de idade, por extirpar “a violência”.

Mas, um terceiro sentido aparecia no imaginário daquele/as jovens: o do trabalho enquanto um direito. Assim, respondendo sobre “o que lhes vem à cabeça” quando se fala em cidadania, um grupo significativo remeteu à cesta dos direitos ditos “sociais” (21% das respostas), dentre os quais se destacava o “direito ao trabalho, ao emprego, a ter uma profissão” (com 11% das respostas).

5. É eloquente que, quando perguntados sobre qual a principal urgência a enfrentar para “por o Brasil os trilhos”, o desemprego ultrapassasse todas as outras indicações, até mesmo “a violência”, com 30% de manifestações.

Curiosamente, foram o/as jovens em situação de trabalho regular aquele/as que mais associavam a noção de cidadania ao direito ao trabalho e ao exercício profissional.

Interpelado/as sobre qual direito gostariam de ver atendido prioritariamente, novamente destacaram os direitos sociais (agora em primeiro lugar, com 38% das respostas). E, dentre esses, outra vez em primeiro plano aparece o direito ao trabalho (com 15% das respostas). Novamente, foram os que estavam trabalhando, notadamente no mercado formal, ou os desempregados que já haviam trabalhado, e especialmente em empregos formais, aqueles que se reconheceriam como sujeitos desse direito. Vale dizer, era entre o/as que tinham passado pela experiência do assalariamento regular e protegido que o trabalho se mostrava central enquanto um direito.

Finalmente, a pesquisa instou respondentes a associarem a ideia de trabalho a uma dentre cinco palavras: necessidade, independência, crescimento, autorrealização e exploração. O resultado foi prenhe de significados. Trabalhar mostrou-se antes de tudo uma “necessidade” (39% das respostas). Um significado que se fazia tanto mais relevante quanto maior a vulnerabilidade de quem respondia. Assim, ele se destacava entre pessoas que estavam no mercado informal (41% das respostas contra 39% na média) ou em situação de desemprego, em especial entre aquelas que haviam tido uma experiência prévia de trabalho (42%), notadamente quando tal experiência se dera no trabalho informal (43%). Mas, essa era uma percepção igualmente relevante entre respondentes de menor escolaridade (59% de respostas entre respondentes com até a 4ª série) ou de menor renda (48% entre quem auferia menos que 1 salário-mínimo), e com idade mais elevada (42% das respostas entre pessoas com 21 e 24 anos), conjunção de traços que apontava para a urgência em acelerar a passagem à vida adulta.

O trabalho, entretanto, poderia ser entendido como uma fonte de independência (26% das respostas). Conquanto ligeiramente mais frequente entre os que estavam à procura de trabalho, esse se mostrou um padrão de resposta praticamente universal, perpassando diferenças de renda, escolaridade, sexo, idade ou cor. Tal recorrência apontava para um significado subjetivo que operaria como numa sorte de mínimo denominador comum, a sinalizar a via pela qual o trabalho lhes importava.

Um terceiro padrão de entendimento do significado do trabalho era aquele que se expressava na metáfora do “crescimento” (22% das respostas), relevante para um outro grupo de jovens, o/as que estavam ocupado/as (24% das respostas contra 22% na média), no mercado formal (26% das respostas), e que tinham escolaridade e renda mais elevadas (24% das respostas em cada um dos casos).

Para um grupo ainda menor de respondentes (11%) o trabalho era entendido como uma fonte de “autorrealização”. Eram pessoas em busca de trabalho, com idade mais elevada, cursando ou tendo concluído nível superior e com renda maior que 10 salários-mínimos. Era estatisticamente insignificante, por tão minúscula, a percentagem das pessoas que viam no trabalho nada mais que uma fonte de “exploração”. Não deixa de ser interessante que tal formulação, mais politizada e assentada numa crítica ao capitalismo, não se mostrasse capaz de informar as percepções e atitudes dos jovens, ao menos àquele momento.

Passados dez anos, um outro *survey* nacional, com desenho metodológico similar, foi novamente conduzido no Brasil (SNJ, 2013).⁶ A existência dessa pesquisa é duplamente interessante. De um lado porque replica parte do questionário levado a campo em 2003, o que nos abre a possibilidade de uma comparação sistemática sobre as atitudes juvenis. De outro lado porque capta percepções dos jovens brasileiros num contexto bastante diverso: 2013 marca os últimos momentos de um período de crescimento econômico contínuo que havia ampliado não apenas a oferta de emprego, como os níveis de formalização no mercado de trabalho; a expansão do acesso ao sistema educacional beneficiara especialmente jovens mais pobres, inclusive com políticas afirmativas para ingresso e financiamento no ensino de nível superior; ações voltadas a facilitar o ingresso no trabalho de primo-demandantes, na forma de contratos de aprendizagem, também haviam sido postas em prática; além de políticas de transferência de renda e de valorização de salário mínimo, que funcionaram como importante redutor dos níveis de pobreza extrema entre os grupos familiares mais vulneráveis.

6. Trata-se da Pesquisa “Agenda Juventude Brasil: Pesquisa Nacional Sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros 2013” (SNJ, 2013), um *survey* estatisticamente representativo do universo da população entre 15 e 29 anos residente no território brasileiro. Para tal, valeu-se de uma amostra composta por 3.300 entrevistas, distribuídas em 187 municípios, estratificados por localização geográfica (capital e interior, áreas urbanas e rurais) e em tercís de porte (municípios pequenos, médios e grandes), contemplando as 27 Unidades da Federação.

Curiosamente, em que pese esse novo contexto marcado pelo acúmulo de mudanças que alteraram de modo favorável algumas características de perfil socioeconômico da juventude brasileira, os achados atitudinais capturados na pesquisa de 2003 persistiram inabaláveis, ou talvez ainda mais sólidos, em 2013. Assim, instados a hierarquizar os aspectos mais importantes para se sentirem realizados na vida, a referência ao emprego/trabalho liderou com folga, sendo a primeira escolha para quase metade do/as jovens (48%); à frente, por exemplo, dos estudos e da realização financeira (com 30% e 25% cada um), ou mesmo da moradia e da família (com 22%). Por outro lado, tão central era o trabalho que, mesmo diante de um mercado ainda aquecido, ele continuava a aparecer entre os problemas que mais preocupação causava. Apesar de que a violência se tornara a inquietação primeira (com 43% das respostas), logo em seguida vinham o “emprego/profissão”, prioritários para um terço da amostra (34%). Tanto assim que o primeiro assunto que gostariam de poder discutir com os seus pais dizia respeito ao futuro profissional e à educação (45% das respostas).⁷

Esses achados indicam que a experiência do trabalho seguia sendo central na conformação do imaginário da juventude brasileira. E talvez não pudesse ser diferente vez que, conforme a mesma pesquisa, o trabalho fazia ou tinha feito parte da experiência de vida de quatro em cada cinco jovens em 2013; bem assim, a grande maioria dos jovens (65%) havia tido a sua primeira inserção ocupacional já desde antes de completar 18 anos. Tais experiências seguiam sendo balizas relevantes e faziam persistir as tendências anteriores quanto às formas de representar o trabalho. Este seguia sendo, antes de tudo, uma “necessidade” (para 32% dos casos); mas para outros poderia ser uma fonte de “independência” (25%), ou de “autorrealização” (20%) e “crescimento” (14%).

Ora, tais achados desafiavam expectativas teóricas da literatura internacional inspirada na realidade dos países do chamado Norte global, notadamente da Europa, que viviam o que se consagrou denominar como a “crise do fordismo”. Tal literatura havia documentado as significativas mudanças ocorridas nos ambientes produtivos e os seus resultados em termos da dinâmica dos mercados internos e externos de trabalho, com efeitos sociais de seletividade, precariedade e exclusão (Giddens, 1998; Beck, 1992; Beck e Beck-Gernsheim, 2002).

7. Curioso que entre amigos, entretanto, os temas mais citados foram drogas (41%), sexualidade (31%) e violência (30%). A educação e o futuro profissional (29%) passaram a um segundo plano, juntamente com os relacionamentos amorosos (26%), o racismo (23%) e as artes (21%).

Consequência esperada dessas mudanças seria a decrescente importância do trabalho, não apenas enquanto provedor de oportunidades duradouras de sobrevivência, como (e por isso mesmo) espaço de sociabilidade, de significação subjetiva e de construção identitária (Offe, 1989). Essas implicações eram consideradas especialmente plausíveis de se exprimir entre as novas gerações, socializadas no contexto de sociedades do trabalho em crise (Baumann, 1999; Gorz, 1997).

Desafiando as expectativas desse veio de teorização, os estudos atitudinais levados a cabo com jovens brasileiros chamavam a nossa atenção para um leque de novos aspectos que tornavam mais complexa a maneira pela qual o trabalho era dotado de sentido pelos jovens. Ao adquirir múltiplos significados, tornava-se impossível conferir-lhe um único sentido, de modo unívoco. Por isso mesmo, pensar as trajetórias juvenis no mundo do trabalho requer ter em conta um ponto de partida: não basta atentar apenas para as condições econômicas que fazem as oportunidades escassear ou multiplicar-se; e nem tão somente para as condições demográficas que promovem a maior ou menor oferta de jovens em idade que os torna socialmente aptos à inserção ocupacional. Há que entender, e no ponto de partida, o que esses/as jovens pensam sobre o trabalho, porque este lhes importa, e como. Tais entendimentos orientam suas condutas na vida e no trabalho.

Entretanto, bem sabemos, a produção de significados é socialmente situada. Por isso, na seção seguinte trataremos de nos mover das significações às experiências de modo a entender melhor quem, como e quando chega ao tão almejado trabalho.

Das significações às experiências: Quem, como e quando se chega ao almejado trabalho?

As abordagens que examinaram a passagem dos jovens à vida adulta tomando o ponto de vista da sua inserção profissional com frequência associaram as expectativas em torno do ingresso no trabalho a um outro tipo de evento da trajetória individual, qual seja o do fim da formação escolar, com a aquisição das credenciais e de uma formação, as quais funcionariam como passaportes para a obtenção da ocupação. Nesse sentido, ingressar no mercado de traba-

lho seria a continuidade de uma trajetória de saída do sistema escolar. Ora, de há muito sabemos que nem de longe esse é o caso no Brasil (Barros, Mendonça e Velazco, 1994; Corseuil, Santos e Foguel, 2001).

Hasenbalg (2003) documentou com precisão duas especificidades brasileiras: o acesso muito precoce ao trabalho e (por consequência) a persistente superposição entre escolarização e vida profissional. Essas características afetariam o modo como, entre nós, se deveria colocar a questão da transição. Isso porque o ingresso precoce na atividade ocupacional poria por terra o elo esperado entre o fim da formação escolar, a inserção profissional e a transição à vida adulta, evidenciando a sobreposição de fenômenos que muitos costumavam entender como contíguos.⁸ Com base em dados da PNAD, Hasenbalg observou as escolhas entre estudo e trabalho feitas por crianças e adolescentes brasileiros de 10 a 19 anos em três momentos do tempo - 1981, 1990 e 1999. Seus achados nos permitem recompor as tendências que constituíram, por assim dizer, a antessala das décadas mais recentes, que serão o alvo do nosso interesse.

Assim, ao longo desses três momentos, não apenas se observa uma tendência à universalização do acesso à escola nas faixas etárias mais jovens,⁹ como também é possível reconhecer que os aumentos foram mais céleres justamente na faixa de idade dos 15 a 19 anos, aquela na qual mais se trabalhava, testemunhando a melhoria na capacidade de retenção do sistema escolar. Entretanto, se a vigorosa expansão educacional dos anos 1990 reduziu a proporção de crianças e adolescentes no mercado de trabalho, e o fez para todas as idades, não devemos perder de vista, como bem ressaltou Hasenbalg, que o crescimento das taxas de desemprego e a queda na qualidade dos postos de trabalho, processos concomitantes, também foram fatores que contribuíram a explicar tal redução. Ainda com os dados da PNAD, o autor mostrou que, se a crise dos anos 1980 fez duplicar a taxa de desemprego dos que estavam na faixa dos 15 aos 19, essa taxa triplicou entre 1990 e 1999, alcançando a casa dos dois dígitos. Mais sério ainda, a maioria dos jovens de 15 a 19 anos atraídos

8. A própria ideia de uma “transição da escola ao trabalho” parece fazer tão pouco sentido que para alguns autores seria mesmo possível flagrar movimentos reversos, de transição do trabalho em direção à escola. Tais movimentos se expressariam na estratégia de “trabalhar para estudar” encetada por adultos que haviam abandonado a formação escolar para iniciar uma vida economicamente ativa (Comin e Barbosa, 2011).

9. Em 1999, ano final do período por ele observado, as proporções dos que estão na escola na faixa dos que têm até 13 ou 14 anos ultrapassam os 90%.

para o mercado de trabalho sequer logrou completar os oito anos de escolaridade mínima obrigatória.

Comparando a dedicação ao estudo e ao trabalho ao longo do período analisado, Hasenbalg encontrou que a proporção de crianças e adolescentes exclusivamente concentrados na sua formação escolar decresceu sistematicamente com a idade; entretanto, essa queda foi ainda mais acelerada a partir dos 15 anos, apesar dos ganhos de retenção do sistema escolar. Complementarmente, aumentou, e para todas as idades, o peso daqueles que estudavam e trabalhavam; esses jovens completavam menos anos de estudos e apresentavam maior atraso escolar que os que estavam exclusivamente dedicados a estudar. Em compensação, nos vinte anos observados, minguiu o grupo daqueles que, tendo ingressado precocemente no mercado de trabalho, abandonaram a escola; tal redução foi significativa, mesmo entre os adolescentes, o que novamente joga a favor do argumento da ampliação da capacidade de inclusão do sistema escolar.

Mas é interessante assinalar que rapazes e moças participaram diferenciadamente do grupo dos evadidos: em 1981, nada menos que dois terços desse era formado por garotas, insuladas no trabalho doméstico. Esse quadro se altera ao longo dos anos subsequentes, seja pelo acentuado prolongamento da escolaridade feminina, seja pelo ingresso das moças no mercado, de sorte que, em 1999, os rapazes já representavam perto de 53% do contingente dos que nem estudavam e nem estavam trabalhando (Idem, p. 155). Nos dados coligidos por Hasenbalg para os quase vinte anos compreendidos entre 1981 e 1999 fica evidente o elo entre, por um lado, essas distintas formas de combinar trabalho e estudo e, por outro lado, os recursos familiares e a posição da família no sistema de estratificação social.

Todas essas evidências nos levam a concluir que a transição de ingresso ao mercado de trabalho é um processo aberto, sem um direcionamento ou caminho preestabelecidos. Ele comporta padrões múltiplos que variam seja entre sociedades num mesmo momento de tempo, seja entre grupos sociais numa mesma sociedade. Mas eles também variam entre gerações. É o que revelaram Camarano, Mello e Kanso (2006) acompanhando eventos ao longo do ciclo da vida com base em dados dos censos demográficos de 1980 a 2000. As autoras observaram que rapazes e moças viveram, no Brasil desse período,

padrões de transição ao trabalho que os diferenciaram fortemente. Os primeiros se inseriram mais precocemente que as últimas. Entre estas o momento de maior inflexão na curva de crescimento da atividade econômica coexistiu com outros importantes eventos na transição para a vida adulta (como a constituição do domicílio e a maternidade). Já entre os rapazes foi mais largo o hiato de tempo que separava o momento em que se atingia mais intensa atividade no mercado de trabalho e o momento em que se decidia casar ou estabelecer residência própria.

Todavia, e ainda conforme as autoras, a geração dos jovens brasileiros flagrados pelo censo de 2000 mostra importantes diferenças na temporalidade dos seus eventos se comparada à geração dos que foram flagrados pelo censo de 1980. Assim, entre as jovens evidencia-se uma transição um pouco mais tardia ao mercado de trabalho, que se sustenta num significativo ganho educacional, expresso no crescimento do tempo de permanência na escola; é, ademais, notável a intensificação do acesso ao trabalho das jovens entre 15 e 19 anos. Mas também se destaca a permanência feminina na atividade econômica, num movimento que é ainda mais significativo por se fazer naquelas idades em que elas já terão constituído domicílio próprio e/ou iniciado sua carreira reprodutiva.

Entre os rapazes são igualmente importantes as mudanças que diferenciam as gerações. Tal como entre as moças, há um significativo ganho educacional, expresso tanto no tempo de permanência na escola, como no número dos que nela se mantêm. Por isso mesmo, nos anos 2000, o seu ingresso no mercado de trabalho parece fazer-se com um pouco mais de idade e maior capital escolar. Ainda assim permanece, entre os rapazes, um importante hiato de tempo entre esse movimento de entrada no trabalho e aquele outro de constituição de domicílio independente e de formação de família.

Essa pluralidade de caminhos no curso do processo de ingresso no trabalho, típica dos processos abertos, é a pista para o entendimento das diferenças na dinâmica que particulariza grupos de jovens ao interior de uma mesma sociedade, variando segundo características de classe, regionais e étnico-raciais, além das diferenças de sexo que acima sublinhei. Analisar tais diferenças é, por certo, um caminho de inegável valor heurístico para dar sustentação à noção de “juventudes”, notadamente pelo que essa pode sugerir seja sobre os modos

de viver, as marolas e as adversidades da inserção ocupacional, seja sobre as formas de representar o vivido.

Tal diversidade foi claramente documentada nos estudos sobre trajetórias de jovens brasileiros, que se voltaram a observar o que se passou nos anos 2000. Guimarães, Martelete e Brito (2018) e Guimarães, Brito e Comin (2020) exploraram o tema lançando mão de um banco longitudinal produzido a partir de pesquisa amostral representativa dos jovens brasileiros levada a campo pela OIT em 2013.¹⁰ Com base nesses dados, foi possível identificar retrospectivamente os padrões de transição entre situações ocupacionais no mercado de trabalho, os quais foram experimentados por esses jovens entre 2000 e 2013.¹¹

Como resultado, os autores identificaram seis tipos de trajetórias laborais, a saber: (i) adolescentes em formação, (ii) jovens com experiência recente e variada; (iii) jovens em trânsito para o assalariamento; (iv) jovens que alcançaram inserção estável e estruturada, (v) jovens adultos negros com um tempo de inserção no mercado mais longo, sob maior risco de desemprego, e (vi) jovens adultos que, apesar de sua inserção laboral mais recente, têm maior comando sobre as condições do seu trânsito no mercado de trabalho.¹²

10. Este banco de dados resultou de um *survey* domiciliar por amostra representativa dos jovens brasileiros entre 15 e 29 anos, realizado em 160 municípios, como parte do projeto OIT "A Transição da Escola para o Trabalho dos/das Jovens no Brasil". Foram conduzidas 3.288 entrevistas pessoais e domiciliares, nas quais o/as jovens informavam retrospectivamente sobre suas atividades no mercado de trabalho. Isso permitiu aos autores montar um calendário dos eventos de todos os indivíduos, em todos os anos, desde 2000 até 2013, momento da entrevista. Essa matriz foi o ponto de partida para identificar as trajetórias de cada indivíduo e tratá-las estatisticamente de modo a encontrar padrões típicos. Para maiores detalhes sobre o desenho metodológico dessa análise longitudinal ver Guimarães, Martelete e Brito (2018).

11. O desenho desse estudo se distingue das análises quantitativas antes referidas. Estas basearam-se em procedimentos metodológicos que identificam as mudanças longitudinais por meio de técnicas de replicação de cortes transversais (*repeated cross section*), usando dados secundários (a exemplo de Hasenbalg, 2003; Camarano, 2006). Se tal metodologia permite acompanhar a situação do estoque dos indivíduos observados em cada momento de tempo, ela não faculta, entretanto, identificar como cada indivíduo perfaz um percurso singular e como os múltiplos percursos podem ser sintetizados em trajetórias-típicas, como fizeram originalmente Guimarães, Martelete e Brito (2018) e posteriormente Guimarães, Brito e Comin seguiram com as análises (2020).

12. Os três primeiros tipos se destacam pois, somados, eles descrevem o padrão de percurso de nada menos que 3/4 dos entrevistados. As três outras categorias de percurso, embora reúnam uma massa menor de casos, tipificam situações relevantes, por apontarem para grupos afetados por marcadores de desigualdades que estruturam nossa sociedade, alguns deles negativamente (caso do tipo 5), outros positivamente (tipos 4 e 6).

Tabela 1

Padrões de trajetórias dos jovens brasileiros (2000-2013)

Tipos/classes de trajetória	% Simples	% Acumulado
1. Adolescentes em formação	28,4	28,4
2. Os recém-chegados: jovens com experiência recente e variada	23,9	52,3
3. Jovens em trânsito para o assalariamento	22	74,3
4. Jovens com inserção estável e estruturada	11,3	85,6
5. Jovens adultos com longa inserção e maior risco de desemprego	7,5	93,1
6. Jovens adultos com inserção recente e maior comando sobre circulação no mercado	6,9	100,0
	100	

Fonte: Pesquisa OIT/TET – Transição Escola Trabalho. 2013. In: Guimarães, Brito e Comin, 2020

O primeiro tipo de trajetória (com 28,4% dos casos) reúne “os adolescentes em formação”. A maioria das pessoas nesse grupo ainda frequentava a escola no momento da pesquisa de campo, pelo que declaravam não estar disponíveis para o trabalho; quase 60% do grupo tinha entre 15 e 19 anos. Diferentemente de todos os outros tipos de percurso, não mais que 1 em cada 10 jovens desse grupo havia tido alguma experiência de trabalho. Entre eles predominam as jovens (58,8%), sendo destacável que 6,2% delas se reconhecessem impossibilitadas para o trabalho por estarem grávidas.

O segundo tipo de trajetória (23,9% dos casos), que os autores denominam como “os recém-chegados”, reúne jovens que já haviam tido uma primeira, embora recente, experiência ocupacional (92,8%). São um grupo muito jovem (idade média de 20 anos, similar ao tipo 1) e equilibrado pelo gênero. Mas, diferentemente do tipo 1 para quem a adolescência corresponde a um período de formação e preparo para o ingresso no mercado de trabalho, nesse caso o

trabalho já é parte de suas vidas, caracterizadas pelo intenso fluxo entre situações laborais.

O terceiro tipo de trajetória (22% dos casos) reúne “jovens em trânsito para o assalariamento”, assim denominados porque rapidamente conseguiram o seu primeiro trabalho assalariado, sendo considerável o contingente daqueles que se mantêm em trabalhos formais e protegidos. Com idade um pouco mais elevada que os grupos anteriores (em média 22,4 anos), eles começaram a trabalhar há mais tempo. É maior nesse grupo a presença de jovens casados/as (34,4%) e com filhos/as (32,5%), e são poucos os que seguem estudando (25,4%). Têm mais experiência no mercado de trabalho e estão mais distantes do momento de formação educacional.

Os três últimos tipos de percurso congregam uma minoria dos casos (apenas 25,7%). Apesar disso, são analiticamente muito interessantes. O tipo 4 reúne “Jovens com percursos estáveis e estruturados”. Sua experiência de assalariamento duradouro é significativa, o desemprego é menos frequente, já tendo passado 25% de sua vida ativa inseridos no mercado de trabalho. Eles são apenas 11,3% dos casos, mas têm um perfil particular: predominam os rapazes (56,9%), têm idade média mais elevada (24,3 anos) e a proporção de brancos se destaca face aos demais grupos (40%). É um dos grupos com níveis mais altos de escolaridade (20,1% com nível superior), denotando sua origem social mais elevada. A confluência entre os marcadores de cor, sexo e origem social parece se constituir em uma vantagem relativa.

Já o tipo 5 (7,5% da amostra) reúne os “jovens adultos com longa inserção no trabalho e maior risco de desemprego”. Nesse grupo é notável o peso de jovens provindos de famílias mais pobres (mais de 80% têm pais trabalhadores manuais e domésticos), sendo também o grupo com maior proporção de negro/as. Apresentam a média de idade mais elevada (26,3 anos) e os níveis mais altos de conjugalidade e parentalidade. Têm as menores taxas de frequência à escola e a menor proporção de ingresso no nível superior. Mas são os que passaram mais tempo de sua vida ativa no mercado de trabalho (39%). O desemprego se faz presente em suas trajetórias mais que em qualquer dos grupos, embora o assalariamento (com ou sem contrato) seja dominante nos seus percursos. Os marcadores de idade, cor e escolaridade apontam para a chance de sua maior desvantagem relativa. Nesse tipo de trajetória evidencia-se o peso

das desigualdades que estruturam a sociedade brasileira, as quais, como vemos, se fazem presentes mesmo em conjunturas particularmente favoráveis.

O tipo 6 (apenas 6,9% dos casos) reúne os “jovens adultos com inserção mais recente e maior comando sobre a circulação no mercado”. Como no tipo anterior, dominam os rapazes (61,5%), com escolaridade mais elevada (47,3% concluíram o ensino médio e 22% tinham entrado no ensino superior) e mais baixas taxas de nupcialidade e parentalidade. São os jovens com origem social mais privilegiada (20% deles têm pais profissionais de nível superior). Apesar da idade média ser das mais altas (25,2 anos), a primeira experiência de trabalho é, dentre todos, a mais recente e a participação no mercado ocupa bem menos tempo em sua vida ativa (29%), se comparada ao tipo 5, numa trajetória igualmente marcada pelo assalariamento. Seu maior comando sobre o mercado se exprime pelo estabelecimento mais tardio de vínculo, bem como pelo maior relevo da passagem à inatividade (depois do primeiro trabalho). Eles são a contraface do grupo anterior, testemunhando como desigualdades duráveis, que precedem o ingresso no mundo do trabalho podem obstaculizar (tipo 5) ou favorecer (tipo 6) as experiências juvenis no mercado.

Esse conjunto de resultados reunidos por Guimarães, Marteleto e Brito (2018) e posteriormente retrabalhados por Guimarães, Brito e Comin (2020) documentam a diversidade de perfil dos seis tipos de percursos e apontam para a existência, no mercado brasileiro de trabalho, de desigualdades estruturais que alteram as chances dos indivíduos no que concerne a trajetórias de melhor ou de pior qualidade. E o mais significativo é que isso se passe mesmo em um lapso de tempo (entre 2000 e 2013) que, em sua maior parte, lhes seria favorável dada a disponibilidade e a qualidade das oportunidades ocupacionais. O peso das desigualdades enraizadas na estrutura da sociedade consegue contrarrestar as vantagens abertas pela conjuntura econômica.

Assim, algumas trajetórias são mais características de pessoas brancas e outras de pessoas negras, diferenciadas em especial no que concerne ao momento em que estabeleceram relações de conjugalidade ou tiveram filhos. Em alguns dos tipos de trajetórias há a predominância do maior tempo de estudo; já noutras é a inserção ocupacional que se faz de forma mais precoce. Os melhores percursos revelaram-se mais prováveis entre jovens em domicílios com famílias cujos pais tinham maior escolaridade e/ou melhor ocupação. Os au-

tores mostram que, na classe onde era mais relevante o número de negros, os jovens tendiam a transitar entre os piores percursos (marcados pelo maior risco de desemprego, ou pelo emprego em ocupações de menor qualidade, dada a sua menor escolaridade e às experiências precoces de conjugalidade e/ou parentalidade), a sugerir a existência de formas de “segregação de percurso”, e não apenas das formas habitualmente descritas de segregação ocupacional. Em suma, olhar para a população de 14 a 29 anos é olhar para muitas juventudes.

O efeito dessas particularidades torna-se crítico na conjuntura atual quando o mercado de trabalho parece assentar-se na reprodução duradoura dos empregos instáveis e precários, da recorrência do desemprego e, mais recentemente, da expansão do desalento. Longe de se afigurarem como tormentos da inserção “juvenil” a serem ultrapassados com a maturidade profissional, esses riscos estão presentes na ordem do dia do trabalho também para grande parte dos adultos. Mas como o/as jovens os vieram vivenciando?

Na ausência de um banco longitudinal retrospectivo que atualizasse a profícuca descrição anterior, diferentes tentativas têm sido postas em prática. Guimarães, Brito e Comin (2020), por exemplo, lançaram mão da PNAD e buscaram verificar, para o período 2015-2018, o que teria se passado com os grupos etários antes analisados com dados da Pesquisa “Transição Escola-Trabalho” da OIT. Assim, encontraram que, após três anos de recessão econômica, a PNAD 2018 documentava que a taxa de desocupação havia saltado de 7,2% para 12%, tendo dobrado entre os adolescentes, passando de 21% para 41%, e sendo especialmente elevada entre os de sexo feminino (47% entre as mulheres); já entre os jovens (18-24) e os jovens adultos (25-29) as taxas cresceram na mesma medida que a média geral.

Ademais, e como assinalaram Corseuil, Franca e Poloponsky (2020), é inquestionável a importância da rotatividade como determinante para o desemprego dos jovens no Brasil, fenômeno documentado em diferentes trabalhos (como Flori, 2005 e Corseuil, Foguel, Gonzaga e Ribeiro, 2014). Nessa literatura ressalta-se uma outra particularidade relevante: mesmo no setor formal, é extremamente alta a rotatividade no que concerne aos trabalhadores jovens, o que faz com que, entre nós, o elevado desemprego juvenil não deva ser creditado apenas à intensa rotatividade que tem lugar nos empregos informais.

Por outro lado, e como mostrou Reis (2015), no Brasil, a busca por um emprego tem uma duração muito maior entre os jovens que tentam o seu primeiro emprego. Mais ainda, o estudo documentou que o primeiro emprego tendia a apresentar características associadas à pior qualidade em dimensões relacionadas a salário, informalidade e estabilidade. O retorno econômico auferido pela inserção lhes era claramente desfavorável. Ora, como bem ressaltaram Corseuil, Franca e Poloponsky (2020), a entrada nos “piores” postos de trabalho cobra seu preço na forma da diminuição do acúmulo de conhecimento e de habilidades mais valorizadas, podendo comprometer a trajetória profissional desses jovens por vários anos, e conseqüentemente, a trajetória futura da produtividade do trabalho no Brasil.

Guimarães, Brito e Comin (2020) também mostraram quão dramática foi a deterioração das condições de ingresso e permanência no mercado de trabalho entre 2015 e 2018. Assim, entre os jovens (18-24) a soma das modalidades mais precárias de ocupações (assalariamento informal, trabalho por conta-própria e emprego doméstico) cresceu nove pontos percentuais (de 35% para 44%); entre os jovens adultos, o crescimento foi da ordem de sete pontos percentuais. Já entre os adolescentes, as pequenas variações na composição do emprego indicavam que, qualquer que fosse a conjuntura, predominava uma inserção precária.

Nesse grupo dos adolescentes, a condição de desalento saltou de 2,4% para 5,6%. Mas é especialmente destacável, conforme os autores, a variação do desalento entre grupos raciais (4,3% entre brancos contra 6,4% entre os negros), conquanto seja pequena a diferença entre os sexos. Na faixa de 18-24 anos, o desalento também se eleva de modo notável, passando de 1,7% para 4,9%, sendo ainda mais destacado o hiato entre os grupos raciais (2,9% entre brancos e 6,3% entre negros); o mesmo padrão, embora com valores menos elevados, se observa na faixa de 25 a 29 anos, passando de 1,1% para 2,8% (1,7% entre brancos, 4% entre não-brancos).

Mas, se a condição de desalento juvenil é marcada pelas desigualdades estruturais entre brancos e negros, no Brasil a condição de “nem-nem” (jovens que não estão frequentando a escola e nem estão trabalhando) tem um inequívoco componente de gênero. Esse viés reflete a força de uma divisão sexual do trabalho que reserva às mulheres a responsabilidade quase exclusiva pelas

tarefas repetitivas e discricionárias relativas ao cuidado e ao trabalho reprodutivo em geral, exercidos na esfera doméstica. Assim, Camarano e Kanso (2012), comparando os censos de 2000 e 2010, mostraram que eram as mulheres, notadamente as casadas e mães, afrodescendentes e de baixa renda, as que mais se representavam nesse grupo de jovens “nem-nem”. Mais recentemente Costa, Rocha e Silva (2018) trocaram em miúdos essa clara clivagem de gênero: os jovens homens que não estavam estudando ou trabalhando dedicavam-se à procura de trabalho; já entre as jovens mulheres, a ausência da escola e do mercado de trabalho resultava da sua responsabilidade na prestação de cuidados a familiares ou filhos menores.

Cardoso (2013) já havia explorado com finura esse mesmo tema. O autor encontrou que, diferentemente da Europa onde o que denomina como “a condição *nem-nem*” revelou-se um explosivo problema geracional, vivido como uma traição à promessa de emancipação pelo mercado, entre nós “*a recorrência no tempo da taxa nem-nem de exclusão (que lhe confere um caráter estrutural) não produziu os mesmos protestos que na Europa, em parte porque ela afeta as classes subalternas e as famílias mais pobres*” (Cardoso, 2013: p. 310)

Em suma, o que esperar, então, do impacto de conjunturas adversas sobre os padrões de trajetórias? Guimarães, Brito e Comin (2020) reconhecem que os ciclos econômicos de crescimento podem atenuar momentaneamente esse leque de desigualdades. Entretanto, o caráter estrutural dos fatores que as engendram fica patente quando se constata que bastaram quatro anos de estagnação para que tais desigualdades se ampliassem novamente, anulando o quanto se imaginava ter sido ganho em doze anos de crescimento. Vimos, então, que a crise econômica de 2015-2018 reforçou desigualdades estruturais que passaram a se mostrar ainda mais salientes. Isso vale tanto para o comportamento das taxas de desocupação por idade, quanto para os nexos entre idade, sexo e raça, subjacentes às formas iníquas de inserção que se reproduzem entre nós.

Mas a conjuntura de crise que atingiu o mercado de trabalho brasileiro a partir de 2015 também revelou outras facetas das desigualdades, agora expressas por meio de novos fenômenos, pouco evidentes anteriormente, que obrigaram, inclusive, a inovações conceituais e metodológicas para capturar com mais precisão o que se passava no nosso mercado de trabalho. Tal foi o caso

do crescimento do desalento, a indicar que a fronteira entre o desemprego e a inatividade passara a adquirir, nessa crise de empregos, o relevo que, na crise dos anos 1980, fora manifesto pela fronteira entre o desemprego e a ocupação oculta pelo trabalho precário. O desalento, como assinalado, mostrou-se um fenômeno especialmente danoso entre os jovens (que constituem a metade do contingente de desalentados), tanto quanto entre os negros (73% deles), mas também entre os pouco escolarizados (68% dos desalentados não completaram o ensino médio). Ora, como indicado nos achados anteriores, era justamente essa a conjunção de características que aumentava significativamente a chance de se vir a perfazer, nos períodos de expansão, o pior dos tipos de trajeto, aquele que estava representado na classe dos “jovens adultos com inserção longa e sob alto risco de desemprego”. Isso nos leva a sugerir que a conjuntura adversa que se instala no mercado de trabalho a partir de 2015 tenha afetado a natureza dos padrões de percurso, aprofundando desigualdades.

Isso decorreu da conjunção de múltiplos fatores. Por um lado, como efeito da contração do trabalho formal, resultado da crise econômica que se instala no mercado de trabalho entre 2015 e 2018. Por outro, pelas sucessivas mudanças na legislação do trabalho que, desde 2015 (com a alteração nas regras do seguro-desemprego) até à reforma trabalhista de 2017, atingiram dispositivos que até então favoreciam os mais jovens. Na verdade, iniciativas que alteraram a regulação do trabalho, ainda que nominalmente voltadas para a geração de emprego, de fato acabaram por investir contra direitos e afetaram em cheio aos jovens, em especial aqueles cujo perfil (negro/as, pobres e pouco escolarizados) já prevalecia naquelas trajetórias que eram caracterizadas por maior insegurança e risco, mesmo em uma conjuntura mais favorável.

Guimarães, Brito e Comin (2020) sublinharam dois efeitos, que por certo se aprofundaram com o tsunami da crise sanitária. Em primeiro lugar, a maior perda de qualidade nas ocupações onde predominam os jovens, com danos maiores para jovens negros e mulheres em famílias de baixa renda. Em segundo lugar, a ampliação do desalento, especialmente juvenil (negro e de baixa escolaridade), e da exclusão simultânea da escola e do mercado de trabalho entre as mulheres mobilizadas para desempenhar as atividades de cuidado que permitem a outros membros da família se manter no mercado, o que, de resto, desafia as categorizações apressadas sobre os chamados “nem-nem” e as políticas a eles dirigidas.

Nesse sentido, cabe não perder de vista a advertência corretamente formulada por Corseuil, Franca e Poloponsky (2020: p. 502), no sentido de que:

A preocupação com um cenário mais desafiador para a inserção dos jovens no mercado de trabalho se justifica não apenas pela perda de bem-estar que os assola durante esse período recessivo. Há evidências (Gregg e Tominey, 2005; Eliason e Storrie, 2006; Cruces, Ham e Viollaz, 2012) de que uma inserção marcada por passagens em empregos precários e/ou por episódios de desemprego no início da trajetória profissional que se arrastam por um longo período de tempo, pode comprometer a futura trajetória profissional dos jovens. Estudos como o de Schwandt e von Wachter (2019) vão além e mostram que esses efeitos de longo-prazo extrapolam a dimensão profissional e afetam as chances de problemas futuros no que concerne à saúde desses trabalhadores e à necessidade de apoio da rede de assistência social.

Em suma, essa ampla agenda que envolve o debate sobre as trajetórias juvenis no mercado de trabalho nos deixa diante da tensão entre o que fizemos até aqui com os mais jovens e o que esperamos da sociedade que eles virão a construir. Por isso mesmo, pensar o engajamento juvenil no trabalho em meio a tantas marolas criadas por sucessivas recessões econômicas, às que se somou o tsunami da crise sanitária que ora nos atinge obriga, ao fim e ao cabo, a refletir sobre os elos entre o passado, o presente e o futuro da solidariedade social. Elos esses que parecem, hoje, especialmente esgarçados e sob risco, num contexto onde se combinam a reprodução de desigualdades estruturais duráveis com uma conjuntura de extraordinária adversidade em que se mesclam crise econômica, crise sanitária e crise política. ■

Referências bibliográficas

Abramo, Helena; Branco, Pedro Paulo M, orgs (2005). *Retratos da Juventude Brasileira. Análises de uma Pesquisa Nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Editora Fundação Perseu Abramo.

Barros, Ricardo; Mendonça, Rosane; Velazco, Tatiane (1994). "Is poverty the main cause for child work in Brazil", *Textos para Discussão*, n. 351, Rio de Janeiro, IPEA.

Bauman, Zygmunt (1999). *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*. Barcelona: Ed. Gerdisa.

Beck, Ulrich (1992). *Risk Society*. Londres: Sage Publications.

Beck, Ulrich; Beck-Gernsheim, Elisabeth (2002). *Individualization. Institutionalized individualism and its social and political consequences*. Londres: Sage Publications.

Camarano, Ana Amélia; Kanso, Solange; Mello, Juliana Leitão (2006). Transição para a vida adulta: mudanças por período e coorte. In: Camarano, Ana Amélia (org.) 2006. *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: IPEA, cap. 4, p. 95-135.

Camarano, Ana Amélia; Kanso, Solange (2012). "O que estão fazendo os jovens que não estudam, não trabalham e não procuram trabalho?". *Boletim Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília: Ipea, n. 53.

Cardoso, Adalberto (2013). "Juventude, trabalho e desenvolvimento: elementos para uma agenda de investigação". *Cadernos CRH*. 26 (68). p. 293-314.

Comin, Alvaro; Barbosa, Rogério (2011). "Trabalhar para estudar. Sobre a pertinência da noção de transição escola-trabalho no Brasil". *Novos Estudos CEBRAP*. (91), pp. 75-95

Corseuil, Carlos Henrique; Foguel, Miguel; Gonzaga, Gustavo; Ribeiro, Eduardo. (2014). A rotatividade dos jovens no mercado de trabalho formal brasileiro. In: Corseuil, Carlos Henrique; BOTELHO, Rosana Ulhoa (orgs.). *Desafios à trajetória profissional dos jovens Brasileiros*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014, cap. 5, p. 157-174.

Corseuil, Carlos Henrique; Franca, Maira; Poloponsky, Katcha (2020). “A inserção dos jovens brasileiros no mercado de trabalho num contexto de recessão”. *Novos Estudos CEBRAP*. 39 (3). p. 501-520.

Corseuil, Carlos Henrique; Santos, Daniel Domingues; Foguel, Miguel Nathan (2001). “Decisões críticas em idades críticas: a escolha dos jovens entre estudo e trabalho no Brasil e em outros países da América Latina”. *Textos para Discussão*, n. 797, Rio de Janeiro, IPEA.

Costa, Joana Simões de Mello; Rocha, Enid; Silva, Claudia (2018). Voces de la juventud en Brasil: aspiraciones y prioridades. In: Novella, Rafael et al. (orgs.). *Millennials en América Latina y el Caribe: trabajar o estudiar?* [s.l.]: BID.

Cruces, Guillermo; Ham, Andrés; Viollaz, Mariana. (2012) Scarring effects of youth unemployment and informality: evidence from Argentina and Brazil. Buenos Aires: Center for Distributive, Labor and Social Studies/FCE, Universidad Nacional de la Plata.

Eliason, Marcus; Storrie, Donald. (2006) “Lasting or latent scars? Swedish evidence on the long-term effects of job displacement”. *Journal of Labor Economics*. 24 (4), p. 831- 856.

Flori, P. (2005). “Desemprego de jovens no Brasil”. *Revista da ABET*. 5 (1), p. 29-60.

Giddens, Anthony (1998). *Más allá de la Izquierda y la Derecha. El futuro de las políticas radicales*. Madrid : Ed. Cátedra.

Gorz, André (1997). *Misères du Présent, Richesse du Possible*. Paris: Ed Galilée.

Gregg, Paul; Tominey, Emma (2005) “The wage scar from male youth unemployment”. *Labour Economics*. (12), p. 487-509.

Guimarães, Nadya Araujo (2005). Trabalho: uma categoria chave no imaginário juvenil? In: Abramo, Helena; Branco, Pedro Paulo M., orgs (2005). *Retratos da Juventude Brasileira. Análises de uma Pesquisa Nacional*. São Paulo: Instituto Cidadania e Editora Fundação Perseu Abramo, pp. 149-174.

Guimarães, Nadya Araujo; Marteleto, Leticia; Brito, Murilo Marschner Alves de. (2018). *Transições e Trajetórias Juvenis no Mercado Brasileiro de Trabalho: Padrões e determinantes*. Relatório Final do contrato de serviços OIT-CEBRAP

2100154/3501, Brasília: Organização Internacional do Trabalho. Acessível em: <https://cebrap.org.br/wp-content/uploads/2019/01/TET-Transicoes-e-Trajectorias-Juvenis-BRA.pdf>.

Guimarães, Nadya Araujo; Murilo Marschner Alves de; Comin, Alvaro A. (2020). “Trajetórias e transições entre jovens brasileiros. Pode a expansão eludir desigualdades?”. *Novos Estudos CEBRAP*. 39 (3). p.475-498.

Hasenbalg, Carlos (2003). A transição da escola ao mercado de trabalho. In: Hasenbalg, Carlos; Silva, Nelson do Valle (orgs.). *Origem e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida*. Rio de Janeiro: IUPERJ /TopBooks, pp. 147-72.

Offe, Claus (1989). “Trabalho: uma categoria-chave da sociologia?” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 4, n. 10, junho de 1989, pp. 5-20

Reis, Maurício C. (2015), “Uma análise da transição dos jovens para o primeiro emprego no Brasil”. *Revista Brasileira de Economia*. 69 (1), p.125-143. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5935/0034-7140.20150006>>.

SNJ – Secretaria Nacional da Juventude. (2013). *Agenda Juventude Brasil. Pesquisa Nacional sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros 2013*. Brasília: Secretaria Nacional da Juventude/Secretaria Geral da Presidência da República, novembro.

Schwandt, Hannes; von Wachter, Till. (2019). “Unlucky cohorts: estimating the long-term effects of entering the labor market in a recession in large cross-sectional data sets”. *Journal of Labor Economics*, 37 (S1), p. S161–S198.

Investir na juventude

Subsídios de capital e empréstimos circunstanciais

JULIEN DAMON¹

Neste artigo, o sociólogo francês Julien Damon apresenta a ideia de subsídios de capital que poderiam ser destinados a jovens adultos, com o intuito de proporcionar a todos uma melhor chance de inserção na sociedade. A ideia é investir na juventude lutando antecipadamente contra as desigualdades sociais: passar da redistribuição como é praticada hoje, a posteriori, para uma “pré-distribuição” que permita aos jovens financiarem seus estudos, dar início à vida profissional etc. O autor lembra como essa ideia surgiu, e chegou a ser implementada de forma ainda experimental e ressalta o interesse nesse investimento em capital humano, sem evitar os questionamentos que a proposta costuma suscitar. Por fim, apresenta uma alternativa: o empréstimo com reembolso circunstancial. Esses mecanismos da renda universal constituem pistas importantes para refletir sobre as perspectivas de políticas que visam dar respostas à atual crise. S.D. ■

Como ajudar um jovem que sofrerá por um bom tempo as consequências econômicas da crise do coronavírus? Diante da deterioração da situação socioeconômica e das perspectivas da juventude, o governo francês, desde o primeiro confinamento, na primavera de 2020, tem feito o possível e o impossível: bônus de contratação, isenção de juros, apoio assistido. A abertura da RSA (renda de solidariedade ativa) aos menores de 25 anos está no centro das controvérsias. Enquanto isso, a ideia de subsídios de capital voltou à agenda.

1. Sociólogo, é professor associado da Sciences Pos Paris e autor de diversas obras sobre pobreza e proteção social. É membro do conselho editorial da *Futuribles* e assessor científico da *Futuribles International*. Este artigo é uma versão ampliada e atualizada no final de janeiro de 2021 a partir de uma coluna publicada em 21 de dezembro de 2020, em *Les Echos*, com o título “Demain, un capital de départ pour chaque jeune?”

Ela pertence ao conjunto de propostas sobre a renda universal, mas com suas especificidades.

Ao invés de um suporte mensal, trata-se de um capital consistente destinado aos que atingem a maioridade. Tais programas se assemelham a uma pensão com capital, fornecida no início e não no fim da vida adulta. Na base dessa proposta reside o princípio segundo o qual a luta contra a pobreza e o suporte aos jovens não deve mais passar somente pela assistência aos pais ou mesmo aos jovens diretamente, mas pela constituição de um patrimônio.²

O princípio é dotar os jovens adultos de um capital que lhes permita financiar sua primeira fase de investimento pessoal, acadêmico e/ou profissional. O objetivo é, também, garantir maior igualdade de oportunidade entre as gerações e categorias sociais.

Os genealogistas da proteção social remontam o enunciado ao fim do século XVIII. Em um texto ritualmente lembrado, sobre “justiça agrária” (1797), Thomas Paine propõe que a quantia de 15 libras – suficiente para comprar uma vaca e um pouco de terra – seja vertida para todos os indivíduos que completassem 21 anos, a fim de facilitar sua “estreia no mundo”. Alguns especialistas encontram as raízes da ideia em *L’Homme aux quarante écus*, de Voltaire (1768). Na mesma linha do conto filosófico, em seu romance de ficção científica *Des Lendemains qui scintillent* (1973³), o escritor canadense Alfred Elton van Vogt sugere que cada jovem americano receba, aos 18 anos de idade, um viático de um milhão de dólares americanos, que irá restituir progressivamente.⁴ Desde então, a ideia vem ganhando terreno.

Da redistribuição à ‘pré-distribuição’

O projeto tem sido estudado rigorosamente desde a virada do século XX. No final dos anos 1990, ganhou mais notoriedade com o trabalho de dois professores de direito da Universidade de Yale, Bruce Ackerman, especialista em democracia e Constituição americana, e Anne Alstott, especialista em sistema fiscal federal, que apresentaram uma proposta particularmente ambiciosa.⁵

5. Ackerman Bruce e Alstott Anne, *The Stakeholder Society*, New Heaven: Yale University Press, 1999. Para discussões complementares, ver Paxton Will, White Stuart e Maxwell Dominic (eds.), *The Citizen's Stake: Exploring the Future of Universal Asset Policies*, Londres: Policy Press, 2006.

Embora ainda não tenha sido aplicada concretamente, continua a alimentar os debates sobre o assunto.

Os dois professores estimam que todos os jovens norte-americanos deveriam receber, aos 21 anos, uma subvenção de US\$ 80.000, uma vez que não contem com recursos pessoais ou familiares. Sem exigências rígidas, o subsídio poderia ser utilizado em investimento em moradia, educação, negócios ou viagens. Ao longo da vida, o cidadão reembolsariam esse subsídio, caso isso lhe fosse materialmente possível. O fundo de gestão desse programa seria assim alimentado pelas contribuições dos mais abastados e pelos reembolsos, por crédito, dos beneficiários. De fato, para ser totalmente viável, o programa seria realizado por no mínimo meio século, o que significaria um horizonte significativamente longo para uma política pública.

Ackerman e Alstott esboçam o que imaginam ser uma solução para a eterna contradição democrática de conciliar a igualdade de oportunidades entre todos os jovens e os méritos individuais. A filosofia do mecanismo de subsídio inicial de capital também se baseia nos direitos naturais: todas as pessoas teriam direito a uma fração de propriedade e a uma parte da herança coletiva acumulada em uma sociedade de fartura como a norte-americana. Também se baseia na preocupação em igualar, na medida do possível, as oportunidades na chegada da maioridade.

O plano apresenta, no entanto, diversos problemas de financiamento. Exigiria, por exemplo, uma revisão completa da taxação sobre as heranças nos EUA. Seus autores chegam a propor um imposto sobre a fortuna. A ideia foi retomada por intelectuais próximos ao Novo Trabalhismo, do ex-premiê britânico Tony Blair (1997-2007), traduzida na prática sob forma de contas alimentadas desde o nascimento de cada cidadão do Reino Unido. No início dos anos 2000, o governo britânico inovou ao criar o *Child Trust Fund* (CTF): o poder público abriria uma conta no momento de nascimento da criança e depositaria uma quantia equivalente a 350 euros. Todas as crianças seriam elegíveis, e os mais humildes levariam quantias maiores.

O subsídio em capital funcionou durante certo tempo no Reino Unido. Em 2000, os economistas e filósofos ingleses David Nissan e Julian Le Grand propuseram a adoção de um mecanismo semelhante ao que Bruce Ackerman e Anne Alstott pensaram, o “*demogrant*” (uma espécie de “subsídio de cidadã-

nia”).⁶ Sob esse dispositivo, cada indivíduo deveria receber, no momento do nascimento ou da maioridade, um capital de 10.000 libras destinado a “iniciar a vida”. -Financiado por uma grande reforma do imposto sobre as heranças, o *demogrant*, deveria ser vertido pelo governo em uma conta de acúmulo de capital e de educação (*Accumulation of Capital and Education/ACE account*). O acesso a essa conta só seria possível para financiar o acúmulo de capital (por exemplo, o pagamento de um imóvel próprio e, sobretudo, no investimento em uma empresa) ou a educação (estudos superiores e formação continuada, ou qualquer despesa que visasse a aumentar o capital humano do indivíduo). As contas deveriam ser administradas por autoridades (*trustees*) que supervisionariam o modo como os recursos seriam gastos. A implementação desse sistema, concebido como um elemento-chave do caminho de acesso para a autonomia de cada indivíduo, também teria a vantagem de motivar os jovens e desenvolver sua competência na gestão de seu próprio capital material e humano.

O *Child Trust Fund* se baseava, de certa forma, nesse projeto de *demogrant*. Mas, no final das contas, ele foi abolido. Seu princípio, no entanto, continua válido e a ideia de fornecer a cada recém-nascido um capital inicial se difundiu e foi proposta ou experimentada em outros países, entre eles Canadá, Hungria, Austrália e Singapura. A ideia dessa corrente de pensamento é que o Estado de bem-estar social não deve garantir apenas a redistribuição de recursos, mas estimular sua pré-distribuição. Ou seja, ao invés de redistribuir *a posteriori*, é melhor distribuir *a priori*.⁷

Com ênfase no investimento em capital humano, a orientação também consiste em lutar contra as desigualdades geracionais nas contas sociais e contra as desigualdades patrimoniais muito evidentes. Entre as últimas formulações voluntaristas nesse sentido, exatamente na lógica de certas filosofias implícitas nesses subsídios, Thomas Piketty propõe, em seu último longo livro, um poderoso mecanismo de circulação do capital e da propriedade.⁸ Um imposto de valor progressivo sobre o patrimônio, que possibilitaria uma receita da or-

6. Nissan David e Le Grand Julian, *A Capital Idea: Start Up Grants for Young People*, Londres: Fabian Society, 2000; Le Grand Julian, *Motivation, Agency and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2003.

7. Veja, a esse respeito, o trabalho do economista ganhador do Prêmio Nobel James Heckman, *Giving Kids a Fair Chance*, Cambridge, Mass. MIT (Massachusetts Institute of Technology) Press, 2013. Nele, o economista, que acredita que é necessário concentrar todos os gastos sociais nas idades mais novas, desenvolve sua posição, e dez autores críticos expressam suas observações ou acréscimos.

8. Piketty Thomas, *Capital et idéologie*, Paris: Seuil, 2019.

dem de 5% do produto interno bruto (PIB) da França, permitiria financiar um subsídio em capital universal de 120.000 euros para cada cidadão francês aos 25 anos de idade.

O debate entre os especialistas gira em torno de questões paramétricas sobre o financiamento e o uso desses recursos. Para alguns, a única condição de elegibilidade deve ser a idade. Para outros, o pagamento deve ser acompanhado de um controle do uso do subsídio destinado aos jovens. Contudo, diferentes correntes ideológicas, que incluem adeptos do liberalismo, do socialismo e do paternalismo, convergem quanto ao interesse principal dessa operação: enquanto um benefício mensal destinado aos jovens aumentaria o consumo cotidiano, um subsídio único mais volumoso poderia transformar suas perspectivas em relação ao futuro.

O princípio desses subsídios de capital ressurgiu com cada vez mais frequência durante os períodos eleitorais, como nas primárias do Partido Democrata em 2020, no Estados Unidos. Na França, o tema é objeto de constantes estudos de especialistas e formulações por parte de políticos. O deputado socialista Boris Vallaud e a conselheira de Paris Marie-Claire Carrère-Gée, que exerceram a função de secretário-geral adjunto da presidência da República em governos de centro-esquerda e centro-direita, sugerem a adoção desse sistema, com esquemas distintos, mas fundamentos convergentes. Pouco a pouco, a ideia avança, mas poderia ganhar ainda mais consistência, apesar das dúvidas ainda existentes sobre como financiá-la de forma sustentável e quais seriam seus resultados a médio e longo prazo.

Renovando de modo muito eficaz as bases e os objetivos das políticas de redistribuição, essas iniciativas se prestam, naturalmente, aos debates sobre fundos. Entre as questões que levantam, é preciso saber se esses fundos devem apenas complementar ou substituir os sistemas existentes de garantia de recursos e de assistências. Se apontam novos caminhos na redução das desigualdades intergeracionais, não deveriam reforçar as desigualdades intrageracionais. Assim, o que dizer a respeito de um sistema massivo que, a partir de 2021, beneficiaria os jovens de 18 anos sem que aqueles que atingiram a maioridade um pouco antes tenham podido se beneficiar disso? Os procedimentos de nivelamento são de fato possíveis com a ajuda de uma inteligência burocrática. Em todo caso, soluções sólidas e inovadoras devem ser estudadas com cada

vez mais seriedade, diante da crescente conscientização das dificuldades enfrentadas pela juventude em um mundo em rápida transformação.

Uma opção possível: empréstimos de reembolso circunstancial

Um esforço efetivo para apoiar os jovens no início da vida adulta pode passar por um capital vertido em forma de empréstimo. Mais fácil de financiar e de implementar em um prazo razoável, essa opção se inscreveria na lógica dos empréstimos de reembolso circunstancial. A fim de não estrear na vida profissional com um endividamento excessivo, os empréstimos só seriam reembolsáveis quando um certo nível de renda fosse alcançado.

Enquanto quantias significativas foram disponibilizadas pelo governo francês para empréstimos feitos pelo Estado (*PGE – Prêts Garantis par l'État*) às empresas, o mesmo mecanismo se aplicaria aos jovens.⁹ O sistema já existe para os estudantes, com um limite de 15.000 euros. Seria tecnicamente simples estendê-la a todos os jovens de 18-25 anos para uma quantia de 50.000 euros, o que corresponderia a mais de sete anos do *Revenu de Solidarité Active*¹⁰ (7 x 12 x 500 euros). Tal arranjo não custaria muito às finanças públicas, pois está fundamentado em um princípio de caução e não de mesada. O capital vertido deixa de ser um subsídio e passa a ser um empréstimo. A calibragem deve certamente ser discutida nos detalhes, mas o fundamental é que esse tipo de suporte saia dos grupos que discutem filosofia política e ficção científica para finalmente chegar às contas bancárias dos mais jovens.

9. Para uma descrição mais detalhada, ver a nota de Éric Chaney e Julien Damon, "Relance: 30 milliards d'euros pour soutenir les populations modestes", Paris: Institut Montaigne, dezembro de 2020. URL: <http://www.institutmontaigne.org/publications/relance-30-milliards-deuros-pour-soutenir-les-populations-modestes>. Acessado em 6 de janeiro de 2021.

10. Trata-se de um benefício social na França que complementa a renda dos mais pobres até o valor de uma renda mínima.

Cidades e as suas estratégias alimentares em uma perspectiva histórica:

O caso brasileiro no passado e na atualidade

JOHN WILKINSON¹

Introdução

O século 21 testemunha uma mudança radical na maneira de abordar o sistema agroalimentar global. Tradicionalmente, o abastecimento das cidades, sobretudo a partir de aumentos da produtividade agrícola no campo, representou o desafio central. Embora essa visão persista, hoje os sistemas alimentares estão sendo abordados a partir da ótica da cidade. Isso pode ser captado nas preocupações demográficas que não focalizam simplesmente projeções para as próximas décadas (a sempre citada projeção de 9 bilhões de habitantes em 2050), mas se detém no fato de que o crescimento populacional será essencialmente um fenômeno urbano e que já a partir de 2008 o mundo se tornou predominantemente urbano.

Durante décadas, o sistema agroalimentar dominante tem sido objeto de contestações que deram origem a diversos movimentos alternativos, (comércio justo, orgânicos, *slow food*, circuitos curtos e mercados locais). Hoje, as críticas se tornaram *mainstream* (Lancet, 2019), visando os impactos sobre a vida urba-

1. Professor Titular, CPDA/UFRRJ jhn@wlknsn@gmail.com

na e priorizando o olhar do consumidor/cidadão, com destaque para o meio ambiente (pegada de carbono e desmatamento), saúde (obesidade e doenças cardiovasculares), reciclagem de embalagens e eliminação de desperdício. No questionamento da dieta, as cadeias de proteína animal se tornaram o alvo principal com metas propostas de uma redução de 50% no consumo per capita em países desenvolvidos, e também em países de consumo mais recente como a China.

Várias ondas de inovação têm transformado o sistema agroalimentar ao longo dos últimos 150-200 anos, envolvendo todos os elos da cadeia de valor – produção agrícola, transporte, logística e técnicas de preservação. Todas essas inovações, no entanto, tinham como pressuposto o produto agrícola no campo. No século 20, podemos identificar duas grandes ondas de inovação em torno do produto agrícola. Na primeira, uma rede internacional de atores públicos conseguiu transformar os avanços na genética em novas variedades, sobretudo de trigo e arroz, altamente produtivas sempre que acompanhadas com insumos químicos de proteção. Onde técnicas de hibridização foram aplicadas surgiram setores privados de sementes e genética animal (carnes brancas). A segunda onda de inovação foi liderada pelo setor privado, sobretudo a indústria química suprindo insumos para a agricultura, e se baseava nos avanços da engenharia genética para estabelecer um novo padrão de produção de grãos em grande escala com técnicas poupadoras de mão-de-obra.

Hoje estamos face a uma nova onda de inovação radicalmente diferente, igualmente dominada por atores privados, mas agora sem vínculos com a produção agrícola, que promovem linhas de inovação motivadas por considerações globais e urbanas com foco no alimento e não no produto agrícola no campo. Entre muitas áreas de inovação podemos destacar as proteínas alternativas, sejam vegetais ou carnes celulares, e a “agricultura vertical” que dispensa a terra em sistemas de produção nos quais escala e produtividade podem conviver com a realidade da renda urbana. A produção aqui visa sobretudo a horticultura, para compor a salada que está contestando o espaço do prato principal nas novas dietas, pautadas em considerações variadas sobre o meio ambiente, o bem-estar animal e a saúde.

Também podemos identificar muitas iniciativas incentivando a produção de alimentos no contexto urbano. A desindustrialização que se seguiu à trans-

ferência de fábricas de regiões desenvolvidas do Hemisfério Norte, sobretudo dos Estados Unidos, para países em desenvolvimento levou ao surgimento de movimentos sociais reivindicando o uso de terrenos baldios para produzir alimentos, apoiados por organizações comunitárias. Nos EUA, essas iniciativas se cristalizaram no “*food justice movement*”. Por outro lado, o conjunto de preocupações tipicamente urbanas já mencionadas — saúde, ambiente, bem-estar animal — está estimulando muitas iniciativas individuais e de grupos, motivadas pelo desejo do consumidor mais consciente do século 21 de assumir maior reponsabilidade por sua alimentação, seja se envolvendo diretamente na produção ou exigindo que os integrantes da cadeia alimentícia estabeleçam contatos diretos com produtores agrícolas nas periferias das cidades. Sensibilizados por esses sinais de mudanças de consumo alimentar, donos de restaurante também articulam circuitos curtos de suprimentos ou até investem em produção própria.

Diante desse conjunto de tendências, não surpreende que as políticas públicas municipais comecem a refletir essas questões. Questões energéticas, climáticas e digitais, bem como as transformações econômicas em curso, suscitam novas interrogações sobre a natureza da vida urbana, dentro das quais as políticas alimentares estão ganhando espaço. Por um lado, as cidades estão respondendo às metas de convenções globais (ODGs, Acordos de Paris), por outro, elas se responsabilizam por importantes mercados institucionais de alimentos (escolas, sobretudo), e pelo gerenciamento de espaços públicos agora frequentemente reivindicados para produzir alimentos.

Este artigo analisa em que medida o sistema agroalimentar no Brasil está sendo impactado pelo conjunto dessas tendências identificadas. À primeira vista, o Brasil, como grande potência agrícola e com a sua capacidade competitiva sobretudo nos produtos das cadeias de proteína animal, parece ser um dos últimos países a ser influenciado por essas novas tendências. No entanto, devemos lembrar que em torno de 85% da população brasileira já vive em cidades, e uma grande parcela deste grupo majoritário nas capitais ou cidades grandes do país. Antes, porém, de discutir o caso brasileiro, é preciso rever, embora sumariamente, as discussões e os debates, tanto teóricos como históricos, sobre a relação cidade- campo, à luz desse novo olhar urbano sobre o alimento.

Relações cidade-campo - novos olhares

Os trabalhos clássicos de Gordon Childe (1950) e Lewis Mumford (1965) consagraram uma interpretação do surgimento das cidades como sendo decorrente da domesticação de plantas e animais e da geração de excedentes agrícolas, que permitiam uma divisão de trabalho, e a emergência de grupos dedicados a atividades não-agrícolas. Livres das restrições espaciais da terra, essas atividades se concentraram em núcleos urbanos e novas classes sociais que sujeitaram o campo às suas necessidades.

Descobertas arqueológicas mais recentes agora colocam o surgimento de cidades no umbral do desenvolvimento da agricultura e tendem a dar mais destaque para motivações religiosas e de comércio, mais do que a existência de um excedente agrícola, para explicar a ruptura da vida de clãs em favor de uma sociabilidade simultaneamente mais abrangente e de maior proximidade cotidiana. Análises das dietas nos assentamentos mais antigos apontam para a importância da caça e principalmente da pesca como fontes de proteína (Mellart, 1967, Soja, 2010, Aslan, 2017).

À luz desses achados, a urbanista norte-americana Jane Jacobs (1970) desenvolveu uma ousada hipótese invertendo a causalidade entre campo e cidade. Os primeiros assentamentos urbanos teriam surgido, segundo ela, para proteger matérias primas valiosas (obsediana no caso hipotético analisado), no contexto de comércio. Assim, essas cidades seriam centros de comércio trocando metais preciosos por grãos, peles e animais. O gerenciamento dessa variedade de grãos e de espécies de animais vindos de distintas regiões criou um ambiente especialmente propício ao processo de seleção e domesticação. Apenas numa fase subsequente, com a transferência dessas inovações para o campo, a agricultura teria nascido.

Essas novas interpretações tornam mais complexo o fenômeno do surgimento da vida urbana e a sua relação com o campo e a agricultura. A proximidade de rios e mares e a antiguidade de navegação explicam tanto o peso dos produtos da pesca como a importância do comércio. Mais tarde, as primeiras civilizações urbanas, iniciando com os Sumérios no Crescente Fértil (Collins, 2021) e, no caso da América-Latina, o desenvolvimento independente da civilização Caral-Supe, no Peru, (Shady, 2000) se baseariam em

sistemas de irrigação que deram origem a uma agricultura em escala e com maior previsibilidade.

O aprimoramento das técnicas de navegação permitiu a localização de cidades nas regiões costeiras ou com acesso aos mares viabilizando a vida urbana a partir de circuitos longos de comércio alimentar, como no caso da dependência da Roma dos cereais do Egito Antigo e da Espanha. Durante a época medieval, Braudel (1998) chama atenção para a total dependência das “cidades-Estados” de abastecimento alimentar de locais distantes.

Uma heterogeneidade das relações entre campo e cidade e das formas de abastecimento alimentar, portanto, caracterizou os processos de urbanização desde a Antiguidade. Ao mesmo tempo, como bem mostrou Max Weber (1958), a dinâmica da cidade também podia variar ao depender da sua estrutura político-social, seja organizada em torno do templo, de uma guarnição militar, do poder político, do comércio a distância, ou de mercado locais. Varia também em função da sua composição social, sobretudo a natureza das classes dominantes e o peso relativo da população livre e dos escravos. Todos esses fatores influenciam a natureza da demanda urbana de alimentos e os desafios de abastecimento, como veremos ao analisar o caso brasileiro.

Entre todas as transformações nas relações cidade-campo a partir da época “moderna” podemos destacar as seguintes: a integração de países como o Brasil na forma de colônias na consolidação da “economia mundo” à la Braudel e Wallerstein; a subordinação das cidades aos Estados-Nações a partir do tratado de Westphalia; e a explosão de urbanização no despertar da Revolução Industrial. Os impactos da relação colonial nas relações campo-cidade no Brasil serão tratados nas seções seguintes. A consolidação dos Estados-Nações coloca em questão a autonomia e o alcance das cidades na definição de políticas alimentares, tema também a ser explorado na análise do caso brasileiro. Assim, nesta seção nos deteremos nas novas questões trazidas à dinâmica urbana pela Revolução Industrial.

A segunda metade do século 19 testemunhou uma explosão de urbanização na Europa, nos Estados Unidos e em países recém-independentes, como o Brasil. Trata-se de uma urbanização em novas escalas que se generaliza com a apropriação industrial de atividades anteriormente conduzidas no campo e em vilarejos, e o desenvolvimento contínuo de outras atividades que a própria

vida urbana impõe. A questão que se colocava foi a capacidade da agricultura de acompanhar essa nova demanda, à luz das restrições em torno da produtividade agrícola identificadas por Ricardo e Malthus. Na Inglaterra, o campo e a cidade foram vistos crescentemente como realidades antagônicas, expressas na demanda industrial pela abertura dos portos para a importação de grãos. Foi o renomado químico Liebig que reposicionou o debate ao definir a produtividade da terra em seus componentes químicos — nitrogênio, fosforo, e potássio — abrindo a possibilidade de “melhorar” a produtividade com insumos externos à propriedade que eventualmente seriam produzidos industrialmente.

Inicialmente entusiasmado com essas possibilidades de melhorar a produtividade, Liebig se tornou cada vez mais um crítico do que ele via como um inevitável esgotamento da fertilidade do solo. O antagonismo entre campo e cidade foi agora visto em termos de uma polarização entre produção no campo, por um lado, e consumo na cidade do outro, onde os recursos e os nutrientes gerados no campo são transformados em dejetos na cidade, despejados nos rios e nos mares longe das áreas de produção. Assim, ao antagonismo social fazendeiros versus industrialistas, acrescentou-se a noção de um antagonismo ambiental entre campo e cidade, que Marx batizaria como “uma ruptura metabólica”, uma linha de análise que se renova hoje no contexto das crises em torno do meio ambiente e do clima (Bellamy-Foster, 1999). Como veremos, as questões do meio ambiente e do clima se tornaram centrais à discussão de sistemas alimentares urbanos.

A noção de ruptura metabólica enfatiza a polarização campo-cidade, mas os estudos históricos mostram uma presença importante de produção agrícola e pecuária no contexto urbano. Num trabalho clássico, Von Thünen (1826) estabeleceu uma tipologia ideal das relações entre campo-cidade onde ele via a produção do campo organizada em círculos concêntricos em torno da cidade com a relativa proximidade dos produtos sendo determinada por critérios de perecibilidade e transportabilidade. Fica claro que Von Thünen se refere a apenas um dos muitos tipos de cidade que enumeramos acima, o que Raymond Williams chama a *market town* no seu também clássico estudo, “*The Country and the City*” (1973). Mesmo que haja muitos críticos a esse modelo abstrato, as duas variáveis de perecibilidade e meios de transporte oferecem insights importantes. Seguindo esses critérios, Von Thünen coloca produtos lácteos e

a horticultura no primeiro círculo que corresponde ao periurbano, o que hoje chamaríamos o cinturão verde.

A convivência da horticultura com a vida urbana, mesmo em constante tensão face às pressões do setor imobiliário, evidencia-se ao longo desse período, iniciando com a promoção de *garden plots* por Bismarck para reforçar a dieta da classe operária, uma política que se generalizava pela Europa assumindo um papel decisivo durante as grandes guerras europeias. Calcula-se que os *victory gardens* nos EUA respondiam por 40% da produção nacional de horticultura durante a Segunda Guerra Mundial (McClintock, 2010). No final do século 19, Paris dispunha de um forte setor comercial de horticultura no bairro do Marais, inclusive exportando seus produtos para o mercado londrino. O que viabilizou essa produção no coração da capital francesa foi a presença de não menos de 90 mil cavalos, segundo o censo de 1890, cujo esterco era coletado e aplicado na produção hortícola. De fato, desde tempos imemoriais e, também, ao longo do século 19 produtos altamente perecíveis – como leite e carnes – faziam parte do meio urbano (Atkins, 2012).

Foram transformações nas duas variáveis identificadas por Von Thünen – perecibilidade e transporte – que modificaram definitivamente tanto o esquema dele como a relação entre a produção de alimentos e a cidade. Em primeiro lugar, veio a inovação radical do sistema ferroviário, rapidamente adotado mundo afora, que permitiu a chegada de produtos perecíveis de distâncias cada vez maiores. Seguiram-se as técnicas de refrigeração nas últimas décadas do século 19, viabilizando a importação de carne fresca para a Europa até da Argentina. O golpe fatal, porém, foi o desaparecimento do cavalo das cidades com a invenção do carro e do bonde elétrico, que eliminou uma fonte preciosa de fertilizante, e aí sim radicalizou a ruptura metabólica entre cidade e campo.

Tão importantes como as inovações em transporte e refrigeração foram as medidas de saúde pública adotadas desde o início de século 19 (Daviron et al, 2017). A transmissão de doenças que assolaram os habitantes das cidades foi identificada com cheiros nauseabundos e o resultado foi o aumento de regulações que levaram ao fechamento de laticínios e abatedouros e à proibição da prática comum da criação de pequenos animais dentro das casas. Nas últimas décadas do século 19 a teoria de transmissão por parte de germes reforçou essas regulações, sobretudo no caso de animais. Foi, portanto, apenas a partir do

século 20 que os animais, fontes de carnes e lácteos, foram finalmente expulsos das cidades nos países da Europa e nos Estados Unidos. Animais urbanos agora só “pets”, que ao longo do século 20 adquiriram crescentes direitos de cidadania, alimentados agora pela indústria alimentícia e não pelas sobras da mesa.

A especificidade histórica das relações cidade-campo no Brasil

Como devemos situar a urbanização brasileira à luz das relações campo-cidade retratadas acima, caracterizadas, como vimos, por grandes heterogeneidades e especificidades históricas? O estudo clássico de Gilberto Freire, “Casa Grande e Senzala” (1933, 2002), oferece muitas pistas. Em forte contraste com a colonização espanhola, Freire, e nisso coincide com Sérgio Buarque de Holanda, aponta para o domínio do rural na colonização portuguesa. As cidades que surgiram no campo eram pouco mais que vilas e vilarejos, rudimentares e subordinados politicamente aos coronéis das grandes propriedades. As cidades maiores foram localizadas na costa atlântica com um mínimo de aparelhamento visando apenas a defesa da colônia, a implantação da religião católica, e uma estrutura administrativa suficiente para controlar o comércio externo e coletar os impostos. Deve-se lembrar que as atividades de manufatura foram expressamente proibidas no Brasil Colônia.

Ao pensar a dinâmica de abastecimento alimentar devemos atentar para o fato de que os donos das grandes fazendas, mesmo que tivessem casas nessas cidades, passavam a maior parte do tempo no campo. Os escravos, por definição, eram de responsabilidade dos seus donos, incluindo a sua alimentação. Uma parcela da população fixa, dada a pouca densidade das cidades, morava em chácaras com produção própria de frutas, legumes e pequenos animais (Reis Filho, 1968). A elite da colônia, inclusive os grandes fazendeiros, dependiam em grande medida de importações para incrementar a sua dieta, com destaque para o bacalhau salgado. Nos tempos de boa remuneração dos produtos de exportação, especialmente da cana-de-açúcar, Gilberto Freire argumenta que a monocultura se impôs tanto que expulsara a pecuária para longe no interior e prejudicava a produção até da mandioca, a comida básica dos escravos.

Essa dinâmica apenas mudou com a descoberta de ouro em Minas Gerais, no início do século 18 até o seu declínio na segunda metade do século. Grandes fluxos populacionais – do resto do Brasil e de Portugal – para essa atividade exclusiva e não-agrícola, criaram, num primeiro momento, uma situação crônica de crise alimentar para depois estimular uma agricultura para o consumo regional, bem como fluxos extra-regionais para suprir as minas com mulas e carnes charqueadas. O declínio da economia mineira coincidiu com a mudança da capital do Brasil Colônia de Salvador para o Rio de Janeiro, e a agricultura de Minas Gerais se dirigiu cada vez mais para a nova capital. A chegada dos reis e da corte de Portugal no Rio de Janeiro no início de século 19 aumentou a demanda alimentar e reforçou essa agricultura e pecuária mineira para consumo doméstico no Rio de Janeiro. Deve-se notar que naquele período São Paulo ainda era uma vila com em torno de 20 mil habitantes, e com a inauguração da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco em 1828 se tornou um reduto de estudantes até o grande fluxo de migração europeia a partir de 1870.

Nos relatos de Katia Mattoso (1992), e Van Holthe (2002), Salvador, já na condição de antiga capital e com a cana-de-açúcar em decadência, apresenta um quadro permanente de crise de abastecimento, escassez de alimentos e fomes periódicas ao longo do século 19. Mandioca era a comida base e, como mostrado por Freire, sofria a contínua concorrência das culturas de exportação que também, como vimos acima, tinham expulsado a pecuária para longe no Sertão. As crises foram atribuídas a diversos fatores – a falta de moeda circulante, a precariedade das estradas, a chegada de navios demandando suprimentos, epidemias, mobilizações para guerras — mas uma constante nas análises também é a figura do atravessador e a oligopolização do comércio. Os ricos, por sua vez, nas suas quintas e chácaras desfrutavam de um alto grau de subsistência não apenas em pomares e hortigranjeiros, mas também em carnes e até na produção de mandioca. Roças mais modestas na periferia das cidades igualmente se tornaram uma fonte importante de alimentação e de ganho nas vendas ambulantes na cidade.

Durante todo o século 19, uma parte importante dos alimentos para a população urbana do Rio de Janeiro vinha também da persistência das chácaras e pequenas propriedades, inclusive em volta da lagoa principal da cidade, a Rodrigo de Freitas, de onde vinham também os quitutes vendidos à população no núcleo central da capital pelas “negras de tabuleiro” e os “escravos de ga-

nho”, imortalizados nas pinturas de Jean Baptiste Debret (Pereira, 2020). Com a mudança da corte de Portugal para o Brasil Colônia, a abertura dos portos e o fim da proibição de manufaturas, a população do Rio experimentou um forte e contínuo crescimento, destacando-se entre todas as cidades brasileiras. Assim, uma dinâmica tipicamente urbana se impôs com a expansão de investimentos imobiliários pressionando o mundo das chácaras à medida que estradas foram abertas e o sistema ferroviário introduzido. Em compensação, o mesmo sistema ferroviário consolidou centros regionais de abastecimento alimentar para o Rio de Janeiro – laticínios e pecuária de Minas Gerais e hortifrutigranjeiros do Vale do Paraíba, em São Paulo. Niterói, do outro lado da Baía de Guanabara, se tornou um município dedicada à policultura para abastecer o Rio de Janeiro, que em 1890 já tinha mais de meio milhão de habitantes.

A cidade de São Paulo, que manteve uma população de 20 mil a 30 mil habitantes durante a maior parte do século 19, viu a sua população explodir a partir de 1870 com a imigração europeia, o desenvolvimento das lavouras de café no interior do estado, a posição estratégica da cidade entre Santos, no litoral, e as outras cidades no interior, bem como a industrialização que se seguiu à chegada dos imigrantes. Enquanto, em 1873, a cidade ainda tinha uma população de apenas 32 mil habitantes, em 1900 esse número tinha chegado a 240 mil. Da mesma forma que no Rio, as chácaras e as pequenas propriedades fora do núcleo central da capital paulista, na época conhecido como Triângulo, forneciam uma parte importante das frutas, dos hortifrutigranjeiros, dos frangos e dos porcos vendidos na cidade, além dos quitutes das quitadeiras (Silva, 2008). Os peixes dos rios da cidade foram outra importante fonte de proteína. O Estado de São Paulo tinha uma agricultura bastante diversificada de milho, feijão, arroz e criação de porcos, inicialmente estimulada pela demanda das minas de ouro e depois se mantendo de forma intercalada com o café que se expandia a partir da segunda metade do século 19. Com o desenvolvimento da cabotagem, uma parte dessa produção, especialmente a do arroz, começou a ser exportada para outras regiões do país, e se tornou também uma fonte importante de abastecimento da cidade de São Paulo.

Ao longo do século 19, a Câmara Municipal de São Paulo intervinha para disciplinar a oferta de alimentos por meio de Códigos de Posturas que regulavam distintos aspectos da produção e da comercialização. Localidades específicas foram designadas para a venda exclusiva de alimentos básicos (grãos, porcos e

toucinho) e de “miúdos” (hortifrutigranjeiro e peixes), respectivamente na Rua das Casinhas e na Rua da Quitanda. Na segunda metade do século, um mercado municipal foi criado e feiras permitidas em localidades e horários estipulados. Esforços de regular os vendedores ambulantes continuaram, ao longo do século, uma fonte permanente de conflitos. Ao mesmo tempo, medidas limitando o volume de compras e regulando preços, tentaram, sem grande sucesso, inibir a oligopolização do comércio alimentar (Silva, 2013).

O núcleo central da cidade, o Triângulo, foi se tornando cada vez mais residencial e uma grande preocupação da Câmara Municipal foi eliminar a sujeira e os cheiros dos alimentos dessa região. Nesse sentido, a maior preocupação foi com o abate de animais, com matadouros sendo realocados à medida que a cidade crescia. Como na Europa, as políticas municipais foram influenciadas pela confluência da associação de maus cheiros com a proliferação de doenças, de acordo com a teoria miasmática, e por preocupações higienistas visando a saudabilidade dos alimentos perecíveis (Silva, 2008).

A partir da década de 1870, a explosão populacional decorrente da imigração da Europa e do Japão, que se concentrou em São Paulo mas impactou também o Rio de Janeiro e as cidades do Sul do país, estimulou iniciativas de criar colônias em torno da cidade para suprir os hortifrutigranjeiros e os pequenos animais que foram escasseando na cidade com o avanço imobiliário e o loteamento das chácaras. Ao mesmo tempo, a integração regional e até nacional por meio de estradas, ferrovias e cabotagem acelerou e tornou as cidades cada vez mais dependentes de fontes de abastecimento regionais e inter-regionais. Por outro lado, o ritmo de crescimento das cidades resultou em crises sucessivas de abastecimento alimentar que foram acentuadas durante a Primeira Guerra Mundial, com o aumento de exportações para os aliados. Assim, em 1918, o Governo Federal criou o Comissariado de Alimentação Pública, que, embora não tenha sido bem-sucedido, marcou uma mudança no eixo das políticas de abastecimento alimentar: durante o século 20, elas se tornariam eminentemente nacionais e não mais a responsabilidade de cada cidade, seguindo tendências desencadeadas na Europa dois séculos antes (Yedda Leite Linhares, 1979).

Portanto, durante grande parte do século 20, a participação das cidades brasileiras no fornecimento de alimentos foi ofuscada pelos grandes debates e

embates nacionais em torno da produção alimentícia para o mercado interno versus exportações. Surge a necessidade de criar políticas nacionais de abastecimento, e, mais ainda, discute-se uma reforma agrária para reorientar a produção agrícola para as demandas de um Brasil em rápido crescimento urbano e industrial. Só a partir da democratização nos anos 1980, com o afloramento de movimentos sociais e de reivindicações populares, é que as cidades se tornariam de novo um foco de políticas alimentares, incluindo a promoção da agricultura urbana.

As cidades brasileiras se tornam de novo eixos de políticas alimentares

Embora considerada uma década perdida para a economia, nos anos 1980 o Brasil passou por uma transformação política profunda após mais de duas décadas de ditadura militar. Movimentos sociais e organizações da sociedade civil surgiram em torno de temas antigos (reforma agrária, agricultura periurbana) e “novos” (demarcação de terras indígenas e quilombolas, agricultura familiar, segurança alimentar e consumo). Os municípios ganharam cada vez mais importância e os novos partidos surgidos após a ditadura, alguns deles com ampla base popular como o Partido dos Trabalhadores (PT), conquistaram as prefeituras de capitais e cidades grandes. A Constituição de 1988 consagrou o direito de acesso aos alimentos e o dever do Estado de garantir esse acesso.

Nos anos 1990, iniciou-se o processo de municipalização do Sistema de Merenda Escolar, previsto em lei a partir de 1994 (PNAE). A reforma agrária, por um lado, e a questão da fome, por outro, se tornaram temas políticos centrais. A Ação de Cidadania contra a Fome, liderada por Herbert de Souza, o Betinho, teve uma adesão massiva nas grandes cidades e levou à criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Com avanços e retrocessos nos anos 1990, a partir da segunda metade da última década do século 20 e da primeira década do século 21, houve avanços na reforma agrária, na demarcação das terras indígenas e quilombolas, na promoção da agricultura familiar, na política de Fome Zero e no programa Bolsa Família, o CONSEA foi reativado e o PNAE reformulado, colocando pro-

gressivamente a questão alimentar no centro das prioridades e tornando os municípios, ao mesmo tempo, responsáveis pela execução de vários desses programas.

Na literatura sobre esses temas podemos identificar duas abordagens – um enfoque específico sobre a agricultura urbana e uma orientação mais geral à cidade como foco de iniciativas e políticas visando o sistema alimentar no seu conjunto. Ao considerar primeiro o tema de agricultura urbana, vimos acima que, a partir dos anos 1990 e mais ainda da primeira década dos anos 2000, a agricultura urbana se torna um tema central das organizações internacionais (FAO, PNUD, UN-Habitat), com foco específico na rápida urbanização do continente africano num contexto predominante de subemprego e desemprego. Uma resenha bastante completa das informações e análises da agricultura urbana nesse contexto, por Orsini et al (2013), enfatiza a contribuição quantitativa da agricultura urbana. Uma publicação citada por Orsini et al estima que 800 milhões de pessoas são envolvidas mundialmente em agricultura urbana e que 200 milhões comercializam os seus produtos. A FAO, de novo segundo Orsini et al, chega a uma conclusão mais modesta ao calcular que em torno de 100 milhões de agricultores urbanos ganham alguma renda da venda de seus produtos.

Nesse quesito o Brasil se diferencia da categoria de países em desenvolvimento por ter se tornado um país majoritariamente urbano já em meados dos anos 1960, quando houve a expectativa de um emprego tipicamente urbano, mesmo que miseravelmente remunerado, na maioria dos casos. Hoje a urbanização já atinge 85% da população, maior do que em muitos países europeus. Essa realidade se reflete nas abordagens sobre agricultura urbana que focalizam mais o seu valor para diversas populações vulneráveis nas cidades e para os seus benefícios sociais e nutricionais. Assentamentos da reforma agrária, sítios de quilombolas, hortas em escolas, e lutas de agricultores na periferia contra os avanços imobiliários assumem destaque no contexto brasileiro.

O estudo mais abrangente de agricultura urbana no Brasil foi elaborado por Santandreu & Lovo e publicado em 2007 pelo REDES/IPES em convênio com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e FAO. Em colaboração com redes de ONGs, 635 iniciativas foram identificadas no país, presentes em todas as regiões, com a predominância do Sudeste e do Sul (59%), seguido pelo

Centro-Oeste (23%) e o Norte/Nordeste (18%). Desse total, 537 se dedicavam à produção agrícola (incluindo coleta e extrativismo) e 109 à pecuária. Apenas 66 se envolviam na transformação do produto, e 248 comercializavam os seus produtos. O estudo pesquisou em profundidade 160 dessas iniciativas abrangendo 52 municípios. É interessante notar que a maioria se localiza nas regiões mais desenvolvidas do país e nas capitais, sugerindo que a agricultura urbana faz parte de uma agenda política inovadora. Na região Centro-Oeste, todas as iniciativas (24) foram promovidas por organizações da sociedade civil, enquanto nas outras regiões as políticas públicas são igualmente responsáveis.

O papel do governo federal é mais forte no Sul e no Sudeste (20), bem como dos governos estaduais e as prefeituras (17), mas as iniciativas da sociedade civil lideram (40) nessas regiões. No Norte/Nordeste a presença da União é mais fraca (6) e são os governos estaduais e as prefeituras que tomam a dianteira (28). Mas mesmo aqui a sociedade civil tem um papel fundamental (25). O foco predominante das iniciativas é a população mais vulnerável nas favelas das grandes cidades, com a participação maior de idosos e de mulheres. A presença de iniciativas em escolas ou produzindo para a Merenda Escola é também notável. Preocupações nutricionais, como o maior consumo de hortícolas, e de bem-estar social são enfatizadas.

A partir dos anos 2000, o tema da agricultura urbana começa a ser estudado na academia. Uma primeira avaliação dessa literatura foi conduzida por Branco e Alcântara (2011). Elas levantaram 191 trabalhos publicados sobre hortas urbanas e periurbanas entre 1996 e 2010. Mais de 60% desses estudos foram concentrados nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Goiás e Piauí, com os estudos nesses dois últimos estados concentrados em poucos exemplos. Um levantamento paralelo em artigos da imprensa mostrou a existência de mais exemplos de agricultura urbana em todos os estados brasileiros estudados. Chamou a atenção das autoras uma falta generalizada de análise dos tipos de posse da terra, bem como a ausência de regulamentação dessas atividades agrícolas. Apenas Minas Gerais possuía uma legislação específica nesse sentido. A maioria dos projetos analisados tinha menos de três anos de funcionamento, impossibilitando uma avaliação de sua sustentabilidade no longo prazo.

Uma análise das características socioeconômicas apontou para populações pobres onde predominavam aposentados e desempregados, com uma maioria de mulheres. A maioria dos estudos foi positiva em relação aos benefícios diretos de geração de renda via várias formas de comercialização, com impactos também positivos para a vida da comunidade envolvida. Por outro lado, ao enumerar as dificuldades, os estudos destacaram a falta de acesso à assistência técnica, a dificuldade de acesso à capital e à água, e deficiências de organização, problemas que sugerem um alto nível de dependência.

Outro estudo de Alves, Moura & Schultz (2019), usando as palavras-chaves agricultura urbana e Brasil, identificou 50 trabalhos nas bases SCOPUS e *Web of Science*, reduzidos a 27 após a leitura dos textos. Dezesete desses estudos foram de brasileiros com o predomínio de abordagens das ciências agrícolas e biológicas (10), das ciências sociais (9) e da ciência ambiental (4), indicando o peso de interdisciplinaridade nesse campo. Os autores chamam a atenção pela variedade de temas abordados – saúde, segurança alimentar, sustentabilidade, políticas públicas, paisagismo, trabalhos em equipe, agricultura vertical, migração rural-urbana e agricultura indígena em áreas urbanas – com destaque para a agenda nova de direitos, do meio ambiente e de saúde.

No trabalho de Santandreu & Lovo (2007), fica evidente a importância das políticas públicas federais, estaduais e municipais. Esse estudo também enfatizou o papel das ONGs, que nesse período trabalharam em estreita sintonia com o governo federal, muitas vezes sendo responsáveis pela execução de suas políticas. Com o início do Governo Lula em janeiro de 2003, a política de Fome Zero se tornou central e foi promovida a nível local através de programas municipais. O CONSEA também se capilarizava nos conselhos municipais, pregando uma visão de segurança alimentar com destaque para o aspecto nutricional que, por sua vez, foi identificado com a rejeição de agrotóxicos e o foco na agricultura familiar. A agricultura urbana, na forma de hortas comunitárias, se tornou um componente dessas políticas, sendo objeto de um programa específico com metas e orçamento. Outro elemento central, como vimos, foi a política de Merenda Escola, cuja execução se tornou responsabilidade das prefeituras com a diretriz de fornecer alimentos frescos preferencialmente oriundos da agricultura familiar. Nesse cenário, a agricultura urbana se integrava como parte de uma política de segurança alimentar agora sob a responsabilidade dos governos municipais.

Belo Horizonte, a terceira maior cidade brasileira, se tornou uma referência internacional (FAO, Sonnino, 2009) pela coerência da sua política alimentar durante a administração municipal do PT. Rocha e Lessa (2009) defendem que a especificidade do caso da capital mineira —e, podemos acrescentar, da experiência brasileira como um todo—, foi o papel central do governo local. Mais importante ainda, porém, foi o foco no sistema alimentar como um todo a partir da perspectiva do consumo (acesso e qualidade), visando a população mais pobre. Assim, cantinas a baixo preço e de acesso universal foram criadas em pontos centrais da cidade para atender a milhares de pessoas que antes iam trabalhar sem comer. Um programa complementar para famílias registradas como de baixa renda subsidiava o acesso a uma cesta básica de produtos não-perecíveis. As crianças foram atendidas não apenas por meio do programa de “merenda escola”, que em 2007 servia 40 milhões de refeições para 155 mil alunos em 218 escolas públicas (Rocha e Lessa, 2009), mas por um programa específico de combate à desnutrição entre crianças abaixo de cinco anos. Um “banco de alimentos” completava essas políticas de acesso, baseado na coleta das sobras de alimentos frescos que, após serem tratados, eram distribuídos a distintas entidades sociais e de caridade. Segundo o relato de Rocha e Lessa, 600 toneladas foram distribuídas a 108 instituições apenas em 2007.

O programa também intervinha nos mecanismos do mercado para assegurar a chegada de alimentos frescos a bairros mal servidos (os *food deserts*), pelo setor privado. Comerciantes foram licenciados para vender os seus produtos em bairros de maior poder aquisitivo na condição de também atender os bairros pobres com os preços de uma lista de produtos acordados com a prefeitura. Vendas diretas de agricultores familiares periurbanos em feiras organizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte com preços monitorados foram também promovidas.

A agricultura urbana foi objeto de vários projetos: jardins comunitários, pomares com a distribuição de sementes e mudas, jardins escolares e workshops para ensinar a plantar. Todos esses projetos integraram uma política de promoção de um sistema alimentar local alternativo que priorizou a segurança alimentar e nutricional, em forte articulação com as políticas federais do programa Fome Zero. A continuidade política, tanto a nível local como federal, se torna decisiva e se sobrepõe às disputas político-partidárias.

O Rio de Janeiro também se tornou uma referência internacional por sua iniciativa Hortas Cariocas, sendo premiado pelo Pacto de Milão sobre Políticas de Alimentação Urbana em 2019, e considerado pelas Nações Unidas como um projeto essencial para atingir as metas ODS de 2030. A ideia original era identificar hortas comunitárias que já existiam e que podiam se beneficiar do apoio da Prefeitura do Rio com o objetivo de promover a produção orgânica e fornecer comida saudável para as comunidades e as escolas. Hoje, com uma equipe maior e mais recursos orçamentários, existem em torno de 50 projetos atendidos, a metade dos quais em escolas, com mais de 300 pedidos de parceria. A prefeitura fornece apoio completo – técnico, sementes, ferramentas e uniformes. Voluntários que trabalham tempo parcial recebem R\$ 400,00, os “encarregados” da horta R\$ 520,00 e os “integradores”, responsáveis pela promoção e organização, R\$ 900. O objetivo é que a horta gere renda e se torne independente do governo municipal. Nesse sentido, 50% da produção é doada à comunidade e a outra metade pode ser vendida livremente. A produção de cerca de 40 toneladas/mês é toda orgânica. Mesmo tratando-se de uma iniciativa específica, é evidente na sua arquitetura que ela compartilha as mesmas prioridades que o programa mais integrado de Belo Horizonte – uma preocupação com o fornecimento de alimentos frescos, saudáveis e nutritivos às comunidades populares, com uma atenção específica para as crianças e os jovens da rede pública de ensino.

Selecionamos os exemplos de Belo Horizonte e Rio de Janeiro por serem os mais referenciados internacionalmente, mas iniciativas parecidas podem ser encontradas na maioria das grandes cidades do país, onde as prefeituras são responsáveis pela execução das políticas federais consagradas na Constituição. Além da política mais fundamental de Merenda Escola, todas as cidades precisaram dar respostas às novas reivindicações e direitos, sejam em torno de áreas de quilombolas, assentamentos da reforma agrária ou áreas indígenas cujos interesses são defendidos por movimentos sociais. Paradoxalmente, na contramão dessa valorização da agricultura urbana, os agricultores tradicionais na área periurbana sofrem a ameaça do avanço constante da especulação imobiliária, frequentemente ilegal e criminoso, e muitas vezes precisam enfrentar também o descaso do próprio poder municipal. Apenas a capital mineira, como já vimos, promulgou uma lei fundiária que legitima a atividade agricultura urbana, enquanto no município do Rio de Janeiro, por exemplo, toda a terra é considerada como “integralmente urbana”.

Conclusões

A agricultura urbana no Brasil se encaixa em um leque de políticas alimentares locais fortemente direcionadas aos objetivos de segurança alimentar e nutricional consagrados na Constituição de 1988 e em Lei Federal. As prefeituras são executoras dos os programas federais, mas também desenvolvem políticas próprias. O alvo são as comunidades pobres urbanas, com o foco não apenas em políticas de acesso a alimentos, mas também nos seus aspectos nutricionais e de saúde e, portanto, privilegiando frutas e verduras e a produção orgânica. Ao mesmo tempo, essas políticas visam comunidades e não indivíduos, bem como a valorização de grupos mais vulneráveis – aposentados, mulheres e crianças.

Por outro lado, a agricultura periurbana – sem o amparo de políticas consistentes e na falta de uma legislação apropriada (com a exceção do caso de Minas Gerais e sua capital) – sofre de constantes pressões do setor imobiliário, e sem o devido apoio das prefeituras para a sua sobrevivência, precisa recorrer a sua própria capacidade organizacional e aos movimentos sociais de apoio. Por vezes, recebe suporte também de restaurantes, que investem em compras diretas do produtor ou até mesmo na produção direta como uma estratégia de diferenciação.

Estudos indicam, que, embora diversas formas tradicionais de comercialização tenham sofrido e continuem a sofrer dos impactos da pandemia de Covid-19, os circuitos curtos e as formas de venda direta estão se mostrando mais resilientes, o que pode também levar a uma revalorização da agricultura periurbana (Biazoti + 5, 2021, Ferreira et al, 2020).

Nesse artigo, focalizamos a centralidade das políticas públicas e o papel das administrações das grandes brasileiras na implementação de determinações da Constituição de 1988 e de leis e programas federais que visam a segurança alimentar. Para uma análise mais completa dessa reestruturação dos sistemas alimentares locais teríamos de investigar também os impactos das mudanças nas práticas de consumo de partes da população que não são alvos específicos dessas políticas, como os lacto-vegetarianos e veganos. Embora timidamente, o Brasil também está experimentando com sistemas de agricultura vertical e pesquisando as possibilidades de carnes celulares. À luz do consenso cada vez

mais abrangente sobre o papel central de sistemas de alimentação alternativos para a saúde e o meio-ambiente e com o estímulo dos ODS e das metas de carbono, podemos vislumbrar importantes transformações nos sistemas alimentares urbanos nas próximas décadas que vão redefinir as relações históricas entre campo e cidade.

Nesse momento de inflexão, é importante nos reportarmos à literatura que hoje problematiza “verdades recebidas” sobre o surgimento das cidades e que destaca a variabilidade das relações campo-cidades consolidadas ao longo do tempo. Mostramos nesse artigo a especificidade histórica das relações entre as cidades brasileiras e as suas formas de abastecimento alimentar para melhor contextualizar e avaliar as iniciativas atualmente em curso. ■

Referências

Alves, Deise de Oliveira, Adeildo de Quadros Moura & Glauco Schultz, “Agricultura Urbana no Brasil: um levantamento sobre a produção científica nas bases Scopus e Web of Science”, *Desenvolvimento Regional em Debate*, vol.9. 2019

Aslan, Reza, *Deus. Uma história humana*, Zahar, 2017

Atkins, Peter, 2012, “Animal Waste and Nuisance in Nineteenth Century London”, in *Peter Atkins (ed), Animal Cities*, Ashgate

Bellamay-Foster, 1999, “Marx’s theory of the Metabolic Rift. Classical foundations for environmental sociology”, *American Journal of Sociology* vol 105, no 2

Biazoti, A. R., A. C. Nakamura, G. Nagib, V. O. P. de Souza Leão, G. Giacchè & T Mauad, “The impact of COVID-19 on Urban Agriculture in São Paulo, Brazil”, *Sustainability*,13. 2021

Branco, Marina Castelo & Flavia A. de Alcântara, “Hortas Urbanas e Periurbanas: o que nos diz a literatura brasileira?”, *Hortic. Bras.* Vol 29, no 3, 2011

Braudel, Fernand, *O Tempo do Mundo*, Martins Fonte, 1998

Childe, V. Gordon, “The Urban Revolution”, in *The Town Planning Review*, vol 21 no 1, 1950

Daviron, Benoit, Colinne Perrin & Christophe Toussaint Soulard, (2017), “History of Food Policy in Europe from the Ancient City to the Industrial City” in *Caroline Brand et al, Designing Urban Food Policies*, Springer

FAO, *Growing greener cities in Latin America and the Caribbean*, Rome, 2014

Ferreira, J., M. A. Ferreira & Vitoria Leão, “Agricultura urbana faz a diferença em tempos de pandemia”, NEXO, 28/05/2020

Freyre, Gilberto, *Casa Grande & Senzala*, (1933, 2002), ALLCA XX

Graham, Maria, *Journal of a Voyage to Brazil and Residence there*, London, 1824

Holthe, Jan Mauricio Oliveira van, *Quintais Urbanas em Salvador no Século XX*, UFB, 2002

Jacobs, Jane, *The Economy of Cities*. Vintage, 1970

Lenharo, Alcir, *As Tropas de Moderação: Abastecimento da Corte na Formação Política do Brasil, 1808-1842*, Biblioteca Carioca, 1992

Linhares, Maria Yedda Leite, *História de Abastecimento; uma problemática em questão (1530-1918)*, BINAGRI, 1979

Linhares, Maria Yedda Leite & Francisco Carlos Teixeira da Silva, *História Política de Abastecimento 1918-1974*, BINAGRI, 1979

Matos, Odilon Nogueira de, “A Cidade de São Paulo no Século XIX”, *Revista de História*, 10. 1955

Mattoso, Katia M. de Queiroz, *Bahia Século XIX: uma Província no Império* 1992, Ed Nova Fronteira

McClintock, Nathan, “Why farm the city? Theorizing urban agriculture through a lens of metabolic rift”, *Cambridge Journal of Regional Economics and Sociology*, January, 2010

Mellaart, James, *Çatal Hüyük, a Neolithic Town in Anatolia*, 1967, McGraw Hill

- Mumford, Lewis, 1965, *A Cidade na História*, Ed Itatiaia, Belo Horizonte
- Orsini, Francesco, Remi Kahane, Remi Nono-Womdim & Giorgio Gianquino, “Urban agriculture in the developing world: a review, *Agronomy, Sustainable Development*, October, 2013
- Pereira, Claudinei, Silva, 2020, “A Produção agrícola por habitantes urbanos no Brasil: análise dos períodos colonial, imperial e a transição para o século XX”, *Revista NERA*, vol. 23, no. 53, 2020
- Pringle, Heather, 2001, “The First Urban Center in the Americas”, *Science*, vol.292
- Reis Filho, Nestor Goulart, 1968 *Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500-1720)*, Pioneira Editora, São Paulo.
- Rocha, Cecilia & Iara Lessa, “Urban Governance for Food Security: the alternative food system in Belo Horizonte”, *International Planning Studies*, vol 14, no.4, 2009
- Santandreu, Alain & Ivana Cristina Lovo, *Panorama da Agricultura Urbana e Periurbana no Brasil e Diretrizes para sua Promoção*, REDE/IPES-RUAF, Belo Horizonte, 2007
- Silva, João Luiz Maximo da, 2008. *Alimentação da Rua na Cidade de São Paulo, (1928-1900)*, São Paulo
- Silva, Leopoldo, “Comércio de Alimentos em São Paulo na virada do século XIX para XX”, *XX Encontro de História, São Paulo, 2013*
- Soja, Edward, W. “Cities and States in Geohistory”, *Theor. Soc.* 39. 2010
- Sonnino, Roberta, “Feeding the City: towards a new research and planning agenda”, *International Planning Studies*, vol. 14, no. 4. 2009
- The Lancet Commission, “Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on Healthy Diets from Sustainable Food Systems”, *Lancet*, 2019, 393
- Von Thünen, 1826 *The Isolated State*
- Weber, Max, *The City*, The Free Press, 1958
- Williams, Raymond, *The Country and the City*, OUP, 1973

A agricultura, a terra, a água e o clima:

Soluções para um mundo em transição

GUILLAUME BENOIT¹

A explosão do voto ecologista no segundo turno das eleições municipais francesas em junho de 2020 (mesmo que convenha relativizá-lo em razão do baixo índice de participação) é, por certo, revelador das crescentes preocupações dos cidadãos do país europeu em relação às questões ambientais, notadamente ao aquecimento climático e à perda de biodiversidade, as quais transparecem igualmente na maioria dos trabalhos sobre “o mundo do futuro”. Seria o caso de associar essas preocupações à onda em favor do decrescimento econômico? Não é essa a opinião de Guillaume Benoit, que mostra aqui de que modo a terra, a água e a agricultura, para além de suas funções alimentares e socioculturais, podem cumprir um papel essencial na luta contra as mudanças climáticas e pelo desenvolvimento sustentável. O autor nos oferece uma demonstração dos inesgotáveis recursos que a natureza teria a fornecer caso lhe déssemos os cuidados adequados, indispensáveis para a resolução de muitos desafios a que são e serão confrontados nossos contemporâneos e seus descendentes. H. J. ■

Terra, água e agricultura constituem a base sobre a qual puderam nascer e prosperar as civilizações. Se a mineração e o uso massivo de combustíveis fósseis, há mais de um século, deram ao mundo uma capacidade de potência mecânica e, com isso, um crescimento econômico sem precedentes, também

1. Engenheiro geral honorário do Ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts*, membro da Académie d'agriculture de France, diretor de projeto para o Fórum Mundial da Água (Dakar, 2021). [* IPEF - corpo de engenheiros que integra o alto funcionalismo do governo francês, responsável pela implementação de políticas de desenvolvimento sustentável.]

geraram poluição, desperdício e esgotamento de recursos, perda de biodiversidade e, sobretudo, um desregulamento climático tal que ameaça o próprio futuro da humanidade.

Transições em larga escala se impõem, e uma das questões que precisam ser melhor compreendidas e definidas é o que fazer com todo o “setor fundiário” (que inclui o uso dos solos e da água, a agricultura e o manejo das florestas), cuja importância “única” o GIEC (Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre a Evolução do Clima) ressaltou em seu quinto relatório (2014), antes de dedicar-lhe um relatório especial². Altamente vulnerável às mudanças climáticas, a bioeconomia de fato possui uma importância estratégica por sua função alimentar e sociocultural, e por sua capacidade original e determinante de combater a deriva climática e produzir desenvolvimento sustentável.

O presente artigo propõe uma análise detalhada desta questão complexa. Trata sucessivamente do setor fundiário e dos seus recursos, dos temas e desafios a ele relacionados e, por fim, das alternativas e respostas a serem desenvolvidas. Por fim, discute as condições e implicações de uma transição em larga escala.

O setor fundiário e seus recursos

Os recursos que permitem a existência da vida rural e da produção bioeconômica são humanos, naturais, agrícolas, culturais... Propor uma leitura condensada desse complexo universo requer apresentar alguns grandes números globais, mas também destacar a diversidade das situações existentes e dos desenvolvimentos regionais.

O recurso humano

O progresso agrícola ao longo dos séculos permitiu alimentar uma população mundial ainda em forte crescimento e as unidades familiares de produção

2. *Climate Change and Land*. Genebra: GIEC, agosto de 2019. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/srccl/>. Consultado em: 11 jun. 2020.

nisso trouxeram uma contribuição essencial³. Entretanto, a renda agrícola é, não raro, muito baixa, a renovação geracional, problemática, e a constatação mais importante é a de que vivemos as consequências de um mau-desenvolvimento rural. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)⁴, “a população mais desfavorecida do mundo em termos econômicos vive majoritariamente (cerca de 75%) em áreas rurais e depende da agricultura tanto para a sua subsistência como para a sua segurança alimentar”. “No entanto, ela sofre frequentemente de um acesso limitado a recursos, serviços, tecnologias, mercados e oportunidades econômicas, o que só faz diminuir a produtividade e a renda agrícola e conseqüentemente sua qualidade de vida.” A negligência em relação ao espaço rural também pode ser medida pelos índices de analfabetismo observados no campo, mesmo em países com civilizações milenares voltadas ao cultivo da terra como o Egito ou o Marrocos, entre muitos outros. Padecem particularmente desse descaso histórico as zonas rurais montanhosas pobres.

O uso das terras e suas mudanças

Alimentar-se, aquecer-se, vestir-se, produzir alimentos para as cidades, proteger-se das intempéries...: 70% dos ecossistemas terrestres são hoje “agro-ecossistemas”. Do total mundial de terras não congeladas, 12% são de terras cultivadas, 37% são de pastagens e 22% de florestas geridas pelo homem. Embora os espaços seminaturais e os recursos pastoris e florestais ocupem, portanto, um lugar essencial, os seres humanos mobilizam apenas de um quarto a um terço da produção vegetal primária para a alimentação (humana e dos animais), a produção de fibras e madeira e a produção de energia. E embora as terras irrigadas representem apenas 2% do total mundial, elas respondem, sozinhas, por 40% da produção agrícola mundial. Sem os 300 milhões de hectares irrigados especificamente para a produção agropecuária, seria preciso utilizar 600 milhões de hectares a mais de florestas e pastagens. Quanto às terras modificadas artificialmente pelo homem, que representam apenas 1% do total mundial, seu aumento pela expansão urbana levou, nas últimas

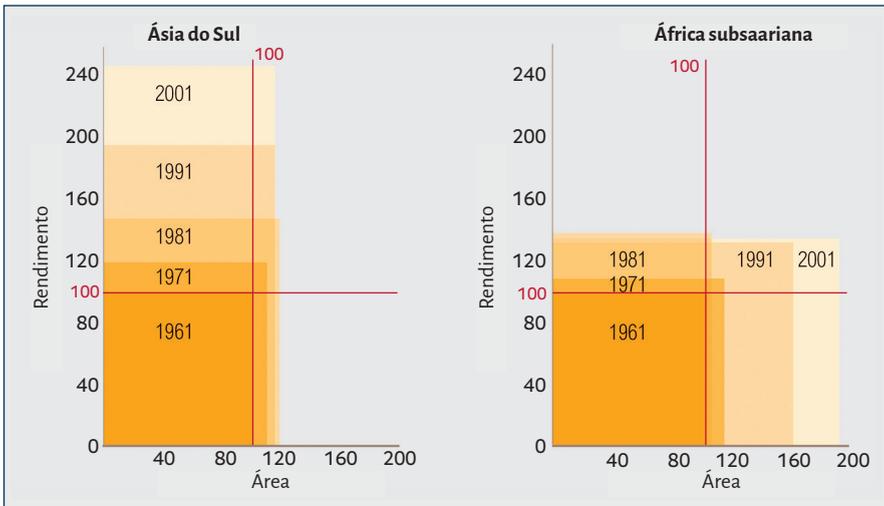
3. Bastante majoritária na Europa, na África e, mais ainda, na Ásia, a agricultura familiar (2,5 bilhões de pessoas e 88% das 570 milhões unidades de produção agrícola) responde por 70% da produção mundial.

4. *Travail stratégique de la FAO pour réduire la pauvreté rurale*, Roma: FAO, 2017.

décadas, à perda de excelentes terras agrícolas e ao aumento dos riscos de inundações. Na região de Île de France, onde se situa a cidade de Paris, mais de 90% das terras inundáveis estão atualmente urbanizadas e 3,2 milhões de habitantes dessa região estão vulneráveis a grandes enchentes como a ocorrida no ano de 1910.

Gráfico 1.

Produção alimentar, rendimentos e áreas cultivadas: evoluções na Ásia e na África subsaariana.

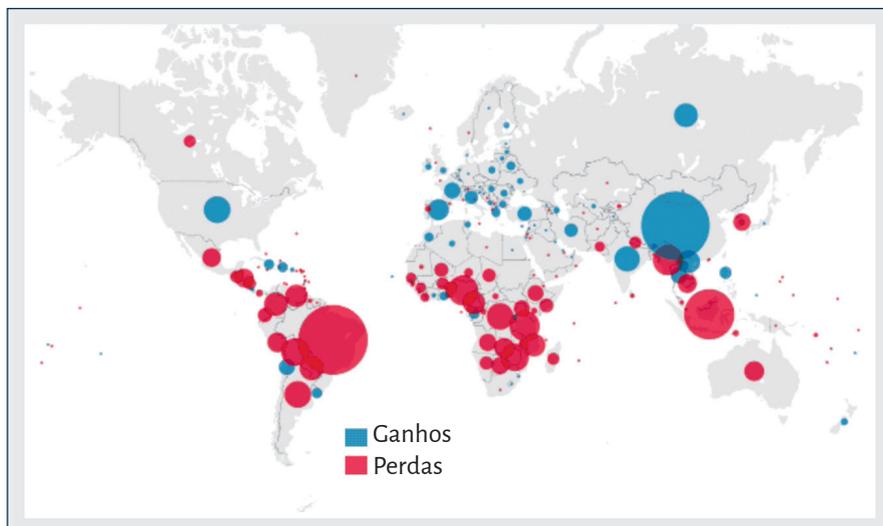


Observação: os dados de base de 1961 estão indicados em valor 100; os dados seguintes, relativos ao rendimento, à área e à produção estão indicados em unidades de mudança percentual em relação a 1961, sendo produção (retângulos no gráfico) = rendimento x área / 100.

Fonte: Winterbottom, Robert *et alii.* "Création d'un avenir alimentaire durable" – Épisode 4. Amélioration de la gestion des terres et de l'eau". Washington, D.C.: WRI (World Resources Institute), documento de trabalho, outubro de 2013.

Mapa 1.

Evolução da cobertura florestal mundial entre 1900 e 2015.



Fonte: Khokhar, Tariq; Eshragh Tabary, Mahyar. “5 chiffres clés pour la Journée internationale des forêts”. Banco Mundial, 21 de março de 2016. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/fr/opendata/cinq-chiffres-cles-journee-internationale-des-forets>
Consultado em: 23 jun. 2020.

A evolução em termos de rendimento e uso das terras difere de uma região do planeta para outra. Enquanto o desenvolvimento da produção de cereais na Ásia resultou do aumento dos rendimentos, na África subsaariana ele resultou essencialmente da extensão das culturas (gráfico 1), em detrimento dos ecossistemas florestais e pastoris, do clima (o desmatamento é o primeiro fator de emissão de gases de efeito estufa no continente) e da biodiversidade. E, embora a superfície florestal mundial tenha se reduzido em 20% (10 milhões de quilômetros quadrados a menos) em pouco mais de um século – apresentando um recuo acentuado na América Latina, na África e na Indonésia – ela, inversamente, ampliou-se na França (+ 60%), na China e nos Estados Unidos⁵ (mapa 1).

O retorno da floresta, no entanto, nem sempre é uma boa notícia para a biodiversidade. Muitas áreas protegidas têm se mobilizado para preservar os “ambientes abertos” e, portanto, a pecuária, cuja necessidade é reconhecida pela

5. Na França, o crescimento florestal resultou principalmente da conjugação entre o forte aumento da produtividade agrícola nas boas terras e o êxodo rural nas terras mais difíceis.

IUCN France (União Internacional para a Conservação da Natureza França)⁶. Segundo o renomado especialista Christian Lévêque, a era de ouro da biodiversidade na França se deu provavelmente lá pela década de 1930, quando a agricultura ocupava um lugar mais relevante. O país contava então com menos florestas, mas com mais húmus, áreas pastoris, açudes de piscicultura, campos e outros ambientes ricos em biodiversidade.

Os recursos hídricos

O problema da água é antes quantitativo do que qualitativo, e a questão que se coloca é, sobretudo, de caráter alimentar⁷, de divisão/ distribuição espacial e temporal, e de super ou subexploração. As discussões recorrentes sobre uma suposta escassez global de água não fazem sentido, embora as situações difiram consideravelmente de uma região do planeta para outra. Assim, por exemplo:

- A África subsaariana não carece de água (apenas 2% a 3% dos recursos renováveis estão mobilizados) mas, por falta de investimento, os habitantes dessa região do continente não têm acesso a ela.
- Já os países do Mediterrâneo superexploram seus lençóis freáticos⁸.
- Quanto à França, embora com um território qualificado como de “abundância hídrica” pela Météo France (97% da água que escorre na superfície ou nos lençóis freáticos chegam ao mar), mais de 80 dos 95 departamentos franceses situados na Europa se acham hoje regularmente sujeitos a ordens de restrição de acesso. As mudanças climáticas têm efetivamente aumentado os problemas de seca, e apenas uma pequena parte do território francês (o

6. A UICN França considera que a “manutenção desses ecossistemas vulneráveis” (montanheses) está ligada à “pastorícia, que garante a conservação dos relvados e das charnecas”.

7. Com efeito, são necessários cerca de 10.000 quilômetros cúbicos (km³) por ano, ou seja, 90% a 97% do total de água utilizado no mundo pelos seres humanos, para alimentar os 7,2 bilhões de habitantes do planeta: 6.500 km³ da chamada água verde, armazenada nos solos após a chuva e a seguir resgatada e transpirada pela vegetação (ou seja, 9% do total mundial), e 3.500 km³ da chamada água azul (7% do total mundial) retirada dos rios e dos lençóis freáticos para fins de irrigação.

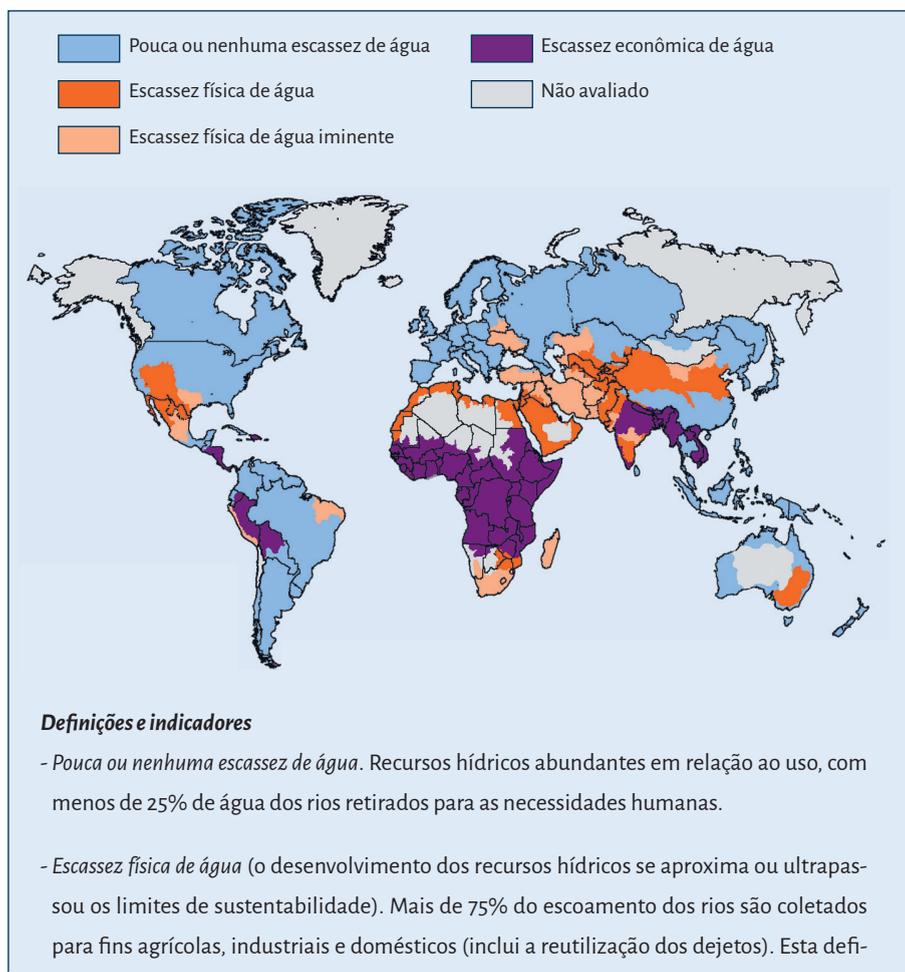
8. No Marrocos, por exemplo, a retirada de lençóis freáticos é de 5 km³ para uma recarga anual de 4 km³. A redução contínua do nível dos lençóis freáticos é problemática.

litoral mediterrâneo) está relativamente bem equipada com instalações de armazenamento e transferência.

Nos países de clima semiárido, o forte crescimento demográfico e as mudanças climáticas nos países de clima têm aumentado os problemas de distribuição. Todos os cenários indicam a crescente dependência desses países de importações de alimentos, o que aumenta o risco de migrações intensas ou a necessidade de os países ricos em água e em terras exportarem mais alimentos a preços razoáveis.

Mapa 2.

Regiões de escassez física e econômica de água.



nição – relativa à disponibilidade hídrica em relação à demanda de água – pressupõe que as regiões secas não necessariamente carecem de água.

- *Escassez física de água iminente.* São retirados mais de 60% do escoamento dos rios. Essas bacias fluviais deverão experimentar uma escassez física de água em um futuro próximo.

- *Escassez econômica de água* (o capital humano, institucional, e financeiro reduzem o acesso à água, embora a água esteja localmente disponível na natureza para atender às necessidades humanas). Os recursos hídricos são abundantes em relação ao uso da água, com menos de 25% da água dos rios utilizados para fins humanos, mas a subnutrição existe.

Fonte: análises IWMI (Instituto Internacional de Gestão dos Recursos Hídricos) pelo modelo Watersim. Extraído de: *L'Eau pour l'alimentation, l'eau pour la vie. Une évaluation globale de la gestion de l'eau en agriculture.* Londres/Colombo: Earthscan/IWMI, 2008.

Os solos e a degradação das terras

A degradação das terras é definida pela FAO como “o declínio dos produtos e serviços ecossistêmicos”. Ela impacta negativamente o estado e a gestão dos recursos naturais – água, solo, plantas e animais – e acarreta uma redução da produção agrícola. A África é particularmente afetada pela redução da fertilidade agrícola devido às perdas de nutrientes. O preparo do solo, por vezes realizado de forma menos ou mais agressiva, o sobrepastoreio, o uso do fogo, a erosão hídrica e a salinização são fonte de sérios problemas em partes do continente africano.

O modelo de intensificação agrícola do pós-guerra, baseado no uso de máquinas potentes e arados profundos (bem como na fertilização mineral e nos produtos fitossanitários), é igualmente problemático para os solos. A estagnação da produção de cereais observada nos países desenvolvidos, apesar dos incessantes avanços genéticos, atribuída às mudanças climáticas, é em parte originada pela fadiga dos solos.

A degradação dos solos tem afetado assim, e desde longuíssima data, boa parte do planeta. Segundo fontes da ONU, esse processo penalizaria 74% dos pobres no mundo e, segundo o professor Rattan Lal, a maior parte das terras do planeta teria perdido entre 25% e 75% de seu estoque original de carbono orgânico. O índice de matéria orgânica é o principal indicador da qualidade

dos solos, pois suas capacidades funcionais (porosidade, retenção de água, aeração, infiltração, sustentação, diversidade e atividade biológica, estabilidade, depuração, etc.) dele dependem.

O relatório do GIEC sobre o estado das terras vê nessa degradação “um dos maiores e mais urgentes desafios a serem enfrentados”. Embora indique que a perda anual de solos em sistemas de aração seria cem vezes maior do que a formação ou recuperação de solos, o estudo ressalta que 16% das terras agrícolas estariam apresentando melhora. As transições em curso para uma agricultura mais sustentável e o reflorestamento em escala bastante ampla têm esboçado alternativas de respostas para o futuro em diversas regiões do mundo.

A importância única do setor fundiário

Vulnerabilidade e riscos de impasse na transição

Quando o campo vai mal, as cidades e o planeta sofrem as consequências. Como não reconhecer, como afirma Georges Corm, que “por falta de modernização rural os países árabes do Mediterrâneo passaram por fenômenos de ruralização das cidades que continuam a criar problemas imensos”, e, como diz Mohamed Diatta, que na África atual “o êxodo rural leva à miséria nas cidades, que estão sufocando”, ou ainda, como aponta o professor Rattan Lal, que “o círculo vicioso da erosão / pobreza rural começa com a degradação dos solos, e resulta em perturbações políticas e mortes no Mediterrâneo”⁹?

A esse fenômeno já bastante conhecido se somam os efeitos deletérios das mudanças climáticas, mais recentes. Chuvas atrasadas ou em grande quantidade, secas prolongadas e temperaturas muito elevadas têm resultado em pobreza e insegurança para um número crescente de habitantes de zonas rurais, sobretudo de regiões mais vulneráveis do Hemisfério Sul. Mas mesmo a desenvolvida França tem sido afetada. Embora seja uma planta resistente, a videira tem sofrido nas regiões mais meridionais do país, que passaram para a zona climática semiárida, assim como as pastagens das áreas perimediterrâ-

9. Georges Corm, ex-ministro das Finanças do Líbano, é um economista do Mediterrâneo contemporâneo; Mohamed Diatta é um geógrafo senegalês; e Rattan Lal, antigo presidente da União Internacional dos Solos, dirige o Carbon Management and Sequestration Center (Universidade de Ohio).

neas em rápida expansão (Toulouse passou para o clima mediterrâneo), o que resulta em perda de renda, custos crescentes e sérios riscos de “desagricolização” (abandono da agricultura).

E o que já vem sendo observado é pouco comparado ao que se projeta:

- O quinto relatório do GIEC (2014) alerta para os riscos crescentes de insegurança alimentar ao longo do século 21. “A perda dos meios de subsistência e de renda nas regiões rurais devido a um acesso insuficiente à água potável e utilizada na irrigação, bem como a redução da produtividade agrícola” e “a ruptura dos sistemas alimentares associada ao aquecimento global, à seca, às inundações e à variabilidade pluviométrica”, figuram entre as grandes ameaças que pesam sobre a humanidade.
- Um aquecimento do planeta superior a 1,5 °C se traduziria, para a União Europeia, (UE) em um aumento do custo relacionado a inundações de 5 bilhões de euros ao ano para 112 bilhões de euros ao ano, uma sexta parte de seu território mediterrâneo se tornando árida, uma grave perda de disponibilidade alimentar para seus vizinhos do Sul (sobretudo na África), e, para culminar, conflitos, pressões migratórias, tensões geoestratégicas e instabilidades políticas¹⁰.
- Na França, “secas agrícolas extremas” (secas dos solos e da vegetação) em todo o território nacional vêm sendo anunciadas desde 2008¹¹, bem como estiagens e inundações muito mais severas. A falta de uma política preventiva e, notadamente, de armazenamento de água, anuncia tanto riscos elevados de inundações como um déficit de 1,2 bilhão de metros cúbicos na região Sudoeste do país durante o verão até 2050, com pesadas consequências para a natureza aquática e agrícola, a economia e os territórios. O próprio acesso à água potável de qualidade se encontra ameaçado.

10. Fonte: Comunicação e análise aprofundada da Comissão Europeia para *Um planeta limpo para todos: Estratégia a longo prazo da UE para uma economia próspera, moderna, competitiva e com impacto neutro no clima*, 28 de novembro de 2018. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0773>. Consultado em: 22 jun. 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0773&from=EN>.

11. Fonte: relatório Climsec, Météo France. Disponível em: <http://www.meteofrance.fr/actualites/207631-resultats-du-projet-climsec-un-diagnostic-sur-les-secheresses-passees-et-des-projections-pour-le-xxie-siecle>. Consultado em: 22 jun. 2020.

Não haverá transição bem-sucedida sem um amplo recurso à matéria viva

Evitar um aquecimento global superior a 1,5°C requer alcançar a neutralidade de carbono (emissões líquidas zero de gases de efeito estufa) em 2050 e, desde já, reduzir essas emissões em 40% a 50% em relação a 2010 até 2030, ou seja, bem mais do que se comprometeram os países na 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (COP21), realizada em Paris no final de 2015. Com o setor fundiário representando, segundo o quinto relatório do GIEC, 40% do potencial de mitigação global até 2030¹², é vital recorrer maciçamente a ele.

As emissões do setor, no entanto, representam apenas 23% do total mundial¹³, dos quais metade (11% do total mundial) são emissões “agrícolas” de metano e óxido nitroso que não podem ser muito reduzidas em razão dos processos biológicos envolvidos e das crescentes demandas por gêneros alimentícios e fibras. Mesmo aprimorando os modos de produção, com a redução de perdas e desperdícios, o ganho a nível mundial ainda será modesto: uma diminuição de 4% nas emissões globais atuais já seria uma conquista. Segundo o relatório do GIEC, a redução das emissões de metano da agricultura deverá ser de 11% a 30% até 2030, e de 23% a 46% até 2050. Segundo os cenários da Comissão Europeia, as emissões CH₄ e N₂O, que representam 10% do total emitido na UE, só poderão ser limitadas em, no máximo, 42%. Como será, então, em outras regiões do mundo com forte crescimento demográfico?

Estamos longe, muito longe, portanto, da redução de 40% que a contribuição do setor fundiário poderia representar! O grande potencial de mitigação do setor de fato é outro, e reside em sua capacidade de agir positivamente sobre o ciclo do carbono.

A fotossíntese e o efeito “3S”

A fotossíntese, cuja equação simplificada, $6 \text{CO}_2 + 6 \text{H}_2\text{O} + \text{energia luminosa} \rightarrow$

12. O número apresentado pelo relatório é “20% a 60%” no horizonte 2030, e 15% a 40% até 2100.

13. 29% se somarmos o consumo de energia relativo a fertilizantes, tratores, aquecimento de estufas, etc.

$C_6H_{12}O_6 + 6O_2$,¹⁴ nos lembra que a produção da vida (a glicose $C_6H_{12}O_6$, resultante do armazenamento da energia solar nas plantas, é tanto a unidade constitutiva da celulose e do amido quanto a fonte de energia de nossas células) opera com água (H_2O) e sol, mas também com gás carbônico (CO_2) capturado na atmosfera, captação esta que está na origem do problema climático (foi ela quem produziu ontem isso que, após sedimentação, transformou-se em carvão, gás e petróleo) e é elemento-chave de sua resolução amanhã. Se 35% da nossa solução climática passa pela fotossíntese é porque, de fato, podemos melhor gerir recursos e ecossistemas para reduzir nossas emissões investindo em três frentes:

- 1) Capturando mais CO_2 em excesso na atmosfera a fim de sequestrá-lo nos solos e na vegetação (e prolongando o efeito de armazenamento nos biomateriais): trata-se aqui, portanto, de emissões “negativas”.
- 2) Produzindo mais produtos de base biológica (biomoléculas, biomateriais, bioenergia) a fim de substituí-los aos produtos altamente emissores de gases de efeito estufa (carvão, petróleo, gás, cimento, aço, produtos petroquímicos, plásticos e têxteis sintéticos...), reduzindo assim as emissões em outros setores da economia: energia, transportes, indústria e construção.
- 3) Reduzindo, por fim, as pressões sobre as terras e o desmatamento, uma desestocagem do carbono, responsável por 10% das emissões globais de gases de efeito estufa.

Podemos falar, assim, em efeito “3S” da fotossíntese: sequestro, armazenamento, substituição.

Vejam alguns números, para ter uma ideia mais clara da situação atual e dos avanços possíveis:

- Os solos armazenam atualmente 1.500 gigatoneladas (Gt) de carbono orgânico, ou seja, 1,8 vezes mais que a quantidade de carbono presente na atmosfera, e 2,8 vezes mais que aquela presente na vegetação.
- As emissões diretas de CO_2 no setor fundiário, que têm no desmatamento sua principal causa, representam 5,2 Gt CO_2 ao ano, e o sequestro, 11,2 Gt CO_2

14. Embora a fotossíntese em “C3” se aplique a 95% da biomassa vegetal, a fixação em C4 (quatro átomos de carbono), própria de certas plantas (milho, cana, sorgo...), possui uma performance muito maior: com apenas 5% da biomassa vegetal, responde por 30% do sequestro total de carbono na Terra. Por outro lado, o milho precisa de apenas 400 litros de água para produzir 1 quilograma de matéria seca, contra 1.500 litros exigidos pelo trigo.

ao ano. Ou seja, um saldo positivo – emissões negativas – de 6 GtCO₂ por ano. O setor funciona, portanto, como um reservatório.

Bioeconomia: efeito substituição, criação de empregos e uso da terra

O relatório do CGAAER de 2015, *Les Contributions possibles de l'agriculture et de la forêt à la lutte contre le changement climatique* [As contribuições possíveis da agricultura e da floresta para o combate às mudanças climáticas]¹, estimou o efeito substituição 2012 do setor fundiário em 63 milhões de toneladas de CO₂ ao ano (30 MtCO₂ para a madeira-energia, 25 para a madeira-material e 8 para biocarburantes). Sem esse efeito, portanto, as emissões de gases de efeito estufa na França (496 MtCO₂eq) teriam aumentado em mais de 10%. O cenário 2030 da CGAAER anuncia um efeito substituição adicional de 30 MtCO₂ ao ano, ou seja, muitas emissões evitadas nos outros setores da economia. Para além de seus crescentes efeitos positivos sobre o clima, os novos biosetores (neomateriais, química vegetal, biocarburantes, biocombustíveis e biofertilizantes), são também fontes de emprego. Seu desenvolvimento na França permitiu a criação de 100.000 empregos diretos em 20 anos.

O relatório especial do GIEC sobre o 1,5°C destaca a necessidade de um maior recurso à energia de biomassa (+ 123% a 261% até 2100), a reflorestamentos, florestamentos e culturas energéticas de alta produtividade. Em muito grande escala, porém, seu desenvolvimento poderia aumentar a concorrência sobre as terras, com potenciais efeitos nefastos para a segurança alimentar ou outros aspectos da sustentabilidade. Os efeitos secundários negativos deste desenvolvimento serão, contudo, limitados, e os cobenefícios, aumentados, com boa integração das diferentes produções nos territórios e alta produtividade. O desafio será, portanto, dedicar-lhe entre 500 e 700 milhões de novos hectares gerindo da melhor forma os recursos, ecossistemas e paisagens.

Em sua comunicação de novembro de 2018 sobre uma estratégia de longo prazo para uma Europa próspera e com impacto neutro no clima, a Comissão Europeia ressalta a nova importância estratégica da agricultura nesses termos: “Os agricultores são cada vez mais considerados como fornecedores de recursos e de matérias-primas essenciais. Em uma economia líquida zero, e face

à crescente necessidade de substituição de energias e materiais intensivos em carbono nos setores da construção, têxtil, de bioplásticos e compósitos, a UE terá maior necessidade de produzir ou importar biomassa sustentável e, ao mesmo tempo, proteger e reforçar o papel dos reservatórios naturais. (de carbono).” A análise aprofundada que acompanha a comunicação explora oito cenários. O mais desejável, “1.5LIFE” (LIFE = “Sustainable Lifestyles”), se apoia na sobriedade, na transição alimentar, na economia circular, na bioeconomia e nas novas tecnologias. A Comissão considera que será preciso destinar cerca de 10% das terras cultivadas na Europa às culturas energéticas em 2050, o que é pouco se comparado aos 30% que, um século atrás, antes da era do petróleo, ainda deviam ser destinados à produção de carne bovina e cavalos de arado. ■

G.B.

1. Madignier, Marie Laurence; Benoit, Guillaume e Roy, Claude (Orgs.). *Les Contributions possibles de l'agriculture et de la forêt à la lutte contre le changement climatique*. Paris: ministère de l'Agriculture/CGAAER (Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux), 2015.

- O potencial técnico de sequestro (armazenamento adicional) de carbono em 100 anos é estimado pelo professor Rattan Lal em 178 GtC nos solos e 153 GtC na vegetação. Embora o efeito de armazenamento tenha seus limites (quanto mais se armazena, mais se reduz o potencial de armazenamento adicional, e efeitos de desestocagem sempre são possíveis), esses números revelam um potencial notável. Com efeito, realizar apenas um terço disso já garantiria uma redução relativa da concentração de CO₂ da atmosfera de 50 partes por milhão (ppm), o que é considerável por si só¹⁵.
- Embora ainda muito pouco quantificada e avaliada em toneladas de CO₂ evitadas em outros setores da economia, a atual contribuição do efeito substituição da bioeconomia para a mitigação, bem como seu potencial futuro, tem uma importância igualmente estratégica. (boxe acima)
- O consumo de terras (e água) e, portanto, o desmatamento, pode ser reduzido pelo aumento da produtividade agrícola (fazer mais com menos) e pela redução de perdas, desperdícios e hábitos como uma dieta alimentar excessivamente carnívora, assim como a expansão urbana descontrolada...).

15. A concentração de CO₂ na atmosfera, hoje de 413 ppm, era de 280 ppm na aurora da revolução industrial – ou seja, um aumento de 133 ppm.

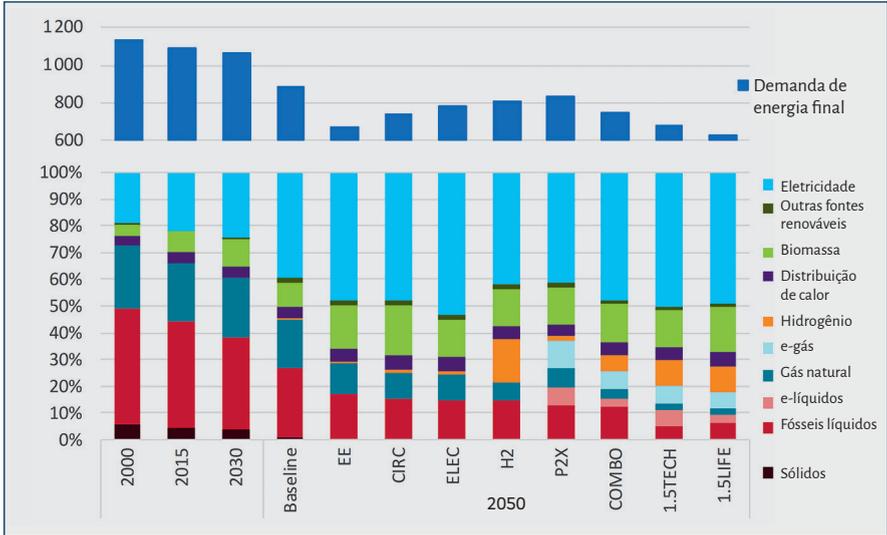
O setor fundiário e o Green Deal: que transição para a UE?

Os gráficos 2 e 3 ilustram a transição possível para uma UE climaticamente neutra em 2050 tal como emerge do cenário 1.5LIFE (estilos de vida sustentáveis) da Comissão Europeia. Constatem-se os seguintes pontos:

- Em 2050, enquanto a demanda da UE por energia nuclear diminuiu significativamente neste cenário (sobriedade), a participação da biomassa no total utilizado aumentou acentuadamente, o que reduziu as emissões fora do setor fundiário (efeito substituição).
- Ao mesmo tempo, aumentou acentuadamente o reservatório de carbono fornecido por solos e florestas (LULUCF, *Land Use, Land Use Change and Forestry*). Em 2050, as “emissões negativas” compensam as emissões restantes da UE, essencialmente emissões agrícolas “não-CO₂” (metano e óxido nitroso) que só lograram ser reduzidas em 42%.
- A economia europeia tornou-se “climaticamente neutra”, graças, em grande parte, à bioeconomia. Depois de 2050, com a captura de carbono na atmosfera por meio da fotossíntese continuando a fortalecer os reservatórios, o saldo líquido de carbono da UE se torna positivo!

Gráfico 2.

Consumo e vetores de energia segundo os oito cenários no horizonte 2050 da Comissão Europeia (em Mtep, milhões de toneladas equivalente petróleo)

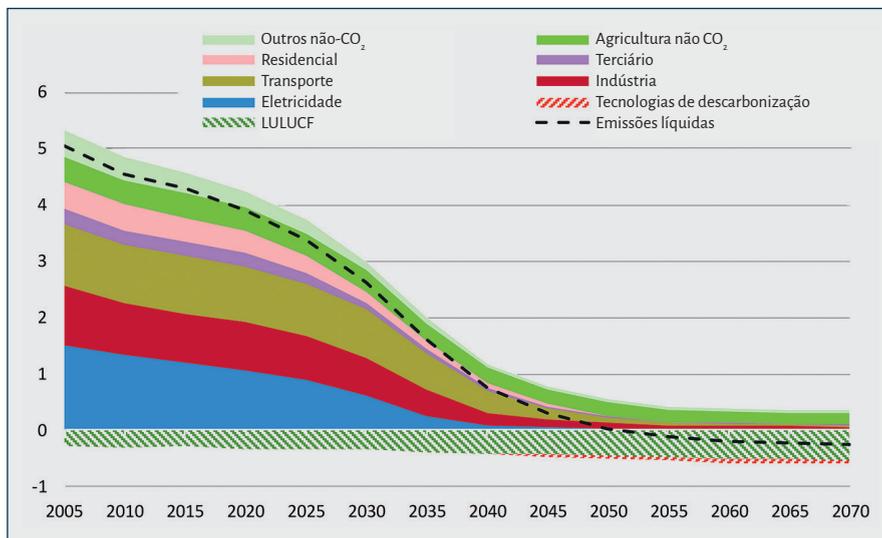


Baseline = tendencial; EE = eficácia energética; CIRC = economia circular; ELEC = eletrificação; H2 = hidrogênio; P2X = *Power-to-X* (energias de síntese produzidas a partir de eletricidade: e-gás, e-líquidos...); COMBO = combinação; 1.5TECH = 1,5 °C / técnica; 1.5LIFE = 1,5 °C estilos de vida sustentáveis.

Fonte: *In-Depth Analysis in Support of the Commission Communication. A Clean Planet for All: A European Long-term Strategic Vision for a Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy*. Bruxelas: Comissão Europeia, COM(2018) 773, 28 de novembro de 2018, p. 72. Disponível em: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_o.pdf. LINK QUEBRADO Consultado em: 23 jun. 2020.

Gráfico 3.

Emissões de gases de efeito estufa no cenário 1.5LIFE (em GtCO₂eq)



Fonte: In-Depth Analysis in Support of the Commission Communication, op. cit., p. 195.

O agricultor enquanto agente de desenvolvimento sustentável

A nova importância estratégica do setor fundiário para o desenvolvimento sustentável tem sido cada vez mais evidenciada a nível internacional.

O relatório do GIEC sobre as terras aponta uma incompatibilidade (necessidade de *trade-offs*, compromissos) entre o objetivo climático e os demais objetivos de desenvolvimento sustentável no atual paradigma de desenvolvimento, mas também para a possibilidade de se converter esses *trade-offs* em sinergias mediante a mobilização de alternativas de mitigação e adaptação específicas do setor.

Segundo Patrick Caron, seu antigo presidente, os trabalhos do HLPE (*High Level Panel of Experts* do Comitê Mundial de Segurança Alimentar) – o GIEC da alimentação – demonstram que o ODS 2 (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 2: fome zero e agricultura sustentável) das Nações Unidas constitui uma alavanca formidável para o alcance de todos os demais ODS, especial-

mente o 1 (erradicação da pobreza), o 3 (saúde), o 5 (igualdade de gênero), o 6 (água), o 8 (trabalho decente e crescimento econômico), o 12 (consumo e produção responsáveis), o 13 (clima) e o 15 (vida terrestre). Com a condição, porém:

- de realizar uma transformação radical da agricultura e dos sistemas alimentares;
- de aumentar a oferta, mas também de pensar e melhorar o tripé “saúde dos ecossistemas; desenvolvimento e justiça social; saúde humana”;
- e também, portanto, de medir diferentemente o desempenho da agricultura, incluindo, notadamente, o sequestro de carbono, o emprego rural e a estabilidade política.

Pode-se concluir, com Rattan Lal, que a questão central deverá ser a dos solos vivos. Como bem confirmam os exemplos de soluções analisadas abaixo, um solo vivo que se enriquece em carbono orgânico (húmus) exclusivamente retirado da atmosfera atende a todas as nossas seguranças coletivas: climática, alimentar, energética, hídrica esociopolítica, entre outras. A saúde dos solos, das plantas, dos animais, dos agroecossistemas, dos grandes rios, dos seres humanos e do planeta constitui, na realidade, um todo, e um todo que começa pelo carbono orgânico dos solos. A biodiversidade mais importante é, portanto, aquela da qual quase nunca se fala: a dos solos¹⁶.

Alternativas de respostas e exemplos de soluções

O relatório do GIEC sobre as terras destaca dois pontos fundamentais. O primeiro diz respeito à importância de intensificar a produção de alimentos, complementarmente, reduzir perdas e desperdícios, e promover uma alimentação “flexitariana”, isto é, menos carnívora. O desafio está em alimentar uma população mundial em forte crescimento e mais saudável, e, ao mesmo tempo, “liberar terras” para reduzir o desmatamento e aumentar a produção de biomateriais e bioenergias de modo a atender as duas transições, a econômica e a climática.

16. Em um grama de solo cultivado, pode-se arrolar, por exemplo, um milhão de espécies de bactérias e 100.000 espécies de fungos. Em um hectare, 2,5 toneladas de carbono bacteriano, 3,5 toneladas de carbono fúngico, 250 quilogramas de protozoários...

O segundo [ponto] é a constatação de que as opções de intensificação, denominadas “sistemas agrícolas integrados sustentáveis”, possuem múltiplos benefícios: mitigação e adaptação, redução da pobreza, segurança alimentar, saúde dos ecossistemas, água limpa, biodiversidade... Uma feliz constatação, já que o objetivo definido pela Agenda 2030 das Nações Unidas consiste não somente em “dobrar a produtividade da agricultura de pequena escala”, mas também sua renda, além de realizar a transição para uma “agricultura sustentável, resiliente a secas e inundações, mais produtiva, melhorando progressivamente a qualidade das terras e dos solos, e assegurando a conservação e exploração sustentável dos ecossistemas terrestres e de água doce”. A questão que se coloca é, portanto, a das alternativas de “eco-intensificação” e dos mix de alternativas que poderão responder a esses objetivos.

Agriculturas “regenerativas” de conservação dos solos

Além do recurso às técnicas de cultivo simplificadas (um terço das culturas de campo na França já dispensa o arado), o CIRAD (*Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement*, Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrícola para o Desenvolvimento), o GIEC e a FAO preconizam o desenvolvimento da agricultura de conservação do solo (ACS)¹⁷. Esses sistemas agronômicos inovadores podem ser desenvolvidos em contextos pedoclimáticos e socioeconômicos muito variados. Estão baseados em três pilares: 1) forte diversificação das espécies através de sequências de culturas variadas e associações de culturas, 2) zero preparo do solo (perturbação mecânica mínima com semeadura direta sob a palha) e 3) cobertura permanente do solo com resíduos culturais e/ou coberturas vegetais. Desde que com uma boa gestão da transição e do ecossistema, a ACS tem de fato o grande mérito de conservar, melhorar e, por fim “refazer” os solos. Os benefícios são muitos:

- resiliência à seca e ao excesso de água, redução da demanda por água de irrigação e das perdas evaporativas (60 a 100 mm de chuva, na Tunísia, em relação ao cultivo em solo arado), melhor infiltração da água, e também o efeito de recarga dos lençóis freáticos;

17. Ver o “Portail des agricultures écologiquement cohérentes”. Disponível em: <https://agriculture-de-conservation.com>.

- rendimentos superiores aos da agricultura convencional, especialmente em climas secos, e crescentes com o passar do tempo¹⁸;
- forte redução da biomassa de ervas daninhas e do consumo de energia, de adubos minerais e pesticidas (zero inseticidas e fungicidas nos sistemas de alta performance);
- melhora da renda (diminuição dos encargos) e redução do tempo de trabalho;
- fim da erosão, resultante de uma forte diminuição da obstrução dos cursos d'água e da velocidade de assoreamento das represas das barragens;
- contribuição essencial para o combate à deriva climática¹⁹;
- melhoria da biodiversidade (solos, biodiversidade agrícola, pássaros do campo).

Esses desempenhos, coligidos por Jean-Pierre Sarthou, professor e pesquisador do INRAE de Toulouse, explicam-se principalmente pelo enriquecimento contínuo dos solos na biodiversidade. A literatura científica sobre o tema mostra um sequestro de carbono orgânico de 200 a 500 quilogramas por hectare por ano (kg/ha/ano), chegando às vezes a mais de 1.000 kg/ha/ano na camada arável (0-30 centímetros, e até 60 centímetros)²⁰. Menos estudada e conhecida nas camadas mais profundas (50-100 centímetros), a possibilidade de aumentar o estoque de carbono é objeto de debate. Há quem a considere limitada ou inexistente, ao passo que outros, pelo contrário, apontam um forte potencial. No Brasil, após desmatamento e 20 anos de ACS de alta biomassa, solos profundos (um metro) revelam um estoque de carbono de até 116% daquele da floresta primitiva²¹. Trata-se, além disso,

18. Na França (Sudoeste), uma unidade de produção agrícola pioneira aumentou em 30% os rendimentos do milho com 30% menos água.

19. Inclusive pela redução do uso de combustíveis na propriedade agrícola (menos 60%) e das emissões de N₂O (até menos 40%).

20. Ou seja, bem mais do que o permitido pela exclusiva mudança das práticas. A de melhor desempenho, a extensão das culturas intermediárias, permite, segundo o l'INRAE (Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement), um sequestro de 126 kg/ha/ano na França.

21. Oliveira Ferreira, Ademir de, "Can No-till Grain Production Restore Soil Organic Carbon to Levels Natural Grass in a Subtropical Oxisol?". *Agriculture, Ecosystems & Environment*, vol. 229, agosto de 2016, p. 13-20.

de um enriquecimento líquido: não vem de aportes externos de matéria orgânica, e sim, da biomassa produzida no próprio local, que acaba por enriquecer o solo. Graças às adubações verdes de espécies múltiplas (por vezes mais de 10, sendo metade de leguminosas) e à alta produção de matéria viva (falamos então de conceito “biomax”: biomassa e biodiversidade máximas), a ACS pode dispensar a pecuária. No entanto, muitos agricultores de ACS na França vêm atualmente reincorporando a pecuária, uma vez que a associação agricultura-pecuária pode ser interessante em diversos aspectos.

A França se encontra hoje bastante engajada nessa revolução agrônômica. Assim também o cantão de Genebra (Suíça), onde o espetacular desenvolvimento da ACS (15% da área de grandes lavouras passaram para semeadura direta sob palha em apenas 10 anos) deve-se muito à eficácia da relação entre pesquisa (Pascal Boivin e sua equipe) e desenvolvimento (agronomia de campo), a viagens à França e à contratação de um jovem agrônomo como conselheiro pela AgriGenève em 2008. As análises de solos, obrigatórias na Suíça, revelam unidades de produção agrícola cujos estoques de carbono têm aumentado mais de 40% ao ano, bem como consideráveis margens de progresso possíveis em nível cantonal²². O cantão de Genebra incluiu o desenvolvimento da ACS entre as medidas de seu Plano Climático, um desenvolvimento que pode lhe permitir alcançar mais de 10% das metas de mitigação para 2030, o que é enorme para um território tão urbanizado e compreendendo um movimentado aeroporto internacional.

O sistema agroflorestal

A agrofloresta é outro sistema agroecológico que permite, como a ACS, mas neste caso associando árvores e culturas, melhor utilizar e valorizar água, solos e energia solar (eco-intensificação) para produzir vida. No sul do Níger, onde as semeaduras eram regularmente destruídas pela arenização, seu desenvolvimento em larga escala (cinco milhões de hectares) por simples regeneração natural assistida pelos agricultores ajudou a proteger as semeaduras, enriquecer os solos, produzir madeira e aumentar o sequestro de carbono e a produção de grãos (em 500.000 toneladas por ano).

22. A proporção média de matéria orgânica/argila no cantão é de 10%, sendo que o objetivo agrônômico é de 17%. Ou seja, uma margem de 70% (700‰). A mais longo prazo, seria possível mirar uma proporção de 24%.

Manejo das montanhas, coleta de água de chuva e escoamento superficial, desenvolvimento da irrigação e eficiência

A região montanhosa de Tigré, no norte da Etiópia, nunca esteve tão verde desde muitos séculos, sendo que apenas 30 anos atrás era assolada por grandes fomes e estava ameaçada de desabamento. E isso graças às comunidades rurais, que transportaram manualmente mais de 90 milhões de toneladas de terra e pedras para construir terraços e erguer centenas de pequenas barragens, e assim reter a água e os solos e preservar as árvores. A água que ontem devastava os solos hoje se infiltra e recarrega o lençol freático. Em 360 poços que permitem a pequena irrigação a jusante, o lençol de água está, em média, a 3 metros de profundidade, contra 30 metros 20 anos atrás, e são 40.000 hectares irrigados, contra apenas 40 hectares 20 anos atrás. Os resultados estão aí: a região recuperou sua soberania alimentar e o índice de pobreza, reduzido pela metade desde 2000, tornou-se equivalente ao do resto do país.

As *zai* (pequenos buracos cavados pelos camponeses para recolher e conservar águas e solos) e valas de irrigação? são outra solução para a coleta e infiltração das águas que, na escala de pequenos implúvios, permitem dar nova vida ao solo. Em Burkina Faso e no Níger foram melhorados assim mais de 200.000 hectares de terras. Com aplicações pontuais de fertilizantes em doses bem pequenas, o rendimento do milho e do sorgo duplicou, e a renda dos produtores locais aumentou entre 50% e 130%²³.

O desenvolvimento da irrigação é uma condição das transições. Possui importância estratégica na África por sua capacidade de reduzir a vulnerabilidade do continente às mudanças climáticas, e de gerar empregos e segurança coletiva (alimentar, hídrica, climática e sociopolítica)²⁴. Sua importância retorna também na Europa, onde, em muitos territórios, é possível desenvolver os recursos mobilizáveis em boas condições ambientais, e onde o uso da irrigação já condiciona a capacidade de preservar a agricultura e realizar a transição agroecológica. Com um pouco de água (irrigação complementar), pode-se manter os solos e a vegetação saudáveis, produzir grama e sebes biodiversas,

23. Os exemplos citados (Tigré e *zai*) foram documentados pelo WRI (World Resources Institute).

24. Como bem demonstra o extraordinário sucesso dos “Poços do Deserto” no Vale de Tidene (norte do Níger): o desenvolvimento da irrigação é uma chave para o progresso humano e para a paz no Sahel.

garantir uma boa germinação dos adubos verdes “biomax” e das culturas de primavera.

O desafio da agricultura e da água também consiste em melhor economizar e valorizar os recursos já mobilizados. Esforços de grande amplitude têm sido empreendidos no mundo todo para adotar irrigações mais econômicas. Na França, nas grandes culturas, a produtividade da água (matéria seca produzida por metro cúbico de água) aumentou 30% em 20 anos graças à redução das perdas em redes, à genética e aos instrumentos de apoio à decisão (irrigação de precisão). A escolha das culturas também é importante. Produzir maçãs ao invés de cereais pode multiplicar a renda dos camponeses em três ou quatro vezes, como demonstra a transformação rural em curso nas montanhas do Marrocos²⁵.

Que mix de soluções na África e em outras regiões?

O futuro de um mundo sustentável depende hoje muito claramente da África e da evolução que será dada, ou não, à agricultura nos países do continente. A questão do futuro possível e desejável da agricultura africana é, portanto, determinante. Durante a segunda conferência ministerial AAA²⁶ realizada no final de 2018 em Marrakech, o professor Rattan Lal propôs a seguinte visão de eco-intensificação: aumentar “a taxa de irrigação de 6% para 20%, a área agroflorestal de 10 para 20 milhões de hectares, a da agricultura de conservação do solo de 1,5 para 50 milhões de hectares, e o consumo de adubo de 17 para 60 quilogramas por hectare (média mundial atual: 135 quilogramas). A produção agrícola poderia, desta forma, ser multiplicada por três, quatro ou cinco. Trata-se, antes de tudo, de uma questão de vontade política, e o momento dos países africanos agirem é agora.

No sul e leste do Mediterrâneo, onde os recursos hídricos são superexplorados, onde a erosão hídrica e eólica e o sobrepastoreio são, não raro, intensos, e os solos, degradados, os esforços em termos de economia de água e desen-

25. Ver o vídeo de El Aich, Ahmed, “Révolution en marche d'une vallée du Haut Atlas”, 10 de abril de 2020. Disponível em: <https://youtu.be/kDvO3NNxUqM>. Consultado em: 23 jun. 2020.

26. A iniciativa AAA (Adaptação da Agricultura Africana) foi lançada na COP22, realizada em Marrakech no final de 2016.

volvimento dos recursos através do reúso das águas residuais tratadas, dessalinização e armazenamento nos lençóis freáticos ou na superfície ainda não são suficientes. É de importância estratégica, a nosso ver, a promoção das agriculturas de conservação, da agrofloresta e de um desenvolvimento rural em ambientes de montanha apto a restabelecer uma hidrologia positiva em benefício da área a jusante. E, em complemento, acordos de gestão sustentável dos lençóis freáticos e uma irrigação que atenda melhor a sustentabilidade.

Na França e na Europa, será preciso encontrar o mix adequado entre a agricultura de conservação, a agricultura orgânica²⁷ e outros sistemas agrícolas, sem opor uns aos outros uma vez que, muito pelo contrário, convém valorizar as sinergias de progressos possíveis. De nossa parte, compartilhamos sobre este ponto da análise e visão propostas para a França por Frédéric Thomas, diretor da revista *TCS (Techniques culturales simplifiées)*²⁸.

Para uma transição em larga escala?

As análises e os exemplos de soluções desenvolvidas acima confirmam um potencial de progresso elevado e determinante da transição econômica, ambiental e climática. Trata-se da passagem da atual economia exploratória, não sustentável, para uma nova economia renovável, resiliente, produtora de serviços ecossistêmicos, empregos rurais, equilíbrio territorial, justiça social e segurança coletiva. Nesse contexto, a questão fundamental é o “como” de uma transição em grande escala. Embora se distinga claramente a pertinência do projeto, também se percebe a dificuldade de uma adesão que deverá ser tão ampla quanto as transformações necessárias exigem abordagens verdadeiramente globais, já que envolvem, a um só tempo, a gestão dos recursos naturais e os modos de produção, bem como a saúde e o ordenamento do território.

Uma vez que a mudança passa, em primeiro lugar, pelos agricultores e pelos

27. Note-se que o quinto relatório do GIEC e o longo capítulo do relatório especial sobre as terras, a segurança alimentar e as alternativas de respostas não citam a agricultura orgânica como uma alternativa a ser promovida.

28. Ver Thomas, Frédéric. “L’offre ‘AC [agriculture de conservation]’ est en train d’exploser!”. *Agronomie, écologie et innovation/TCS*, nº 102, março-maio de 2019. Disponível em: https://agriculture-de-conservation.com/sites/agriculture-de-conservation.com/IMG/pdf/tcs102_edito.pdf. Consultado em: 23 jun. 2020.

próprios territórios, uma das condições do seu sucesso já seria considerá-los como os primeiros tomadores de decisão, ao invés de submetê-los a injunções ou regras coercitivas, não raro contraditórias, ou então deixá-los vítimas da negligência territorial e de uma globalização mal regulada. A mudança a ser operada também diz respeito, portanto, aos grandes atores da cadeia alimentar e da economia globalizada, às políticas públicas, à pesquisa e desenvolvimento e à sociedade em geral:

- Aos grandes atores da cadeia de valor alimentar porque estes ainda puxam para baixo os preços dos alimentos e deixam poucas possibilidades de adaptação aos agricultores.
- À pesquisa e desenvolvimento porque é seu dever apoiar a inovação, passando, inclusive, da tradicional postura de expertise para novas práticas, a fim de ajudar os atores a se engajarem em novas formas de ação e a tirarem partido da complexidade.
- Às políticas públicas e às fontes de financiamento porque as transições em curso ganharão muito em amplitude e eficácia com: 1) investimentos e incentivos ampliados e apropriados dirigidos, notadamente, às zonas rurais mais frágeis e à transição agroecológica e bioeconômica, inclusive com a implantação de sistemas inovadores de “pagamento por serviços ambientais” (finança carbono...); 2) a implantação, no Hemisfério Sul, de fundos de garantia e de políticas e instituições que permitam o acesso dos agricultores a um crédito adaptado às suas necessidades e, portanto, ao investimento; 3) uma coerência das diferentes políticas relativas à gestão dos recursos naturais (terra, água), florestais e agrícolas, o que implica num afastamento das “abordagens em silos” e em novas cooperações no sentido de formas mais eficazes de descentralização/desconcentração, de “projetos territoriais” e ordenamento do território, e também, portanto, de desenvolvimentos institucionais; 4) a necessidade de implementar a ação com uma visão de longo prazo, sem precipitação e com resiliência; 5) uma mobilização da finança verde em direção ao progresso agrícola e rural, e uma reorganização dos mercados no plano nacional (organização das cadeias alimentares e formação dos preços) e internacional (regulação dos mercados agrícolas).
- À sociedade em si porque o grande fosso que se abriu entre, de um lado, as grandes metrópoles, suas mídias e uma maioria de moradores urbanos

desconectados da terra, e, de outro, os agricultores confrontados com a dura realidade do terreno, é fonte de desconhecimentos e incompreensões, especialmente no que tange à complexidade e importância da relação entre agricultura, saúde, gestão dos recursos e transição climática, ambiental e econômica, ou, ainda, à diferença entre risco e perigo.

- À sociedade, de novo, porque os consumidores dispõem potencialmente de um poder de pressão tal que poderiam, se fossem mais bem informados e organizados, reconsiderar a importância da agricultura e do rural, e pressionar positivamente a política e a cadeia de valor alimentar.

Nesse contexto, o futuro se afigura bastante incerto. Vai depender das conscientizações que irão, ou não, se operar sobre essas questões, e da intensificação dos recursos destinados ao mundo rural²⁹. Isso advoga em favor de um trabalho de informação, formação e comunicação³⁰, voltado particularmente para os dirigentes e os jovens. Uma evolução do quadro internacional, com, por exemplo, a extensão da “Iniciativa 4 por 1000: os solos em prol da segurança alimentar e do clima” – introduzida pela França na COP21 – ao “Setor fundiário: 40% da solução climática”, e/ou a adoção de uma visão integrada dos objetivos de desenvolvimento sustentável relativos à agricultura e à saída da pobreza, à água, aos solos e ecossistemas terrestres, e ao clima, também poderia contribuir nesse sentido. É de se esperar, por fim, que a crise sanitária do ano de 2020 – que nos lembrou da nossa fragilidade – e, mais ainda, a crise climática, levem a uma melhor compreensão dos desafios, das sendas estreitas e das condições da transição e, com isso, à reconciliação entre a agricultura e a sociedade. ■

29. O orçamento público destinado à agricultura na África ainda não passa de 3,1%, contra o compromisso de 10% adotado pelos Estados em Maputo em 2003, e contra os 6% realizados na Ásia (60% dos quais destinados à água agrícola). E apenas 4% dos fundos “climáticos” vão para a agricultura!

30. Sobre os solos vivos, o rural, a bioeconomia e a transição. Ignacy Sachs, economista precursor do desenvolvimento sustentável, que preconiza a passagem para uma “biocivilização”, considera que a primeira condição do sucesso é se afastar da visão contemporânea que enxerga o rural como obsoleto.

Os gigantes da internet frente aos Estados

JEAN-FRANÇOIS SOUPIZET¹

A primeira onda da Covid-19 e o rígido confinamento da população em diversos países da Europa na primavera de 2020 (outono no Hemisfério Sul) provaram o papel crucial das tecnologias de informação, da internet, das plataformas e de todas as ferramentas ligadas a elas para manter as atividades diárias. Paradoxalmente, enquanto grandes setores das economias nacionais colapsavam, as empresas digitais viam seus negócios explodirem, bem como seus lucros. E, neste setor, o bolo é dividido entre alguns poucos grupos gigantes, principalmente americanos e chineses. Com um poder ascendente, esses gigantes da internet passaram a ser fundamentais para a maioria dos usuários-consumidores de bens e serviços, mas também para um número cada vez maior de autoridades públicas.

Nesse contexto, são várias as perguntas sobre as consequências desse poder exponencial e da expansão tentacular desses gigantes: como proteger os dados dos usuários? Como os Estados podem preservar a independência e a soberania em áreas de investimentos massivos dessas Big Techs? Quais regulamentos devem ser previstos para barrar sua influência cada vez maior em um contexto de grande rivalidade entre os Estados Unidos e a China, com a Europa ficando pra trás?

O economista Jean-François Soupizet apresenta pontos-chaves para compreender a ascensão dos gigantes da internet e sua interferência no funcionamento do nosso cotidiano; ele mostra como, em diferentes continentes, os Estados tentam, na medida do possível, regular a atividade em uma economia digital e globalizada. Por fim, ele esboça três cenários possíveis para o equilíbrio dos poderes entre esses gigantes e os Estados, e seus eventuais resultados. ■

1. Antigo funcionário da Comissão europeia, consultor de desenvolvimento internacional e de estratégias digitais, e conselheiro científico da Futuribles International. Este texto foi finalizado em 13 de julho de 2021.

O papel dos gigantes da Internet na economia global é considerável, e o é mais ainda em nossas vidas. Recentemente, seu papel foi ainda mais reforçado pela pandemia do novo coronavírus. No Ocidente, os GAFA² passaram a exercer um poder incontestável em setores inteiros da economia e seus líderes não encontram limites para conquistar o mundo; eles desafiam os Estados, quando não pensam em substituir essas “velhas estruturas que amam a lei”. Na China, a ascensão do BATX (Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi),³ baseado em um modelo semelhante ao do GAFA, fez deles mestres de múltiplos setores de atividades, e os serviços que prestam às autoridades os levaram a acreditar que são intocáveis.

Esses novos atores desafiam todos os limites. Isso acontece nos setores econômicos graças à transição digital; acontece nos Estados graças à globalização; e também acontece nas esferas pública e privada com o controle das comunicações e a extensão do alcance dos dados. Sobretudo porque as estruturas estatais liberais estão sendo questionadas sobre suas competências territoriais, seus mecanismos democráticos e sua capacidade de enfrentar desafios locais e globais cada vez mais significativos.

Recentemente, os Estados despertaram. Os Estados Unidos, a União Europeia (UE) e a China estão tomando medidas severas. Aliás, isso não é consequência de um movimento concentrado num momento em que as instituições supranacionais estão praticamente ausentes do debate. São reações específicas à história e à cultura de cada área econômica: leis antitruste nos EUA, a regulamentação do mercado na UE, a primazia do Partido Comunista na China.

Então quais são as soluções para esses confrontos? Deve-se temer a vitória dos gigantes da internet e sua convivência com os regimes autoritários interessados em desenvolver sistemas de segurança cada vez mais tecnológicos e sofisticados? O poder cada vez maior das *Big Techs* poderia levar ao fim dos Estados soberanos tal como os conhecemos, resultando em novas formas de governança? Como estabelecer um equilíbrio entre os gigantes da internet, que são globais e atuam além das fronteiras, e os Estados no médio e longo

2. Acrônimo que designa Google, Apple, Facebook e Amazon e às vezes a Microsoft (GAFAM). Também é comum a utilização do termo Big Tech para se referir aos *majors* norte-americanos do digital.

3. BALENIERI, Raphaël, “GAFA américains versus BATX chinois: qui va gagner?”, *Les Échos*, 18 de janeiro de 2020. URL: <https://www.lesechos.fr/tech-medias/hightech/gafa-americains-versus-batx-chinois-qui-va-gagner-1164140>. Consultado em 13 de julho de 2021.

prazo? Todas essas são questões centrais em um debate que, sem dúvida, precisa ser aprofundado, em busca de soluções.

A irresistível ascensão dos GAFAs

A história econômica lembrará da ascensão dos GAFAs como um dos fenômenos marcantes das primeiras décadas do século XXI.⁴ Descrevê-lo é retratar a epopeia de algumas empresas que, em poucas décadas, conquistaram posições monopolistas globais baseando-se inicialmente em mercados secundários, tais como publicidade, venda de livros, terminais de informática de alto nível ou, ainda, relações sociais. Trata-se de constatar que seus serviços, agora indispensáveis para milhões de pessoas, lhes conferem um poder realmente considerável e que rivaliza com o das instituições estatais.

Raízes culturais, uma visão do mundo

Em vários aspectos, a ascensão dos GAFAs se inscreve na história e na cultura do Vale do Silício, na Califórnia. Essa região permanece profundamente marcada por mitos fundadores da nação americana, da conquista do Ocidente até a corrida do ouro, da rejeição das fronteiras à ideia “das utopias possíveis para refundar o mundo”. Um lugar onde os audazes triunfam, independentemente dos métodos utilizados ou dos riscos incorridos, é também uma terra de liberdade marcada pelas utopias hippie dos anos 1960 e onde, posteriormente, um capitalismo hiper-individualista e especulativo se enraizou.⁵ Esse é um contexto cultural específico que Ayn Rand, figura mítica do pensamento libertário norte-americano, expressa em sua visão do homem “como um ser heroico, tendo sua própria felicidade como objetivo moral [...], a realização produtiva como sua mais nobre atividade, e a razão como seu único absoluto”. Verdadeira Meca da tecnologia, o Vale do Silício se caracteriza pelo encontro entre pesquisa, indústrias de tecnologia, especialmente a eletrônica, há décadas estabelecidas, com uma comunidade tecnológica que ga-

4. TOLEDANO, Joëlle, GAFAs. *Reprenons le pouvoir!*, Paris: Odile Jacob, 2020 (analisado em *Futuribles*, nº 442, maio-junho de 2021, p. 119-121)

5. BENOIT, Fabien, *The Valley. Une histoire politique de la Silicon Valley*, Paris: Les Arènes, 2019.

rantiu a concepção de produtos e serviços, contribuindo muito para sua difusão.⁶

E, depois, é preciso mencionar a alavanca financeira, com o papel essencial dos agentes de capital de risco, dos quais *Sand Hill Road* é o centro nevrálgico, que fizeram proliferar consideráveis investimentos no ecossistema técnico e industrial, também alimentado por demandas militares e por programas de pesquisa civil da administração dos EUA.

A busca incessante por inovações tecnológicas

Durante o século XX, os avanços tecnológicos se sucederam ininterruptamente. Eles deram origem a uma indústria eletrônica com notáveis capacidades, que transformou as telecomunicações e deu origem à informática. E os usos dessas tecnologias da informação continuaram se expandindo, graças à linguagem digital que processa dados, voz, escrita, imagens ou links, e que abriu o caminho para a convergência dos mercados. Mas é no século XXI que a indústria de serviços de informação literalmente explodiu graças a várias novas dimensões.⁷ Entre elas vale citar os dados em massa, que se tornam a memória de um mundo cada vez mais digitalizado graças à multiplicação dos dispositivos de observação conectados e aos avanços na identificação e geolocalização. E depois há a inteligência artificial (AI), que marca um salto qualitativo decisivo, devido aos algoritmos, da clássica automação para a automação integral. Entramos agora em plena era digital, com seu ritmo rápido de inovação e as mudanças profundas que a transição em curso nos impõe.

E por fim a transformação dos mercados

Mas a inovação disruptiva não se deve apenas à tecnologia. Ela também é resultado dos modelos de negócios. Novos serviços surgiram com a internet, com os sites, os mecanismos de pesquisa e as plataformas online. Eles se-

6. DURAND, Rémi, *L'Évangélisme technologique. De la révolte hippie au capitalisme high-tech de la Silicon Valley*, Limoges: FYP éditions, 2018. A citação de Ayn Rand é desta obra.

7. PORTNOFF, André-Yves e SOUPIZET, Jean-François, "Intelligence artificielle: opportunités et risque", *Futuribles*, nº 426, setembro-outubro de 2018, p. 5-26.

duziram milhões de usuários porque permitiram acesso fácil à informação, agilizando e dinamizando as inter-relações entre os atores, e se mostraram bastante eficientes ao possibilitar as transações. De fato, as tecnologias deram uma contribuição importante no sentido de colocar o cliente no centro das preocupações da empresa; e esta regra de ouro da economia de mercado se tornou não apenas uma realidade como foi além. Atualmente, graças às informações que obtêm sobre seus clientes de forma contínua, as empresas são capazes de satisfazê-lo, oferecendo-lhe o que ele deseja ou mesmo poderia desejar a cada momento.

Nesse quesito, a economia das plataformas vem demonstrando extrema eficácia. Na verdade, trata-se de um mercado de duas faces. Em primeira instância, o serviço de busca, aparentemente gratuito para o usuário, tem como contrapartida a coleta dos dados de sua pesquisa, que a plataforma analisa e pode comercializar, por exemplo, para o envio de publicidade direcionada. Em segunda instância, a transação é remunerada por uma taxa sobre a venda. Resumindo, a plataforma armazena os dados tanto dos clientes como dos produtores, pois ajuda a fidelizar os primeiros e a reinar de forma absoluta sobre os segundos. Nessa lógica econômica, onde os dados se transformaram em um fator de produção, não pensamos mais em termos de produtos, ou mesmo de mercados, mas sim de ecossistemas em torno da centralidade mantida pelas plataformas.

Inovação disruptiva para uma conquista sem limites?

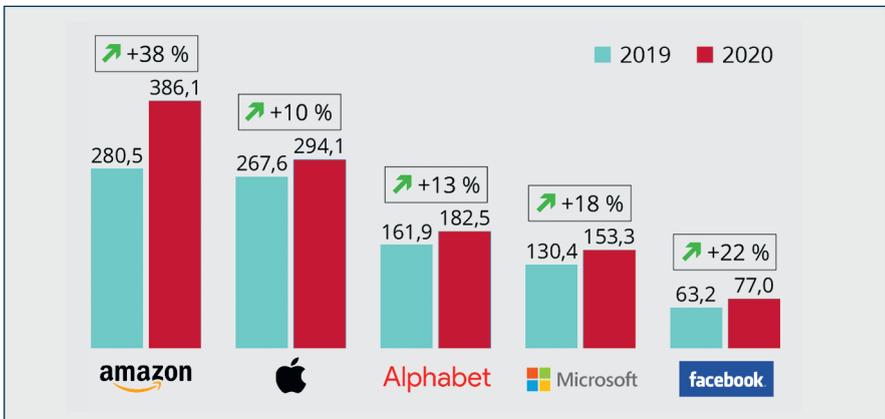
A inovação aparece bem no centro dos processos de conquista dos gigantes da internet. E a ruptura vem tanto da tecnologia como do fato de que sua distribuição passa pelo filtro dos mercados. Aqui o fator humano se revela decisivo. São os empresários capazes de discernir os avanços tecnológicos mais promissores que fazem a diferença. Eles costumam partir de uma ideia simples que até então parecia irrealista: como combinar todas as funções de escritório em uma única máquina, reutilizar lançadores espaciais ou construir um carro em torno de uma bateria ao invés de um motor de combustão graças aos avanços na pesquisa.⁸

8. DUPAS, Alain; MESSINA, Jean-Christophe e SOUSA CARDOSO, Cyril (de), *Innover comme Elon Musk, Jeff Bezos et Steve Jobs*, Paris: Odile Jacob, 2019.

A inovação digital infiltra-se em todas as áreas, trazendo o imediatismo e a abolição das distâncias. A partir de certo limiar, a onda tecnológica torna-se viral e a inovação disruptiva oferece as chaves para uma conquista econômica que ignora limites. Então, a separação entre os setores econômicos se apaga, assim como a separação entre as áreas reservadas à iniciativa privada e aquelas operadas pelo poder público. O mesmo acontece com as fronteiras territoriais, que estão desaparecendo sob o impacto da globalização, especialmente porque as redes de comunicação transformaram o comércio internacional.

Gráfico 1.

Receita anual dos GAFA, 2019-2020 (em bilhões de dólares)



Fontes: relatórios de empresas em Gaudiaut Tristan, “Les géants de la tech ne connaissent pas la crise”, Statista, 4 de fevereiro de 2021. URL: <https://fr.statista.com/infographie/21595/croissance-chiffre-affaires-gafam/>. Consultado em 15 de julho de 2021.

Nos Estados Unidos, os quatro Gigantes

Nos Estados Unidos, a paisagem é dominada por quatro empresas: Google, Apple, Facebook e Amazon:⁹

- O Google é o ator central na deificação de dados. A empresa tem praticamente um monopólio virtual graças ao seu mecanismo de busca, mas a matriz Alphabet oferece muitos outros serviços que se beneficiam de sinergias em seu campo de excelência. Assim, ela se tornou líder da publicidade direcio-

9. Galloway Scott, *The Four. Le règne des quatre*, Lausanne: Quanto, 2018.

nada e seus serviços de localização ou de informação passaram a ser indispensáveis graças ao referenciamento e às passagens automáticas de um aplicativo para outro.

- A Apple nos oferece uma gama completa de equipamentos e ferramentas de conexão de alta qualidade, mas seu sistema operacional proprietário (iOS) é uma arma para manter seus usuários e o mercado cativo. Sobretudo, sua Apple Store exige que os consumidores passem por essa plataforma de mercado para qualquer aquisição de aplicativos.
- O Facebook oferece perspectivas ilimitadas de interação social e faz sonhar com a promessa de viabilizar o reconhecimento de outras pessoas. Mas, focada na publicidade online, a empresa abusa de sua estratégia de capturar a atenção dos internautas a custo de informações que jogam com a emoção e favorizam as reações virais.
- Quanto à Amazon, inicialmente uma livraria que se transformou em um gigantesco mercado on-line, ela tem a vantagem de uma oferta extensa de produtos e de uma logística extremamente funcional. Por outro lado, ela decide sobre as regras de referenciamento dos produtores que comercializam em sua plataforma e, no processo, reina suprema sobre eles. Além disso, sua oferta *premium*, faturada abaixo do preço real, parece como um filtro para separar os clientes mais abastados, e uma forma de fechar esse mercado diante dos concorrentes que deveriam consentir com investimentos consideráveis para desafiar sua supremacia.

Sem dúvida, esses gigantes criaram uma riqueza sem precedentes e oferecem múltiplos serviços realmente úteis, mas será que são realmente benevolentes, como afirmam ser?

Na China, as BATX

Também na China, quatro empresas dominam o cenário. São as BATX, que incluem Baidu para o motor de busca, Alibaba para o comércio online, Tencent para as redes sociais, e Xiaomi, o fabricante de smartphones de primeira linha. Em resumo, um esquema inspirado no GAFA, com um crescimento muito rápido – Baidu foi fundada em 2000, Alibaba em 1999, Tencent em 1998 e

Xiaomi em 2010 – e uma capitalização de primeira ordem, mesmo que permaneça inferior à dos GAFA.

Seu sucesso provavelmente se deve aos mesmos fatores que o dos GAFA: a disponibilidade das novas tecnologias digitais, a compreensão rápida das novas regras econômicas e os amplos financiamentos de que essas empresas se beneficiaram. Deve-se também ao apoio das autoridades chinesas e aos estreitos laços que têm sido mantidos com elas desde os anos 2000.¹⁰ Entretanto, ao contrário do contexto dos EUA, esses crescimentos estão relacionados a estratégias de aquisição muito amplas. A Alibaba, principalmente, tem crescido muito desde 2013 com aquisições em áreas que vão da geolocalização aos serviços da internet, e de títulos de mídias a uma cadeia de supermercados. A Tencent engloba redes sociais, um site de leilões de consumidores, serviços de mensagens e pagamento online. Xiaomi, que em 2020 se tornará o terceiro maior vendedor mundial de smartphones, tem uma grande oferta de produtos eletrônicos. Claramente, existem estratégias paralelas, mas com divergências porque os atores norte-americanos privilegiaram mercados globais desde o começo, o que, pelo menos inicialmente, não aconteceu com os atores chineses. Além disso, a contribuição dessas empresas para o sucesso da estratégia do Estado chinês sempre foi explicitamente reivindicada.

A tomada de consciência por parte dos países

Depois de passada a euforia ligada às promessas da tecnologia em termos de desenvolvimento econômico e de criação de empregos, os Estados são confrontados com a realidade. Os gigantes da internet inscrevem-se em uma forma de capitalismo puro, sem localização específica ou necessidade de uma ampla força de trabalho, e se beneficiam de uma nova organização internacional do trabalho favorecida pela globalização e pelo livre comércio. Em suma, uma revolução que não cria empregos nem riquezas.¹¹ E os *majors* dessa área impõem novas regras que minam os equilíbrios econômicos e sociais. Exem-

10. FORTAT, Vivien e MAZZUCCHI, Nicolas, "L'intelligence artificielle en Chine: vers la supériorité technologique ?", *Analyse prospective*, n° 240, 3 de março de 2020, Futuribles International. URL : <https://www.futuribles.com/fr/document/lintelligence-artificielle-en-chine-vers-la-superi/>. Consultado em 13 de julho de 2021.

11. Douglas Rushkoff (ensaísta americano defensor da *open source*), citado por Fabien Benoit, *op. cit.*

plos não faltam. Sem mencionar a otimização tributária comum às multinacionais, a burla do direito da concorrência e dos direitos trabalhistas e o abuso de posição dominante. E o que dizer do direito à privacidade abalado pela criação de perfis de consumidores e pelo comércio dos dados individuais pelas grandes plataformas?

Paralelamente, esses poderosos atores se infiltram em todos os serviços públicos com a otimização das funções logísticas. Eles colocam em xeque até mesmo a governança das cidades com a promessa da “cidade inteligente”. A passos rápidos, estão investindo pesadamente nas áreas de educação, saúde e segurança, onde se tornam cada vez mais imprescindíveis. Até mesmo em áreas antes reservadas ao Estado, como a conquista do Espaço ou o lançamento de criptomoedas¹² que desafiam a soberania monetária dos países

O EMPREENDIMENTO ECONÔMICO DOS GAFAS SOBRE A ECONOMIA GLOBAL

No final de 2020, a capitalização acumulada dos GAFAs excedeu 7 trilhões de dólares americanos, uma quantia superior ao produto interno bruto (PIB) do Japão, terceira maior economia do mundo. Seu faturamento ultrapassa 1 trilhão de dólares americanos, ou seja, quase 37% do PIB da França. Esse valor deve ser analisado dentro de sua dinâmica: essas empresas estão crescendo 19% em 2020 e, com 60% do mercado, elas já dominam a computação em nuvem, o setor mais promissor. Finalmente, de acordo com a administração norte-americana,¹³ dentro de uma década, 30% da produção econômica bruta mundial poderá estar sob o controle dos GAFAs e de algumas outras poucas empresas.

A capitalização das BATX é da ordem de bilhões de dólares americanos, mas o crescimento do faturamento dessas empresas é maior do que o dos GAFAs ■

J.-FS

12. Criação da libra por Libra Networks com o apoio da Facebook Global Holding.

13. ^{*} NADLER, Jerrold e CICILLINE, David, N., *Investigation on Competition in Digital Markets*, op. cit. (ver nota 14 abaixo).

Fontes: "La capitalisation boursière des GAFAM", *Atlas Magazine*, abril de 2021. URL: <http://www.atlas-mag.net/article/la-capitalisation-boursiere-des-gafam>; Gaudiaut Tristan, "Les BATX font trembler les Gafa", Statista, 12 de dezembro de 2018. URL: <https://fr.statista.com/infographie/13449/comparaison-valeur-boursiere-et-croissance-annuelle-des-batx-et-gafa/>. Links consultados em 13 de julho de 2021.

Os EUA: entre a lei antitruste e a preservação da liderança global

Em junho de 2020, depois que os líderes da *Big Techs* foram convocados para uma audiência no Senado dos Estados Unidos, alguns analistas avaliaram que a reação dos gigantes da tecnologia à pressão sobre eles teria sido exitosa. Na verdade, o relatório de um inquérito publicado em outubro de 2020 fornece o panorama mais completo até agora da real posição dos Gafa nesse novo contexto. Esse estudo constata que "empresas que no passado recente eram *startups* caracterizadas pela inquietude ou rebeldia [...] se transformaram em monopólios [...] como os que caracterizaram a era dos barões do petróleo e dos magnatas ferroviários".

A investigação destacou o comportamento anticoncorrencial dessas megaempresas, principalmente o fechamento sistemático do acesso aos mercados, a preferência dada sempre à própria empresa ou as "aquisições letais" de seus concorrentes, sendo que mais de 560 foram registradas desde 1988. E, de acordo com uma pesquisa citada naquele relatório, os cidadãos americanos que se beneficiam dos serviços gratuitos dos Gafa têm dúvidas sobre a transparência dessas empresas: uma grande maioria dos entrevistados afirmou se preocupar com o armazenamento de seus dados pessoais, duvida da imparcialidade dos mecanismos de busca e considera que as *Big Techs* distorcem a concorrência. Além disso, muitos pensam que os donos das *Big Techs* mentem a respeito das reais intenções de suas empresas.

Na conclusão, o relatório recomenda proceder a uma reforma legislativa das leis antitruste norte-americanas que regulam os serviços essenciais, de forma a quebrar as plataformas dominantes por meio da separação estrutural de suas atividades, a adoção de regras antidiscriminação e a sujeição de futuras aquisições à notificação prévia junto às autoridades competentes.¹⁴

14. NADREL, Jerrold et CICILLINE, David N., *Investigation on Competition in Digital Markets*, Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, outubro de 2020. URL: https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf. Consultado em 13 de julho de 2021.

Por sua vez, os GAFA criticaram severamente o relatório, citando sobretudo o papel positivo que essas companhias desempenham na economia e na sociedade norte-americanas, e ameaçando cobrar por alguns dos serviços que hoje são gratuitos. Mas as críticas vêm se multiplicando. A senadora democrata Elizabeth Warren pediu o “desmantelamento dos serviços do Facebook” e membro da Câmara dos Representantes David Cicilline, do mesmo partido, acusa os GAFA de terem “feito de [nossa] economia seu próprio território”. De forma menos esperada, vozes republicanas estão sendo ouvidas, como a do senador Josh Hawley, que apontou para o “inédito poder dos GAFA na economia americana, na imprensa americana, na difusão de informações e na comunicação”. O mesmo acontece com os meios intelectuais, como escreveu a renomada professora da Escola de Negócios de Harvard Shoshana Zuboff em seu recente livro¹⁵: “Portadores de uma utopia baseada na soberania do indivíduo [...] os GAFA se apresentam cada vez mais como grandes potências e começam a desafiar os Estados mais importantes do planeta”. Embora seu livro de grande impacto não seja unanimemente aprovado, mesmo seus críticos não contestam a sombria constatação que a obra traz.¹⁶

Até agora, a resistência nos Estados Unidos acontece no terreno legal, apoiada pela legislação antitruste. Foram movidas, por exemplo, ações contra o Google e o Facebook por supostas práticas de anticoncorrência. A Apple está sendo processada por uma coalizão de desenvolvedores de aplicativos¹⁷ por abuso de domínio por meio de sua plataforma App Store. Entretanto, a realidade desse novo mundo se impõe: as ações judiciais muitas vezes chegam tarde, não são necessariamente bem-sucedidas e as multas impostas, mesmo que altas, têm pouca chance de mudar os comportamentos de jogadores tão poderosos.

Entretanto, os tempos estão mudando e os líderes políticos norte-americanos vêm ganhando consciência da situação. Além disso, os eventos de 6 de janeiro de 2021 tiveram, sem dúvida, um efeito revelador. A invasão do Capitólio pelos apoiadores do então Presidente Donald Trump levou os responsáveis por algumas das principais redes sociais a suspender as contas do republicano.

15. Em referência ao *Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act*, de 1976, trata-se da Federal Trade Commission et du Department of Justice.

16. ZUBOFF Shoshana, *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Nova York: PublicAffairs, 2019.

17. JOIGNOT, Frédéric, “La surveillance, stade suprême du capitalisme?”, *Le Monde*, 14 de junho de 2019.

Ao fazerem isso, eles trouxeram para si uma responsabilidade editorial sem precedentes e optaram por praticar uma censura cuja legitimidade desafiou a classe política americana.

Em fevereiro de 2021, o Congresso dos EUA começou a analisar o *Safe Tech Act*,¹⁸ que propõe reformar a legislação existente relativa à internet,¹⁹ que isenta as redes sociais de perseguições penais por conteúdo postado por seus usuários. A proposta prevê ampliar as exceções a essa proteção, inclusive para mensagens e anúncios pagos e publicidades, em casos de discriminação ou violação de direitos civis, como ocorreu em 2018 no caso do tráfico sexual e da pornografia infantil.

Mais recentemente, um pacote legislativo foi introduzido no Congresso norte-americano. São cinco leis²⁰ que incluem principalmente novas regras de concorrência a respeito de mercados, de equidade nos mecanismos de busca, de portabilidade de dados e de interoperabilidade de serviços. Além disso, as aquisições de concorrentes seriam acompanhadas de perto. Se forem adotados, esses dispositivos abrirão o caminho para uma ampla reorganização dos gigantes da internet e para um possível desmantelamento de alguns deles.

O contexto é complexo. A concorrência sempre foi o motor do dinamismo econômico americano e, para os defensores da reforma, é vital preservar isso; a nomeação de Lina Khan como chefe da FTC (Comissão Federal de Comércio)²¹ parece ir nesse sentido. Mas também é verdade que os gigantes da internet têm um peso econômico considerável e mantêm uma verdadeira capacidade criativa importante para a liderança tecnológica dos Estados Unidos no planeta. Além disso, existe uma grande cooperação entre a administração dos EUA e os GAFA, por exemplo, nos setores espaciais e de segurança. Desmantelá-los, mesmo que parcialmente, é arriscado em um momento de crescente ri-

18. "Coalition for App Fairness", lançado pelas 13 empresas, como Spotify, Deezer, Epic Games e Match Group (Tinder).

19. Projeto depositado no dia 5 de fevereiro de 2021 pelos senadores Mark Warner, Amy Klobuchar e Mazie Hirono.

20. É a lei de 1996 que menciona e exclui os sites participativos de perseguições penais para os conteúdos publicados pelos usuários.

21. *American Choice and Innovation Online Act, Ending Platform Monopolies Act, Platform Competition and Opportunity Act, Augmenting Compatibility and Competition, Merger Filing Fee Modernization Act* de 2021.

validade com a China. Trata-se de uma verdadeira queda de braço que dá seus primeiros passos no Legislativo americano, cujo resultado é incerto.

A Europa avança na regulação do conteúdo e dos mercados

Na Europa, as relações entre os gigantes da internet e os Estados são de responsabilidade principalmente da União Europeia. Em primeiro lugar, por razões jurídicas, já que o Tratado reconhece a competência da União nessa área. Além disso, as disposições do mercado único tornariam inoperantes medidas tomadas estritamente em nível nacional. Por fim, o poder desses jogadores é tal que reduz consideravelmente as margens de manobra dos Estados-membros para agirem individualmente. Como nos Estados Unidos, os serviços dos gigantes da internet são amplamente difundidos e apreciados. O que não impede que muitas vozes, particularmente na França,²² venham se levantando para denunciar a concentração dos poderes e das riquezas nas mãos de atores dominantes e para apontar as perspectivas de uma sociedade de vigilância estatal ou privada.

Essa posição parece ser bastante compartilhada na UE, ainda que seja preciso matizá-la, principalmente nos países nórdicos, ou, ainda, na Irlanda e em Luxemburgo. E embora seja verdade que, assim como nos Estados Unidos, processos contra os GAFAs sejam regularmente levados aos tribunais, particularmente em matéria tributária e de direito à concorrência, eles também resultam tardios, incertos e, em última análise, ineficazes. Por construção, a UE tem uma forte tradição de regulamentação. Com o setor tecnológico não é diferente, uma vez que uma panóplia de disposições regulamentares já está sendo implementada a respeito da proteção da vida privada dos cidadãos, da proteção dos consumidores, ou, ainda, de luta contra os conteúdos terroristas online. Da mesma forma, as diretrizes sobre direitos autorais e sobre serviços audiovisuais e meios de comunicação visam proteger autores e criadores. Mas a economia das plataformas foge bastante dessas medidas e, em dezembro de 2020, a Comissão Europeia apresentou duas novas propostas: o *Digital Services Act* (DSA) e o *Digital Market Act* (DMA).

22. PIQUARD, Alexandre, "Lina Khan, une farouche critique des GAFAs, nommée à la tête de l'anti-trust américain", *Le Monde*, 16 de junho de 2021.

A intenção é regular o espaço de informação europeu²³ para que os direitos fundamentais dos usuários dos serviços sejam protegidos e os demais jogadores (além dos GAFA) sejam tratados em pé de igualdade. O DSA é destinada a serviços intermediários, tais como hospedagem, sites e plataformas e motores de busca. O texto prevê um conjunto de obrigações que dizem respeito às formas de combate a conteúdos ilícitos, o estabelecimento de autoridades competentes em nível nacional e um sistema de alertas. Já o DMA diz respeito à regulação dos mercados. Ela prevê a imposição de limites e restrições aos atores que abusam de seu poder excessivo de mercado e controlam os acessos aos mercados (*gatekeepers*). A esse respeito, é possível destacar a proibição da discriminação de outros fornecedores em favor dos serviços oferecidos diretamente pela plataforma, obrigações de interoperabilidade ou a obrigação de compartilhar dados fornecidos ou gerados pelo usuário. Essas novas disposições referentes ao mercado europeu devem começar a mostrar seus primeiros resultados ainda em 2021.

A regulação do universo digital está entre as prioridades da Comissão Europeia (órgão executivo da EU, sediado em Bruxelas). Mas quais são as chances de sucesso dessas iniciativas? Em primeiro lugar, elas se depararão com o fato de que a UE não é uma potência política monolítica. Os interesses dos Estados-membros com frequência divergem e as decisões finais são, necessariamente, resultado de compromissos entre eles. Esse é um terreno de manobra que os GAFA não perderão a oportunidade de explorar. As regulações europeias deverão enfrentar ainda uma eventual oposição dos Estados Unidos em negociações comerciais ou em questões relacionadas com a extraterritorialidade do direito americano. Posteriormente, sua implementação poderia ser freada pelas restrições financeiras ou processuais que os GAFA causarão, e estes, por sua vez, poderão contestar o excesso de zelo de Bruxelas. Além disso, a UE não tem atores alternativos para disputar esse mercado, apesar dos esforços europeus em avançar no campo da inteligência artificial,²⁴ ou, ainda, dos projetos para retomar o controle dos dados europeus.²⁵ Na França, foi possível ver

23. Durante o debate que aconteceu no Senado sobre os gigantes digitais, em junho de 2021, a classe política francesa pareceu muito consciente dos desafios e riscos da atual situação.

24. Expressão popularizada por Thierry Breton, comissário europeu no Mercado interno.

25. "Un plan coordonné dans le domaine de l'intelligence artificielle", Bruxelas: Commission européenne, communication COM(2018) 795, 7 de dezembro de 2018.

os efeitos dessa situação em dois exemplos recentes: os dados franceses de saúde, cuja hospedagem foi confiada à Microsoft pelo *Health Data Hub*,²⁶ e os dados de pequenas e médias empresas francesas, entregues à Amazon pelo BpiFrance (banco público francês de investimento)

Em Pequim, os gigantes da internet assumem o controle

De maneira menos prevista, 2020 também foi o ano em que os gigantes da tecnologia digital chineses ganharam terreno, inclusive internacionalmente. É claro que a situação chinesa não pode ser comparada à dos Estados Unidos, mesmo que o país tenha grandes ambições no campo digital e que as autoridades em Pequim tenham favorecido a ascensão de atores capazes de jogar o jogo digital no mesmo pelotão dos grandes.

Com a ambição de conquistar os mercados internacionais, as autoridades em Pequim garantiram normas mais favoráveis a seus campeões; o que também inclui uma capacidade tecnológica que garantiria à China uma predominância militar regional e até mesmo mundial. A política interna, por sua vez, prioriza a estabilidade social e o crescimento econômico no país, com a implantação de um eficiente sistema de controle social²⁷ e o controle rígido das alavancas econômicas e financeiras.

Em uma dinâmica de crescente abertura internacional, o Alibaba é hoje a empresa mais valorizada da Ásia na Bolsa de Valores de Nova Iorque, e o CEO da empresa, Jack Ma, pretendia abrir também o capital financeiro da poderosa Ant, a filial financeira do grupo. Ao mesmo tempo, ele fez críticas a algumas políticas de Pequim. Essa atitude ilustra o dilema dos gigantes chineses da tecnologia: eles têm uma inclinação natural de se aproximar das expectativas dos consumidores internacionais, inclusive em temas da sociedade; ao mesmo tempo, seu apoio ao regime não pode ser colocado em dúvida.

26. "Une stratégie européenne pour les données", Bruxelles: Commission européenne, communication COM(2020) 66 final, 19 de fevereiro de 2020.

27. SOUPIZET, Jean-François, "Données de santé françaises : une alerte. France et Europe face aux géants américains et chinois", *Futuribles*, nº 440, janeiro-fevereiro de 2021, p. 81-88.

A independência de opinião dos líderes dessas grandes companhias preocupa as autoridades chinesas, também pelos efeitos desses desenvolvimentos tentaculares sobre a economia e pelos riscos que eles representam para o sistema financeiro ao multiplicar as facilidades de crédito sobre pagamentos desmaterializados. Pequim também se preocupa com o ressentimento dos trabalhadores da *gig economy* (simbolizada por Uber ou Deliveroo). E, apesar da cooperação entre as BATX e as autoridades chinesas, estas últimas têm buscado reafirmar seu poder institucional frente aos empresários com diferentes medidas. Entre elas, as mais emblemáticas são aquelas que atingiram justamente o Alibaba com a remoção de seu carismático fundador,²⁸ o bloqueio da introdução do Grupo Ant na Bolsa e a implementação do controle do WeChat, uma plataforma de pagamento online. Ao mesmo tempo, Tencent, ByteDance, Baidu e Didi foram multadas em março de 2021, e essas e outras empresas foram convidadas a realizar uma “avaliação da segurança conforme seus próprios critérios”, uma forma de autocritica que lembra a era maoísta.²⁹

O presidente Xi Jinping declarou que a economia das plataformas encontra-se em uma fase crucial e que ela devia ser dotada de uma governança que dê tanta importância ao desenvolvimento quanto à regulamentação, à concorrência leal e à luta contra os monopólios. E uma campanha na mídia chegou até mesmo a denunciar a exploração das pessoas que fazem entregas por parte dessas empresas.

Assim, em um contexto diferente do existente na Europa e nos EUA, os gigantes da internet na China demonstraram que seu desenvolvimento ameaçava os equilíbrios de poder, e as instituições do regime os lembraram brutalmente de seu dever de contribuir para a ambição nacional de conquistar a liderança tecnológica global e de enfrentar os EUA.

O resto do mundo e o multilateralismo

Confrontos entre os gigantes da internet e os Estados ocorrem regularmente fora dos exemplos citados acima. Esse foi o caso na Austrália quando o gover-

28. DUBOIS DE PRISQUE, Emmanuel, “Le système de crédit social chinois. Comment Pékin évalue, récompense et punit sa population”, *Futuribles*, n° 434, janeiro-fevereiro de 2020, p. 27-48 (NDLR).

29. LEMAÎTRE, Frédéric, “Symbole de la tech chinoise, Alibaba tombe en disgrâce”, *Le Monde*, 29 de dezembro de 2020.

no legislou sobre os direitos conexos aos direitos autorais e foi confrontado com um boicote por parte do Facebook. No Canadá, foi o fim do projeto de *smart city* em Toronto,³⁰ o que mostra que os cidadãos e as autoridades preferiram parar um projeto emblemático em vez de aceitar as condições do Google. Na Índia, o projeto de lei para obrigar as empresas estrangeiras a armazenar os dados pessoais dos usuários em seu território foi revisado com pressão dos Estados Unidos. No Japão, a *Fair Trade Commission*, que está no controle, anunciou a possibilidade de uma investigação sobre a aquisição da Fitbit (um dos líderes mundiais em objetos conectados) pela Google; por outro lado, a Rakuten (primeiro site de venda online do arquipélago) realizou, no início de março de 2021, um levantamento de fundos para o qual a Tencent contribuiu. Entretanto, apesar desses sinais, não há nenhum movimento mundial de oposição ao GAFA e o assunto foi abordado apenas do ponto de vista ético nos debates da ONU.

O único ator global nesta área é ICANN (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*), uma instância de direito privado sob o protetorado norte-americano. Essa organização oferece um modelo de governança mundial sobretudo privado, que se baseia nos atores interessados e nos usuários da internet. Entretanto, deve-se notar que os debates realizados na Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) graças à combatividade de certos países, entre eles a França, permitiram avanços significativos. Assim, o acordo financeiro alcançado no G7 de junho de 2021, após a mudança de posição dos Estados Unidos, agora sob a administração Biden, abre caminho para a implementação de um imposto mundial sobre as Big Techs.

O que resulta desse confronto?

A transição tecnológica afirma-se cada vez mais como uma tendência que veio para mudar a forma como vivemos. O mundo digital continuará se expandindo, e suas interações serão cada vez maiores com o mundo real, a ponto de a linha que os separam se tornar por vezes indistinguível. A crescente privatização do mundo e a extensão do apropriado irão se seguir. Nesse movimento, a indústria de serviços de informação assumirá um papel de operador de

30. FALLETTI, Sébastien, "Pourquoi Xi Jinping mate les géants chinois du Web", *Le Figaro*, 14 de maio de 2021.

serviços de interesse geral e a posição de seus *majors* será central. Os serviços garantidos pelos gigantes da internet irão invadir cada vez mais os das instituições públicas e, a menos que surja um ecossistema realmente competitivo, recolocando o Estado em seu papel de árbitro, existe um forte risco de que os Estados mantenham apenas os atributos formais de um poder que lhes escapará.

Os resultados desse confronto permanecem incertos, especialmente porque outros fatores entrarão em jogo nos equilíbrios futuros, como a forma do confronto entre a China e os Estados Unidos. Nesse contexto, três trajetórias de evolução podem ser previstas: os gigantes da internet prevalecem, o que simbolizaria o fim dos Estados; os gigantes da internet são diluídos e um multilateralismo realmente se impõe, acompanhado por um retorno à primazia dos Estados; o mundo se fraciona em dois blocos principais, uma regulação democrática no Ocidente, um governo autoritário na China e em seus aliados.

O ICANN

A Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers / ICANN*), fundada em 1998 e remodelada em 2016 com os acordos de Marrakesh, é uma organização sem fins lucrativos com sede na Califórnia cuja missão é garantir uma internet mundial segura, estável e unificada. Ela administra os recursos da Internet, principalmente nomes de domínio e os endereços de primeiro nível geográfico ou genéricos. Ela garante as funções centrais, incluindo o Sistema de Nomes de Domínio (DNS) e os registros do servidor raiz, que são gerenciados por 13 organizações diferentes.

A organização, financiada por taxas de nomes de domínio, tem três componentes: uma comunidade que reúne as partes interessadas em todo o mundo, uma organização de caráter executivo e um conselho de administração que a governa. Esse conselho é resultado da comunidade dos atores; é apoiado por cinco comitês consultivos, incluindo o Comitê governamental,

que reúne os Estados, e comitês de caráter mais técnicos, como a Internet Engineering Task Force ou o Grupo de Ligação Técnica, que trata de questões de normalização. ■

J.-F.S.

FONTES: ICANN. URL: <http://www.icann.org/>; Internet Society. URL: <https://www.internetsociety.org/>; et Netnod. URL: <https://www.netnod.se/>. Consultados em 15 de julho de 2021.

Possibilidade 1: A supremacia dos gigantes da internet e o fim anunciado dos Estados

Nesse contexto, os Estados Unidos e a China reforçam sua posição no mundo graças ao apoio de seus respectivos gigantes da internet. Ambos concordam com um pacto de não-agressão mútua e se comprometem com a reformulação do multilateralismo para reconhecer o lugar dos atores privados dominantes. Os GAFA e os BATX adquirem, assim, um status de quase-Estado em troca de sua colaboração na gestão do mundo. Em um primeiro momento, é a governança público-privada que se instaura.

Em nível mundial, a governança é garantida por instâncias sobre o modelo da ICANN para as questões que mobilizam a indústria e a pesquisa (especial ou ambiental), ou sobre a Fundação Bill & Melinda Gates para as principais áreas de ação social (saúde, educação, proteção à criança, etc.). As metrópoles que abrigam a maioria da população inscrevem-se no modelo da *smart city* de acordo com o Google,³¹ uma governança baseada em dados e garantida por agências setoriais. Por razões de estabilidade e segurança, as sociedades de supervisão pública ou privada passam a ser o modelo dominante. Progressivamente, porém, os Estados são relegados a um papel formal de consulta sem participação nas decisões; esse é o crepúsculo dos Estados e da organização internacional como a conhecemos.

31. SOUPIZET, Jean-François, "Fin de Quayside à Toronto: les limites du modèle Google pour la *smart city*", *Note de veille*, 4 de junho de 2020, Futuribles International. URL: <https://www.futuribles.com/fr/article/fin-de-quayside-a-toronto-les-limites-du-modele-go/>. Consultado em 15 de julho de 2021.

Possibilidade 2: O despertar dos Estados e o desmantelamento dos gigantes da internet

Aqui, sob pressão da opinião pública e da sociedade civil por razões ambientais ou devido à aceitabilidade do reinado dos algoritmos, os Estados despertam. Os Estados Unidos impõem controles rigorosos sobre o perímetro de atividade dos GAFA e os limitam a mercados específicos (motores de busca, publicidade, mercados, redes sociais, etc.). A China evolui na mesma direção, lutando contra os monopólios; e, diante das reações internacionais, autoridades temperam as exigências do controle social. A regulamentação europeia da economia das plataformas é implementada e o modelo inspira vários outros Estados. O uso de dados pessoais e inteligência artificial são enquadrados por acordos multilaterais. A verdadeira concorrência se instaura, mesmo que as *Big Techs* americana e chinesa mantenham posições dominantes, as alternativas se multiplicam graças a muitos novos atores. As ONGs têm um papel reconhecido (vigilância, mobilização, coordenação das iniciativas de base, participação no trabalho legislativo, etc.). Instaura-se um multilateralismo revisitado; ele ainda se baseia em estruturas estatais, mas concede um papel maior ao setor privado e à sociedade civil.

Possibilidade 3: Formam-se dois blocos antagônicos, o Oriente e o Ocidente

Nessa trajetória, o confronto entre os Estados Unidos e a China se exacerba. Dois blocos antagônicos se formam contra um pano de fundo de valores sociais diferentes, democráticos e universais, de um lado, e, de outro, coletivos e alternativos. Parte da Ásia e a Rússia se movem em direção à órbita chinesa, e a Europa se organiza sob a bandeira americana; zonas de influência com geometria variável se desenvolvem de acordo com as oportunidades. A internet torna-se balcanizada conforme o mesmo padrão entre ambas as zonas. A insegurança cresce tanto na esfera real quanto na virtual; trata-se de um mundo dominado por relações de força. Nesse clima, os Estados impõem uma forte regulamentação; no Ocidente, essa regulamentação segue um modelo liberal dentro dos limites de uma política de segurança reforçada. Na China, trata-se de uma regulamentação autoritária e até mesmo ditatorial, na qual o Partido Comunista desempenha um papel central.

* * *

Como ilustrado por essas possíveis trajetórias de evolução, os resultados do confronto entre os gigantes da internet e os Estados são ao mesmo tempo incertos e muito diferenciados. Todos eles levantam a questão da governança do universo digital, que continua sendo o principal desafio da transição tecnológica. ■

A ascensão do populismo autoritário

O que dizem as pesquisas sobre valores na Europa

GILLES IVALDI¹

Há mais de 35 anos, a revista Futuribles se interessa pela evolução dos sistemas de valores e pelo estudo de sua transformação, frequentemente repercutindo e analisando as pesquisas realizadas pelo European Values Study² a cada 9 anos. Neste artigo, Gilles Ivaldi observa a ascensão do populismo autoritário no Velho Continente e o que as pesquisas EVS nos ensinam sobre os fatores que o alimentam entre os cidadãos europeus.

O cientista político francês confronta a teoria do backlash cultural desenvolvida por Ronald Inglehart e Pippa Norris—segundo a qual o retorno do populismo autoritário seria o resultado de uma contrarrevolução cultural, em reação à vasta difusão dos valores liberais—às evoluções dos valores dos europeus constatadas pelo EVS em diversas dimensões como autoritarismo, xenofobia e tradicionalismo nos costumes. Como sempre, a realidade é mais complexa do que parece: a efetiva demanda social por autoridade, o retrocesso nos valores morais tradicionais e a evolução da xenofobia diferem muito de um país europeu para outro (sendo a Europa Ocidental clara e duradouramente mais tolerante do que a Europa Oriental)... O autor também aponta o processo gradual de alinhamento das diferentes gerações no sentido de uma ampla demanda

1. Pesquisador do CNRS (Centro Nacional de Pesquisa Científica), CEVIPOF (Centro de pesquisas políticas da Sciences Po).

2. O European Values Study é um programa de pesquisa em larga escala, transnacional e longitudinal sobre valores humanos básicos. Fornece percepções sobre as ideias, crenças, preferências, atitudes, valores e opiniões dos cidadãos de toda a Europa. A cada nove anos (1981, 1990, 1999, 2008, 2017), a pesquisa é repetida em um número variável de países do oeste e do leste do continente.

por respeito à autoridade. Em suma, ao examinar o aumento do populismo em curso na Europa, é importante observar as nuances, distinguindo entre áreas geográficas, os valores envolvidos (esfera privada versus esfera pública, por exemplo), assim como relativizar as dinâmicas geracionais. Também não se deve esquecer a influência dos fatores econômicos na formação das opiniões, cujo impacto pode aumentar no atual contexto da crise resultante da pandemia do novo coronavírus, que atingiu o mundo (e a Europa) após a realização da última pesquisa EVS (2017). **S.D. ■**

O desenvolvimento do populismo representa inegavelmente um dos fenômenos políticos mais marcantes das últimas duas décadas. Em suas manifestações contemporâneas, revela-se heterogêneo e pode ser observado de múltiplas formas, distribuídas por todo o espectro político.

Na direita, o populismo está hoje dominado pela variante autoritária, encarnada pelo *Rassemblement National* (RN) de Marine Le Pen, na França, e seus partidos primos presentes em quase todos os países-membros da União Europeia, como o FPÖ (Partido da Liberdade) austríaca, a Liga italiana ou os partidos conservadores iliberais do Leste Europeu, como o PiS (Partido Direito e Justiça) polonês, o EKRE (Partido Popular Conservador) estoniano ou o Fidesz-União Cívica Húngara. Seu modelo de politização das questões relacionadas à imigração, à autoridade e à identidade nacional, em contraposição ao “cosmopolitismo” das elites liberais, também se faz presente com força nos Estados Unidos – com a eleição de Donald Trump em 2016 e durante os quatro anos em que o republicano ocupou a Casa Branca (mesmo após a derrota em 2020, o ex-presidente segue influente junto a parte significativa da população norte-americana) –, na Turquia, na Índia e no Brasil, com a ascensão de Jair Bolsonaro, entre outros países.³

Esse caso específico de populismo é definido pela intersecção da essência do populismo – constituída pelo apelo ao povo, pela crítica às elites e pela primazia da soberania popular – com um nacionalismo xenófobo e autoritário, que o distingue principalmente de um populismo mais igualitário e inclusivo como o que ganhou força na Europa após a crise financeira de 2008, com formações de esquerda radical como Podemos, na Espanha, Syriza, na Grécia e *La France insoumise*, de Jean-Luc Mélenchon, na França.

3. IVALDI, Gilles, *De Le Pen a Trump: le défi populiste*, Bruxelas, Éditions de l'université de Bruxelles, 2019.

De um ponto de vista analítico, a ascensão desse populismo de direita poderia ser compreendida como uma reação às transformações dos sistemas de valores nas sociedades contemporâneas. Essas ideias-forças são centrais na tese do *backlash* cultural, popularizada por Pippa Norris e Ronald Inglehart⁴, que veem no sucesso desse populismo autoritário uma “reação cultural” ao desenvolvimento de valores pós-materialistas por parte de grupos sociais que se sentem desconfortáveis com a erosão das normas e das hierarquias sociais tradicionais e com o crescente caráter multicultural das sociedades ocidentais. Essa reação “nostálgica” estaria ocorrendo sobretudo na geração *baby boomer* (nascida entre 1945 e 1964) e nas gerações do período entre as duas guerras mundiais (hoje já com idades superiores a 80 anos)..

Este artigo se propõe a analisar o conjunto de pesquisas *European Values Studies* para tentar compreender algumas das mudanças que podem ter ocorrido nos sistemas de valores europeus desde o início dos anos 1980, com o objetivo de esclarecer possíveis laços entre populismo e transformação cultural. A longo prazo, os dados confirmam apenas parcialmente, como veremos, a ideia de uma crise identitária, e nos convidam a distinguir as diferentes dimensões do *backlash* cultural. Além disso, o impacto das mudanças culturais parece ter dimensões variáveis dependendo dos contextos e dos grupos sociais, e nem sempre correspondem aos contornos da tese de Ronald Inglehart e Pippa Norris.

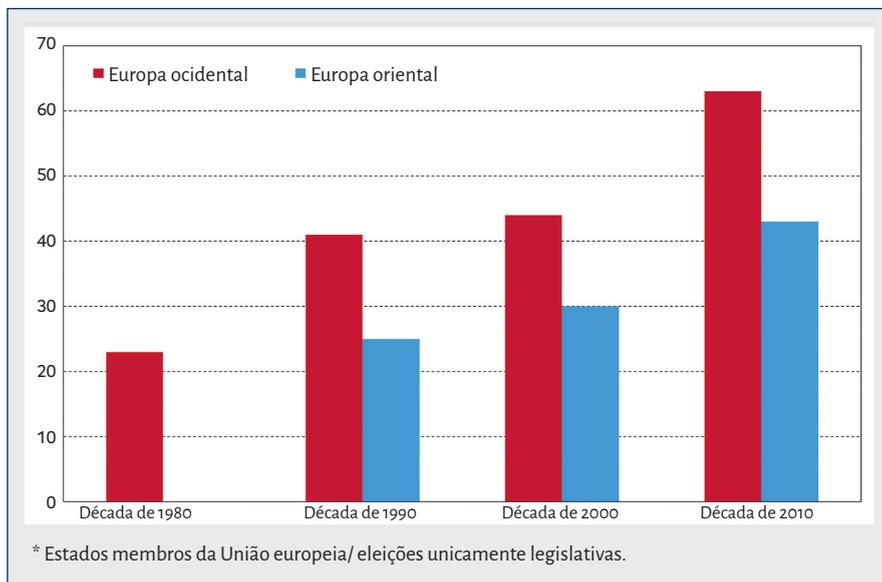
O estado das forças do populismo autoritário na Europa

Em primeiro lugar, vale a pena traçar um panorama das forças do populismo autoritário contemporâneo. Desde o início dos anos 1980, o número de eleições nas quais as forças populistas de direita estiveram presentes quase triplicou na Europa Ocidental, passando de 23 para 63. No Leste Europeu, elas disputaram 25 eleições nos anos 1990 e 43 nesta última década que acaba de chegar ao fim (gráfico 1).

4. NORRIS, Pippa e INGLEHART, Ronald, *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Nova York, Cambridge University Press, 2019.

Gráfico 1

Número de eleições das quais participaram um ou vários partidos de direita radical populista desde 1980 na Europa*



Fonte: DÖRING, Holder e MANOW, Philip, "Information on Parties, Elections and Cabinets in Modern Democracies", in Parliament and Governments Database (ParlGov), Development Version, 2020. Calculs et classifications par l'auteur.

A essa proliferação de partidos de direita radical acrescenta-se um constante crescimento do apoio eleitoral a essas formações ao longo dos últimos 30 anos. Na Europa Ocidental, os partidos populistas de direita viram seu peso eleitoral passar da média de 6% nos anos 1980 para mais de 8,5% nos anos 2010. O aumento é ainda mais notável na Europa do Leste: em média, esses movimentos tiveram pouco menos de 6% nos anos 1990 (após a queda do Muro de Berlim e a democratização dos países antes sob regimes comunistas), contra mais de 10% ao longo da última década, ultrapassando, assim, seus homólogos ocidentais.

O backlash cultural nas pesquisas EVS

A hipótese de uma contrarrevolução cultural e de uma reação ao desenvolvimento de valores liberais e progressistas explicaria esse crescimento do populismo autoritário?

A ideologia dos autoritários populistas de direita abarca três dimensões principais: 1) autoritarismo, definido como a valorização da obediência e o respeito à ordem; 2) oposição ao multiculturalismo, tal como ele se expressa principalmente na xenofobia desses movimentos e sua rejeição à imigração; 3) o convencionalismo – ou tradicionalismo –, definido como uma exigência de adesão às normas, hierarquias e tradições estabelecidas, sobretudo quando se trata de questões de costumes.

Do ponto de vista empírico, essas diferentes dimensões podem ser medidas por meio de uma série de itens nas pesquisas *European Values Studies*– com mais ou menos precisão, dependendo das restrições de disponibilidade e comparabilidade ao longo do tempo (Tabela 1).

Tendências 1981-2017

A partir de cada uma dessas grandes dimensões, quais serão os principais desenvolvimentos nos subsistemas de valores capazes de impulsionar o *backlash* cultural expresso no voto populista de direita na Europa desde o início dos anos 1980?

Tabela 1

Indicadores do backlash cultural nas cinco ondas da EVS (1981-2017)

Dimensão/itens		
Autoritarismo	Xenofobia	Valores tradicionais**
Objetivo: manter a ordem na sociedade, % dos respondentes	Vizinhos: recusa das pessoas de uma outra raça, % dos respondentes	Justificável: homossexualidade
Qualidade importante para uma criança: obediência, % dos respondentes	Vizinhos: recusa dos imigrantes, trabalhadores estrangeiros, % dos respondentes	Justificável: aborto
Mudança desejada: mais respeito pela autoridade, % dos respondentes que responderam positivo	Vizinhos: recusa dos muçulmanos, [‡] % dos respondentes	Justificável: divórcio

* Item disponível apenas a partir de 1990

** Como aqui se trata de escalas de 1 a 10, calcula-se um índice cumulativo a partir dos três itens e, em seguida, retém-se o quartil superior para identificar a porcentagem de indivíduos mais conservadores em matéria de costumes.

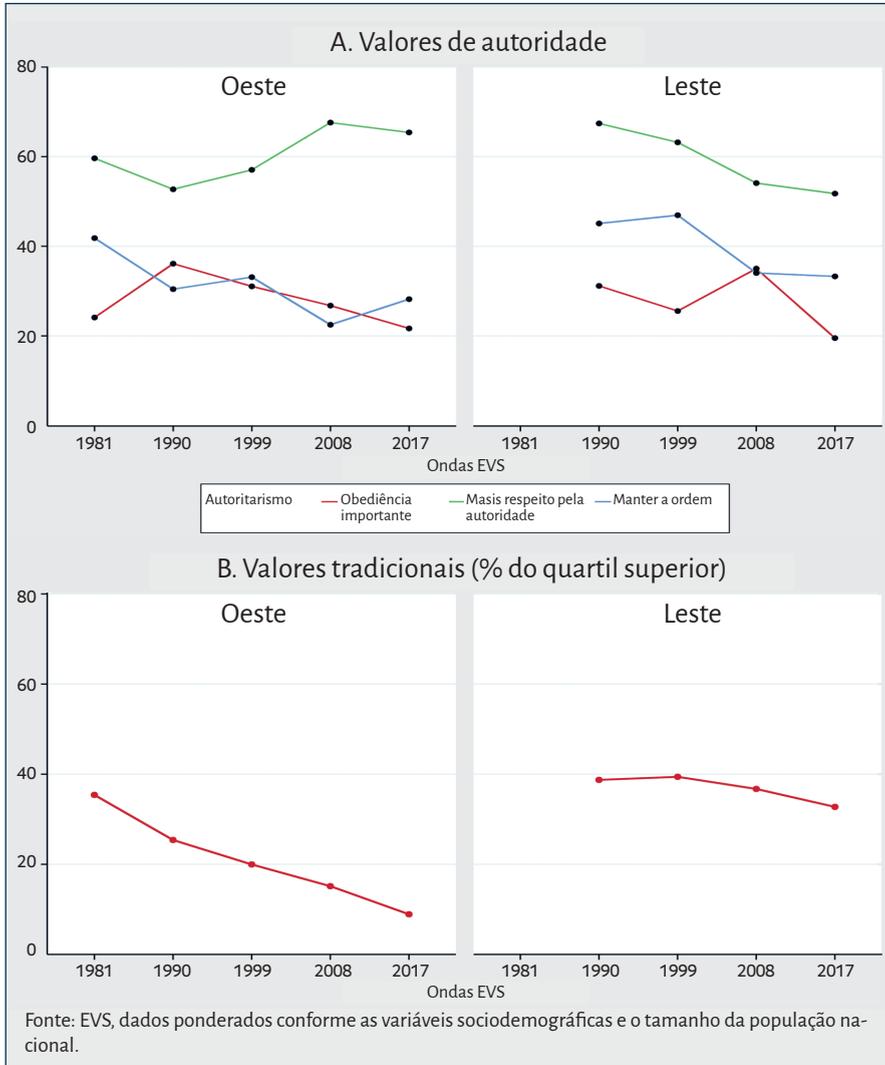
Demanda social por autoridade, declínio dos valores tradicionais

Como podemos ver pelos dados do EVS, a adesão aos valores de obediência e de respeito à autoridade evoluiu de modo distinto nos diferentes aspectos e conforme grandes áreas geográficas (gráfico 2, próxima página).

Desde o início dos anos 1980, parece ter havido uma progressiva dissociação entre a dimensão profunda dos valores individuais, medida pela adesão à obediência como princípio educativo essencial ou como meta para o país, que sofreu declínio ao longo do período, e a dimensão social, expressa na demanda por mais respeito por autoridade relacionada à expectativa de ordem, que aumentou durante o mesmo período, particularmente na parte ocidental do continente.⁵

Essa expectativa é mais visível no oeste da Europa, onde cresceu significativamente desde o início dos anos 2000, mas observamos um nível importante na região que vivia sob a órbita soviética. Compartilhada por mais de 60% dos europeus ocidentais e 50% de seus homólogos da Europa Central e Oriental, essa expectativa meio difusa por autoridade constitui sem dúvida um reservatório potencial de mobilização para o populismo autoritário.

5. A fim de garantir a comparabilidade no tempo, as análises são limitadas aos 25 países presentes em todas as ondas desde 1981 (Europa Ocidental) e desde 1990 (Europa Oriental), a saber: Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Hungria, Islândia, Itália, Lituânia, Letônia, Malta, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Espanha, Suécia, Eslovênia e Eslováquia.

Gráfico 2*Indicadores de autoritarismo: evoluções 1981-2017 na Europa do Oeste e do Leste*

Porém, tal demanda por autoridade não é acompanhada por um aumento na adesão aos valores tradicionais. Pelo contrário, durante o período 1981-2017, observa-se, sobretudo na Europa ocidental, um declínio acentuado dos valores sociais conservadores e um aumento constante do nível de aceitação da homossexualidade, do divórcio e do aborto, que costumam ser fortes marca-

dores desse tipo de atitude (gráfico 2).⁶ No final, na Europa Ocidental, o quartil superior do tradicionalismo moral, conforme medido nas pesquisas EVS, era de apenas 9% dos indivíduos em 2017, em constante declínio desde o início dos anos 1980. Por outro lado, tais valores se mantêm mais fortes no antigo mundo soviético, com um terço (33%) dos respondentes no quartil superior, e permaneceram mais estáveis desde 1990.

A Europa da xenofobia?

Uma segunda dimensão, essencial, da teoria do *backlash* cultural diz respeito ao multiculturalismo e às muitas inseguranças culturais ligadas ao crescente pluralismo étnico e religioso das sociedades contemporâneas. A imigração – e com ela a questão do Islã – continua sendo uma questão central para a mobilização das direitas populistas radicais. Estas, tradicionalmente, promovem a proteção dos interesses e identidade nacionais contra qualquer influência externa e a chegada de novos imigrantes é vista por elas como uma ameaça econômica e cultural.⁷

No que diz respeito à relação dos europeus com a alteridade, podemos nos voltar aqui para uma bateria de itens presentes nas pesquisas desde 1981, e que dizem respeito à recusa de certas categorias étnico-raciais como vizinhos – a saber, os imigrantes e pessoas de outra raça. Esta é, naturalmente, uma variável muito imperfeita, mas que permite esclarecer certas evoluções de longo prazo. Deve-se notar que, a partir de 1990, essa bateria incluía um item sobre “muçulmanos”, de natureza um pouco diferente, pois se baseava em um critério religioso. Entretanto, a sociologia demonstrou que o preconceito contra os muçulmanos costuma seguir uma lógica semelhante à de outros grupos etnoculturais.⁸ Além disso, é interessante examinar os efeitos potenciais em relação à crescente politização do Islã na Europa desde meados da década de 1990.

6. Devemos nos lembrar que aqui se trata de um índice cumulativo, cujo quartil superior é usado para identificar a porcentagem de indivíduos mais conservadores em termos de costumes (ver nota do Quadro 1).

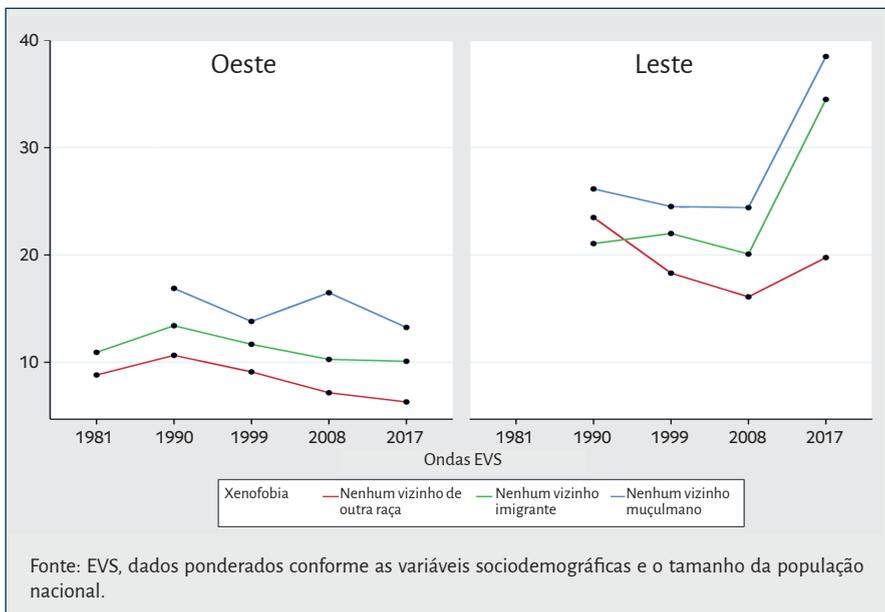
7. MUDDE, Cas, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

8. TIBERJ, Vincent. “Xénophobie et préférence nationale: unestabilité à relativiser”, em Pierre Bréchon, Frédéric Gonthier e Sandrine Astor (eds.), *La France des valeurs. Quarante ans d'évolutions*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2019, p. 92-7.

Aqui, ainda, o continente europeu parece estar dividido geograficamente em dois. Na região oeste, os dados mostram uma tendência geral para a aceitação social dos grupos etno-culturais ao longo do tempo (gráfico 3). Os dados do EVS também mostram níveis bastante estáveis e relativamente baixos de rejeição aos muçulmanos nos últimos 30 anos: em 2017, apenas 13% dos entrevistados disseram que não queriam um muçulmano como vizinho, e menos de 10% rejeitaram um imigrante ou pessoa de outra raça.

Gráfico 3

Indicadores de preconceitos etnoculturais (xenofobia): evoluções 1981-2017 na Europa do Oeste e do Leste (em %)



Na Europa do Leste, por sua vez, o preconceito tem sido comparativamente maior desde os anos 1990 e, sobretudo, cresceu muito no período recente: em 2017, a rejeição dos vizinhos muçulmanos foi expressa por quase quatro em cada dez entrevistados (39%) na região, um aumento de 15 pontos em relação a 2008, e uma tendência semelhante é visível para os imigrantes (de 20% a 35%). Esse impulso xenófobo parece refletir o impacto da crise migratória de

2015 sobre as atitudes em relação aos refugiados de fé muçulmana e a superpolítica da “ameaça” do Islã em países como Hungria, Eslováquia ou República Tcheca, entre outros (gráfico 3).

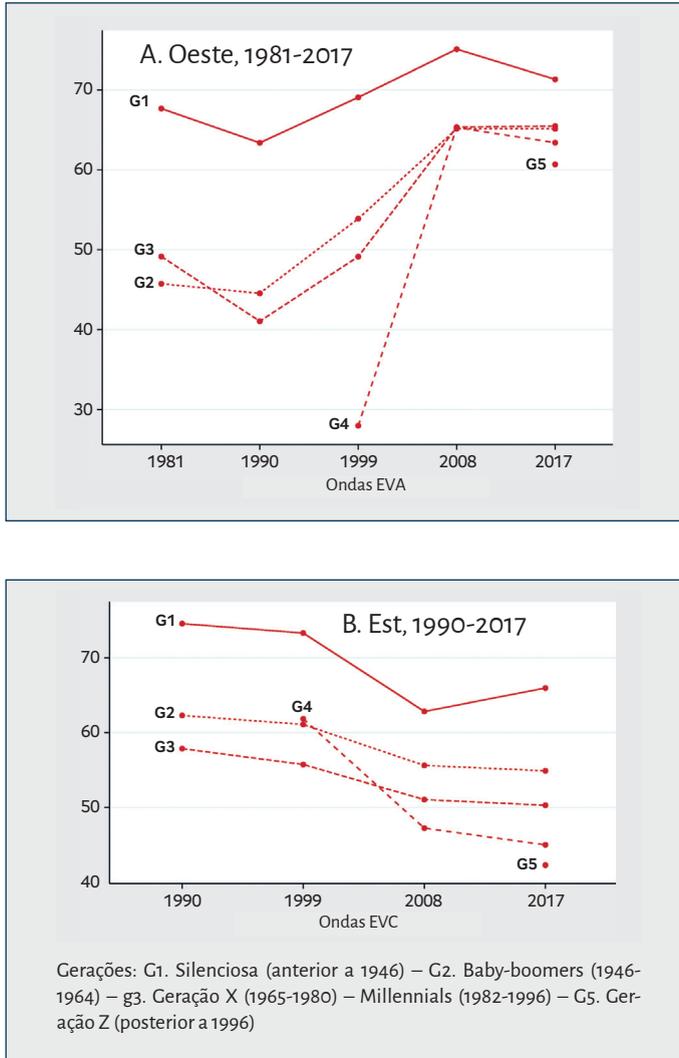
Quais são os efeitos geracionais?

A teoria do *backlash* cultural relaciona, como demonstramos, o sucesso das direitas populistas à divisão geracional que atravessaria os eleitorados contemporâneos: a tensão cultural estaria particularmente pronunciada nas gerações entre guerras (pré-1939), enquanto os coortes mais jovens demonstram posições socioculturais e políticas mais liberais, abertas à diversidade, mais tolerantes e menos apegadas às hierarquias sociais tradicionais.

Na Europa Ocidental, observa-se, principalmente, um processo gradual de alinhamento das gerações a uma maior demanda de respeito desde o início dos anos 1980 (gráfico 4). Se o desejo por autoridade permaneceu em um nível elevado nas gerações anteriores à Segunda Guerra (1939-1945), por outro lado, ele aumentou significativamente em todas as outras gerações ao longo do tempo. Esse efeito temporal é particularmente visível desde o início dos anos 2000, especialmente entre as gerações de *baby boomers* (1945-1964), mas também entre as mais jovens. Na Europa do Leste, por outro lado, as diferenças entre os estratos geracionais permaneceram relativamente estáveis desde o início dos anos 1990, com uma demanda menor por autoridade entre os jovens do que entre os mais velhos durante todo o período.

Gráfico 4

Respeito pela autoridade: evoluções 1981-2017 segundo as diferentes gerações na Europa do Oeste e do Leste (em % das respostas positivas por mais respeito)



Fonte: EVS, dados ponderados conforme as variáveis sociodemográficas e o tamanho da população nacional.

O realinhamento geracional observado na porção ocidental da Europa encontra apenas em partes a hipótese de Ronald Inglehart e Pippa Norris, e remete ao que se conhece sobre o eleitorado das direitas populistas europeias e sobre a capacidade de movimentos como o RN (França), a Liga (Itália), ou o FPÖ (Áustria), no que diz respeito a recrutar eleitores mais jovens e também pertencentes a todo o espectro etário.⁹

Conclusão

Se a hipótese do *backlash* cultural oferece, incontestavelmente, um fecundo contexto teórico, não resta dúvida de que ela merece ser relativizada à luz das pesquisas sobre os valores dos europeus.

Um primeiro ensinamento das pesquisas leva provavelmente à necessidade de “desagrupar” o *backlash* cultural e identificar seus diversos componentes: se os dados do EVS indicam uma grande demanda social por autoridade, eles também demonstram a fraqueza das normas individuais de obediência e o declínio da adesão aos valores tradicionais. Especialmente perceptível na parte ocidental da Europa, esse recuo reforça bastante a hipótese de um desenvolvimento de valores pós-materialistas, mais desligados das tradicionais âncoras sociais e familiares,¹⁰ sem que, entretanto, seja possível identificar qualquer tendência reacionária no período recente.

Em segundo lugar, a hipótese de uma identidade uniforme e de uma tendência reacionária nas sociedades europeias desde o início dos anos 1980 precisa ser especificada. Os dados do EVS chamam atenção para diferenças regionais significativas. Os efeitos do contexto sócio-histórico são ainda visíveis, particularmente na divisão entre os lados leste e oeste da Europa, seja em termos de adesão aos valores tradicionais ou de preconceito etnocultural, muito mais difundido no antigo bloco soviético.

Aliás, esses dois grandes agregados regionais são, eles próprios, bem hetero-

9. Para uma visão geral, ver IVALDI, Gilles, *De Le Pen à Trump, op. cit.*, capítulo 5.

10. INGLEHART, Ronald, *Les Transformations culturelles. Comment les valeurs des individus bouleversent le monde?*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2018 (analysé in *Futuribles*, n. 428, janeiro-fevereiro de 2019, p. 17-31. [Nota da redação])

gêneos. Na última onda de 2017, por exemplo, os níveis de expectativa social por autoridade são muito díspares de acordo com os países e são muito pouco correlacionados com o peso de partidos de direita populista autoritária da mesma época. Assim, no leste da Europa, a consolidação eleitoral dos populismos de direita é orientada por níveis muito diferentes de autoritarismo, muito elevado na Hungria, mais baixo na Polônia.

Na Europa Ocidental, o nível de apoio à direita populista parece estar pouco relacionado com a importância dos valores e dos costumes: na França, na Áustria e nos países escandinavos, a popularidade dos partidos populistas de direita continua, em larga medida, independente da importância atribuída a esses valores em cada país. O populismo autoritário também seduz eleitores menos tradicionalistas, mais desligados das questões de gênero ou de costumes.¹¹

Da mesma forma, a ligação entre preconceito etnocultural e o apoio aos populismos autoritários não acontece de modo mecânico. Em 2017, por exemplo, a rejeição dos muçulmanos como vizinhos é particularmente alta em países como Lituânia, Romênia ou Eslovênia, onde as direitas populistas permanecem relativamente marginalizadas. Do lado oeste, por outro lado, esses partidos encontram sucesso em países como Noruega, Suécia e Dinamarca, onde os níveis de preconceito permanecem, comparativamente, muito baixos na mesma época.

A terceira e última lição das pesquisas EVS é que a dinâmica geracional descrita como o principal motor do *backlash* cultural também se revela mais complexa e variável conforme os contextos. Na Europa Ocidental, particularmente, a expectativa social por autoridade não se faz presente apenas nas gerações mais velhas, mas, pelo contrário, parece resultar de um efeito de convergência das gerações mais jovens rumo a uma mesma demanda por autoridade desde o início dos anos 2000.

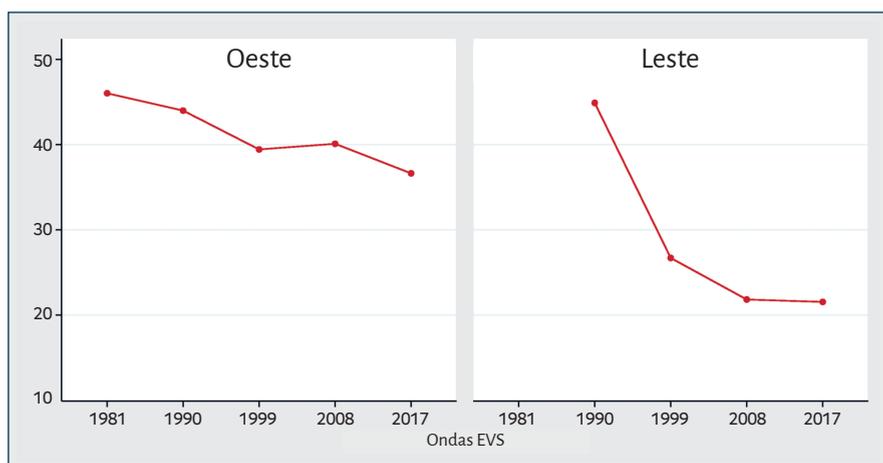
No final, portanto, a evolução geral dos valores na Europa, tal como é revelada nos dados EVS, sem dúvida não é suficiente para esclarecer as múltiplas aptidões do fenômeno populista contemporâneo. Em particular, a tese culturalista não pode ocultar o impacto dos fatores econômicos. As transformações provocadas pela globalização e pela modernização – acentuadas e/ou aceleradas pela crise financeira de 2008 – participam plenamente da explicação do fenômeno

11. LANCASTER, Caroline Marie, "Not So Radical After All: Ideological Diversity among Radical Right Supporters and Its Implications", *Political Studies*, vol. 68, n. 3, agosto de 2020, p. 600-16.

populista. Para além do processo causal, as variadas inseguranças econômicas desempenham um papel crucial na produção de atitudes xenófobas ou antielitistas, especialmente, que, por sua vez, alimentam o voto populista autoritário.

Gráfico 5

Confiança no Parlamento nacional: evoluções 1981-2017 na Europa Ocidental e do Leste (em %)



Fonte: EVS, dados ponderados conforme as variáveis sociodemográficas e o tamanho das populações nacionais.

A hipótese do *backlash* cultural também não pode ignorar a dimensão estritamente populista do fenômeno. Em suas diversas formas, o populismo permanece intimamente ligado à crise de representação e à existência de uma profunda desconfiança político-institucional.¹² A este respeito, os dados EVS mostram muito claramente um declínio contínuo da confiança nos parlamentos nacionais na Europa, particularmente notável nos países do antigo bloco soviético onde diminuiu de 45% para 22% entre 1990 e 2017, e mais moderado a oeste, de 46%, em 1981, para 37%, em 2017 (gráfico 5).

12. ALGAN, Yann, et alii, *Les Origines du populisme. Enquête sur un schisme politique et social*, Paris, Seuil (La République des idées), 2019 (Analisado em *Futuribles*, n. 438, setembro-outubro, 2019, p. 116-8. [Nota da redação])

Perspectivas

Aqui, é fundamental lembrar a importância da insegurança socioeconômica e da desconfiança política na ascensão do populismo contemporâneo. As preocupações econômicas, sociais e culturais que tradicionalmente levam ao voto nesses partidos estão no centro da atual epidemia de Covid-19 e podem, no futuro, alimentar uma nova febre populista. Três questões merecem ser evocadas aqui.

A primeira diz respeito ao estado geral das economias nacionais e à sua capacidade de absorver ou não o choque das medidas sanitárias. A crise do novo coronavírus afeta principalmente os grupos sociais mais vulneráveis, as classes trabalhadoras e as classes médias baixas, que constituem, precisamente, o grosso das tropas populistas.¹³ Na esteira de nossas observações a respeito da convergência geracional, também se deve destacar o impacto da pandemia em um segmento juvenil que está cada vez mais tentado a votar a favor das direitas populistas autoritárias, como o RN na França.¹⁴

Uma segunda questão diz respeito aos efeitos potenciais da pandemia sobre as migrações internacionais. Associada às consequências da mudança climática, a temida explosão da pobreza extrema nos países mais frágeis tende a intensificar os fluxos migratórios no futuro, trazendo de volta, consequentemente, a imigração para o centro da agenda política, beneficiando as direitas populistas.

Por fim, o impacto da crise sanitária também poderia ser sentido no longo prazo na legitimação de alguns de temas fetiches dos populistas de direita. As preocupações com a pandemia têm alimentado a demanda por proteção, segurança e forte liderança, e também repercutem a questão fundamental das fronteiras, da soberania e da salvaguarda dos interesses nacionais.

Infelizmente, a periodicidade das pesquisas EVS (realizadas a cada 9 anos) não nos permite medir o efeito desses fatores, mas é possível se basear em

13. Cf. OESCH Daniel et RENNWAKD Line, "Electoral Competition in Europe's New Tripolar Political Space: Class Voting for the Left, Centre-right and Radical Right", *European Journal of Political Research*, vol. 57, n° 4, novembro de 2018, p. 783-807.

14. JOHANNÈS Franck, "Comment le Rassemblement national est devenu le premier parti de la génération des 25-34 ans", *Le Monde*, 5 de abril de 2021.

pesquisas recentes, como a última onda do Barômetro de confiança política do CEVIPOF, realizada em fevereiro de 2021, na França, na Alemanha, na Itália e no Reino Unido.¹⁵ Os dados ilustram a força das atitudes populistas, autoritárias, nacionalistas e protecionistas na opinião europeia: mais de 60% dos entrevistados acreditam que os políticos não fazem o suficiente ou estão desconectados da realidade, e apenas 42% dizem confiar no parlamento nacional; cerca de 60% dos cidadãos pesquisados nos quatro países acreditam que há excesso de imigrantes; mais de 70% pensam que a desigualdade de renda deve ser reduzida; entre 30% e 40% pensam que seu país deve se proteger mais do mundo; cerca de 45% apoiam a ideia de ter “um homem forte que não precisa se preocupar com o parlamento ou com as eleições”.

À luz desses dados, um novo ciclo político marcado pelo declínio duradouro dos atores populistas parece, ainda, bastante hipotético... ■

15. Barômetro de confiança política do CEVIPOF, onda 12bis, 2021. URL: <https://www.sciences-po.fr/cevi-pof/en/content/le-barometre-de-la-confiance-politique.html>. Acesso em 25 de maio de 2021.

PLATAFORMA DEMOCRÁTICA

FUNDAÇÃO FHC
CENTRO EDELSTEIN

PLATAFORMADEMOCRATICA.ORG



Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação FHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, por meio da produção de conhecimento e da promoção do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo. Realiza pesquisas e seminários para estimular o diálogo entre os produtores de conhecimentos e os diferentes atores sociais e políticos sobre temas da atualidade.

Plataforma Democrática oferece uma infraestrutura virtual com uma biblioteca de livre acesso que inclui milhares de textos sobre temas relacionados à democracia na América Latina e um banco de dados sobre instituições de pesquisa na região.

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#EstadoDemocracia>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#CambiosGeopoliticos>

Meios de comunicação e Democracia:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#MediosComunicacion>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#EnsaioDemocracia>

Sociedade civil e democracia:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#CohesionSocial>

Bibliotecas virtuais:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/biblioteca>

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/biblioteca-sociedade>

Coleção Recursos de Pesquisa na Internet:

<http://www.plataformademocratica.org/portugues/publicacoes#RecursosPesquisa>

