

uma nova visão de qualidade dos alimentos associada à cidadania e ao desenvolvimento regional descentralizado, na perspectiva da sustentabilidade ambiental, social e econômica.



## O ENFOQUE DA MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA: ASPECTOS ANALÍTICOS E QUESTÕES DE PESQUISA\*

Renato S. Maluf\*\*

### Introdução

A noção de multifuncionalidade da agricultura será abordada com o propósito de extrair implicações analíticas e indicar questões de pesquisa derivadas da adoção deste enfoque, em particular, as decorrentes de sua aplicação na realidade brasileira. Várias das indagações e comentários feitos neste artigo originam-se das contribuições aportadas pelos integrantes da equipe de pesquisa de um projeto em curso sobre o tema, incluindo trechos da justificativa e do referencial teórico do projeto.<sup>1</sup> Mencione-se o interesse da equipe em abordar a noção de multifuncionalidade no aspecto conceitual e também como objetivo de políticas públicas. A composição multidisciplinar da equipe – como, aliás, o requer a própria noção de multifuncionalidade – faz com que sejam valorizadas as diversas dimensões – econômica, social, cultural e territorial – envolvidas no uso desta noção, ainda que minhas limitações não me permitam tratá-las, todas, adequadamente.

Lançada ao debate público há poucos anos, principalmente no âmbito da União Européia e mais especificamente na França, a multifuncionalidade da agricultura logo tornou-se objeto de um número crescente de projetos de investigação. A visão

\* *Paper* preparado para o I Seminário de pesquisa sobre “Estratégias de desenvolvimento, multifuncionalidade da agricultura e agricultura familiar no Brasil”; Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, abril de 2002.

\*\* Professor do curso de pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; e-mail: maluf@alternex.com.br.

1 Projeto “Estratégias de desenvolvimento rural, multifuncionalidade da agricultura e a agricultura familiar: identificação e avaliação de experiências em diferentes regiões brasileiras”, CNPq/COAGr, 2002-2003. Equipe: Ademir A. Cazella, Maria Dione Moraes, Maria José Carneiro, Miguel Ângelo Silveira, Renato S. Maluf (coord), Sérgio Vilela e Wilson Schmidt.

de uma agricultura multifuncional permite, de um lado, recolocar os termos em que a agricultura é inserida na problemática do desenvolvimento sustentável. Por outro, oferece as bases para que sejam repensadas as políticas agrícolas em vigor no tocante às transferências sociais de benefícios aos agricultores.

A importância de promover o debate sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura no Brasil justifica-se pela crescente atenção conferida, entre nós, a um conjunto de questões tais como: o caráter pluriativo das famílias rurais em função do peso das atividades não agrícolas no âmbito rural; o papel da agricultura e demais atividades rurais na manutenção ou na criação de novos empregos; o processamento, a transformação e a venda direta de produtos agrícolas de qualidade; o agroturismo; a proteção do meio ambiente e da biodiversidade; as preocupações ligadas à segurança alimentar; e, em menor escala, a “produção-manutenção” da paisagem rural.

A apropriação da noção da multifuncionalidade pela importante corrente social e política em torno da agricultura de base familiar e dos assentamentos rurais no Brasil – acredita-se – dotará seus integrantes de novos elementos sobre o papel que este tipo de agricultura pode cumprir numa economia mercantil, compatível com o desenvolvimento sustentável. Note-se que o principal programa governamental de apoio à agricultura familiar e de desenvolvimento rural no Brasil, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, em suas várias linhas de atuação, já expressa um tipo de abordagem mais amplo sobre o papel da agricultura no desenvolvimento e sobre as características desta atividade, embora sem fazer utilização explícita da noção de multifuncionalidade.

O presente texto divide-se em seis seções. A primeira contextualiza o surgimento da noção de multifuncionalidade e aponta algumas dificuldades para sua difusão; a segunda trata do desenvolvimento conceitual da noção e as principais acepções que lhes são atribuídas; na terceira, discute-se o enfoque nas – múltiplas – funções da agricultura e suas possibilidades como síntese alternativa ao paradigma da modernização da agricultura; a quarta analisa o papel das atividades agrícolas e não agrícolas e a incorporação da dimensão territorial neste enfoque e suas implicações para a questão do desenvolvimento rural; a quinta aborda o papel do mercado e do Estado no financiamento de uma agricultura multifuncional; a sexta e última seção acrescenta algumas observações complementares a respeito das implicações deste enfoque para a pesquisa de campo.



## Contexto internacional de surgimento da noção de multifuncionalidade

O surgimento da noção de multifuncionalidade da agricultura e as circunstâncias que têm afetado a difusão internacional de enfoques que a tomam como referência refletem duas ordens de fatores distintos, porém, interligados. De um lado, a construção da noção expressa a pretensão de realçar as demais funções que podem ou, mais propriamente, devem ser desempenhadas pela agricultura, além de sua função primária de produzir bens – alimentos e fibras. A perspectiva de promover uma agricultura multifuncional emerge da severa avaliação das formas predominantes em que é realizada a atividade agrícola em virtude das suas conseqüências negativas em termos sociais, ambientais e culturais. Vários autores localizam o primeiro uso da noção na Agenda 21,<sup>2</sup> cujo capítulo 14 sugere que “a revisão da política agrícola, o planejamento e a programação integrada” tenham em conta os “aspectos multifuncionais” da agricultura, particularmente, em relação à segurança alimentar e à sustentabilidade.<sup>3</sup>

De outro lado, estabeleceu-se um vínculo indissociável entre a trajetória da noção de multifuncionalidade da agricultura e o debate internacional acerca das assim chamadas “considerações não comerciais sobre a agricultura” (*non-trade concerns on agriculture*), em razão da proeminência adquirida pelos acordos comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC relativos à agricultura, principalmente, sua intenção de disciplinar as políticas domésticas implementadas pelos países signatários dos mesmos. A formulação “considerações não comerciais” tem significado mais abrangente e utilização mais generalizada que a da “multifuncionalidade”, sendo adotada – até mesmo em textos oficiais – com o sentido de estabelecer limites para o alcance das regras internacionais de comércio, ainda que com profundas divergências sobre quais seriam estes limites e sobre os instrumentos admitidos como legítimos. Mais palatável para os enfoques liberais é a fórmula de conceder um “tratamento especial e diferenciado”, para os países em desenvolvimento, adotada no Acordo sobre Agricultura da OMC, basicamente pela ampliação dos prazos de transição para a aplicação das regras gerais, atribuindo-se aos respectivos dispositivos o caráter de exceções a serem eliminadas no futuro.

O debate internacional a respeito apresenta dois movimentos simultâneos e com interfaces entre eles. Um deles é o que busca conferir legitimidade às considerações

2 *Cúpula da Terra*, Rio de Janeiro, 1992.

3 Apud P. Rosset, “The multiple functions and benefits of small farm agriculture”, *Policy Brief*, n. 4, Oakland Food First, 1999.

não comerciais visando a incluí-las de forma efetiva no texto dos acordos comerciais, movimento impulsionado pelos que pretendem ampliar a margem de atuação das políticas domésticas que seriam admitidas pelos parceiros comerciais, em confronto com as posições que conferem primazia quase que absoluta aos aspectos mercantis estritos do comércio agrícola internacional.<sup>4</sup> O outro movimento corresponde ao diálogo ainda inicial entre as diversas proposições sobre como focar e que instrumentos utilizar para dar efetividade às considerações não comerciais, envolvendo países avançados – como os chamados “amigos da multifuncionalidade” – e do Terceiro Mundo. Esclareça-se que a fundamentação das considerações não comerciais sobre a agricultura<sup>5</sup> não coincide, necessariamente, com a da multifuncionalidade da agricultura, sendo antes pontuais as concordâncias entre elas quando o diálogo entre ambas não é dificultado por conflitos como os apontados adiante.

A referência à forma como o enfoque da multifuncionalidade da agricultura surge no debate internacional contribui para a compreensão dos diversos significados que a noção de multifuncionalidade assume nos países, grupos de países e organismos que se valem deste enfoque – União Européia, França, Japão, Noruega, Coreia do Sul, OCDE, FAO, entre outros –, em termos conceituais e de instrumentos de políticas públicas. Estas mesmas circunstâncias aplicam-se, naturalmente, para os casos dos países que poderiam vir a adotar este enfoque, particularmente, no Terceiro Mundo. Em seminário de pesquisadores latino-americanos observou-se que, apesar da multifuncionalidade ser uma característica intrínseca dos agricultores crescentemente reconhecida pelos programas e fontes de financiamento, haveria de retirar a dimensão política atribuída ao termo na América Latina em função das negociações na OMC, ou mesmo recorrer a outra denominação sem origem européia.<sup>6</sup> Curioso notar não ter havido a mesma resistência quando se tratou de importar as idéias da Revolução Verde ou quando se difundiu o uso da noção de agronegócio (*agribusiness*).

4 Para os “livre-cambistas” – como os Estados Unidos e o Grupo de Cairns, no qual participa o Brasil – as preocupações não comerciais estão suficientemente contempladas nas exceções abertas para a formação de estoques de segurança alimentar, para algumas ações de desenvolvimento rural e para o enfrentamento das chamadas externalidades da produção agrícola com base em instrumentos que não provoquem distorções de comércio.

5 Neste campo, destacam-se os enfoques que propõem incluir uma “caixa de desenvolvimento” ou uma “caixa de segurança alimentar” no acordo agrícola da OMC.

6 Conférence Internationale de l'Agriculture au-delà du Commerce – Cirad. *Les agricultures familiales en Amérique Latine face à un monde en mutation – La multifonctionnalité de l'agriculture, une piste de recherche pertinente?*, Montpellier, Cirad, 2000.

Para concluir esta seção de caráter introdutório, vale a pena mencionar duas questões que se destacam no diálogo em construção entre especialistas e representantes dos países “amigos da multifuncionalidade”, em sua maioria países avançados, e alguns provenientes do Terceiro Mundo. A primeira questão diz respeito às dúvidas quanto ao alcance do enfoque da multifuncionalidade, notadamente sua capacidade de expressar as preocupações prioritárias destes países que tendem a aparecer sob rótulos como combate à pobreza rural e ao desemprego, segurança alimentar e promoção do desenvolvimento rural. É, mesmo, possível afirmar que a promoção da multifuncionalidade da agricultura no Terceiro Mundo envolve, fundamentalmente, uma questão de desenvolvimento.

A propósito deste diálogo, Givord observa que os países “amigos da multifuncionalidade” preconizam uma “diversidade do conceito” pois não têm uma visão monolítica a respeito e aceitam algumas variantes na definição que cada país possa lhe dar, refletindo a sua história, cultura e nível de desenvolvimento.<sup>7</sup> Mais especificamente, entendem que a multifuncionalidade não é apanágio de um clube de nações ricas e abrange também países em desenvolvimento, para os quais é essencial que o setor agrícola possa plenamente assumir o seu papel no desenvolvimento das zonas rurais, dada a ligação crucial entre multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento rural, e, ademais, na luta contra a pobreza.

A segunda questão diz respeito à separação, nem sempre evidente, entre a promoção da multifuncionalidade nos países avançados e a manutenção de instrumentos protecionistas que restringem o acesso aos seus mercados ou de subsídios que favorecem suas exportações a baixos preços dirigidas para os mercados dos países do Terceiro Mundo. Tais instrumentos são alvo de condenação generalizada ao menos no plano da retórica e geram dois efeitos: restrição ao crescimento das rendas de exportação dos países do Terceiro Mundo; comprometimento da reprodução dos pequenos agricultores expostos à concorrência desigual no próprio mercado doméstico expressa na formação dos preços internos e na ocupação de fatias deste mercado com produtos importados. Em qualquer dos casos, as políticas adotadas nos países avançados podem dificultar o enfrentamento das questões econômicas e sociais prioritárias nos países do Terceiro Mundo, acentuando os problemas de financiamento do desenvolvimento destes países. Circunstâncias adversas de mercado – externo e interno – tendem a sobrecarregar os limitados recursos orçamentários destes países, incapazes de suportar programas de transferência de renda para os agricultores à semelhança dos programas existentes nos países avançados. Este ponto será retomado na seção sobre o financiamento da multifuncionalidade.

7 D. Givord, “O modelo rural europeu”, *Leader Magazine*, n. 25, 2001.

Vale dizer, aponta-se para um conflito potencial entre a promoção da multifuncionalidade da agricultura nos países avançados e a implementação de uma ação análoga nos países do Terceiro Mundo, conflito cuja intensidade seria diretamente proporcional ao comportamento protecionista dos primeiros e à dependência das rendas de exportação dos segundos. Este conflito seria bastante atenuado em grandes países como o Brasil, sempre e quando os pequenos agricultores pudessem contar com um mercado doméstico significativo, possibilidade quase sempre limitada pela elevada desigualdade social e pelo caráter recessivo das políticas de ajuste estrutural.

No Brasil, também temos, até o momento, a situação no mínimo insólita de haver dois ministérios encarregados da agricultura e das questões rurais — o Ministério da Agricultura, que se ocupa dos grandes produtores e corporações agroalimentares e dos negócios relativos ao comércio exterior; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que reúne os programas concernentes à agricultura familiar e à reforma agrária. A coexistência entre ambos não está isenta de alguma dicotomia e conflito no discurso e nas práticas governamentais quanto ao padrão de ocupação social do espaço agrário. A expansão do segmento exportador, promovida pelo Ministério da Agricultura, não se faz sem repercussões negativas em termos sociais e ambientais sobre os pequenos agricultores — eixo da intervenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário — e, claro, sobre o conjunto da sociedade. Os programas voltados para os pequenos produtores deste último ministério e as possibilidades de sobrevivência destes produtores não estão isentas da “(sobre)determinação” das políticas — de liberalização — comercial, cambial e monetária apoiadas pelo Ministério da Agricultura. Em outras palavras, no Brasil, a conhecida tensão entre políticas de liberalização comercial e políticas ativas de desenvolvimento — no caso, agrícola e rural — manifesta-se até mesmo no nível institucional, com evidentes repercussões sobre o nosso tema.



### *Desenvolvimento conceitual da noção: Definições e acepções*

É amplamente reconhecido o ainda insuficiente desenvolvimento conceitual da noção de multifuncionalidade da agricultura. Esta insuficiência acentua-se diante da pretensão, implicitamente presente em vários dos seus usos, dela se constituir numa nova síntese das múltiplas dimensões envolvidas nas atividades rurais agrícolas e não agrícolas, na reprodução das famílias rurais e nas formas de ocupação do espaço agrário. Pretensão semelhante à da “modernização da agricultura” sob o padrão de desenvolvimento urbano-industrial, paradigma ao qual a recente valorização de uma agricultura multifuncional se contrapõe.

Noções como esta são passíveis de diversas acepções por terem surgido como objetivo de política pública, característica análoga à observada para a de segurança alimentar.<sup>8</sup> Segundo Laurent, o debate sobre a noção de multifuncionalidade caracteriza-se por três registros, o primeiro que a toma como elemento puramente retórico visando a manter as atuais práticas econômicas e o mesmo padrão de políticas públicas; o segundo para o qual se trata de definir uma nova estratégia “econômica” para a agricultura; e o terceiro, que busca uma estratégia política para refundar as relações entre o econômico, o social e os processos biotécnicos.<sup>9</sup>

Antes de comentar as principais definições em uso, vejamos duas dificuldades colocadas pelos próprios termos utilizados. Uma delas é o evidente viés funcionalista da idéia de multifuncionalidade ou de múltiplas funções da agricultura, viés em parte explicado pela intenção inicial de obter o reconhecimento social da concessão de uma retribuição monetária para as contribuições — “funções” — não exclusivamente produtivas da agricultura. A segunda dificuldade deve-se ao uso no mínimo complacente do vocábulo “agricultura”, cujo significado é ampliado até o ponto de englobar um conjunto diverso de elementos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Vale dizer, o recurso à noção de multifuncionalidade da agricultura mantém a controvérsia acerca da definição de “rural”, seja porque este último comporta o não agrícola, seja porque aquela noção tende a atribuir um peso excessivo à dimensão econômica — e agrícola — da reprodução das famílias rurais e do território onde elas se localizam.

Entre as várias motivações para a valorização da atividade agrícola, encontram-se razões derivadas do perfil institucional de quem faz uso da noção. Este é o caso da FAO,<sup>10</sup> que considera as múltiplas funções da agricultura e das terras com vistas a definir políticas de desenvolvimento que assegurem a sustentabilidade da agricultura e do desenvolvimento rural longo prazo. A centralidade conferida à agricultura nos documentos da FAO vem acompanhada de proposições tais como a de sistemas integrados de atividades agrícolas e não agrícolas, ou a de ações que adaptem a oferta de mão-de-obra de origem rural às demandas dos outros setores da economia.

Mais restrita ainda, parece-nos, é a apropriação da noção de multifuncionalidade da agricultura pela OCDE. Os ministros da Agricultura dos países-membro desta organização assim definiram, em 1998, a multifuncionalidade:

- 8 R. S. Maluf, “Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: O caso do Brasil”, *Revista de Economia Política*, São Paulo, 15(1-57), 1995, pp. 134-140.
- 9 C. Laurent, “L'Exploitation agricole au coeur du développement local français et européen”, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, Paris, n. 3, 2000, pp. 427-442.
- 10 FAO, *Tackling-stock of the multifunctional mbaracter of agriculture and land*, “Conference FAO/OAA”, Maastrich, 1999.

Além de sua função primária de ofertar alimentos e fibras, a atividade agrícola pode também moldar a paisagem, prover benefícios ambientais tais como a conservação do solo, o manejo sustentável dos recursos naturais e a preservação da biodiversidade, e contribuir à viabilidade de muitas áreas rurais.<sup>11</sup>

O quadro analítico da multifuncionalidade acordado por estes países considerava em termos dos múltiplos produtos (*multiple outputs*) da agricultura. Dado que a atividade de produção agrícola gera externalidades positivas – sob a forma de produtos não-mercadoria (*non-commodity outputs*) – e externalidades negativas, a questão passa a ser elevar – ou reduzir – o grau de conjunção (*jointness*) entre aquela atividade e suas externalidades positivas – ou negativas – por meio de modificações nas formas de cultivo e nas tecnologias adotadas.

Espera-se que os mercados – mecanismos privados – sejam capazes de prover os produtos não-mercadoria num contexto de reformas políticas e de liberalização comercial. Em face de “falhas de mercado”, porém, haveria de buscar alternativas governamentais ou não-governamentais para o referido provimento, assegurando que essas alternativas não viessem a provocar repercussões indesejadas sobre os mercados – sobre o comércio –, compatibilizando objetivos domésticos e compromissos internacionais. O enfoque econômico estrito manifesta-se no uso de um instrumental analítico no qual as várias funções atribuídas à agricultura – que têm estatuto de bens públicos – são consideradas resultados conjuntos (*joint outputs*) da atividade produtiva para os quais, supostamente, contribuiria uma maior liberalização comercial.<sup>12</sup>

A construção europeia da multifuncionalidade resulta de dois movimentos, a saber, a crítica ao modelo agrícola produtivista – é freqüente ouvir-se a defesa de um “modelo europeu de agricultura” – e o objetivo de harmonizar as legislações agrícolas e de desenvolvimento rural dos diversos países. A política de desenvolvimento rural europeia sofreu importantes modificações aportadas pela adoção, em março de 1999, da chamada Agenda 2000, na qual estão incluídas nova reforma da política agrícola comum e modificações nos fundos estruturais para política regional. Um dos enfoques presentes nos debates sobre a nova orientação da política agrícola

11 OECD. *Multifunctionality: Applying the OECD framework – guiding policy design – main issues for discussion*, Workshop on multifunctionality, Paris, 2001.

12 No documento apresentado pela Noruega à OMC, ao lado da provisão de bens privados – alimentos e fibras, agro-turismo e outros produtos comerciais –, à agricultura associa-se a provisão de um conjunto importante de bens públicos que, além dos citados na definição da OCDE, incluiria ainda a segurança alimentar de longo prazo, a qualidade dos alimentos e parte importante da herança cultural.

Cf. Norway, *Appropriate policy measure combinations to safe-guard non-trade concerns of a multifunctional agriculture: Paper from Norway*, (WTO-AIE/68), Geneva, WTO, 1999.

europeia prega uma orientação mais social e menos produtivista e exportadora, valorizando-se as diversas funções da agricultura – a “multifuncionalidade” – e buscando um novo contrato que regule a destinação de recursos aos agricultores, segundo as funções desempenhadas por eles. O artigo 20 da Agenda 2000 refere-se a uma reforma quantitativa e “possível” da PAC, ao lado da promoção de uma “agricultura multifuncional, durável, competitiva e distribuída por todo o território europeu”, enquanto que o artigo 22 fala em atender ao objetivo de reduzir e estabilizar as despesas agrícolas da União Europeia.

De fato, boa parte dos estudos sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura foram realizados na França, país que mais avançou, também, no reconhecimento da multifuncionalidade pelas políticas públicas com sua nova lei de orientação agrícola de 1999. Ao buscar adaptar as prestações de serviços da agricultura às exigências da sociedade, recorre a um instrumento contratual entre os agricultores e o Estado que é o contrato territorial de exploração – CTE. Suas idéias-chave são: *a.* “processo negociado” entre os poderes públicos e os agricultores nos marcos de um “contrato social” entre os rurais e o conjunto da sociedade, com formas contratuais específicas; *b.* redução das “assimetrias do mercado” e as “externalidades negativas” sobre o ambiente; e *c.* vínculo com um “território”.

Assim, o referencial teórico da multifuncionalidade é fortemente influenciado pelo pensamento francês nas ciências sociais. Para Vermersch, o marco teórico predominante é a sociologia das organizações, embora a modelagem micro se aproxime do instrumental analítico da OCDE.<sup>13</sup> A base empírica é, naturalmente, a experiência e a realidade sócio-econômica francesas. Dialogar com esta realidade é importante, ainda mais quando é possível verificar que a realidade rural francesa antecipa algumas das questões colocadas para o caso brasileiro. Definida genericamente naquele país como “o conjunto das contribuições da agricultura a um desenvolvimento econômico e social considerado na sua unidade”, essa noção tem sido associada à “segurança alimentar – garantia da qualidade e origem dos produtos e manutenção de um potencial produtivo –, aos cuidados com o território – preservação das características paisagísticas e do quadro de vida etc. –, à proteção do meio ambiente, à salvaguarda do capital cultural, à manutenção de um tecido econômico e social rural pela diversificação das atividades – desenvolvimento de novas atividades ligadas à atividade agrícola, tipo agroturismo.<sup>14</sup> Nesses termos, o foco no caráter multifuncional da agricultura vem reforçar a noção de sustentabilidade que deve

13 D. Vermersch, *Multifunctionality: Applying the OECD framework – A review of literature in France*, Paris, OECD, 2001.

14 S. Blanchemanche *et alii*, Multifonctionnalité de l'agriculture et status d'activité, *Economie Rurale*, SFER, n. 260, Paris, 2000, pp. 41-51.

orientar os projetos de desenvolvimento rural. Nota-se, ainda, a inclusão das atividades não agrícolas – pluriatividade – como fontes do atributo da multifuncionalidade. Para Laurent, o reconhecimento da multifuncionalidade está indissociavelmente ligado à pluriatividade, podendo mesmo estimulá-la, e requer o seu reconhecimento administrativo – pela adequação das definições legais e das estatísticas – e cultural – deixar de ser vista como sinal de precariedade.<sup>15</sup>

Segundo Vermersch, predomina na França um enfoque que releva o desenvolvimento social da multifuncionalidade da agricultura baseado em preferências coletivas que se expressam em amplos consensos nacionais, contrariando a abordagem “naturalista” (sic) da multifuncionalidade que estima ser possível, na maioria dos casos, dissociar *a priori* os produtos mercadoria e não-mercadoria da agricultura, de modo a avaliar os meios alternativos mais eficientes de provê-los.<sup>16</sup> O enfoque normativo francês explica a opção daquele país de promover o desempenho das múltiplas funções atribuídas à agricultura via intervenção pública mais do que pela dinâmica dos mercados. As soluções ditas de mercado – como as propugnadas pelo modelo da OCDE – implicam priorizar o provimento privado dos produtos não-mercadoria da agricultura enquanto externalidades a serem internalizadas – nos custos de produção – e referendadas pelo mecanismo de preços. Segundo a autora, esta possibilidade restringe-se aos casos em que há elevada conjunção ou pequeno grau de separação entre os produtos mercadoria e não-mercadoria – externalidades – da atividade agrícola; por exemplo, a presença de resíduos de pesticidas nos cereais é uma “externalidade” inseparável da produção dos mesmos. Esta não separação não se verifica no tocante ao nível de nitrato nos lençóis subterrâneos, resultante da suinocultura intensiva, ou no manejo e preservação da paisagem pela atividade.

Quanto ao argumento que justifica o recente interesse na multifuncionalidade e no fenômeno da conjunção (*jointness*) à renovada importância das economias de escopo na agricultura, em detrimento do padrão anterior fundado nas economias de escala, Vermersch considera-o uma explicação insuficiente, principalmente, porque estas são noções limitadas aos custos privados de produção enquanto que as preocupações atuais incluem os custos sociais, a valorização das amenidades e os danos ambientais associados à atividade produtiva agrícola.



15 C. Laurent, op. cit.

16 D. Vermersch, op. cit.

### Sobre as funções desempenhadas pela agricultura

Há uma literatura antiga, vasta e plena de controvérsias a respeito das funções a serem preenchidas pela agricultura, especialmente, face a exigências do padrão de desenvolvimento urbano-industrial vigente no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Em conhecido ensaio, Castro revisou os debates da época e colocou-se a pergunta se a agricultura estaria cumprindo adequadamente suas funções no desenvolvimento econômico brasileiro no tocante à geração de um crescente excedente de alimentos e matérias-primas, na liberação de mão-de-obra para as atividades urbano-industriais e na criação de um mercado rural de massa.<sup>17</sup> Sua resposta foi que a agricultura cumpria com os “papéis” esperados dela, guardadas as especificidades do caso brasileiro, porém, haveria de a considerar não como elemento passivo mas como tendo exercido importante papel na definição dos parâmetros estruturais aos quais se adaptou a indústria, notadamente, a concentração da renda e da propriedade característica do campo brasileiro.

Como se sabe, naquele período consolidou-se a perspectiva da “modernização da agricultura” – aplicação do funcionalismo clássico nos campos da economia e da sociologia rural – e difundiu-se o pacote tecnológico da revolução verde. Não cabe retomar as críticas ao funcionalismo e, em particular, à teoria da modernização, mas sim atentar para o risco dos enfoques funcionalistas ignorarem as tensões e contradições entre o mundo rural e a sociedade que ele integra e contribui para dar forma. Acrescente-se ao anterior que a excessiva centralidade que estes enfoques conferem à dimensão econômica – quase sempre agrícola – da reprodução da família rural pode se recolocar no caso da multifuncionalidade da agricultura, ofuscando a consideração dos outros aspectos envolvidos nesta reprodução, como apontado mais adiante.

Se o enfoque nas funções da agricultura não é novo, o que muda são as funções valorizadas nos diferentes contextos sócio-históricos. Encontramo-nos, agora, diante de uma ótica – a da multifuncionalidade da agricultura – que se diferencia das anteriores por valorizar as peculiaridades do agrícola e do rural e suas outras contribuições que não apenas a produção de bens privados, além de ela repercutir as críticas às formas predominantes assumidas pela produção agrícola por sua insustentabilidade e pela qualidade duvidosa dos produtos que gera. A noção de multifuncionalidade rompe com o enfoque setorial e amplia o campo das funções sociais atribuídas à agricultura, que deixa de ser entendida apenas como produtora

17 A. B. Castro, “Agricultura e desenvolvimento no Brasil”, in A. B. Castro, *7 ensaios sobre a economia brasileira*, Vol. I, Rio de Janeiro, Forense, 1972, pp. 6-146.

de bens agrícolas. Ela se torna responsável pela conservação dos recursos naturais – água, solos, biodiversidade e outros – e do patrimônio natural – paisagens –, bem como pela qualidade dos alimentos. Além disso, a unidade de produção agrícola pode oferecer novos bens mercantis como é o caso do agroturismo e da prestação de serviços especializados a terceiros. Mencione-se, ainda, a crescente valorização da manufatura de produtos tidos como “caseiros” e artesanais. Os estudos de casos relatados apresentados por Laurent revelam que a agricultura cumpre um importante papel de coesão social, seguramente mais significativo e mais complexo que a própria criação de empregos agrícolas.<sup>18</sup> Na mesma linha, os estudos de Bellon mostram que, numa mesma família, a atividade agrícola pode cumprir funções diferentes para cada integrante.<sup>19</sup> Nesse sentido, a atividade agrícola é frequentemente multifuncional no interior da família, mesmo que uma função permaneça como dominante.

Como se pode notar, a construção da noção de multifuncionalidade da agricultura recolhe contribuições com distintas origens e preocupações, isto é, aportes provenientes de abordagens que procuram responder a questões que vão desde a natureza do processo produtivo agrícola e seus impactos sócio-ambientais até a dinâmica de reprodução das famílias rurais e de ocupação do espaço social agrário. Em termos conceituais, decorre do anterior o desafio colocado para a noção em pauta de unificar estes elementos de modo a oferecer uma nova compreensão sobre a inserção da agricultura e do mundo rural nos processos econômicos, sociais e políticos de médio e longo prazos, isto é, nos processos de desenvolvimento. Vale perguntar-se, seria a noção de multifuncionalidade da agricultura capaz de unificar as diferentes demandas e preocupações em relação ao mundo rural e às unidades familiares que o compõem, numa espécie de nova síntese em substituição ao paradigma que esteve na base da “modernização da agricultura”?

Até o momento, boa parte do desenvolvimento conceitual desta noção na Europa tem se dado “a reboque” da legitimação social das múltiplas funções da agricultura para fins de seu reconhecimento pelas políticas públicas de promoção da agricultura e do desenvolvimento rural, como é o caso da abordagem da OCDE. A “regressão” da agricultura europeia – sobretudo da sua capacidade de gerar empregos – e a intenção de preservar um modelo europeu – principalmente, francês – de agricultura estiveram na origem da valorização das funções não “contabilizadas” – “bens não visíveis” –, objetivo tornado lei e, a partir de então, tema de reflexão acadêmica.

18 C. Laurent *et alii*, “Les différentes formes d'exercice de l'activité agricole des ménages ruraux”, in G. Allaire *et alii* (éd), *Nouvelles fonctions de l'agriculture et de l'espace rural: Enjeux et défis identifiés par la recherche*, Toulouse, Inra, 1996, pp. 261-275.

19 S. Bellon *et alii*, *Analyse des nouvelles formes d'exercice de l'activité agricole, rapport d'étape*, Versailles, Inra, 1995.

Os debates de nossa equipe de pesquisa têm sugerido que a noção de multifuncionalidade seria útil à realidade brasileira na medida em que for considerada como instrumento de análise dos processos sociais agrários que permite enxergar dinâmicas e fatos sociais obscurecidos pela visão que privilegia os processos econômicos, ainda que se concorde que, no Brasil, a promoção da multifuncionalidade teria de ser combinada com o estímulo à produção de alimentos. Assim, a multifuncionalidade permitiria colocar no mesmo quadro analítico diversos elementos e fatos sociais que compõem o universo social do mundo rural, favorecendo a compreensão da inserção de diferentes tipos de famílias rurais nesse universo e, assim, legitimar formas de produção e de fontes de renda que normalmente ficam fora dos quadros analíticos hegemônicos. Parece possível ampliar o âmbito dos aspectos abrangidos pela noção sem “esgarçá-la”, indo mesmo mais longe nesta ampliação do que o permitido pelo conceito de pluriatividade, que se limita ao âmbito dos bens privados, enquanto que a multifuncionalidade engloba a geração de bens públicos. Mais problemática é a aplicação da noção para além das formas de agricultura familiar ou das unidades familiares rurais, formas que melhor expressam, efetiva e potencialmente, o que a noção pretende como objetivo de políticas públicas. Neste sentido, ela não representaria uma mera atualização da antiga ótica das funções da agricultura em geral nos processos sociais e econômicos, desde logo, porque supõe que há formas de agricultura que não são multifuncionais.

É pertinente perguntar-se – como sugerido nos debates relatados em Cirad<sup>20</sup> – por que as sociedades valorizam, segundo as épocas, certas funções da agricultura mais do que outras, que condições favorecem uma ou outra função e como se determina a decisão de valorizá-las, particularmente, no tocante às funções não produtivas da agricultura. Vale dizer, quem define quais funções e em quais espaços de decisão. Este é, sem dúvida, um tema central de pesquisa e reflexão.

Nesta mesma direção – e retomando a questão dos distintos significados da noção nos diversos países –, cabe mencionar a tentativa encontrada em Cirad<sup>21</sup> de sumarizar os contrastes da multifuncionalidade – e dos instrumentos multifuncionais – no Norte e no Sul. Para estes dois grupos de países, a multifuncionalidade da agricultura é, respectivamente: objetivo de política e característica intrínseca do setor; demanda externa ao setor, custeada pelo contribuinte *versus* demanda interna ao setor, repercutindo na relação produtores-consumidores; desempenho de funções não mercantis conjuntas à produção e produção para autoconsumo como

20 Conférence Internationale de l'Agriculture au-delà du Commerce – Cirad, op. cit.

21 Conférence Internationale de l'Agriculture au-delà du Commerce – Cirad, *Quels instruments de valorisation de la multifonctionnalité?*, Paris, Solagral, 2002.

principal função não mercantil; busca da conjunção das múltiplas funções e prevenção de risco pela diversificação das atividades; financiada por instrumentos orçamentários e requerendo instrumentos suplementares de mercado; redefinição das políticas existentes e definição de políticas futuras.



### *Atividades agrícolas e não agrícolas, território e desenvolvimento rural*

Não há como negar que referir-se à multifuncionalidade “da agricultura” implica atribuir papel central à atividade agrícola, em particular à produção agroalimentar, na conformação do rural e na reprodução da ampla maioria das famílias rurais.<sup>22</sup> No caso europeu, vimos que a crítica à visão produtivista é uma das origens da noção de multifuncionalidade da agricultura, numa espécie de “retorno” do produtivismo em direção às preocupações com o meio ambiente, com formas sustentáveis de produção, e com a produção de alimentos de qualidade. Segundo Poirier, houve três mutações fundamentais desde a assinatura do Tratado de Roma, iniciando pela missão de “produzir mais”, seguindo-se a palavra de ordem “produzir menos” e a atual demanda aos agricultores de “produzir melhor”.<sup>23</sup>

Obviamente, a aplicação de uma formulação originariamente europeia ou francesa na realidade brasileira não pode ser mecânica. Desde logo, no Brasil, não está equacionada a questão da produção agroalimentar se, além da disponibilidade física de bens, leva-se em conta os aspectos sócio-econômicos, culturais, espaciais e ambientais envolvidos na produção dos mesmos, ao que se acrescenta a elevada heterogeneidade e desigualdade social que caracteriza o mundo rural brasileiro. Exceto em circunstâncias localizadas, o apoio à uma agricultura multifuncional não se desvincularia do aumento da produção agroalimentar por razões de segurança alimentar – abastecimento interno e autoconsumo<sup>24</sup> – e mesmo de exportação, e

22 O estudo do Cirad *Les agricultures familiales en Amérique Latine face à un monde en mutation – La multifonctionnalité de l'agriculture, une piste de recherche pertinente?* afirma que a atividade central da agricultura familiar é, sempre, a produção, e quando a função produtiva é reduzida, o mesmo se dá com as demais funções.

23 G. Poirier, “Du plan de développement durable au contrat territorial d'exploitation”, *Pour*, n. 164, Paris, dez 1999, pp. 77-82.

24 Como lembra Aumand, trata-se de incluir a produção para auto-consumo como parte das funções não-mercantis da agricultura, nos países em desenvolvimento. Cf. A. Aumand *et alii*, “Changeons de multifonctionnalité”, *Courrier de la Planète*, n. 65, 2001, pp. 48-50.

também como parte do combate à pobreza rural.<sup>25</sup> À rigor, não é possível separar os aspectos da produção e das formas de produzir. Nestes termos, no plano normativo, o enfoque da multifuncionalidade implica valorizar a produção de alimentos sob formas que contemplem várias “funções” – equidade social, diversidade cultural, sustentabilidade etc. –, proposição que não é distinta às habitualmente feitas no Brasil, porém, com conseqüências não triviais em termos dos instrumentos para promovê-la e do tratamento a ser dado aos que não se enquadram na norma.<sup>26</sup> Já no plano conceitual, o enfoque coloca em primeiro plano a caracterização do “agricultor profissional” – que produz alimentos, entre outras atividades –, particularmente no tocante às fontes de sua legitimação social cada vez mais dependente do cumprimento de várias “funções” que não apenas a produtiva.

A orientação de “produzir melhor” nos marcos de uma agricultura multifuncional, no caso brasileiro, corresponde à perspectiva de agregar valor à matéria-prima agrícola pelos próprios agricultores familiares, porém, sem que o incremento de sua renda dependa do aumento proporcional na quantidade produzida de bens primários – como era o caso no produtivismo da chamada Revolução Verde. Essa orientação teria, ademais, que ser capaz de articular-se ao requisito de “produzir mais”, num contexto desejável de superação das atuais restrições de demanda – de acesso aos alimentos – derivadas do elevado grau de iniquidade que marca a sociedade brasileira.

A produção agroalimentar integra a dinâmica de reprodução econômica de unidades familiares rurais caracterizada por um conjunto diversificado de atividades agrícolas e não agrícolas e por relações múltiplas e “situadas” – territorializadas. A noção de multifuncionalidade da agricultura favorece a consideração dos vários aspectos – econômicos, sociais, culturais e ambientais – envolvidos nas atividades rurais agrícolas e não agrícolas, e possibilita uma melhor apreensão da dinâmica de reprodução das unidades econômicas e das famílias rurais nos espaços em que estão localizadas. Vale dizer, favorece a passagem do – desenvolvimento – “agrícola” para o “familiar e rural” olhados desde uma ótica territorializada.

Esta passagem não se faz, contudo, sem algumas ambigüidades presentes no uso da noção, como destacado nos debates entre a equipe da pesquisa. Pergunta-se, de

25 Note-se que, para o Japão e a Coréia do Sul, a segurança alimentar é o objetivo supremo da política agrícola, de tal modo que sua definição sumária e abstrata da multifuncionalidade sugere ser este um objetivo secundário em relação ao primeiro, implicando que o suporte à multifuncionalidade, obrigatoriamente, segue em paralelo e não se dissocia do suporte à produção agrícola.

Cf. T. Korenaga, “L'exception culturelle”, *Courrier de la Planète*, n. 65, 2001, pp. 51-53.

26 J. Rémy, “Les sans-dot de l'agriculture: Faut-il aider les installations sans aide?”, *Economie Rurale*, n. 238, mar-abr 1997, pp. 33-37.



saída, porque um enfoque que recusa a abordagem setorial da agricultura não fala em multifuncionalidade do território ou da área rural ao invés de centrar a análise na multifuncionalidade da agricultura, já que pretende chamar a atenção para as atividades não agrícolas associadas ou não à agricultura propriamente dita. Em algumas regiões, certamente há relações conflituosas entre certos tipos de agricultura – e de agricultores – e atividades como a preservação ambiental e da paisagem e o turismo rural. Sendo a agricultura uma das possíveis atividades exercidas pelas famílias rurais – e se o foco da análise é justamente a família –, não haveria, em princípio, razão para continuar a se referir à multifuncionalidade da agricultura exceto para legitimar a transferência de recursos antes destinados à atividade agrícola para outras finalidades que não a agrícola. Esta parece ser uma ambigüidade inevitável no uso do termo.

A dinâmica sócio-econômica do mundo rural tem revelado uma tendência à pluriatividade das famílias de agricultores, chamando a atenção para novas formas de organização da produção e formas alternativas de vida no campo.<sup>27</sup> A combinação de atividades agrícolas e não agrícolas insere a família rural em diferentes setores, ampliando o seu campo de atuação e de inserção social e econômica. A noção de pluriatividade encontra-se, assim, diretamente associada à de multifuncionalidade, já que atua no sentido de questionar as fronteiras entre os diferentes setores de atividade e de emprego. Ambas, porém, com um olhar centrado no significado econômico tanto das atividades cuja composição e significados diferem nos diversos contextos históricos e espaciais – pluriatividade – como das relações e redes sociais outras que não as econômicas – multifuncionalidade.

A ênfase na capacidade de a agricultura relacionar-se a outros setores que não exclusivamente o da produção de alimentos e de matérias-primas para a agroindústria coloca em questão a própria noção de ruralidade. A multifuncionalidade da agricultura, nesse sentido, contribui para incrementar a comunicação entre universos culturais, sociais e econômicos distintos, tornando mais tênues as fronteiras da ruralidade.<sup>28</sup> A complexidade desse processo exige uma análise mais detalhada que oriente seu foco para os atores sociais, identificando os interesses e as relações de força entre os diferentes grupos que recortam fronteiras numa dada localidade, colaborando para a construção e a redefinição de identidades sociais nos espaços rurais. A noção de ruralidade surge, assim, como tema a ser privilegiado pela pesquisa ao articular a noção de multifuncionalidade da agricultura à elaboração ou redefinição de identidades sociais em territórios delimitados.

27 M. J. Carneiro, "Pluriactivité: L'hétérogénéité cachée", *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales*, 1996; J. G. Silva, *O novo rural brasileiro*, "Coleção Pesquisas", Campinas, Unicamp, 1999.

28 M. J. Carneiro, "Ruralidade: Identidades sociais em construção", *Estudos Sociedade e Agricultura*, 1998.

A elevada heterogeneidade e desigualdade social do mundo rural brasileiro coloca dois outros fatores que interferem no enfoque da multifuncionalidade da agricultura. Primeiro, persistem importantes restrições no acesso à terra, que repercutem no acesso aos recursos produtivos em geral e no padrão de uso dos recursos naturais. Contudo, em lugar de pré-requisito, as políticas de enfrentamento de questões como a da reforma agrária, da regularização fundiária, das leis de arrendamento e dos procedimentos sucessórios, podem ser formuladas com a perspectiva de explorar suas contribuições para o desenvolvimento de uma agricultura multifuncional. Segundo, há várias carências na institucionalização do estatuto profissional do agricultor nos aspectos trabalhistas, fiscais e previdenciários, muitas delas fontes elementares de injustiça social no campo. Neste ponto, a adoção do enfoque da multifuncionalidade viria a acrescentar novos elementos a um debate recente mas já bastante intenso no Brasil, sobre o estatuto do agricultor e sobre a própria definição da agricultura familiar.<sup>29</sup>

Segundo Laurent,<sup>30</sup> a crise econômica e social das últimas décadas mudou profundamente o referencial de desenvolvimento agrícola definido como prioritário pelas principais organizações profissionais do setor na Europa, com o questionamento dos mecanismos que favorecem as unidades de produção agrícola que adotam as normas do modelo de agricultura profissional fundada no produtivismo. Contudo, o fim da padronização das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural não afeta de forma drástica a agricultura, que demonstra uma grande capacidade de absorver outras formas de organização produtiva que se distanciam daquele modelo. A noção da agricultura profissional está diretamente associada à exclusividade da atividade agrícola e ao produtivismo, ambos critérios responsáveis pela exclusão de grande parte da população agrícola dos projetos de estímulo à agricultura familiar tanto na França como no Brasil.<sup>31</sup> Se esses critérios foram recentemente revistos na França, aqui ainda são elementos definidores da categoria de agricultor familiar e como selecionador do público beneficiário das políticas públi-

29 M. J. Carneiro, "Pluriactivité...", op. cit.

Na experiência francesa, a materialização da noção de multifuncionalidade enfrenta desafios por sua ligação "indissociável" com a pluriatividade, impondo o reconhecimento administrativo e cultural desta última, e repercutindo igualmente na noção de exploração agrícola em suas dimensões simbólica, econômica e jurídica.

Cf. Blanchemanche *et alii*, op. cit.; C. Laurent e J. Rémy, "L'exploration agricole en perspective", *Courrier de l'environnement de l'inra*, n. 41, out 2000, pp. 5-23.

30 C. Laurent, "L'agriculture et son territoire dans la crise", Paris, Paris VII, 1992, thèse de doctorat, mimeo.

31 P. Alphadéry *et alii*, *Les champs du départ. Une France rurale sans paysans?*, Paris, La Découverte, 1989.

cas, como no Pronaf, o que tem conseqüências negativas na democratização da aplicação desses recursos.<sup>32</sup>

O enfoque da multifuncionalidade traz elementos importantes para o tema da segurança alimentar e em sua relação com o desenvolvimento rural.<sup>33</sup> Entre as várias funções atribuídas à agricultura – atividade nuclear e referência principal das demais – figura a segurança alimentar incluída no campo dos bens públicos – junto com biodiversidade, paisagem natural e herança cultural, entre outros – e não apenas como bem privado, como há muito demandado por analistas.

Ainda na perspectiva de bem público, destaca-se a importância da atividade agrícola na manutenção do tecido social local, mediada por herança cultural. Essa é uma direção que permite pensar no papel que populações camponesas locais podem ter nas soluções focadas no âmbito da relação homem-meio ambiente, com base em um saber ambiental ancorado na *experiência*.<sup>34</sup> Além disto, em termos de sustentabilidade sócio-econômica e cultural, abre-se a possibilidade da manutenção do tecido social rural pela diversificação de atividades desde o extrativismo e a transformação de produtos nativos, passando pela criação de espécies animais, até o agroturismo.

A noção de multifuncionalidade estabelece uma ponte entre a atividade agrícola e o território, ao levar em conta a articulação da agricultura com o desenvolvimento local – relações dos agricultores com outros atores locais – e seu papel na manutenção do emprego nas zonas rurais.<sup>35</sup> Em geral, a diversidade de mecanismos que o setor agrícola oferece ao desenvolvimento dos territórios rurais, principalmente com a instalação de novas unidades produtivas, permanece pouco estudada.<sup>36</sup> As

32 M. J. Carneiro, op. cit.

33 R. S. Maluf, "Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar", in S. Leite (org), *Políticas públicas e agricultura: Estado e desenvolvimento rural no Brasil do final do século XX*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2001.

34 M. D. C. Moraes, "Memórias de um sertão desencantado (modernização agrícola, narrativas e atores sociais nos cerrados do sudoeste piauiense)", Campinas, Unicamp, 2000, tese doutorado, mimeo.

35 R. S. Maluf, *Produtos agroalimentares, agricultura multifuncional e desenvolvimento territorial no Brasil*, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, 2002.

Como já foi destacado, a deslocalização da produção causa externalidades negativas, dado que a agricultura é intrinsecamente dependente de um território e que o mercado não é capaz de regular os bens não mercantis (*biens non-marchands*) que caracterizam as funções sociais e ecológicas, cuja promoção requer processos negociados e contratuais.

Cf. Conférence Internationale de l'Agriculture au-delà du Commerce – Cirad, *Les agricultures familiales en Amérique Latine*, op. cit.

36 A. A. Cazella e B. Roux, "Agribusiness em questão: a emergência da agricultura multifuncional", *Estudos Sociedade e Agricultura*, 1999, pp. 46-69; A. A. Cazella, "Développement local et

novas funções da agricultura e do espaço rural têm sido tema de trabalho de um número crescente de pesquisas em diversas partes do mundo e também no Brasil, porém, carecendo de abordagem articuladora como a que se pretende desenvolver pela exploração do enfoque da multifuncionalidade. A experiência européia mostra que a crise econômica tornou os territórios locais verdadeiros espaços de regulação que conduzem à regulamentação das mudanças através da legislação e de acordos entre os diferentes atores sociais.<sup>37</sup> O Brasil tem caminhado nesta mesma direção, principalmente nas proposições relativas às políticas de desenvolvimento rural.<sup>38</sup>

A agricultura orgânica é outro importante campo de reflexão sobre a noção de multifuncionalidade e sua aplicação no Brasil. O chamado "movimento de agricultura alternativa", que tem a autonomia do agricultor como principal "idéia-força" e inclui as diversas correntes da produção orgânica, veicula, desde o final dos anos 1970, a idéia de que a função da agricultura não se limita ao aspecto econômico da produção de alimentos e matérias-primas, contribuindo para um melhor equilíbrio social – ao servir de instrumento de fortalecimento da "pequena propriedade", e não de sua exclusão –, territorial – ao favorecer a diminuição do êxodo rural – e ambiental – pelo não uso de insumos químicos de síntese.<sup>39</sup> A ampliação desse movimento, assim como o acúmulo de experiências bem sucedidas que dele decorrem e a incorporação de suas propostas às reivindicações das principais correntes dos movimentos sociais ligados à agricultura não foram, no entanto, suficientes para que as políticas públicas brasileiras estimulassem, com subsídios e apoio técnico, a agricultura orgânica.<sup>40</sup>

Os responsáveis, no Brasil, pelas políticas para o agrícola e o rural têm preferido "transferir" – em especial da França – exclusivamente os instrumentos de normatização e de certificação dos produtos orgânicos, numa visão centrada no mercado. As dificuldades e reações das organizações ligadas à agricultura familiar e à produção orgânica, no Sul do Brasil, frente a este quadro indicam ser interessante verificar

agriculture familiale : Les enjeux territoriaux dans le département de l'Aude (France)", Tours, Université François Rabelais, 2000, thèse de doctorat, mimeo.

37 G. Allaire, "De la productivité à la qualité, transformation des conventions et régulations dans l'agriculture et l'agro-alimentaire", in G. Allaire e R. Boyer (eds), *La grande transformation de l'agriculture*, Paris, Inra/Economica, 1995, pp. 381-410.

38 J. E. Veiga et alii, *O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento*, "Série Textos para Discussão, 1", Brasília, MDA/Nead, 2001.

39 V. Pelaez e W. Schmidt, "La diffusion des OGM au Brésil: Impositions et résistances", *Economies et Sociétés*, "Série Développement, croissance et progrès", Vol. 34 n. 2, 2001, pp. 115-132.

40 W. Schmidt e V. Turnes, "Desenvolvimento local em espaços rurais; a construção de um "território" nas encostas da Serra Geral, em Santa Catarina", in M. I. Paulilo e W. Schmidt (orgs), *Agricultura e ruralidade em Santa Catarina*, Florianópolis, EdUFSC, 2001.

o caráter excludente que podem ter estes instrumentos e seus impactos sobre a multifuncionalidade da agricultura.<sup>41</sup> A análise deste processo contribuirá para a reflexão sobre a percepção que têm os atores sociais no Brasil da “extensão” – nos sentidos de amplitude e de transferência – da noção de multifuncionalidade.

Por fim, a incorporação da noção de multifuncionalidade da agricultura no âmbito das políticas públicas implica o redimensionamento do significado do desenvolvimento rural e de seu papel na compreensão da dinâmica regional, da noção de território e da agricultura familiar. Neste particular, importa observar as interfaces entre agricultura familiar, reforma agrária, e desenvolvimento econômico e social. A opção por potencializar os assentamentos rurais e a produção familiar no ambiente agrário brasileiro, incluindo o redesenho dos respectivos instrumentos de apoio e de intervenção, define uma estratégia de desenvolvimento cujo êxito estará intrinsecamente ligado às capacidades inovadoras desencadeadas por estes processos. Algumas dessas questões têm sido pensadas no exame das possibilidades de determinadas regiões brasileiras que são objeto de intervenções de programas específicos, notadamente, através da constituição dos assentamentos rurais. A definição de formatos e estratégias envolvendo os projetos de assentamentos, a agricultura familiar e o espaço local-regional convergem para a problematização proposta pela noção de multifuncionalidade da agricultura.



### *O financiamento da multifuncionalidade, Estado e mercado*

Abordarei, agora, a questão relativa ao financiamento dos objetivos pretendidos pelo enfoque da multifuncionalidade da agricultura, em termos dos mecanismos e instrumentos de políticas públicas correspondentes. A principal questão desta seção refere-se à capacidade dos mercados assegurarem a reprodução da pequena produção familiar e, especialmente, de proverem os bens públicos que se pretende sejam gerados por uma agricultura multifuncional, o que remete ao papel do Estado.

Tanto o financiamento por mecanismos de mercado como as transferências de renda com base em fundos orçamentários públicos defrontam-se com restrições importantes. Na alternativa “via mercado”, em que a promoção de uma agricultura multifuncional depende de os pequenos produtores serem adequadamente remunerados por suas atividades produtivas, colocam-se os já mencionados constrangi-

mentos de renda que limitam a demanda doméstica em termos do volume e do nível dos preços recebidos pelos agricultores, num contexto de abertura comercial.<sup>42</sup> O financiamento “via mercado” dos pequenos produtores nos países do Terceiro Mundo constitui mecanismo tão mais necessário quanto maiores forem as restrições orçamentárias para a adoção de programas públicos de transferência de renda por instrumentos análogos aos adotados pelos países do chamado Primeiro Mundo. Esta última alternativa defronta-se com as costumeiras restrições fiscais, agravadas pela contenção de gastos requerida pelos planos de ajuste estrutural impostos aos países do Terceiro Mundo em geral.

No marco analítico utilizado pela OCDE, esta questão aparece sob o enfoque da avaliação dos distintos custos de transação envolvidos no provimento não-governamental ou governamental das múltiplas funções da agricultura.<sup>43</sup> O provimento não-governamental, isto é, pelos produtores individualmente ou em associação, esbarra nos custos de transação para a criação de mercados para produtos não-mercadorias caracterizados como externalidades ou bens públicos – por exemplo, preservação da biodiversidade e promoção da segurança alimentar –, para a participação em “clubes” ou em esquemas voluntários de provimento – reunir informações sobre como proceder, criar relações de confiança entre os agricultores e os não agricultores numa comunidade –, entre outros. Já o provimento governamental incorreria em custos de transação para a formulação, implementação e monitoramento das políticas, que são mais complexos no caso do pagamento direto aos agricultores em relação ao instrumento tradicional dos subsídios aos preços domésticos via proteção tarifária.<sup>44</sup> Os países em desenvolvimento se defrontariam com custos de transação maiores por suas deficiências no tocante aos direitos de propriedade, à infraestrutura de comunicação etc.

42 Nos países avançados, a eventual elevação dos preços domésticos como resultado da proteção do mercado contra as importações gera um conflito menos intenso entre produtores e consumidores por serem menores tanto o peso das matérias primas no valor final dos produtos como o peso dos gastos com alimentação na despesa total das famílias.

43 OECD, *Transaction costs and multifunctionality – Main issues*, “Workshop on multifunctionality”, Paris, 2001.

44 Aumand propõe uma formulação alternativa à da OCDE, segundo a qual o conjunto dos ganhos ligados à intervenção deve ser superior às perdas que gera – inclusive para terceiros países. Quando a conjunção entre um produto agrícola e um bem público é forte – não se pode produzir um sem o outro, ou é maior o custo de produzi-los separadamente –, quando os bens públicos associados ao produto agrícola são numerosos e quando os contribuintes consentem pagar, é mais vantajoso apoiar a produção de um produto agrícola que remunerar de modo focalizado cada um dos bens públicos.

Cf. A. Aumand *et alii*, op. cit.

41 W. Schmidt, “Agricultura orgânica; entre ética e mercado?”, *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, Porto Alegre, Vol. 1, n. 5, jan-mar 2001, pp. 62-73.

Sustentou-se em outro texto que as políticas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura multifuncional requerem a ultrapassagem do padrão tradicional das políticas agrícolas de preços e de crédito baseadas nos produtos, ainda que elas incluam condições diferenciadas segundo uma estratificação dos produtores pela renda do estabelecimento.<sup>45</sup> A sugestão é mesclar o critério “produto”, que fragmenta a unidade familiar rural, com o do “tipo de produtor”, de modo a ter em conta a natureza e a composição diversificada das atividades da agricultura familiar. Vale dizer, é preciso considerar a unidade familiar no seu conjunto e não apenas os produtos agrícolas dela resultantes – limite ainda presente nas linhas do Pronaf –, bem como sua inserção num território determinado para o que pode contribuir a noção de multifuncionalidade da agricultura. Nestes termos, a combinação do mecanismo de financiamento via mercado, centrado nos produtos, com o das transferências orçamentárias, focalizado na unidade familiar em suas múltiplas atividades e “funções”, parece constituir a melhor alternativa, como, aliás, já fazem as políticas agrícolas e de desenvolvimento rural dos Estados Unidos e da União Européia.<sup>46</sup>

Salta à vista a contraposição entre esta alternativa e os enfoques liberais para os quais o critério absoluto de aceitabilidade de uma política pública consiste em não provocar distorções no comércio, num contexto em que as escolhas de políticas e instrumentos não é uma atitude de exclusiva determinação do país em questão, em razão dos compromissos comerciais internacionais abordados na primeira seção deste texto. Ainda que sem adotar a ótica liberal, nota-se uma interdependência entre as trajetórias e as opções dos países avançados e do Terceiro Mundo no financiamento dos aspectos não comerciais da agricultura e da multifuncionalidade, dado que os subsídios concedidos pelos primeiros aos seus produtores afetam os preços – domésticos e internacionais – dos produtos, e que a proteção a estes agricultores determinam o acesso aos seus mercados.<sup>47</sup>

45 G. Delgado e R. S. Maluf, *Comércio e desenvolvimento no acordo sobre agricultura da OMC: O Brasil e a proposta de uma caixa de desenvolvimento*, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ – Action Aid, 2002.

46 Como já referido para o caso francês, não há que exagerar a importância dos novos instrumentos no conjunto da PAC. Segundo Gatto, o caso italiano mostra que a maioria dos recursos da PAC pós-reformas dirige-se para a modernização das estruturas de produção – cujo alvo é o setor agrícola – e para proteger e melhorar o ambiente – cujas medidas agroambientais também focalizam o setor agrícola, mesmo que indiretamente. As que refletem mais propriamente as considerações não comerciais e o modelo europeu de agricultura recebem a menor parcela dos recursos, incluindo-se aquelas mais inovadoras voltadas para os territórios e não para a agricultura. Cf. E. Gatto *et alii*, *The consistency or rural development policies with the position of European Union on NTC's*, International Conference “Agriculture Beyond Trade”, Paris, Solagal, 2002.

47 Por exemplo, a Noruega destaca-se entre os países do Norte por defender, explicitamente, que a redução dos subsídios às exportações seja gradual e equilibrada com a consideração dos

A orientação predominante no âmbito da OMC, embora nem sempre se reflita na prática dos países-membro, é caminhar em direção de desvincular (*decoupling*) o apoio aos produtores dos volumes por eles produzidos, desvinculação que, como lembra Mahé,<sup>48</sup> não é nem suficiente nem necessária, como o comprovam os casos em que se busca a extensificação da produção como forma de manutenção ou preservação do espaço e do ambiente.<sup>49</sup>

Por último, vejamos a questão dos instrumentos de política pública adequados para os objetivos da multifuncionalidade, destacando os temas das instâncias de deliberação da política e da participação social.<sup>50</sup> Na construção européia da multifuncionalidade, o reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura pretende levar a uma política pública que adapta as “prestações de serviços” – funções – da agricultura às exigências da sociedade. Como mencionado em seção anterior, o caso mais desenvolvido é o francês que pretende refundar o “contrato social” entre os agricultores e o conjunto da sociedade, com base num “processo negociado” e em instrumentos contratuais entre os agricultores e o Estado.<sup>51</sup> Embora ainda bastante limitada em termos do volume de recursos comparativamente aos subsídios concedidos pela política agrícola convencional – PAC, esta pretensão assumiu a forma de contratos territoriais de exploração – CTE que tornam explícita a ligação a um “território”, com uma importante participação dos atores e instâncias locais na definição das estratégias e dos encargos (*cahiers des charges*) a serem assumidos

---

aspectos não comerciais da agricultura, e também que seja limitada a redução tarifária nos produtos-chave para um país.

48 L.-P. Mahé, “Le grand ménage européen”, *Courrier de la Planète*, n. 65, 2001, pp. 44-47.

49 L.-P. Mahé (idem) sugere a necessidade de arbitrar entre protecionismo e objetivos legítimos de política agrícola, preconizando uma ajuda desvinculada – exceto aquelas com critérios de extensificação – e baseada em serviços ambientais observáveis – certificáveis –, que permitiria enfraquecer as posições americanas e as do Grupo de Cairns desde que a Europa a fizesse acompanhar da eliminação de todas as formas de subvenção das exportações.

50 Para alguns analistas, a noção de multifuncionalidade adquire seu verdadeiro significado quando é instrumentalizada, destacando-se o reforço das capacidades dos atores sociais. Trata-se de um meio político que favorece a negociação de novos compromissos e que confere ao Estado o papel de regulação na redistribuição dos recursos e na arbitragem das novas demandas. Cf. Conférence Internationale de l'Agriculture au-delà du Commerce – Cirad, *Les agricultures familiales en Amérique Latine face à un monde en mutation*, op. cit.

51 Nos termos de Vermeersch – que recorre ao instrumental analítico da economia neoinstitucional –, os bens públicos resultantes da multifuncionalidade da agricultura dependem de produção coletiva – assim como a poluição e os efeitos danosos –, podendo haver “caronas” – contribuem insuficientemente –, levando à proposta de contratos coletivos ou de obrigações individuais enquadradas em ações coletivas – já que um tratamento individual implicaria custos de transação proibitivos.

pelos agricultores beneficiários para fazerem jus às remunerações correspondentes.<sup>52</sup> Não se pode menosprezar o papel lá desempenhado pela capacitação dos agricultores prévia – e não apenas posterior – à concessão do benefício, carência facilmente constatável na experiência brasileira.

Entre as evidentes vantagens deste tipo de política de apoio à agricultura familiar, encontra-se a possibilidade de tornar o uso dos recursos públicos mais transparente visando a objetivos construídos socialmente. A se destacar também o propósito de considerar a unidade familiar no seu todo – em lugar do apoio por produto – como é próprio do enfoque da multifuncionalidade, ainda que isto não se faça sem dificuldades, e de “situá-la” num território ou espaço social definido. O estímulo à formulação local de políticas de desenvolvimento e à criação de instâncias locais de concertação é um procedimento meritório em si mesmo que, especificamente, contribui para que a proximidade física gere sinergias sociais e econômicas, como em relação aos circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos.<sup>53</sup> Por último – mas não menos importante –, esse enfoque permite visualizar, de forma positiva, os benefícios a serem custeados pela sociedade e propiciados pelas famílias rurais beneficiárias dos programas de apoio, em complementação – talvez, em substituição – ao enfoque pela negação dos custos sociais e ambientais do êxodo rural e da agricultura especializada e intensiva.

A aplicação de semelhante enfoque no Brasil defrontar-se-ia com uma certa debilidade na organização social e com uma experiência ainda incipiente de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento em âmbito local ou regional. Houve progressos nesta direção, com a constituição dos conselhos municipais de desenvolvimento rural, sob estímulo do Pronaf, ainda que em sua maioria dediquem grande parte da energia à elaboração de projetos nos moldes definidos pelos programas existentes. Diga-se, a bem da verdade, que a própria experiência francesa de implementação dos CTE tem se caracterizado por tensões entre as orientações gerais da política e as demandas locais – entre a multifuncionalidade e os CTE “institucionais” e os que expressariam uma “construção social” – muitas vezes prevalecendo as primeiras. É também importante a relativização do enfoque territorial da polí-

52 Cabe registrar a importância desta representação ser ampla a ponto de incorporar as entidades ambientalistas e os usuários dos eventuais benefícios da multifuncionalidade, entre os quais, os consumidores.

53 Como destacado, abrem-se novos espaços de negociação e emergem instituições sociais de concertação e de negociação territorial, favorecendo a gestão coletiva de certos bens e serviços – reforma agrária, recursos florestais etc. Cf. Conférence Internationale de l'Agriculture au-delà du Commerce – Cirad, *Les agricultures familiales en Amérique Latine face à un monde en mutation...*, op. cit.

tica francesa pela utilização do instrumento para atender as necessidades de reorganização das cadeias produtivas.

Menos evidente é a possibilidade de juntar os principais instrumentos de apoio às unidades familiares existentes sob a forma de diversos programas – produtivos, ambientais etc. – e linhas de crédito, como exigiria o caráter pluridimensional da noção de multifuncionalidade da agricultura e o seu foco na unidade familiar. Este procedimento também traria vantagens para a gestão das políticas públicas ao lhe conferir maior racionalidade e ao potencializar o uso dos recursos ao fazer convergir as ações hoje fragmentadas. A experiência francesa ainda não foi além da junção num mesmo contrato de medidas ambientais preexistentes com o apoio a atividades produtivas que gerem emprego e renda. Neste ponto, são incipientes os esforços do Pronaf em sua tentativa de articulação dos diferentes instrumentos-diretos e indiretos de apoio à agricultura familiar. Um segmento onde o instrumento da contratualização teria aplicação imediata e bastante adequada seria nos programas de reforma agrária, pela própria natureza dos processos de assentamento das famílias e dos tipos de apoio recebidos, sobretudo quando da sua instalação e desenvolvimento inicial.<sup>54</sup>



### Considerações finais

#### *A pesquisa sobre a multifuncionalidade*<sup>55</sup>

A pesquisa sobre a noção de multifuncionalidade da agricultura deve ter a perspectiva de verificar, desde uma ótica multidisciplinar, como esta noção contribui para a compreensão de processos sociais, econômicos e culturais em curso no Brasil. Mais especificamente, duas perguntas principais se colocam: como se expressa a dimensão multifuncional da agricultura familiar nas diferentes regiões do

54 A proposição de instituir contratos territoriais de desenvolvimento, aparentemente semelhante à formulação francesa, está voltada para uma dimensão distinta – promover uma estratégia regional de desenvolvimento – e não estabelece uma relação explícita ou obrigatória com a trajetória das unidades rurais que compõem a região, como pretendem o enfoque da multifuncionalidade e o instrumento do CTE. Invertendo os termos, haveria de estabelecer as relações entre os rumos que se pretende para as unidades familiares rurais – promovendo outras funções que não a oferta de bens mercantis – e as trajetórias das regiões em que elas se inserem que condicionam a efetividade dos contratos com o agricultores. J. E. Veiga *et alii*, op. cit.

55 Esta seção vale-se das contribuições recebidas durante o I Seminário de pesquisa, em abril de 2002, tanto dos membros da equipe do projeto como dos seguintes colaboradores convidados: Ana M. Galano, Bernard Roux, Guilherme Delgado, Jacques Rémy, Jean-Philippe Tonneau, Júlia Ghivant, Pascal Byé, René Carvalho, Sérgio Leite e Sérgio Schneider.

país? e em que medida o conceito de multifuncionalidade da agricultura pode contribuir para o processo de legitimação e reconhecimento da agricultura familiar no Brasil?

No projeto de pesquisa que deu origem ao presente texto, a noção de multifuncionalidade da agricultura é tomada como “novo olhar” sobre a agricultura familiar, que permite analisar a interação entre famílias e territórios na dinâmica de reprodução social, considerando os “modos de vida” das famílias rurais em sua integridade e não apenas suas funções econômicas, e também a provisão de bens públicos por parte destes agricultores relacionados com o meio ambiente, com a segurança alimentar e com o patrimônio cultural. Este enfoque está marcado por uma tensão – positiva – entre o normativo e o analítico-conceitual, que é parte da própria noção de multifuncionalidade.

Alguns elementos dos referidos processos interessam mais de perto ao projeto. São eles: a multifuncionalidade na agricultura familiar e as dinâmicas de desenvolvimento rural; a pluriatividade das famílias de agricultores e a construção de novas ruralidades e identidades sociais; as diversas formas de agricultura familiar e a sustentabilidade; os novos desafios para a pesquisa agropecuária e a extensão rural; as formas de participação dos atores locais na formulação e gestão das políticas; os papéis desempenhados pela agricultura familiar na “instalação” de jovens agricultores; o campo das funções sociais atribuídas à agricultura familiar, tais como a conservação dos recursos e do patrimônio naturais; qualidade dos alimentos; herança cultural; produção de novos bens mercantis.

A operacionalização da noção de multifuncionalidade da agricultura dá-se em três níveis de análise, que são o dos agricultores, o do território e o da sociedade em seu conjunto. O projeto em curso trabalha, prioritariamente, os dois primeiros níveis de análise, de modo que sua metodologia centra-se nas famílias rurais e nos territórios. Em lugar da agricultura *stricto sensu*, a unidade de observação elementar passa a ser a família rural, aqui definida como aquela que se reproduz em regime de economia familiar e que desenvolve qualquer processo biológico sobre um pedaço de terra. Essas famílias são consideradas como unidades sociais, e não apenas como unidades produtivas, “situadas” num território com determinadas características sócio-econômicas, culturais e ambientais. O universo da pesquisa é constituído por uma unidade sócio-espacial – localidade, bairro, assentamento, comunidade, vilarejo, arraial etc. – à qual as famílias selecionadas para serem entrevistadas consideram-se pertencentes. A delimitação espacial do universo da pesquisa de campo é, portanto, flexível e reflete as peculiaridades de cada caso.

A contextualização dos territórios tomados como estudos de caso deve identificar as dinâmicas ou processos econômicos e sociais que conferem – ou não – legitimação à agricultura familiar multifuncional, e se eles contribuem para a multifuncionalidade da agricultura – ou a obstaculizam – ou o desenvolvimento de

uma agricultura familiar propícia à multifuncionalidade, oferecendo a possibilidade de ações e de políticas públicas neste sentido. Apesar de o segmento da agricultura denominado patronal não ser objeto da pesquisa, ele é contemplado na referida contextualização na medida de suas implicações para a dinâmica de reprodução da agricultura familiar nas regiões consideradas.

A pesquisa de campo junto às famílias rurais – ao colocar questões comuns para todas elas independente de suas particularidades sócio-espaciais – permite avaliar se a noção de multifuncionalidade da agricultura dá conta das diferentes realidades do país ou, desde outro ângulo, aponta as formas específicas de expressão da multifuncionalidade. Há de verificar, ainda, o que pensam os agricultores sobre a multifuncionalidade da agricultura ou como reconhecem sua contribuição para o desenvolvimento de uma agricultura multifuncional. É preciso fazer aparecer não apenas o ponto de vista dos agricultores, como também a idéia de construção social da – ou subjacente à – multifuncionalidade. A diferenciação dos agricultores familiares em seu desejo de multifuncionalidade decorre da diversidade de sentidos da própria noção de agricultura familiar e da multifuncionalidade para cada um destes agricultores.

Por fim, para considerar o papel das diversas formas de exercício da atividade agrícola no processo de coesão econômica e social das zonas rurais e na instalação ou na manutenção de famílias no campo, recorre-se a dois recursos metodológicos associados: a construção de novos objetos de observação que renovem as categorias utilizadas até então para descrever a agricultura, e a execução de estudos de casos em regiões de contrastes acentuados. Este procedimento implica, por um lado, identificar e entrevistar o conjunto de famílias que praticam uma atividade agrícola num dado universo de pesquisa, independentemente do estatuto sócio-profissional que lhes é atribuído. Essa opção metodológica, na maioria das vezes, conduz a certas divergências em relação aos dados estatísticos oficiais, uma vez que inclui as situações que normalmente não se enquadram no modelo de estabelecimento agrícola concebido pelos serviços públicos. Permite, também, ter em conta as diferentes participações da agricultura na reprodução econômica das famílias rurais – em relação às demais atividades e rendas não agrícolas – assim como sua relação com a dinâmica social destas famílias.

Por outro lado, faz-se necessário o estudo de zonas rurais com características sócio-econômicas e geográficas distintas, de modo a considerar a diversidade das situações regionais, evitar a preferência por regiões onde o dinamismo das famílias de agricultores é notório, e associar ou comparar as distintas formas de expressão da multifuncionalidade agrícola segundo as especificidades sócio-econômicas de cada região. Por se tratar de regiões muito diferenciadas entre si, é possível abordar dinâmicas que incorporam o esvaziamento da atividade agrícola, a diferenciação da produção mercantil familiar, a reprodução em condições de subsistência e o assen-

tamento de famílias rurais. A propósito, o grande contingente de agricultores de subsistência que integra a agricultura familiar no Brasil implica atribuir um destaque especial aos temas da ocupação, da produção e dos rendimentos, com a perspectiva de avaliar a contribuição do enfoque da multifuncionalidade para a reversão desta realidade.



## Parte 6

### Modelos institucionais de CT&I e assistência técnica-extensão rural