

Osmar Tomaz de Souza<sup>1</sup>  
Izete Pengo Bagolin<sup>2</sup>  
Hieda Maria Pagliosa Corona<sup>3</sup>

*A publicização\* do campo: políticas agrícolas e de desenvolvimento frente às múltiplas funções do espaço rural*

## **Introdução**

O espaço rural brasileiro, de forma semelhante ao de outros países, passou por mudanças estruturais nas últimas quatro décadas, especialmente na modernização da base técnica e produtiva agrícola. As mudanças mais expressivas estão ligadas, de um lado, ao perfil da produção (tipo de produtos) e, de outro, ao tipo de insumos e equipamentos utilizados na produção. É de razoável consenso que o elemento mais importante na alavancagem daquele

---

\* Expressão inspirada nas análises de Perrier-Cornet (2002) sobre o rural francês.

<sup>1</sup> Professor da FACE e do Programa de pós-graduação em economia da PUCRS – PPGE/PUCRS. E-mail: osmar.souza@pucrs.br.

<sup>2</sup> Professora da FACE e do Programa de pós-graduação em economia da PUCRS (PPGE/PUCRS). E-mail: izete.bagolin@pucrs.br.

<sup>3</sup> Professora da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR - Pato Branco-PR). E-mail: hiedacorona@uol.com.br.

processo de mudanças foi o aparato de políticas públicas colocado em ação a partir da segunda metade da década de 1960.

Tais políticas públicas, identificadas como o “pacote de modernização” da agricultura brasileira, guardavam estreita sintonia com o paradigma produtivista que orientou igualmente a modernização de grande parte das agriculturas de outros países. O aumento da produção estava na essência desse paradigma e é difícil negar que ele alcançou um sucesso relativamente importante no contexto em que se inseria. Ou seja, em comparação à realidade da agricultura brasileira dos anos 1960, o aumento da produção, da produtividade e dos excedentes exportáveis alcançado a partir das políticas de modernização foi expressivo.

Mesmo sendo alvo de críticas ainda durante o seu período de atuação (em particular entre décadas de 1970 e de 1990) por não contemplar o conjunto da agricultura brasileira e por fomentar um processo de exclusão do (e no) campo, é a partir da última década do século XX que as políticas agrícolas vão ser mais incisivamente colocadas em xeque. Desta feita, as críticas vão extrapolar os aspectos de concentração e exclusão, para inserir no debate vários elementos novos ligados ao agrícola e ao rural brasileiro. Entre estes elementos, merecem destaque aqueles que tratam do agrícola e do rural como produtores de múltiplos bens e serviços ou, em síntese, da sua multifuncionalidade.

O tema da multifuncionalidade da agricultura e do rural é originário, sobretudo, dos movimentos de questionamento dos subsídios e das tentativas de ajustes na Política Agrícola Comum (PAC) europeia a partir da década de

1990. A ele estão relacionados aspectos como a proteção ambiental e a preservação do patrimônio sociocultural ligados à atividade agropecuária e aos espaços rurais.

O objetivo deste trabalho é apresentar reflexões acerca dos embates atuais no campo das políticas de desenvolvimento rural, o que é feito a partir de pesquisas realizadas no espaço rural da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), Paraná. Desde 2002, este meio rural vem sendo objeto de estudo do grupo de pesquisas “Dinâmicas Rurais, Agricultura e Sustentabilidade” ligado ao Programa de doutorado em meio ambiente e desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná (UFPR), grupo este que engloba pesquisadores de diversas universidades brasileiras e do exterior.

Destaque-se que a RMC possui a maior área rural dentre as regiões metropolitanas do país, ocupando 2/3 de sua área total de 15,5 mil km<sup>2</sup>. Sua população total é de 2,7 milhões de habitantes, distribuída em 26 municípios e, segundo IBGE (2000), 8,8% da população regional é rural. Mesmo assim, em vários municípios da região, a população rural supera os 80%. Existem na RMC quase 30 mil estabelecimentos agropecuários, dos quais 84% possuem área inferior a 25 hectares, e a produção agropecuária regional responde pela maior parte da produção estadual de olerícolas, além de parte significativa da produção de frutas e aves (SOUZA, 2006).

Por se tratar de um espaço bastante heterogêneo nos aspectos socioeconômicos, geofísicos e ambientais, esse rural metropolitano é capaz de ilustrar o eixo das discussões aqui apresentadas. Por isso, mesmo privilegiando discussões teóricas mais gerais, é ele que serve de referência objetiva para grande parte das reflexões apresentadas neste trabalho, que está dividido em cinco

partes, incluindo esta introdução. Na segunda seção, são apresentadas algumas inferências a partir do estudo do rural da RMC. Ali são discutidos: a) a mudança no olhar da sociedade sobre o rural; b) os impactos desta mudança na produção e na reprodução dos agricultores; e c) as implicações para as políticas de desenvolvimento rural.

Na terceira seção, centramos nossa análise nas políticas agrícolas e de desenvolvimento rural. É nesse item que tratamos dos embates acerca da relativa falta de sintonia entre as políticas de desenvolvimento agrícola e rural e a realidade do espaço rural nos dias de hoje.

Na quarta seção, nos remetemos tanto à questão dos limites do paradigma produtivista quanto ao surgimento de novas abordagens teóricas, com destaque para a multifuncionalidade da agricultura (MFA). Em seguida, são apresentadas as considerações finais.

### **As novas “funções” do rural frente às políticas agrícolas tradicionais**

A análise do rural da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) permite uma constatação: trata-se de um rural heterogêneo em muitas das dimensões que se queira privilegiar. Assim o é tanto nos aspectos econômico-produtivos quanto socioculturais ou geofísicos e ambientais (SOUZA, 2006). Sua dinâmica se mostra reveladora de tendências mais gerais e permite um imenso potencial de penetração no conjunto da sociedade. Uma tendência importante observada em várias situações se refere ao conflito (ou tensão) que se instala em espaços rurais regionais quanto à atuação do Estado e das políticas públicas. Aqui vale precisar o sentido do conflito. É um conflito de interesses que se desenha quando o

agricultor é proibido de realizar atividades que estava tradicionalmente habituado (a caça, a derrubada de árvores, a produção de carvão etc.), mas também quando o Estado não é capaz de oferecer as condições sociais e econômicas mínimas como o faz em outros espaços (infraestrutura básica, saúde, educação, políticas para a produção, comercialização etc.).

Um olhar mais atento sobre a relação entre a agricultura (e o rural), a sociedade e as políticas públicas na atualidade nos mostra que várias mudanças de comportamento, ligadas à visão de desenvolvimento “sustentável”, estão na base de muitos desses conflitos e tensões. Na esfera da agricultura, esta visão do desenvolvimento exerce influência no reconhecimento (explícito ou não) de novas “funções” da agricultura e dos espaços rurais. Das “funções” clássicas (produção de alimentos e matérias-primas, geração de divisas etc.) relacionadas à dimensão econômica, estes espaços passam a ser vistos e exigidos como cumpridores de múltiplas “funções” (produtivas, mas também preservacionistas, sociais e culturais).

No âmbito da sociedade, as novas funções do agrícola e do rural se evidenciam no desejo por espaços preservados e por espaços a serem utilizados de diferentes formas (moradia, lazer, turismo). Ao optar pela moradia fora dos centros urbanos, o indivíduo está (implícita ou explicitamente) imputando àquele espaço tanto um valor concreto (é mais barato) quanto um valor simbólico (“é mais tranquilo”, “a paisagem é mais bonita”, “a qualidade de vida é melhor” etc.). Igualmente o faz o indivíduo que apenas utiliza aqueles espaços esporadicamente na forma de turismo e lazer. Ou seja, eles só representam espaços com esta finalidade porque são diferenciados, porque

envolvem estilo ou um modo de vida diferente em relação ao urbano, razão pela qual são desejados como espaços de consumo na forma de turismo e lazer. A esse processo de mudanças no olhar da sociedade sobre o agrícola e o rural, podemos chamar de “*publicização*” do rural, uma vez que o torna objeto de atenção e interesse coletivo ou público, conferindo-lhe status de “*espaço público*”.

Na esfera das políticas públicas também se verifica o esforço de incorporar aos seus objetivos alguns elementos capazes de contemplar as múltiplas dimensões de um desenvolvimento “*sustentável*”. Isto é verdadeiro, por exemplo, para algumas políticas de desenvolvimento rural, como o PRONAF e o Paraná 12 meses. Ao inserir nos seus objetivos itens ligados à preservação ambiental e o estímulo ao desenvolvimento de atividades menos danosas ao meio ambiente (como o turismo e o lazer), essas políticas parecem reconhecer a capacidade do rural de oferecer uma multiplicidade de bens e serviços, além dos produtos agropecuários que ele fornecia. Em resumo, estas mudanças nos objetivos das políticas públicas também expressam o reconhecimento de outras “*funções*” ligadas ao espaço rural.

Nos estudos de caso realizados na RMC, observamos que o problema não está na “*falta*” de reconhecimento das múltiplas “*funções*” no rural. Pelo contrário, a sociedade e as políticas públicas têm mostrado o reconhecimento dessas funções. Os próprios agricultores reconhecem a multiplicidade de “*funções*” que cumprem no desenvolvimento do conjunto da sociedade. A importância da produção assim como a preservação da natureza, de hábitos e culturas, de práticas, a manutenção de laços sociais, dentre outros, são elementos presentes nas falas

dos agricultores, de gestores, de lideranças e também aparecem nos objetivos das políticas. Assim, há sintonia no “discurso” sobre as diversas funções do rural. Contudo, é no campo da execução e da ação das políticas públicas que surgem as divergências e onde os conflitos se acirram.

Tais conflitos são de duas ordens; Primeiro, quando há divergência de interesses em continuar a produzir. Ou seja, a ação de produzir instaura uma situação de conflito com as demais “funções” atribuídas ao rural. Nestes casos, independente de os produtores acessarem ou não as políticas públicas, a tensão e o conflito se dão basicamente frente às novas exigências e restrições impostas pela política ambiental e pelas demandas oriundas do reconhecimento das novas “funções” do rural. Como exemplo podemos citar as demandas de turismo, lazer e moradia que representam pressão sobre a ocupação do espaço e mesmo sobre o preço da terra. Igualmente há um conflito quanto às práticas produtivas e à utilização de insumos químicos quando a produção se situa em áreas de interesse ambiental, turístico e/ou funcional aos centros urbanos. Assim, o problema está principalmente na incapacidade das políticas públicas de induzir práticas diferenciadas e capazes de garantir que a atividade produtiva esteja em concordância com as suas outras “funções”.

Segundo, quando se trata de agricultores que não conseguem (ou o fazem de forma muito precária) garantir nem mesmo a sua “função” clássica de produzir. Para estes, nem as políticas agrícolas tradicionais nem as atuais políticas de desenvolvimento rural são satisfatórias. Além disso, esse grupo também se defronta com as demandas resultantes das novas “funções” do rural e da pressão que elas impõem à sua atividade. Nestes casos, nem

as estratégias tradicionais de reprodução econômica (práticas como a extração de madeira para autoconsumo ou produção de carvão, sistemas de pousio etc.) nem as estratégias mais atuais (reflorestamento de pinus ou plantio de fumo) são vistas como práticas “adequadas” ao que a sociedade espera do espaço rural.

Em suma, no contexto estudado, os instrumentos de políticas públicas estão sendo colocados em xeque por uma série de fatores, dentre os quais três deles merecem destaque. Primeiro, por não terem sido capazes de viabilizar de forma satisfatória a produção e a reprodução do conjunto dos agricultores familiares em questão, perpetuando para boa parte deles a exclusão do rol de beneficiários ou a condição precária de subsistência. Segundo, por estabelecerem empecilhos à continuidade da produção e da reprodução de grupos de agricultores que conseguiram se inserir nos padrões da agricultura moderna, padrões estes que também estão, em grande parte, em descompasso com as atuais aspirações de desenvolvimento rural sustentável. E, terceiro, porque, à luz de uma importante mudança no olhar do conjunto da sociedade sobre os espaços rurais, a orientação e a arquitetura das políticas públicas não conseguem contemplar esse novo rol de atribuições ou “funções” do rural e tornar as políticas de desenvolvimento rural efetivas. Em tese, emergem várias questões. Se a sociedade muda sua visão do mundo rural, se as políticas públicas vêm apontando no sentido de uma visão multifuncional do mesmo e se os próprios atores centrais da questão (os agricultores) reconhecem a diversidade de funções que sua atividade desempenha no conjunto da sociedade, onde está o problema? Por que as políticas que visam o desenvolvimento rural não dão conta destes diversos aspectos? Por que se estabelecem tantas



situações de tensão e conflito a partir de instrumentos de políticas públicas que deveriam retratar um conjunto de aspirações sociais? Para tratar dessas questões, precisamos entender as premissas que orientaram a construção das políticas agrícolas e rurais com os contornos que elas têm atualmente.

## **Notas sobre a orientação das políticas de desenvolvimento rural**

Retomando os principais elementos e visões que orientaram a modernização da agricultura brasileira, podemos compreender melhor a herança técnica e institucional do rol das políticas agrícolas do país. As abordagens mais sociológicas de Caio Prado Jr. e Alberto Passos Guimarães faziam contraponto à abordagem mais economicista e à visão funcionalista de Delfim Netto e dos economistas da USP (CASTRO, 1969). Em ambas as abordagens se identificam visões acerca do papel da agricultura no desenvolvimento econômico brasileiro, mas é na última que vamos encontrar uma maior preocupação com os aspectos mais econômicos do agrícola, especialmente em relação à sua eficiência técnica e produtiva.

Aquelas políticas agrícolas contavam com uma base teórica de sustentação considerável: a Economia Neoclássica. Principal fonte teórica da Economia Rural, esta corrente justificava a adoção de novas tecnologias na agricultura pela necessidade de uma combinação mais eficiente (“ótima”) dos fatores de produção, o que resultaria no aumento da produção e da produtividade. No que tange ao fato de implicar intervenção do Estado, as próprias particularidades do setor agrícola (forte dependência de condições climáticas, importância da

produção de alimentos para garantir salários menores etc.) e algumas falhas de mercado a justificariam. Tendo o suporte técnico-científico e em total sintonia com a visão de desenvolvimento-crescimento-industrialização, o Estado ficou livre para colocar em marcha o processo de modernização agrícola.

Na época, além do aspecto produtivo, os embates a respeito do mundo rural brasileiro se referiam também às desigualdades sociais e econômicas e à questão do acesso a terra. Atualmente, esses aspectos continuam em pauta, mas a novidade é que, além deles, entrou na agenda todo o rol de novas “funções” da agricultura e do rural, sinalizando os anseios por um desenvolvimento rural mais “sustentável”.

Esse novo desenho da questão rural tenta reatar os laços entre sociedade e natureza, integrando num mesmo projeto o homem e o ambiente, garantindo produção, mas também reprodução econômica e social aos agricultores e à conservação do ambiente. Assim, indicadores de eficiência técnica e produtiva (indicadores econômicos) começam a ser discutidos conjuntamente com indicadores de “sustentabilidade” sociais, culturais e ambientais. Esta mudança de foco não é, nem de longe, de fácil assimilação pelas políticas públicas.

A ação do Estado via políticas de modernização se pautava numa sustentação técnico-científica que, no fundo, era fundamental para sua legitimação social, econômica e cultural. No atual quadro das “múltiplas funções” da agricultura ou do desenvolvimento “sustentável”, os aportes teóricos, científicos e técnicos não estão bem definidos. Isto porque essas novas “funções” envolvem a produção de bens com características de bens públicos ou coletivos por sua indivisibilidade e não exclusividade.

No rural metropolitano estudado (o que certamente também se verifica em outros), estamos lidando com *espaços privados* (a terra que foi devidamente adquirida pelo agricultor) que, ganhando status de *espaços coletivos* ou *públicos* (por envolver aspectos da preservação ambiental e do patrimônio sociocultural, de “amenidades”, como a beleza da paisagem, o ar puro, dentre outros), vão se constituir em objeto de disputa e conflito. Isto ocorre porque, ao mesmo tempo, ele é um rural produtor de bens privados (a produção agropecuária dali oriunda, por exemplo) e também de bens públicos (os das chamadas “amenidades”).

A mediação entre essa produção “conjunta” ou “simultânea” de bens privados e de bens públicos cabe ao Estado devidamente amparado em argumentos técnicos, científicos etc. que sejam legítimos, reconhecidos e aceitos pelo conjunto da sociedade. Os bens privados têm os seus preços facilmente determinados no mercado; os bens públicos, não. O problema consiste em como valorar a esses bens públicos que são reconhecidos como relevantes pelo conjunto da sociedade, para os quais existe uma demanda social e cuja produção, às vezes, entra em atrito com a produção agropecuária. Ao que tudo indica, é neste ponto que vamos entender a referida “incapacidade” das políticas públicas em tratar da diversidade de situações dos espaços rurais estudados. Ou seja, a dificuldade (das políticas públicas) está na falta de aportes teóricos, científicos e técnicos capazes não só de compreender a diversidade mas também de dar suporte válido, adequado e legítimo às políticas públicas de desenvolvimento rural.

A agregação de novos objetivos pela política pública (por exemplo: “práticas mais sustentáveis”, “preservação do

patrimônio social, cultural, étnico” etc.) não representa necessariamente a inclusão de mais agricultores (contemplando a heterogeneidade destes), nem uma verdadeira mudança das práticas. Por exemplo, na RMC, quando a atuação do setor público é expressiva (evidenciada pelo acesso dos agricultores aos recursos e benefícios das políticas públicas), a agregação do adjetivo “sustentável” aos objetivos das políticas nem sempre implica mudanças concretas nas práticas produtivas. Quase sempre, as práticas agrícolas permanecem as mesmas de antes (produtivistas e/ou poluidoras).

A distância entre o discurso (objetivo da política pública) e a prática é tão evidente que até os bons exemplos de gestão do espaço e do meio ambiente (que viabilizavam produção e preservação), como nos casos dos “faxinais”<sup>4</sup> ou dos “mutirões” que faziam parte das estratégias no meio rural da RMC há duas ou três décadas, foram desestruturados pelo processo de evolução das políticas públicas regionais.

O problema é que, apesar de expressar novas preocupações em seus textos e objetivos, a ênfase de tais políticas, na sua essência, não se alterou; o seu foco continua sendo a atividade agrícola entendida pura e simplesmente como um setor econômico. A agricultura familiar é, neste caso, “considerada como um setor econômico ou uma forma de

---

<sup>4</sup> Os “faxinais” que existiam em comunidades rurais pesquisadas na Região Metropolitana de Curitiba consistiam em espaços coletivos de ocupação e uso do solo, divididos em dois subsistemas: a) área de moradia e criação e b) área de planta. O primeiro era de uso comum da coletividade, inclusive com a criação de animais soltos. O segundo era explorado de forma privada mesmo contando com ações coletivas, como os “mutirões” que também eram característicos destes sistemas (SOUZA, 2006).

produção que se insere – ou deveria se inserir – nas regras gerais de funcionamento, tal qual se apresentam nas sociedades modernas capitalistas ou, mais particularmente, na sociedade brasileira” (WANDERLEY, 2003: 200-10). A rigor, inserir-se nessas regras gerais não diferencia em nada a agricultura familiar do modelo baseado na grande propriedade, no qual “o sucesso, medido em toneladas de produtos, não esconde o descompromisso deste modelo com a questão social (...), com a questão ambiental (...) e com a questão fundiária (...) (IBIDEM)”.

Esse aspecto é relevante para nossa análise, especialmente do rural estudado, porque as novas demandas impostas ao rural se associam com muito mais intensidade à agricultura familiar do que à agricultura patronal. A parcela da sociedade que atrela valores e funções adicionais ao rural é constituída, predominantemente, pela população urbana e o seu olhar sobre um “patrimônio sociocultural” ou um “modo de vida” merecedor de preservação (por estarem associados à qualidade de vida e bem-estar) está ligado àqueles espaços rurais nos quais predominam a agricultura de base familiar. Raramente se vai associar essa idéia de “patrimônio” e “modo de vida” à agricultura patronal.

Apesar disso, os avanços são pequenos mesmo quando analisamos uma política como o PRONAF, em cuja origem estaria o grande potencial da agricultura familiar. Embora o enfoque do programa seja o agricultor familiar, Wanderley lembra muito bem que “só seriam considerados efetivamente agricultores familiares, passíveis de receber recursos do programa proposto, aqueles que comprovassem sua viabilidade econômica” (IBIDEM). São beneficiados aqueles que são capazes de se inserir no mercado competitivo por meio do uso de tecnologias

modernas, de produzir para o mercado e, a partir da geração de uma renda monetária, continuar acessando e pagando os recursos contratados. A realidade regional da RMC novamente ilustra os limites desta política, mais precisamente naqueles casos em que predomina a agricultura familiar de subsistência e de agricultores pluriativos.<sup>5</sup> Ao preconizar que a maior parcela da renda dos agricultores provém da atividade produtiva agropecuária sob a forma monetária, o PRONAF o faz em detrimento da produção para o autoconsumo. Dessa maneira, exclui parte destes agricultores pluriativos cuja renda monetária se origina predominantemente em atividades nãoagrícolas. Nas palavras de Wanderley (IBIDEM), “A pluriatividade, tanto como o autoconsumo, é percebida como uma perda de vitalidade do produtor, sua incapacidade de reprodução e um passo na direção do abandono puro e simples da condição de produtor”. Na lógica orientadora do PRONAF, essas famílias não consistiriam famílias de agricultores aptas a acessar o programa (visto que a maior parte da sua renda não advém da atividade agropecuária). Estas são constatações que colocam em xeque a própria essência políticas de desenvolvimento rural no Brasil.

Se as políticas que privilegiam a produção não apresentam a ousadia necessária para contemplar as “múltiplas” funções da agricultura e do rural, igualmente as políticas que objetivam a preservação não são capazes de incluir os indivíduos nos seus objetivos; falta “gente” nas políticas ambientais assim como falta “meio ambiente” nas políticas agrícolas.

---

<sup>5</sup> Unidades familiares pluriativas são aquelas unidades nas quais alguns membro (s) da família se dedicam a atividades nãoagrícolas (A respeito do tema, ver SCHNEIDER, 2003).

## **As políticas públicas de desenvolvimento rural e os debates sobre a multifuncionalidade da agricultura**

O tema da multifuncionalidade da agricultura (MFA) surgiu na década de 1990. A incorporação dessa visão tem por objetivo explícito “recolocar os termos em que a agricultura é inserida na problemática do desenvolvimento sustentável, ao mesmo tempo que oferece as bases para que sejam repensadas as políticas agrícolas em vigor no tocante às transferências sociais de benefícios aos agricultores” (CARNEIRO e MALUF, 2003: 18).

A menção ao caráter multifuncional da agricultura e dos territórios foi feita pela primeira vez por ocasião da Cúpula do Rio, em 1992 (PINGAULT, 2004). A partir daí o tema passou a ser posto em debate e desenvolvido em diferentes países e instâncias internacionais. Embora tenha sido objeto de discussão no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), desde então, a MFA não se constituiu em tema oficial de discussão na Organização Mundial do Comércio (OMC) até o final daquela década. O que se verificou, apesar disto, foi o reconhecimento dos países-membros quanto à existência e à legitimidade dos objetivos políticos nacionais “não mercantis” ou, em outras palavras, considerações além daquelas de ordem comercial *non trade concerns* (NTC) [IDEM].

Ainda assim, nos quadros da OMC, o debate sobre a MFA dividiu os países em dois grupos: o grupo dos “inimigos” e o grupo dos “amigos” da MFA. O grupo dos “inimigos”

inclui o grupo de CAIRS<sup>6</sup> mais os Estados Unidos. O grupo dos “amigos” inclui a União Europeia, a Noruega, a Suíça, o Japão, a Coreia e as Ilhas Maurício.

Para os “inimigos” da MFA, grupo que inclui o Brasil, a multifuncionalidade não seria uma especificidade da agricultura e, sim, um pretexto para a manutenção dos subsídios à agricultura, principalmente na União Europeia. Para os “amigos”, a defesa da MFA constituiu um objetivo político prioritário visto que ela atende aos anseios da população. Os argumentos utilizados por estes países dizem: (a) que a produção de externalidades e de bens públicos em geral é indissociável ou, pelo menos, está fortemente ligada à produção agrícola e que (b), por isto, é mais eficaz salvaguardá-los diretamente por meio dos produtos de base (produtos agrícolas), ainda que o suporte influencie a produção e as trocas (MOREDDU, 2003).

Esta argumentação confronta o princípio sobre o qual se assenta o acordo da Rodada do Uruguai, que é a redução dos apoios (subsídios) que causam maior distorção sobre as trocas, a fim de melhorar o funcionamento dos mercados internacionais e a eficiência econômica (IDEM). Além disso, as interpretações do tema em nível internacional estão sujeitas a confusão pelos embates que ele suscita e, sobretudo, por envolver discussões sobre a reforma das políticas agrícolas e as negociações comerciais no âmbito da OMC.

A OCDE adotou o conceito ainda em 1998 e foi a partir dela que era composto um programa de trabalho acerca da

---

<sup>6</sup> África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Ilhas Fiji, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Filipinas, Tailândia e Uruguai.



MFA. Pingault (2004) aponta que tal programa se constituiu de três etapas. A primeira, teórica, incluindo o estudo da produção conjunta ou simultânea, pela agricultura (*“production jointe”*), de produtos de base, de externalidades e de bens públicos. A segunda, mais prática, buscando, por um lado, mensurar a demanda existente para os diferentes tipos de produtos e, por outro, precisar os critérios de elaboração e avaliação das políticas públicas. A terceira, de natureza política, envolvendo a incorporação da MFA às reformas e às negociações referentes à liberalização do comércio agrícola internacional.

Observe-se que, à exceção da última etapa, que envolve um outro nível de discussões (comércio internacional, liberalização comercial, política de subsídios etc.), as demais guardam estreita relação com os embates evidenciados neste estudo. Fomos identificando desde o início que a questão das múltiplas funções da agricultura, em especial da agricultura familiar (fornecimento de produtos de base, produção de externalidades - positivas e negativas - e de bens públicos), está razoavelmente evidente nos quadros da RMC. Igualmente, observamos que a demanda pelos diferentes tipos de produtos se manifesta de variadas maneiras (demandas crescentes pela preservação dos recursos hídricos, da floresta, por turismo e lazer) e que, à luz destas múltiplas funções e demandas, é necessário repensar os critérios e as formas de se estudar a ação das políticas públicas. Em suma, é um conjunto de questões diretamente ligadas à agenda internacional de debates a respeito da noção de MFA.

Esse tema tem se colocado sob duas abordagens: uma abordagem positiva e outra normativa. Na primeira, a multifuncionalidade é considerada como uma

característica do processo de produção. Na segunda, ela designa um conjunto de papéis (as múltiplas funções ou ainda os objetivos que a sociedade delega à agricultura). Vejamos as principais implicações dessas visões.

Pela abordagem positiva, temos que uma atividade econômica é multifuncional se, por um lado, existe a produção interdependente (“*jointe*”) de múltiplos produtos e, por outro, se estes produtos são externalidades ou bens públicos que escapam em maior ou menor grau das leis de mercado (PINGAULT, 2004). No caso dos produtos agrícolas, a ligação técnica e biológica entre diversos produtos (por meio da terra, sobretudo) é fundamental para caracterizar a produção interdependente. A superfície da terra é fixa (ao menos no curto prazo) e deve ser repartida entre as diferentes culturas. A produção de externalidades e de bens públicos ou coletivos também se relaciona à atividade. Mas, nesta abordagem, a multifuncionalidade não seria uma característica específica à atividade agrícola, podendo estar presente em outras atividades. Assim, privilegia a análise econômica e quantitativa, inserindo tais características (produção interdependente, externalidades, bens públicos) nos quadros de análise da economia neoclássica (PINGAULT, 2004; MOREDDU, 2003).

Já a abordagem normativa reconhece que a atividade agrícola, além de sua função primeira de produzir alimentos e fibras, pode também criar as paisagens, buscar os benefícios ambientais das práticas de conservação do solo, da gestão dos recursos naturais renováveis e da proteção da biodiversidade, bem como contribuir com a viabilidade socioeconômica das zonas rurais (PINGAULT, 2004). Em suma, uma atividade capaz de cumprir funções

econômicas, ambientais e sociais. Neste caso, a MFA adquire um valor intrínseco, político, moral, que ela não possui na abordagem positiva. Como ressalta Pingault, nesta abordagem, podemos até mesmo falar da necessidade de uma agricultura “mais multifuncional”.

De forma similar a esta última, a abordagem positiva também vai se defrontar com uma série de problemas operacionais a serem resolvidos. A definição de um referencial nacional para os países, por sua vez, já consiste em problema de monta. Em nível internacional, as dificuldades são igualmente relevantes, passando pela questão dos consensos mínimos, de quais instituições ou organismos teriam legitimidade e meios suficientes para impor sanções e, certamente, para garantir a difusão das informações necessárias ao conjunto dos cidadãos dos diversos países (PINGAULT, 2004).

Apesar das dificuldades e polêmicas acerca desse debate, pelo que os estudos de caso aqui efetuados mostram, nem as duas abordagens devem ser tratadas como excludentes nem a noção de MFA pode ser descartada como uma possibilidade inovadora no que trata da orientação e da avaliação das políticas públicas para a agricultura e o rural.

É importante fazer eco a Maluf (2003: 139) que destaca que, nesta abordagem,

a condição de agricultor mantém-se como elemento essencial para a identidade e inserção social e para as formas de sociabilidade das famílias rurais. Os enfoques da pluriatividade e da multifuncionalidade permitem questionar as fronteiras entre os diferentes setores de atividade e de emprego, convertendo a noção de ruralidade em tema privilegiado.

Na verdade, as principais restrições são teóricas, como destaca Massot-Martí (2003). Isto porque a multifuncionalidade consiste em um “paradigma” novo e indeterminado para as políticas agrícolas. A ideia central da noção de paradigma é a de que a interpretação da realidade supõe a existência de um modelo (paradigma) comum construído *a priori*, o que nos permite classificar a realidade antes de agir sobre ela. Resgatando Thomas Kuhn, o autor lembra que entendido como um conjunto de regras admitidas e interiorizadas como “normas” pela comunidade científica para delimitar e problematizar os fatos julgados dignos de estudo, este modelo foi apropriado por todas as Ciências Sociais, incluindo a Economia. A política agrícola não é exceção e, desta forma, é possível vê-la participando da emergência de uma transição na regulação do “setor” (mais precisamente dando um quadro e uma orientação explícita à reconstrução de uma regulação setorial) ou fazendo parte da composição de novos arranjos institucionais (PERRAUD, 2004).

Nieddu (2004) aponta na mesma linha ao destacar que duas hipóteses podem ser levantadas sobre o sucesso atual do tema da multifuncionalidade, especialmente na Europa. A primeira seria a de que ela se impõe como uma modalidade de passagem, um instrumento organizador da morte de uma das últimas políticas setoriais consistentes, a PAC. A segunda, a de que ela representa de fato a emergência de um *novo paradigma político-institucional*. Ou seja, que a afirmação da multifuncionalidade vai se constituir em um novo modo de resolver os problemas produtivos e as formas institucionais da agricultura, assim como o paradigma produtivista o fez.

Nesse tema o fato curioso é que os economistas rurais pouco se interessaram por ele quando do seu surgimento.

Como já apontamos anteriormente, apenas as questões ligadas às outras “funções” da agricultura entrou de forma pontual na Economia, sobretudo pela via das “externalidades” e da economia do meio ambiente. atualmente, esse cenário mudou e os economistas estão inseridos no debate, principalmente sendo demandados a - além de contribuir para o reconhecimento oficial da MFA - encontrar um quadro teórico que torne aceitável a coexistência entre uma regulação para o mercado, alvo de duras críticas, e outras regulações sociais (NIEDDU, 2004):

*“Le discours économique vient ainsi occuper une position centrale, essentiellement parce qu’on attend de son “sérieux scientifique” une légitimation de la délibération publique”* (NIEDDU, 2004: 185).

Ao que tudo indica, a noção de multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais (nos quais a atividade agrícola é elemento indissociável) pode contribuir para mudanças efetivas de orientação das políticas públicas, ao contrário do que a apropriação do termo “desenvolvimento sustentável” conseguiu fazer. O espaço rural metropolitano por nós estudado se configura e é reconhecido pelo conjunto dos atores inquiridos como um espaço “multifuncional”. As políticas públicas a ele direcionadas, por sua vez, continuam atuando de forma fragmentada, ora atendendo aos aspectos produtivos em detrimento do meio ambiente e dos aspectos socioculturais, ora atendendo aos aspectos ambientais em detrimento dos demais.

Sabemos que, em geral, a construção da política pública consiste em um exercício árduo de “delimitação de fronteiras”. Também sabemos que, às vezes, é a definição clara de suas “fronteiras” de atuação que vai constituir sua força; políticas excessivamente amplas podem ser absolutamente ineficientes e ineficazes, em certas

circunstâncias. Contudo, existem particularidades a serem consideradas nas questões concernentes à agricultura e ao mundo rural. Mesmo porque, no Brasil, a visão fragmentada do rural foi em grande parte responsável pelo aprofundamento das desigualdades nele existentes. É na constatação dos fracassos e das fraquezas do paradigma produtivista (em grande parte derivados desta visão parcial do agrícola e do rural) que se deve reconhecer a força da abordagem da multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais.

Por exigir uma visão mais plural da agricultura e ao permitir o questionamento das fronteiras entre os setores de atividade e emprego, ela não apenas envolve uma novidade nas pesquisas sobre o tema como revitaliza o debate sobre o mundo rural no Brasil e no mundo.

### **Considerações finais**

A compreensão de que o espaço rural investigado consiste num rural multifuncional permeou as reflexões feitas neste trabalho. Contudo, o aspecto mais importante a ressaltar em decorrência das especificidades e da heterogeneidade do rural estudado traduz-se naquilo que foi identificado como sua “publicização”. É o processo que culmina com a publicização do campo que colocou tanto o próprio rural quanto as políticas que lhe são dirigidas sob uma nova perspectiva de análise.

No caso do rural metropolitano de Curitiba, a publicização expressa a sua valorização em diferentes frentes: a enquanto espaços diferenciados que envolvem estilo ou modo de vida diferente em relação ao urbano, que são desejados como espaço de consumo na forma de turismo e lazer, depositários de um conjunto de bens da caráter coletivo

ou público (paisagem, amenidades rurais, biodiversidade, bens ambientais etc.) e, além disso, enquanto espaços de produção e reprodução social de grupos sociais. A publicização do campo é resultado de um processo de mudanças no olhar da sociedade sobre o agrícola e o rural. A noção de multifuncionalidade da agricultura e do rural, por sua vez, acaba por se impor como uma ferramenta analítica de fôlego e capaz de dar suporte a muitas das discussões concernentes ao rural em questão, qual seja, o metropolitano de Curitiba.

Compreende-se que a percepção acerca das múltiplas funções do rural é anterior aos estudos sobre a multifuncionalidade da agricultura no Brasil e isto se evidencia pela produção acadêmica relacionada às novas ruralidades ou à pluriatividade da agricultura<sup>7</sup>. Ainda assim, nos quadros do rural estudado, a multifuncionalidade emerge como uma possibilidade importante no tratamento do agrícola e do rural diante da crise dos instrumentos tradicionais de políticas de desenvolvimento rural. Certamente, não sem polêmicas, como em geral ocorre quando lidamos com mudanças de modelos ou paradigmas.

As políticas que historicamente têm atuado sobre os espaços rurais, especialmente sobre o rural da Região Metropolitana de Curitiba, apresentam fronteiras razoavelmente bem definidas, ora enfocando a produção, ora a preservação, ora as condições sociais e assim por diante. Quando o rural passa a ser visto no seu conjunto e na sua relação com o restante da sociedade, as fronteiras destas políticas passam a ser questionadas, visto que, ao

---

<sup>7</sup> Para uma visão geral deste debate, ver os trabalhos de BONNAL *et al.* (2004) e SCHNEIDER (2003).

ênfatisar a produção, determinada política pode entrar em atrito com outras políticas que primam pelas questões ambientais ou com aquelas que privilegiam os aspectos sociais. Com isto, a ação da política agrícola voltada à produção precisa ser estudada também à luz dos seus impactos ambientais e sociais.

As políticas de modernização, baseadas no paradigma produtivista, tratavam de forma igual agriculturas e realidades diferentes. É por abrir a possibilidade de compreender as diferenças e as particularidades do agrícola e do rural expressos na RMC que a multifuncionalidade abre perspectivas importantes tanto a compreensão desses espaços quanto às políticas públicas de desenvolvimento rural. Abordadas nestes termos (a compreensão do rural e das políticas públicas), as múltiplas funções da agricultura e do rural devem se colocar como ponto de partida.

Como a noção de MFA interroga diretamente a forma de produzir, ela parece ser capaz de fazer a ligação entre as Ciências Sociais e as Ciências da Natureza de congregar o leque de temas associados ao mundo rural na atualidade decorrentes do processo de publicização do campo. Nestes termos, ela é absolutamente compatível com a visão das várias dimensões e da heterogeneidade dos espaços rurais e da agricultura familiar e pode se constituir em importante ferramentas de reavaliação dos instrumentos utilizados para o estudo da “viabilidade” da agricultura familiar e para a orientação de políticas públicas.



## Referências bibliográficas

- BONNAL, P.; LOSCH, B.; BOSC, PM.; DIAZ, J. Multifonctionnalité de l'agriculture et nouvelle ruralité: une mise en perspective sur deux démarches de refondation des politiques publiques. In: *Les cahiers de la multifonctionnalité-politiques et comparaison internationale*. Paris: INRA-CIRAD n. 4, 2004.
- CARNEIRO, Maria José e MALUF, Renato S. (orgs.). *Para além da produção – multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.
- CASTRO, Antonio Barros. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro, 2000.
- LEITE, Sérgio Pereira. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2001.
- MALUF, Renato S. A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira. In: CARNEIRO, Maria José e MALUF, Renato S. (orgs.). *Para além da produção – multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.
- MASSOT-MARTI, Albert. Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dan la renégociation de la PAC. *Économie Rurale – la multifonctionnalité de l'activité agricole*. Paris: SFER, 2003, jan. /abril 2003.
- MOREDDU, Catherine. Multifonctionnalité: un aperçu des travaux de l'OCDE. *Économie Rurale*. n. 273-274. Paris: SFER, jan./abril 2003.
- NIEDDU, Martino. Penser la multifonctionnalité agricole en reconnaissant le pluralisme des approches économiques, In: DELORME, H. *La politique agricole commune, anatomie d'une transformation*. Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- PERRIER-CORNET, P. (org.). *À qui appartient l'espace rural?*. La Tour d'Aigues (France): L'aube Datar, 2002.
- PINGAULT, Nathanaël. La multifonctionnalité: caractéristique ou objectif pour l'agriculture? In: DELORME, H. *La politique agricole commune, anatomie d'une transformation*. Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- PERRAUD, Daniel. Quelques propositions pour l'analyse institutionnelle de la transformation des politiques agricoles - le cas de la multifonctionnalité de l'agriculture. *Les cahiers de la multifonctionnalité*. Paris: INRA-CIRAD-CEMAGREF, n. 4, 2004.

SCHNEIDER, Sérgio. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Série Estudos Rurais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SOUZA, Osmar Tomaz de. *Políticas públicas e trajetórias de desenvolvimento rural em cenários de heterogeneidade socioeconômica e ambiental*. Curitiba: MADE/UFPR, 2006. Tese de doutorado.

WANDERLEY, Maria Nazareth Baudel. Prefácio. In: CARNEIRO, Maria José e MALUF, Renato S. (orgs.). *Para além da produção - multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

SOUZA, Osmar Tomaz de, Izete Pengo Bagolin e Hieda Maria Pagliosa Corona. A publicização do campo: políticas agrícolas e de desenvolvimento frente às múltiplas funções do espaço rural. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2010, vol. 18, n. 1, p. 193-219, ISSN 1413-0580.

**Resumo:** *(A publicização do campo: políticas agrícolas e de desenvolvimento frente às múltiplas funções do espaço rural)*. As políticas de modernização pós-1960 impulsionaram grandes mudanças no mundo rural brasileiro. Além de modernizar, aprofundaram desigualdades, reforçaram a heterogeneidade do rural, desembocando num processo que pode ser identificado como “publicização do campo”. Isto porque o rural dá suporte a um vasto conjunto de bens com forte dimensão coletiva ou pública, como paisagens, amenidades rurais, biodiversidade e bens ambientais. Assim, o debate sobre as políticas de desenvolvimento rural na atualidade passa por dois eixos: (a) sua orientação e suas bases de sustentação e (b) a diversidade/heterogeneidade do rural brasileiro. O objetivo neste trabalho é refletir sobre estes dois temas à luz de pesquisas realizadas no espaço rural da Região Metropolitana de Curitiba, Paraná, especialmente sobre as perspectivas abertas às políticas de desenvolvimento rural.

**Palavras-chave:** políticas públicas, desenvolvimento rural, multifuncionalidade da agricultura.

**Abstract:** (*The “publicization” of rural areas: agricultural and development policies in the face of rural multifunctionality*). Public pro-modernization policies since the 1960s inspired major changes in the Brazilian countryside: besides modernizing, they were also responsible for increasing inequality and heterogeneity. This resulted in a process that can be considered to have transformed rural areas into public spaces. This is so because the countryside has come to support such a vast array of functions and goods that have strong public or collective characteristics: landscapes, rural amenities, biodiversity, and environmental goods. Taking as a point of departure the debate on (a) the lines that sustain this argument and (b) the diversity/heterogeneity of the Brazilian countryside, the main objective of this paper is to reflect on these two themes in the light of research in rural areas of the Metropolitan Region of Curitiba, Paraná, with a special emphasis on new perspectives for rural development policies.

**Key words:** public policies, rural development, agricultural multifunctionality.