

A MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA: UM NOVO PARADIGMA ?

Flávio Sacco dos Anjos¹

RESUMO

O artigo analisa os principais fatores que determinam o surgimento do que vem sendo chamado de “multifuncionalidade da agricultura”, tema esse que insere no amplo debate sobre os rumos da agricultura e do mundo rural no âmbito dos países que integram a União Européia. Tais discussões são decisivas para os países em desenvolvimento na medida em que implicam na revisão dos conceitos que convencionalmente nortearam o projeto de desenvolvimento adotado no Brasil ao longo das últimas três décadas, especialmente no que afeta ao processo de modernização do campo.

PALAVRAS-CHAVE: multifuncionalidade, desenvolvimento rural, ruralidade.

¹ Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais Agrárias da Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel da Universidade Federal de Pelotas, Mestre em Sociologia pela UFRGS e Doutor em Sociologia e Desenvolvimento Rural pela Universidad de Córdoba (2000) em Espanha. Endereço: DCSA-FAEM-UFPEL, Campus Universitário s/nº, Caixa Postal nº 354, Pelotas, RS (96.001-970), flaviosa@ufpel.tche.br

THE MULTIFUNCTIONALITY OF AGRICULTURE: A NEW PARADIGMA?

ABSTRACT

The article analyses the main factors associated with the appearance of the notion of "multifunctionality of agriculture". This subject emerges in the context about the future of agriculture and rural areas in the countries of European Union. These discussions are very important because as long as they lead to the revision of concepts that supported the Brazilian development project in the three past decades, especially in the process of farming modernization.

KEYWORDS: Multifunctionality, rural development, rurality.

INTRODUÇÃO

É sobretudo a partir dos anos noventa e começo deste novo milênio que assistimos ao surgimento de novas concepções a respeito da agricultura e do mundo rural, tanto no âmbito dos países industrializados como no caso dos países periféricos e/ou dos que hoje se consideram como “nações emergentes”. No caso brasileiro, só muito recentemente vêm sendo incorporados esses novos temas às agendas de pesquisa e sobretudo às reflexões subjacentes às propostas de políticas públicas. Frente ao assunto, o crescente interesse dos estudiosos da realidade agrária e rural brasileira, das agências de fomento, das organizações sociais e representações de agricultores² e de outros atores sociais, surge igualmente associado a um acalorado debate, que apenas se inicia, e onde as posições não se apresentam claramente definidas.

Nesse sentido, quais devem ser hoje os papéis da agricultura e do mundo rural no desenvolvimento nacional? Formulada no auge dos anos 1960 e 1970, a resposta a essa pergunta indiscutivelmente centrar-se-ia na questão do esforço de industrialização nacional e de crescimento econômico, frente aos quais todas as energias deveriam estar orientadas enquanto objetivo estratégico e inarredável na busca de uma nova inserção do País na divisão internacional do trabalho.

Financiar a expansão do setor secundário, via transferência direta e indireta de rendas agrícolas e converter-se em mercado

² Ver a propósito as conclusões relativas ao PROJETO CUT/CONTAG (1998).

consumidor de produtos industrializados, figura em destaque, a construção de um marco político e institucional adequado a essas metas, amparado no caráter fortemente induzido do processo de intervenção estatal que se seguiu até muito recentemente. Fruto deste entendimento, tanto o êxodo rural como outros processos eram vistos como inevitáveis desdobramentos das mudanças aos quais o País teria de enfrentar-se em seu devenir histórico, até porque se admitia que se deveria seguir o exemplo dos países centrais que, à época, já contavam com uma população agrícola em franco declínio, sendo perfeitamente plausível esse descenso na medida em que houvesse um crescente incremento da produção agrícola e a conseqüente incorporação da mão-de-obra ao que se convencionou chamar de setor urbano-industrial.

Não são necessários muitos argumentos para evidenciar os equívocos dessas premissas. Na drástica e descontrolada operação, lançou-se às cidades brasileiras, no curto espaço de tempo compreendido entre as décadas de 1960 e 1990, um contingente equivalente à atual população que habita a Península Ibérica, ou seja, cerca de 50 milhões de pessoas. A transferência dessas enormes massas humanas, como é sabido, não esteve acompanhada da necessária ampliação da estrutura de emprego e oportunidades para incorporação da força de trabalho que violentamente foi sendo sendo expulsa do campo e das pequenas localidades rurais. Mais do que insistir nas circunstâncias e condicionantes históricos que impulsionaram tais mudanças, ou de reincidir no inventário destas transformações ulteriores e de seus respectivos impactos, nosso propósito aqui é o de chamar a

atenção para o fato de que estamos hoje diante de um novo quadro de referências e de um novo marco conceitual que necessariamente exige uma postura diferenciada e compatível com a complexidade dos aspectos envolvidos.

Até meados dos anos 1980, falar de desenvolvimento rural e desenvolvimento agrícola representavam praticamente a mesma coisa, até porque o par “rural-agrícola” e/ou “rural-agrário” mostravam-se como conceitos ou noções interdependentes, equivalentes entre si e, por assim dizer, reciprocamente intercambiáveis. A ruralidade, ante o império das chamadas “teorias da modernização”, surgidas desde o final da Segunda guerra mundial, é construída em torno a uma visão que lhe associa ao atraso cultural, à tradição e ao conservadorismo. Sob a égide da lógica dualista, urbano e rural, agrícola e industrial constituem categorias necessariamente auto-excludentes e diametralmente opostas.

A MULTIFUNCIONALIDADE DA AGRICULTURA: NOVOS DESAFIOS, NOVOS CONCEITOS...

Distinto é o cenário com o qual hoje deparamo-nos. Admitidas as enormes contradições entre países ricos e pobres, entre núcleo e periferia, há, entretanto, certos traços que aproximam tais realidades no sentido do caráter das mudanças impostas sobre as sociedades, tendo em vista as conseqüências advindas das chamadas “políticas de modernização”. O principal desdobramento,

para muitos analistas, em ambos os contextos, reside no fato de que hoje já não faz mais sentido falar da separação "campo-cidade" ou na oposição entre o ambiente urbano e rural e não são poucos os elementos que permitem ilustrar essa evidência. Homogeneizaram-se não só os processos de produção, a dinâmica das relações sociais, mas, sobretudo, o próprio sistema de valores que sustenta as práticas e as atitudes dos produtores. Mesmo em nível da agricultura familiar é possível perceber tais aspectos. Um bom exemplo disso é a alusão que se faz às famigeradas "indústrias" de frangos, suínos, ovos ou outros casos representativos do sistema de integração vertical, estabelecido entre agroindústrias e pequenos produtores, movidas pela *energia do trabalho familiar*, mas reguladas pela busca de uma rentabilidade crescente dos recursos e investimentos, bastante próxima ou análoga à lógica empresarial, ou que, no limite, longe está de ser classificada como autônoma, independente ou à margem dos grandes circuitos comerciais. O maior ou menor grau de inserção nos mercados fatalmente conduz, em maior ou menor medida, à incorporação dessa mesma dinâmica.

Mas, se a integração agroindustrial não é um exemplo ilustrativo ou um traço dominante no conjunto de explorações existentes no campo brasileiro e latino-americano, que dizer das pautas de consumo das famílias rurais, dos valores culturais, dos estilos de vida, do comportamento e relações socioprofissionais? Países multiétnicos como o Brasil refletem a diversidade cultural em toda a sua plenitude. Entrementes, o fato de reconhecer esse traço não implica em aceitar como válido o velho e surrado pressuposto

do antagonismo campo-cidade como elemento capaz de dar conta dessas diferenças e contradições. O que uns chamam de urbanização do campo esconde, a bem da verdade, a velocidade com que se homogenizam as diferenças, padronizando comportamentos e atitudes em muitas dimensões da vida humana.

Tampouco parece ter sentido falar de “agriculturas nacionais” como se fossem sistemas autárquicos, e/ou auto-reguláveis, quando a internacionalização dos mercados e a era da globalização da economia fazem com que as necessidades internas da maioria dos países sejam satisfeitas em detrimento de sua própria capacidade de produção (MOYANO ESTRADA, 1997). A ampliação do comércio internacional e o processo de integração regional, a exemplo do Mercosul, erguem-se como fatores que reforçam essa mesma dinâmica cujo sentido caminha no fortalecimento ao nível de cada país, do processo de especialização produtiva regional e de empobrecimento dos sistemas econômicos locais. A monocultura é uma clara demonstração disso, ao engendrar a conversão de amplos territórios em zonas tributárias dos humores de mercados cada vez mais instáveis e competitivos. Não são poucos os problemas que esse modelo acarreta, assim como as respostas e reações por parte dos setores e agentes envolvidos.

Como corolário dessa conjuntura, apesar da insistência de muitos, hoje não é mais prudente afirmar a existência de problemas atinentes ao campo ou exclusivos da agricultura e do mundo rural, como se a lógica que lhes governa pudesse atuar

independentemente dos macroprocessos que regulam o funcionamento da economia e da sociedade moderna.

No caso da União Européia, a espetacular reviravolta nos objetivos, conceitos e compromissos de sua Política Agrária Comunitária (PAC) é um dos mais cristalinos exemplos ilustrativos dessa mudança de percepção e dos elementos que buscamos aqui evidenciar. Desde a assinatura do Tratado de Roma (1957), até o período das grandes reformas, nas décadas de oitenta e noventa, a PAC foi objeto de alterações de grande envergadura, fruto daquilo que alguns analistas (RAMOS e CRUZ, 1995) consideram como “*exceso de éxito*”, configurado na conversão, num curto espaço de tempo, da condição de grandes importadores, numa Europa destruída pela guerra e carente de alimentos e matérias-primas, ao status de segundo maior bloco exportador mundial, cuja ascensão inevitavelmente deu-se em detrimento do descenso no nível de protagonismo da agricultura norte-americana e da importância dos chamados países agroexportadores. Como resultado do elevado peso dos mecanismos internos de proteção econômica ao setor agrário e do incessante crescimento da produção e produtividade agrárias, a Europa unificada chegou aos anos 1980 com um comprometimento do orçamento comunitário com a PAC da ordem de 60 a 70%, em meio ao que se convencionou chamar de “crise dos excedentes”.

Os conflitos com os interesses norte-americanos recrudesceram, chegando a um impasse, em 1990, nas sucessivas

negociações multilaterais do GATT³, no qual estava em jogo a disputa pelos mesmos mercados mundiais e sob o impacto de um descenso generalizados dos preços dos produtos agrícolas. Por outro lado, há que mencionar a crítica contumaz oriunda dos movimentos sociais, especialmente os de corte ambientalista que denunciam os equívocos de um modelo de exploração intensivo, produtivista, caro e, sobretudo, depauperador dos recursos naturais. As críticas provêm de outros setores da sociedade frente à constatação do crescimento da desertificação dos espaços rurais ocasionado por uma agricultura produtivista que se mostra incapaz de ocupar satisfatoriamente a mão-de-obra rural, de assegurar um nível de vida aceitável à população e de oferecer alimentos saudáveis aos consumidores. Por outro lado, não há como desconsiderar a importância de outros fatores não-essencialmente vinculados à agricultura cujos efeitos são igualmente portadores de significado. Referimo-nos aqui aos crescentes níveis de desemprego urbano de caráter estrutural, decorrentes, sobretudo, das novas tecnologias, bem como a correspondente elevação nos gastos com a seguridade social requerida para amparar a força de trabalho excluída do mercado de trabalho.

A atenção hoje está posta, não como em tempos pretéritos em que o ingresso de novos trabalhadores favorecia a economia como um todo diante da manutenção dos níveis salariais do

³ GATT é a sigla de "General Agreement on Tariffs and Trade", convertido depois em OMC – Organização Mundial do Comércio e encarregado, fundamentalmente, de criar regras para disciplinar o funcionamento do comércio, especialmente o de natureza agrícola.

operariado industrial, mas no esforço permanente no sentido de reter a população em seus locais de origem e, se possível, criar mecanismos para reabsorver os que haviam migrado ou mesmo reocupar os espaços rurais. Em termos bastante objetivos é esse o quadro de fatores e circunstâncias que orientou a aparição dos chamados “novos enfoques do desenvolvimento rural”. As mudanças no marco político e institucional europeu não podem ser simplesmente vistas como alterações que geram uma nova matriz orçamentária, que, entre outros aspectos, *congelou* os gastos com a agricultura, instalou a gradual retirada de terras (“*set aside*”), o incentivo às aposentadorias de agricultores ou a extensificação das atividades. As modificações, em última análise, são, sobretudo, de ordem conceitual.

Fruto desses imperativos e circunstâncias, definitivamente, rompe-se com a tese de que o rural deva ser única e exclusivamente objeto e substrato da produção agropecuária. Equivocados são os que imaginam ser esta, mesmo no âmbito da Europa unificada, uma mudança pacífica e isenta de conflitos. Basta lembrar que o “paradigma produtivista”, ao longo de um curto espaço de tempo, construiu em torno de si uma enorme estrutura econômica e política, para além da porteira do estabelecimento rural destinada desde a financiar a atividade, fornecer os insumos, até industrializar e distribuir a produção, não sendo incomuns os casos em que tais papéis são desempenhados por um único agente econômico integrado por grandes conglomerados econômicos, cadeias agroalimentares e complexos agroindustriais.

Os defensores dos novos enfoques do desenvolvimento rural representam hoje "novos atores sociais" que propugnam o aprofundamento de medidas de tipo estrutural bem como políticas públicas de corte regional e/ou voltadas ao desenvolvimento local e que estejam pautadas por uma maior equidade na partilha dos recursos e oportunidades. Contra estes se insurgem, segundo distintas vertentes, os que vêm sendo chamado de "fundamentalistas agrários", ou seja, os adeptos de uma espécie de "fisiocracia moderna" amparada nos critérios estritamente técnicos que necessariamente não incorporam as externalidades negativas (especialmente de natureza socioambiental) do sistema de produção convencional. Mas contrariamente ao que muitos imaginam, a discussão não pode ser vista como circunscrita à contenda entre grupos de pressão locais que esgrimam argumentos em defesa de verbas orçamentárias, votos ou privilégios. A questão é muito mais ampla do que se poderia supor.

É exatamente nessa dimensão que situamos o cenário das negociações recentemente levadas a termo na última rodada de negociações da "Organização Mundial do Comércio" (OMC) realizada em Doha (Catar) no mês de novembro de 2001. Frente às pressões norte-americanas e do conjunto dos países agroexportadores, como no caso do Brasil, fortemente interessados na liberalização dos mercados mundiais e no gradual desmantelamento dos mecanismos protecionistas da PAC, a União Européia responde por meio da defesa do que entende como "multifuncionalidade" de sua agricultura.

Seria este um mero instrumento de retórica ou artifício para ocultar velhas práticas protecionistas? Nas conclusões sobre o ciclo do milênio adotadas pelo Conselho de Ministros da Agricultura da União Européia, celebrado em setembro de 1999, seus participantes reafirmaram categoricamente a necessidade de salvaguardar o “modelo agrícola europeu”, tendo em vista o caráter multifuncional de sua agricultura e o papel que esta desempenha à economia e à sociedade em seu conjunto. Incluem-se nesta perspectiva o fato de que numa sociedade universal dominada pela globalização e pela ampliação do intercâmbio comercial, cresce a necessidade de preservar a identidade local, de proteger o patrimônio cultural e paisagístico, de conservar os espaços naturais e de garantir à população urbana o acesso a esses mesmos recursos. Ou seja, mais além da produção alimentos e matérias-primas, e da geração de riquezas, a agricultura européia internamente desempenharia outras atribuições, como a de conservar a herança milenar, evitar os riscos de incêndio, conservar os caminhos rurais, as áreas de lazer, os bosques, a biodiversidade e a qualidade da água, enfim, todo um conjunto de iniciativas que, necessariamente, não podem ser remuneradas ou garantidas com base em critérios estritamente técnicos ou regidos pela lógica do mercado.

Aos agricultores, que seguem exclusivamente orientados à produção de mercadorias, cabe o compromisso de implementar sistemas de produção compatíveis com a conservação dos recursos naturais e práticas mais respeitadas com o ambiente natural. A multifuncionalidade pressupõe a ligação harmônica entre

agricultura, ruralidade e território como se fora uma espécie de tripé que sustenta um novo marco no âmbito das políticas públicas. Em outras palavras, podemos dizer que se abandona uma orientação unitária que estimulou o produtivismo sem limites em favor de objetivos pautados pela busca de diversificação dos espaços rurais, de seus usos e potencialidades.

Junto ao Japão, Coréia, Noruega e Suíça a União Européia constituiu um grupo informal de países intitulado “Amigos da Multifuncionalidade”, em meio às discussões que envolvem os rumos da Organização Mundial do Comércio. Em julho de 2000, realizou-se na Noruega⁴ um encontro reunindo cerca de quarenta países, dos quais 34 considerados como em vias de desenvolvimento. Trata-se aqui da mais clara demonstração, por parte da União Européia, da busca de apoios externos no concerto das forças internacionais, necessários para levar adiante a defesa de seus interesses no curto e médio prazo no âmbito da OMC. As discussões em torno ao tema recém iniciaram e não temos aqui a mínima pretensão de fazer conjeturas a respeito ou de prever o rumo dos acontecimentos. Parece claro, entretanto, que seu desenlace necessariamente surtirá efeitos sobre os países em desenvolvimento, especialmente para nações agroexportadoras, como é o caso do Brasil, cujo modelo econômico se mostra altamente tributário da aportação dos recursos oriundos da exportação de produtos agrícolas (*commodities*) para fazer frente aos compromissos internacionais.

⁴ Ver a propósito GIVORD (2001).

Não se trata apenas do embate entre dois modelos distintos de agricultura, até porque a União Européia e os Estados Unidos coincidem no elevado peso dos subsídios aos seus respectivos setores agrários, mas no enfrentamento entre concepções totalmente distintas acerca do desenvolvimento rural. No âmbito europeu, a ruralidade adquire o caráter de "território" na acepção mais ampla do termo, ou seja, muito além da agricultura e no sentido de incorporar todas atividades e iniciativas capazes de manter ou revitalizar a capilaridade das atividades produtivas e de oferecer instrumentos para a solução dos inúmeros desequilíbrios sociais, demográficos e econômicos, mesmo no âmbito de sociedades ditas avançadas como é o caso do velho continente.

UM NOVO RURAL OU UM NOVO PARADIGMA DE DESENVOLVIMENTO?

Parece claro que nos próximos anos assistiremos à crescente incorporação desses desafiadores temas às agendas das pesquisas nacionais, bem como no tocante à formulação das políticas públicas por parte das agências de fomento, sindicatos e organizações não-governamentais comprometidos com a busca de alternativas para erradicar graves mazelas nacionais, como no caso da fome, do desemprego e do inchaço das cidades. O meio rural brasileiro, e meridional em particular, tal como apontam recentes estudos (SCHNEIDER, 1994; CAMARANO e ABRAMOVAY, 1997; SACCO DOS ANJOS, 2000), vem sendo objeto de grandes transformações, como o crescente processo de masculinização e

envelhecimento de sua população em decorrência de um êxodo rural seletivo que remete às cidades a população jovem e predominantemente feminina, como resultado do aprofundamento da modernização agrícola e da escassez de oportunidades de vida e trabalho para as populações.

No nosso entendimento, a discussão que emerge a respeito da multifuncionalidade da agricultura, tem por mérito trazer à tona um novo olhar frente ao mundo rural que, necessariamente, passa por romper com a visão, até então dominante, que se pautava pela associação deste à precariedade e à irrelevância no sentido de empreender políticas ativas de desenvolvimento. É nesse sentido que a ruralidade, tal como indicam outros autores, *"não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas"* (ABRAMOVAY, 2000, p.26).

Mas, para tanto, definitivamente é necessário caminhar no sentido de minimizar o pronunciado "viés urbano" na alocação de recursos e de investimentos públicos. Há muito que percorrer nesse sentido, em todo o território nacional, tanto no plano da extensão dos serviços sociais (saúde, educação, habitação e saneamento) como em outras dimensões da vida humana (lazer, cultura ou qualificação da força de trabalho). Não seria exagerado dizer que, nas atuais circunstâncias, o conceito de cidadania é muito mais uma prerrogativa dos que vivem nas cidades que do conjunto da população brasileira. Mas não basta apenas estender certos serviços sociais ao campo com base no já clássico enfoque assistencialista.

É necessário explorar, em toda sua plenitude, todas as potencialidades dos territórios não-densamente povoados e das localidades rurais no sentido da geração de empregos e oportunidades, sejam elas agrícolas ou não-agrícolas. A gestão dos espaços naturais, a preservação do patrimônio ecológico e paisagístico e dos valores culturais não pode ser atribuição exclusiva do Estado ou apropriada por grupos de interesse. O turismo rural, a gastronomia, o estímulo aos produtos regionais e à indústria doméstica rural situam-se exatamente nesta perspectiva, qual seja, a de transformar os residentes rurais, agricultores e não-agricultores, em protagonistas ou sujeitos de seus próprios destinos. Conceber o *rural* partindo dessas novas premissas, de focar suas amplas relações com o contexto mais amplo, supõe estabelecer algo de novo a oferecer para os cerca de 30 milhões de pessoas que ainda persistem no campo, em que pese o violento processo de expulsão desencadeado partindo da modernização das atividades produtivas, a enorme dívida social e as escassas perspectivas de vida e trabalho com que atualmente vêm-se enfrentadas as populações rurais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão nº 702, 2000.

CAMARANO, A. A. e ABRAMOVAY, R. **Êxodo Rural, Envelhecimento e Masculinização no Brasil: Panorama dos últimos cinquenta anos**. En: XXI Encontro Anual da ANPOCS. 20 p. (mimeo), 1997.

GIVORD, D. **Defender o modelo rural e agrícola europeu na OMC**. Disponível em Internet via <http://www.rural-europe.aeidl.be/rural-pt/biblio/model/art02.htm>. 31/10/01; 2001.

MOYANO ESTRADA, E. (coord.). **Por um Cambio Necesario en la Agricultura Europea**. Em: Grupo de Brugge: Madrid: MAPA, 1997.

PROJETO CUT/CONTAG. **Desenvolvimento e Sindicalismo Rural no Brasil**. São Paulo, 1998.

RAMOS, E. e CRUZ, J. (coords.) **Hacia un nuevo sistema rural, Madrid: Serie Estudios**. MAPA, 1995.

SACCO DOS ANJOS, F. **Agricultura familiar, pluriactividad y desarrollo rural en el Sur de Brasil**. Espanha: Universidad de Córdoba. 472 p. Tese de Doutorado, 2000.

SCHNEIDER, I. **Êxodo, Envelhecimento Populacional e Estratégias de Sucessão na Exploração Agrícola**. En: Indicadores Econômicos, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 259-268, 1994.