

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 DIVERSIDADE NA AGRICULTURA E NO MEIO RURAL COMO BASE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Autor(es)	Gesmar Rosa dos Santos Rodrigo Peixoto da Silva
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394cap1

Título do livro	Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil
Organizadores(as)	Gesmar Rosa dos Santos Rodrigo Peixoto da Silva
Volume	1
Série	Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350394
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

DIVERSIDADE NA AGRICULTURA E NO MEIO RURAL COMO BASE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Gesmar Rosa dos Santos¹
Rodrigo Peixoto da Silva²

1 INTRODUÇÃO

A agricultura tem sido analisada sob diversas óticas, com preponderância histórica da ótica econômica/setorial, associada aos aspectos de produção de alimentos, fibras e matérias-primas. Entretanto, sobretudo a partir da década de 1990, com as reformas da Política Agrícola Comum (PAC) dos países europeus (OECD, 2001; Arovuori e Kola, 2005) e com eventos da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre meio ambiente e sustentabilidade, o debate acadêmico e as políticas agrícolas passaram a incorporar, de forma crescente, abordagens que levam em conta outros aspectos associados à agricultura e aos seus atores, bem como a seus novos papéis nos planos nacional e internacional, como se observa em FAO (2017), FAO e Unep (2020) e OECD (2020).

As contribuições acadêmicas destacadas neste capítulo (Abramovay, 2002; Maluf, 2003; Arovuori e Kola, 2005; Bonnal, Cazella e Maluf, 2008; Candiotto, 2009; John e McIsaac, 2017; Gazolla e Schneider, 2017) procuram refletir sobre as demandas, os fundamentos e os acordos entre produtores, políticos, movimentos sociais, governos e diversos outros atores no desenho e na execução das políticas agrícolas. Sendo de construção plural, a abrangência, as tipologias e até mesmo o foco dessas políticas são resultantes de disputas e escolhas das forças políticas no poder em cada contexto. Por isso, em qualquer país, as políticas refletem interesses, visões, ideologias e teorias distintas que se sobressaem na definição de quais dificuldades e desafios serão enfrentados.

Como arguido em Santos, Vian e Mattei (2021), uma série de políticas públicas vigentes no Brasil desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) procura abarcar um grande número de temas que recebem a diversidade rural/agrícola e as suas multifunções, buscando compreender as cadeias produtivas longas e curtas (Gazolla e Schneider, 2017). Entretanto, historicamente, as políticas agrícolas e as

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; e doutor em economia.

de desenvolvimento rural ocorrem em ciclos de ascensão e declínio de prioridades, com menor ou maior participação do Estado e com focos distintos, conforme os desafios e objetivos estabelecidos nos acordos sociais que as criam.

Diante da realidade de crise fiscal, da heterogeneidade e diversidade dos estabelecimentos rurais e da possibilidade de mudanças no ciclo atual das políticas agrícolas no Brasil, retoma-se o debate sobre os fundamentos que podem orientar mudanças possíveis e aperfeiçoamentos das ações da política agrícola, seguindo a discussão iniciada em Santos, Vian e Mattei (2021). Cabe, nesse sentido, retomar a discussão sobre as bases conceituais que deram origem às políticas agrícolas vigentes no Brasil. É também importante discutir se essas bases ou fundamentos que modelaram tais políticas permanecem centrais na sociedade.

O tema é relevante porque, por um lado, a continuidade da inserção competitiva da agricultura brasileira exige compreender semelhanças e diferenças diante das políticas dos diferentes países ou blocos deles; por outro lado, coexistem distintas realidades dos agricultores, de seus estabelecimentos, regiões e biomas brasileiros, que se traduzem em desafios ao desenvolvimento sustentável. Tudo isso exige que tanto as condições de acesso aos recursos produtivos quanto as de reprodução dos modos de vida no ambiente rural sejam compreendidas como legítimas demandas de políticas públicas.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é apresentar e discutir, à luz dos desafios apontados na literatura, as concepções e os conceitos que dão suporte às políticas públicas agrícolas vigentes no Brasil e no plano internacional. A abordagem se refere à diversidade de funções dos estabelecimentos e da agricultura, considerando o seu papel para o desenvolvimento rural. O capítulo aborda bases conceituais que fundamentam ou justificam políticas rurais e agrícolas vigentes no Brasil e leva também em conta o que se observa na União Europeia (UE) e nos Estados Unidos, o que será detalhado nos capítulos 2 e 3 deste livro.

Além das dificuldades e dos desafios que dão origem às políticas públicas, há também de se considerar como fato a dinamização da produção agropecuária e o alcance de grande patamar produtivo e de mercados externos pela agricultura brasileira nos últimos trinta anos, paralelamente à sua grande diversidade e às suas heterogeneidades. Desse modo, há de se ponderar sobre a pluralidade de visões presentes nas políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, bem como sobre o contexto de mudanças socioambientais nas quais essas políticas se inserem. Com esse enfoque, retomam-se conceitos e definições já consagrados na literatura, por refletirem a diversidade do ambiente rural e por serem ainda bastante presentes nas políticas e na realidade do Brasil e de outros países.

Em razão da abrangência de temas que são objeto de políticas envolvendo a agricultura e da amplitude de suas interações, propõe-se também uma tipologia

para agrupar as políticas, os programas e as ações do Estado em função de suas similaridades. Neste momento, serão utilizadas as concepções apresentadas ao longo do capítulo, a exemplo de diversidades, heterogeneidades e funções da agricultura, vistas sob um enfoque de que as políticas agrícolas devem contribuir para o desenvolvimento rural e não puramente o setorial ou o do mercado agrícola que as demanda ou as captura, no sentido restrito de “desenvolver mercados”. O pressuposto que guia o trabalho é, então, a necessidade de reconhecer nas políticas públicas as diversidades do rural, do agrícola e, portanto, dos agricultores, em suas distintas regiões e condições.

O texto é composto por quatro seções, além desta introdução. A seção 2 traz uma breve abordagem sobre as funções da agricultura e suas interfaces com políticas públicas. Na seção 3, são apresentadas concepções e definições-chave que têm sido orientadoras das políticas públicas e de seus instrumentos, com foco no Brasil e na UE; destaca-se o debate acerca das multifunções da agricultura, dos agricultores e de seus estabelecimentos. A seção 4 procura mostrar como essas funções da agricultura se relacionam com os conceitos-chave apresentados e estão presentes nas políticas públicas. Na mesma seção, apresenta-se uma proposta de tipologia para a agregação de políticas e programas no contexto amplo da diversidade rural/agrícola. Por fim, a seção 5 traz as considerações finais do trabalho.

2 AGRICULTURA, AGRICULTORES, ESTABELECIMENTOS RURAIS: PASSADO E PRESENTE DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS³

Embora reconhecidamente importante, a análise do ambiente rural, dos estabelecimentos e da agricultura sob a ótica estritamente econômica tem sido apontada como uma forma de reduzir o seu papel à produção de bens primários, colocando em segundo plano outras funções exercidas por ela ou com ela, como apontado por Carneiro e Maluf (2003), Sabourin (2006), Maluf (2003) e Laurent *et al.* (2009).

A abordagem que denominamos tradicional-restritiva das funções dos estabelecimentos rurais (e da agricultura) tende a considerar de menor relevância, por exemplo, as políticas inclusivas no campo, na produção agrícola. Tal abordagem reduz a importância das ações do Estado voltadas para promover equidades, a exemplo das políticas de acesso à terra e de geração de pequenas rendas e postos de trabalho em tempo parcial (típico de pequenas propriedades), ou para desenvolver sistemas produtivos de baixa escala, mesmo quando essas políticas atuam em realidades distintas.

Contudo, mudanças e desequilíbrios socioambientais, nos meios urbano e rural, evidenciam realidades que exigem mudança de foco das políticas agrícolas,

3. Esta seção é uma versão aprofundada do texto de Santos, Vian e Mattei (2021), que é uma publicação inicial sobre o tema, produto do mesmo projeto que gerou este livro, disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/brua23art1>>.

seja no sentido de dinamizar mercados ou de aliar o desenvolvimento produtivo ao rural. Nada disso é novo no meio acadêmico, como se observa em OECD (2001; 2003) e Arovuori e Kola (2005), porém são temas que ganham espaço diante de desafios das mudanças climáticas, secas, intempéries e carestia de alimentos.

Ao mesmo tempo, escolhas mais exigentes dos consumidores de produtos agrícolas mundo afora, somadas ao aumento do poder de interferência das redes dos comércios varejista e atacadista nos elos das cadeias produtivas (Stevens, 2011; European Commission, 2017a; 2017b; 2021), são, atualmente, motores das mudanças. A possibilidade de perdas econômicas em ações das empresas avaliadas nas bolsas de valores (desde empresas agrícolas e de todos os elos da agroindústria) é um elemento fundamental que move tais mudanças no eixo do capital agroindustrial, sejam elas internas ou externas, nos países de importantes economias agrícolas. Tudo isso exige o direcionamento de recursos públicos no sentido de garantia da segurança alimentar, com produtos de qualidade e produzidos de forma sustentável.

A ampliação desse debate tem sido pautada pela incorporação de diferentes óticas e abordagens a respeito da agricultura, do meio rural e do desenvolvimento rural e territorial, como tratam OECD (2001; 2003) e Renting *et al.* (2009). Contribuições nessas dimensões também destacam as funções exercidas pela agricultura como provedora de bens e serviços à sociedade, somando-se à análise das funções exercidas pelos agricultores e seus estabelecimentos, em sua interação econômica, social, cultural e ambiental com o meio rural (Mesquita, 2006; Renting *et al.*, 2009; Schneider *et al.*, 2013; Schneider e Cassol, 2014). De acordo com essa literatura, as interações dos agricultores com o meio rural e da agricultura com a sociedade se situam no contexto da multifuncionalidade da agricultura e dos agricultores (Mesquita, 2006; Candiott, 2009; Maluf, 2003).

A partir da compreensão das transformações nas realidades da agricultura e dos estabelecimentos é que enfoques regionais ou locais voltam a ter significado. Desde a década de 1960 (em termos teóricos), as políticas passam do apoio à provisão de acesso aos recursos físicos, tecnológicos e serviços para os aspectos relacionados, também, à necessidade de cuidados com a produção que respeitem a sustentabilidade socioambiental. Em termos práticos, a definição das políticas e do seu correspondente orçamento público passou a exigir, nas décadas seguintes, no plano global, convergências entre as reivindicações do conjunto de atores atuantes no meio rural, de um lado, e a importância dada pelos tomadores de decisão sobre as funções exercidas pelos estabelecimentos, de outro. Na atualidade, somam-se ainda as exigências de conformidades por parte dos consumidores, da opinião pública, de grupos de interesse e de acionistas de empresas envolvidas com a cadeia de produção de bens agrícolas.

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO), por exemplo, considera os agricultores, com destaque para os residentes e familiares, como um agente central do desenvolvimento territorial. O Brasil seguiu, dos anos 1990 para cá, passos convergentes com essa tese. Em tal contexto, há de se esperar que as políticas agrícolas somam outra dimensão, como já ocorre nos países da UE (European Commission, 2021). Elas passam a contribuir com infraestruturas para serviços de energia, água e saneamento, condições de moradia, transporte, além da modificação dos instrumentos puramente agrícolas.

As abordagens com esse enfoque destacam a diversidade do rural e do agrícola com ênfase no que se definiu chamar, no caso do Brasil e de dezenas de países, de agricultores familiares (OECD, 2001; Renting *et al.*, 2009; Schneider e Cassol, 2014), incluindo estabelecimentos com multifunções. Os critérios de definição não são rígidos ou restritivos, reconhecendo-se os que vivem, desenvolvem e reproduzem suas condições socioeconômicas e culturais (Cazella, Bonnal e Maluf, 2009) mesmo sob condições adversas. O recorte em pequenos produtores – ou os familiares, na forma da legislação brasileira – não ignora que o envolvimento e as relações dos produtores de maior escala com o meio rural e com a produção têm também grande relevância socioeconômica; contudo, reconhece que as políticas públicas são distintas para as realidades específicas, dados os desafios de cada grupo demandante. Todas essas interações entre os agricultores e o meio onde vivem se reproduzem e extrapolam o aspecto estritamente produtivo e econômico da agricultura, o que Abramovay (2002) classifica como externalidades da atividade agrícola. Embora sejam classificadas como externalidades da função produtiva da agricultura, elas não têm por objetivo reduzir o papel das outras funções que a classificação exerce. Abramovay (2002) argumenta ainda que, como qualquer outro setor, a agricultura pode produzir externalidades positivas. No entanto, externalidades são efeitos não intencionais (positivos ou negativos) associados a uma função/atividade principal. Nesse sentido, o desenvolvimento dessas demais funções da agricultura estaria condicionado pelo desenvolvimento da função produtiva (na situação em que o Estado se limita a “corrigir as falhas do mercado”, pode-se acrescentar), esvaziando o debate de políticas especificamente associadas a essas funções. Essa perspectiva tem uma circularidade de fácil observação, a menos que o papel do Estado, isto é, das políticas públicas, reflita decisões de mudanças posicionadas acima do mercado, capazes de modificar suas leis e dinâmicas.

É assim que um dos conceitos aqui destacados, o de multifuncionalidade, tem sido considerado na formulação de políticas agrícolas no Brasil e em outros países, sobretudo europeus (Escher *et al.*, 2015; Camargo e Oliveira, 2012; Abramovay, 2002; Candiottto, 2009; Carvalho, 2019). O pressuposto é que ele proporciona um entendimento mais amplo das condições socioeconômicas, culturais e ambientais e

das heterogeneidades produtivas e estruturais existentes no meio rural. Entretanto, esta ótica também recebe críticas, em razão de que o conceito é passível de uso para fins protecionistas (principalmente pelos países europeus), desvinculados do desenvolvimento das funções agrícolas (Abramovay, 2002; Carvalho, 2019; Contini, 2004).

Iniciando pela economia, essa pluralidade de interações entre os agricultores e o meio rural e entre a agricultura e os demais setores pode ser observada por meio de encadeamentos produtivos – o que remete à visão sistêmica de agricultura (FAO, 2017) e ao conceito original de agronegócio (Davis e Goldberg, 1957) – ou pela atuação de membros das famílias agrícolas em atividades não agrícolas, dentro ou fora de seus estabelecimentos, fenômeno ao qual é dado o nome de pluriatividade (Candiotto, 2009; Escher *et al.*, 2015).

2.1 A agricultura, o meio rural e a abrangência de suas políticas

A definição de agricultura adotada para este trabalho segue a concepção ampla considerada em grande parte da literatura. Ela engloba toda a produção vegetal em suas diversas escalas produtivas, seja de lavouras temporárias e permanentes, de florestas ou de pastagens plantadas ou manejadas, bem como a produção animal (pecuária), que inclui toda a atividade de criação de bovinos, ovinos, caprinos, equinos, pesca com manejo, aquicultura, apicultura, agroindústria rural etc. (Santos, Vian e Mattei, 2021). Além desses componentes, são também parte da agricultura, inclusive para fins de políticas agrícolas ou agroindustriais, outros elos produtivos da agroindústria, como a produção de etanol e matérias-primas para energia, componentes de calçados, etapas da indústria de papel e outros.

Nesse contexto, agricultura e agropecuária têm o mesmo sentido e abrangência neste livro. Historicamente, houve tentativas de separação entre agricultura e pecuária, inclusive no nome do nosso ministério central nesta área, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Porém, isso ocorre por razões administrativas, de gestão, e pela divisão de responsabilidade de políticas no âmbito da estrutura do Estado. Na visão plural das funções da agricultura, dos estabelecimentos e do conjunto de agricultores, essa separação deixa de ser importante, inclusive do ponto de vista didático.

Cabe também pontuar que, embora seja difícil a separação rigorosa entre as funções da agricultura (atividade econômica), dos agricultores (cidadãos e classe de agentes econômicos) e dos estabelecimentos (unidade produtiva rural que transforma bens naturais, trabalho e outros insumos em valores monetários, além de ser base de moradia/reprodução social), é importante entender as suas funções e demandas. A agricultura não pode ser compreendida a partir da dissociação desses três componentes, uma vez que as ações do poder público no meio rural

são estruturantes do conjunto de funções “não produtivas”. Por exemplo, a abertura de estradas vicinais, os parcelamentos de terra, a liberdade de aquisição e venda de propriedades, os projetos municipais, estaduais, de comunidades etc. induzem a ocupação do campo e a atração de atividades em um processo contínuo. Territórios não se formam ou são delineados e se desenvolvem (mesmo que precariamente) em razão de demandas originárias das relações de oferta e demanda de bens, ou mesmo por planejamento do Estado.

Sendo assim, a mudança de foco que atualmente se exige é a integração das políticas agrícolas às de desenvolvimento rural sustentável. Isso remete, por exemplo, à produção de alimentos de qualidade, com cuidados em relação às florestas, às águas e à biodiversidade. Por isso, os movimentos de pressão sobre os grandes grupos, tendo ao seu lado a lei e os acordos internacionais, ressaltam a necessidade de se respeitarem as especificidades dos diferentes povos que habitam o meio rural – no caso do Brasil, cabe destacar os indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros/coletores, outros povos tradicionais, que não se pautam pelas “racionalidades” do mercado, e os assentados da reforma agrária e agricultores de pequeno porte. As políticas públicas agrícolas passam a se pautar, necessariamente, por uma pluralidade de papéis, ou há perda de mercados para o país.

Portanto, há de se evitar, nas políticas públicas, inconsistências que retroalimentem medidas sem o devido foco nos problemas reais de cada um dos componentes da diversidade rural (território e espaço) e agrícola (função produtiva milenar, essencial à vida e inerente às sociedades, antes de lócus de acumulação de capital). A visão plural da agricultura é a condição primeira para que o conjunto de suas funções seja apoiado pelas políticas públicas. Nessa perspectiva, perde sentido o simples foco no desenvolvimento do mercado agrícola, sob pena de se promover ainda mais, à custa da população, do contribuinte, o domínio concentrador e centralizador do capital sobre os fatores de produção.

É fato que o maior foco político-institucional, assim como a maior parte dos recursos e das infraestruturas, tem sido direcionado para a função produtiva dos estabelecimentos, a exemplo, no Brasil, de crédito e seguros, do apoio à comercialização e da defesa agropecuária (Santos e Freitas, 2017). Contudo, considerando-se as disparidades de acesso e as heterogeneidades dos estabelecimentos e dos agricultores (Belik, 2015; IBGE, 2019; Ipea, 2021), ressalta-se a relevância das políticas agrária (acesso à terra e à água) e de ajuda à organização de sistemas de produção e cadeias curtas sustentáveis, assim como a integração com as políticas de desenvolvimento regional, em especial com a II Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – Decreto Presidencial nº 9.810, de 30 de maio de 2019.⁴ Em contrapartida, é legítimo que a área agrícola receba também benefícios e aportes

4. Mais detalhes disponíveis em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9810.htm>.

de outras áreas, como tem ocorrido nas áreas e políticas de infraestrutura – modais de transportes –, indústrias – desenvolvimento de cadeias produtivas, armazenagem, parcerias de financiamentos, insumos etc. –, desenvolvimento tecnológico – financiamento de pesquisas, sustentação de instituições dedicadas e Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) –, entre outras.

3 A NECESSÁRIA VISÃO PLURAL DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

A seguir são descritas as funções da agricultura consideradas neste texto, partindo do trabalho anterior deste projeto de Santos, Vian e Mattei (2021). Tradicionalmente, são consideradas cinco funções da agricultura (Ramos, 2007), porém outras têm sido incorporadas pela literatura, embora sem consenso sobre a delimitação e as definições. Algumas dessas funções têm interpretações conforme cada autor e país e suas realidades locais, ou em razão de desmembramento de algumas delas. Ademais, algumas das funções são bastante interligadas.

Camargo e Oliveira (2012) consideram que os conceitos de rural, agricultura e suas funções se definem a partir do contexto histórico no qual estão inseridos, refletindo o próprio processo histórico de evolução das sociedades. Para Angela Kageyama, “a evolução do conceito de rural reflete a própria evolução do rural, de espaço quase exclusivamente agrícola para um tecido econômico e social diversificado” (Kageyama, 2008 *apud* Camargo e Oliveira, 2012).

Concepções nesse sentido mais amplo das funções dos estabelecimentos têm influenciado políticas públicas de desenvolvimento rural e regional, além de apoiar as atividades agrícolas ligadas aos mercados locais e às cadeias curtas (Gazolla e Schneider, 2017). Na mesma linha, se posicionam acadêmicos, políticos e gestores públicos, com o objetivo de incentivar a produção de alimentos tendo a sustentabilidade socioambiental e as pessoas como referencial principal.

Nas subseções seguintes, abordam-se as funções da agricultura como podem ser percebidas na atualidade e a partir da realidade brasileira. Para tanto, consideram-se as concepções clássicas das funções da agricultura, centradas na produção, no âmbito da economia, e outras funções atualmente presentes, que ampliam o papel da agricultura na sociedade, reconhecendo a pluralidade de concepções.

3.1 As funções da agricultura como referenciais para as políticas públicas

3.1.1 Promoção da segurança alimentar e fornecimento de matérias-primas

Essa função diz respeito à capacidade que a agricultura tem de fornecer, em quantidade e em qualidade adequadas, alimentos, fibras e matérias-primas necessários à sociedade, garantindo as condições apropriadas de nutrição para a população, seja ela residente no campo ou nas cidades, empregada ou não no setor agrícola,

e o fornecimento de insumos para outros setores da economia (a exemplo de biocombustíveis e geração de energia elétrica por biomassa).

De acordo com Castro (1969), a agricultura não apenas cumpriu com os requisitos da industrialização, no sentido de dar suporte ao desenvolvimento urbano-industrial brasileiro com alimentos e matérias-primas, como também projetou sua imagem e ampliou suas relações com o mundo urbano-industrial. De fato, em termos de capacidade de oferta interna, que é um dos itens da segurança alimentar, o Brasil alcançou, há cerca de três décadas, autossuficiência em todos os tipos de alimentos, considerando-se os valores nutricionais exigidos para todos os seus habitantes – evidências disso são os excedentes exportados e/ou desperdiçados. Aspectos importantes como os de qualidade, disponibilidade e capacidade de pagar são temas não resolvidos e não dizem respeito somente à agricultura. Opcionalmente, o país mantém importações como as de trigo, frutas e outros produtos por questões de costumes e de mercado, sendo que essas importações têm substitutos locais.

Contudo, a disparidade de renda no campo e na cidade tem demandado ações do Estado para reduzir a fome, inclusive no Brasil (programas de renda mínima), evidenciando que a dinâmica de mercado é excludente, independentemente da capacidade de oferta agrícola. Neste contexto, é importante a contribuição de agricultores familiares, seja pela inserção em mercados tradicionais ou pela criação de sistemas alternativos de produção, comercialização e consumo, em cadeias curtas e redes alimentares alternativas com foco na qualidade e na sustentabilidade da produção como elementos centrais a serem valorizados pelas políticas rurais e agrícolas (Renting, Marsden e Banks, 2017; Gazolla e Schneider, 2017).

Nesse tema, a evolução do debate internacional e nacional e das políticas sobre segurança alimentar ganhou, nas últimas décadas, grandes proporções e avanços, com a contribuição dos setores de saúde e nutrição, além da seara socioeconômica. As iniciativas da FAO, em consonância com diversas conferências da ONU nas áreas relacionadas ao tema, deram amplo suporte à incorporação, nas legislações nacionais, de questões como: suporte à produção e distribuição; atenção ao acesso das pessoas mais pobres a preços módicos; e foco na qualidade e disponibilidade (FAO, 2017). Após constar em grande destaque nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), impulsionando políticas mundo afora, como o programa Fome Zero, no Brasil, o tema retorna com enfoque intersetorial, interagente e de múltiplas responsabilidades nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No Brasil, a Lei nº 11.346/2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que levou à criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

(PNSAN). A legislação se somou ao conjunto de outras políticas que contribuem para a segurança alimentar por meio do fomento à produção. A necessidade de movimentos e medidas dessa natureza se comprova com a atual piora nos indicadores de fome, miséria e população em situação de vulnerabilidade no país.

Ainda nesse âmbito de segurança alimentar, pelo lado da produção, destacam-se as políticas de formação de estoques, preços mínimos e apoio à comercialização, além do crédito, seguros, defesa agropecuária, controles de qualidade e sanidade. Na vertente disponibilidade e acesso a todos, a política mais recente, no nosso país, é a de desoneração da cesta básica, de 2013, que inclui uma lista com um grande número de produtos com isenção de tributos. Essa medida, tendo necessidade de ser rigorosamente avaliada, tem custo global de cerca de R\$ 16 bilhões por ano e se equipara a todo o gasto do governo com a agricultura, retirados os de pessoal e outras despesas administrativas.

3.1.2 Geração e ampliação de divisas

Esta função está associada ao grande porte do produto gerado, ao tamanho do mercado interno (combinado com o aumento da renda nacional) e à inserção do Brasil no mercado internacional. Por conseguinte, as receitas líquidas, inclusive as provenientes das exportações contínuas, têm sido, pelo menos em parte, reinvestidas na agricultura e em outras atividades econômicas, gerando novas divisas.

Historicamente, o país foi exportador de produtos primários agrícolas e minerais, com a pauta de exportação agrícola concentrada em poucos produtos, o que dá sentido à própria nomeação dos chamados ciclo da cana-de-açúcar, ciclo da borracha e ciclo do café. De acordo com Ramos (2007), após a década de 1960, vários gêneros agropecuários ganharam importância na pauta exportadora brasileira, como soja, laranja, cana (açúcar), frango e carne bovina. Atualmente, cabe destacar que as exportações de frutas e outros produtos, inclusive por agricultores familiares, são relevantes também para o desenvolvimento local, dado que os investimentos possibilitam ocupação e renda proporcionalmente maiores que as *commodities* de maior peso na agricultura nacional, a exemplo da soja.

O Brasil tem registrado um grande aumento de produção e venda das *commodities*, principalmente a partir do início dos anos 2000, sobretudo para os países asiáticos. Nesse mesmo tempo, os complexos soja-milho-carne (em destaque, aves e suínos) ganharam mercado após a década de 1990. Em 2019, enquanto os demais setores da economia apresentaram um déficit de US\$ 36 bilhões na balança comercial, o superávit comercial do agronegócio (agricultura mais agroindústria mais agrosserviços) foi de US\$ 83 bilhões.

Contudo, há de se observar que as importações de insumos industriais (em destaque, fertilizantes e agrotóxicos/defensivos agrícolas) têm elevado os custos e

preços de bens agrícolas. Além disso, o cenário de especialização em *commodities*, não somente as agrícolas, a queda da competitividade da indústria e o câmbio desvalorizado estão interligados e se relacionam com os números apresentados, relativizando os seus efeitos positivos.

3.1.3 Transferência de capital para outros setores

Esta função está associada à capacidade histórica da agricultura de financiar o desenvolvimento de outros setores econômicos – de serviços e da indústria. Essas transferências podem ocorrer por meio de diversos mecanismos, como a extração de capital da agricultura via tributos ou a subtração por meio de deterioração dos termos de troca em desfavor da agricultura (Furtado, 2005; Castro, 1969). Os autores mencionam também as crises globais que desfavoreceram os setores exportadores (como a agricultura), redirecionando capitais para atividades voltadas ao mercado interno. Na atualidade, tanto o ingresso de capitais (via integração de mercados, parcerias, emissão de títulos) e de grupos econômicos de outros segmentos produtivos e financeiros quanto os investimentos de agricultores em outros setores da economia compõem elos que modificam essa função. Ela pode ser mais bem descrita como fluxo do que somente como transferência, uma vez que não há estanqueidade da agricultura em relação aos demais setores da economia – máquinas e outros insumos industriais, por exemplo, demandam e realizam investimentos tendo a agricultura como foco.

O caso mais emblemático de transferência de capital, como apontado por Ramos (2007), Costa (2007), Castro (1969) e Furtado (2005), foi o do café no estado de São Paulo, que financiou a indústria local, levada a cabo, inclusive, por empresários imigrantes italianos e figuras importantes como a de Irineu Evangelista de Sousa, o visconde de Mauá, principal industrial brasileiro à época. Esse capital era oriundo tanto dos saldos da atividade cafeeira quanto da redução dos fluxos direcionados para a compra de escravos. Como mencionado em Santos, Vian e Mattei (2021), mais recentemente, os saldos provenientes de derivados da soja, milho, carne e cana-de-açúcar viabilizaram outros segmentos industriais, com demanda de novos equipamentos e tecnologias na agroindústria. Portanto, essa função está diretamente relacionada ao encadeamento produtivo ou à ampliação do mercado de insumos e bens de capital.

Assim, torna-se difícil a dissociação dos vínculos de apoio e viabilização mútua entre os grandes setores produtivos (serviços, indústria e agricultura), assim como de seus segmentos. São de fácil observação o volume dos fluxos de capital, o desenvolvimento produtivo e a difusão de tecnologias, recursos financeiros, entre outros fatores. Tais aspectos/fatores resultam da acumulação e da transferência de capital intra e intersetorial dos conglomerados empresariais, tanto no plano nacional quanto no internacional/global. Assim, quanto mais aberta e integrada aos

mercados é a economia, intensificam-se tanto a parte de saída como a de ingresso de capitais na agricultura, como ocorre em qualquer outra atividade econômica.

3.1.4 Ampliação do mercado interno de insumos e de bens de capital

Esta função diz respeito, especificamente, ao encadeamento produtivo da agropecuária com os demais segmentos da economia. Ela ocorre, sobretudo, com as indústrias de insumos (fertilizantes, defensivos, sementes e corretivos para o solo) e de bens de capital (tratores, colheitadeiras, máquinas para plantio e implementos, entre outras), que ganharam destaque a partir da década de 1960, com a modernização da agropecuária (Ramos, 2007; Silva, 2015). Portanto, trata-se do encadeamento dos segmentos produtivos e bens para trás e para a frente das fazendas, podendo-se incluir pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I), armazenagem e parte dos processos da agroindústria – por exemplo, a soja, a cana-de-açúcar e o milho movem e induzem a ampliação de toda a indústria dos biocombustíveis, seus insumos e bens de capital.

Ao se analisar esta função em conjunto com as funções de geração de divisas e de transferências/fluxos de capitais, anteriormente descritas, cabe registrar a incompletude de uma estratégia de desenvolvimento que possibilite maior domínio interno do desenvolvimento e da produção de insumos e bens de capital para a agricultura. Embora um grande conjunto de indústrias nacionais e cooperativas detenha parte relevante do mercado interno de insumos, com o Brasil tendo instituições de pesquisa e capacidades tecnológicas competitivas na área, como levantado em Santos, Vian e Mattei (2021), persiste uma forte concentração do domínio econômico e tecnológico – ou seja, patentes e registros, capital e poder de estabelecer regras de comércio, barreiras e padrões produtivos sobre *commodities* – nas sedes estrangeiras de empresas multinacionais, em seus conglomerados e suas subsidiárias (Albano e Sá, 2011; Farias, 2011).

Em contrapartida, neste aspecto de domínio dos elos das cadeias de insumos, podem residir oportunidades para a agricultura e economia brasileiras, pois a sua diversidade produtiva e de recursos naturais abre espaço para a ampliação de pesquisa e inovação, da geração de novos produtos com ganho de mercados, além da oferta de novos insumos. Unir a ciência com essas oportunidades em torno da agricultura sustentável, do ponto de vista socioambiental, é o desafio que se coloca aos países biodiversos como o Brasil. A oportunidade é aliar o conhecimento ao potencial de protagonismo do país diante das exigências mais apuradas dos consumidores. A garantia de maiores margens econômicas, no presente e no futuro, pode estar relacionada a como são compreendidos e enfrentados esses desafios e oportunidades.

3.1.5 Liberação de mão de obra para outros setores

Esta função trazida pela literatura carrega a história do desenvolvimento das sociedades, sendo percebida ou mensurada com valores distintos em cada localidade ou região e em seu momento histórico e associada ao processo de industrialização e urbanização pelo qual têm passado todas as sociedades. Essa liberação de mão de obra na agricultura tem significado força de trabalho excedente (portanto, barata) para ser utilizada nas fábricas e demais atividades do meio urbano. Portanto, trata-se de uma função que se modifica conforme se desenvolvem os demais setores econômicos e as escolhas do conjunto dos atores sobre onde, em quais atividades e com que intensidade a mão de obra será deslocada.

No Brasil, esta função esteve ligada, sobretudo, ao processo de modernização da agropecuária, iniciado nos anos 1950 (Silva, 2018; 2019), que aumentou expressivamente o uso de máquinas e insumos químicos/industriais na agricultura, reduzindo a demanda por mão de obra no meio rural. O desenvolvimento da indústria nacional e, posteriormente, do setor de serviços foi o motor da economia e da absorção dessa mão de obra vinda do campo para as cidades. Isso ocorreu de forma expressiva naquelas regiões em que a fronteira de expansão da agricultura já se consolidou – no entanto, nos locais onde essa fronteira ainda se expande e a densidade demográfica é inferior àquelas do centro do capitalismo nacional, a necessidade de mão de obra pode permanecer, embora com um perfil mais exigente, como o de operação de máquinas e conhecimento de novas tecnologias.

Do ponto de vista do desenvolvimento rural e da possibilidade de escolhas por parte dos cidadãos que vivem no campo, permanece a tradição que combina resistência e resiliência para persistir no campo. Tal combinação se evidencia no quantitativo da população de cerca de 30 milhões de pessoas vivendo no meio rural (ou em espaços no limite entre o urbano e o rural), com redução do fluxo de mão de obra no sentido campo-cidade, além de aumentar o total de moradores da cidade que trabalham no campo. Em parte, isso ocorre devido à multifuncionalidade e à pluriatividade (Baiardi e Alencar, 2014; Santos, Vian e Mattei, 2021), discutidas adiante, bem como à implementação de políticas que visam tornar menos adversas as condições de vida no meio rural (Silva, Antoniazzi e Novak, 2019).

Há de se considerar que o desenvolvimento integrado das tecnologias agrícolas e industriais, assim como o crescimento das ocupações no espaço urbano, propiciaram condições para o fluxo rural-urbano. Existem também os atrativos da vida na cidade (saúde, segurança e educação, por exemplo), inclusive para os jovens, gerando dificuldades na transição geracional. Por outro lado, em escala desconhecida, ocorre o inverso, ou seja, a falta de oportunidade produtiva no campo (veja-se o caso dos minifúndios desprovidos de condições competitivas objetivas) ou de moradores da periferia urbana que não têm oportunidade de retornar ao

campo. Nas duas situações, ocorre dependência de políticas sociais, resultante da não inserção produtiva. Por isso, essa função de “liberação de mão de obra” deve ser vista com ressalvas, por estar ligada ao rural, aos territórios e também às suas políticas, além das desigualdades provocadas pelo modelo de desenvolvimento agrário e agrícola no Brasil.

No plano global, há exemplos dos diferentes estágios de desenvolvimento (rural, regional, urbano, agrícola e industrial) e de políticas e programas relacionados ao tema, porém no sentido de liberação de mão de obra e de manutenção dela no meio rural. A China, nas últimas quatro décadas, tem efetivado a migração campo-cidades (Figueiredo e Contini, 2013; Alves e Toyoshima, 2017), com direcionamento do Estado e, por razões de pobreza rural, crescimento da indústria e expansão das suas exportações (ou seja, caracterizando, de fato, um excedente de pessoas com baixo acesso à terra e a condições de competitividade). Entretanto, no sentido oposto a esse movimento, há preocupações em manter um contingente seguro no campo – destacando-se os países da Europa Ocidental e os Estados Unidos. Nestes países há, inclusive, subsídios direcionados aos moradores e seus estabelecimentos, não apenas à produção agropecuária, mas para outras funções, temas detalhados nos capítulos 2 e 3.

Portanto, esta função não pode mais ser vista apenas sob o olhar do deslocamento das pessoas como força de trabalho em função da economia constituída por uma agricultura de baixa produtividade ou pela visão urbano-industrial da economia. Há de se considerar as oportunidades e escolhas dos moradores rurais sobre as possibilidades de trabalho no campo ou nas cidades, as suas expectativas e percepções das condições de vida e a comparação entre renda/despesas nas cidades e renda/despesas no campo, no contexto das capacidades dos cidadãos e do que a economia lhes oferece. As diferenças regionais e as distintas políticas (como as produtivas, de infraestrutura, assistenciais e de aposentadoria) interferem nessa configuração.

3.1.6 Apropriação e acumulação de capital natural

Esta função está associada à apropriação e à acumulação da terra para fins predominantes de reserva de valor. Não é uma função exclusiva da agricultura ou dos investidores em terras, uma vez que essa acumulação é inerente ao capitalismo, sendo praticada nos demais setores. Ela ocorre em qualquer regime de apropriação privada da terra, seja por meio de compra e venda, assentamentos públicos ou privados, posse por guerra, parcerias ou outras formas. Está associada, essencialmente, ao modo de produção capitalista e seus antecedentes, em que o ideário e o reconhecimento da propriedade privada são princípios fundamentais. Entretanto, foi comum também nos sistemas denominados socialistas (com exceções, como na China), uma vez que neles o acesso à terra e os seus usos seguiram os fundamentos da apropriação privada – ou seja, por meio de acesso e uso restritos, garantias de posse e criação de mercados de terras, mais cedo ou mais tarde.

De acordo com Bacha (1989) e Egler (1985), a terra na economia brasileira funciona como reserva de valor e meio de produção, e Romeiro, Reydon e Leonardi (2000) apontam que há ganhos produtivos e especulativos. Embora a aquisição de terra possa ter, ao mesmo tempo, as finalidades produtivas e de reserva de valor, esta última se efetiva de forma independente da função produtiva da agricultura. Em cenários inflacionários, a terra representou uma importante estratégia de proteção contra a erosão monetária, em razão de sua valorização quase inequívoca e elevada liquidez no mercado (Bacha, 1989; Egler, 1985; Malassise, Parre e Fraga, 2016).

Atualmente, esta função pode estar ligada também a outras atividades produtivas que não apenas à agricultura, como a preservação ambiental. A função de acumulação de capital natural para fins de preservação ou conservação ambiental se efetiva (não somente no setor agropecuário) quando se consideram o espaço temporal da análise e as condições de usos da terra. Exemplo disso seria um comprador de terra degradada que a usa para regeneração exercendo de fato essa função, isoladamente, assim como uma reserva legal, uma reserva particular do patrimônio natural (RPPN), entre outras modalidades. Contudo, somente ao considerar o balanço de energia, de espécies, os fluxos da água, a biodiversidade e os impactos aos ecossistemas é possível indicar se a função de apropriação e acúmulo de capital contribui para a preservação, ou se se trata de reserva de valor em sua forma tradicional.

3.1.7 Reprodução do tecido sociocultural do meio rural

Esta função diz respeito à reprodução de fatores ligados à identidade social e às formas de sociabilidade das famílias e comunidades rurais (Maluf, 2003; Bonnal, Cazella e Maluf, 2008). Ela está associada diretamente àquelas pessoas que vivem no meio rural e com ele se identificam, ou que nele se reproduzem em razão de não encontrar alternativa preferível de acordo com sua própria avaliação, seus costumes e outros fatores que influenciam as suas escolhas. Esses residentes rurais e sua organização comunitária ou associativa criam modos próprios de viver e reproduzir sua cultura, não respondendo a teses de mercado, sendo exemplo os ribeirinhos, quilombolas, povos tradicionais das florestas ou indígenas.

Como mencionado em Santos, Vian e Mattei (2021, p. 18), “essa é a função mais antiga da agricultura, base da evolução das sociedades” e, como se registra na história, ocorre desde os primeiros cultivos e domesticações de plantas e animais, há dezenas de milhares de anos (Miller e Wetterstrom, 2000; Zeder, 2011).

Nesse sentido, a reprodução social não tem como foco os intensos avanços de produtividade como forma de garantir melhores margens de lucro e acesso aos mercados; importam também a garantia de ocupação laboral no campo e

a contribuição do estabelecimento para a segurança alimentar familiar, além da moradia e da reprodução cultural.

3.1.8 Interação com o meio ambiente e a paisagem rural

Esta função está associada ao uso sustentável dos recursos naturais e ao contexto da diversidade da agricultura e do ambiente rural, sendo fortemente ligada às outras funções descritas e um dos três pilares sobre os quais os estabelecimentos demandam políticas públicas (econômico, social e ambiental). Ela tem sido ressaltada, nas últimas seis décadas, pós-eventos da ONU sobre meio ambiente e sustentabilidade, quando passaram a ser difundidos os impactos das atividades produtivas sobre o meio ambiente.

Na Europa e nos Estados Unidos, o debate destaca essa função no contexto da multifuncionalidade da agricultura (John e McIsaac, 2017; Arovuori e Kola, 2005), referente à diversidade de produtos, aos cuidados ambientais e a outras funções socioeconômicas e ambientais dos estabelecimentos. A FAO e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) têm defendido que as propriedades privadas e sua forma de produção estejam convergentes com um conjunto de acordos e agendas de sustentabilidade, como os ODS, da Agenda ONU 2030. No mesmo sentido, desde a década passada, os pactos institucionais, públicos e privados, têm aumentado consideravelmente, a fim de induzir, monitorar e cobrar ações concordantes com a sustentabilidade no seu sentido mais amplo, como forma de os produtores agroindustriais não sofrerem sanções comerciais.

Dessa forma, pode-se considerar que, de um lado, a interação entre a agricultura e o meio ambiente reflete o fato de que os agricultores, principalmente os residentes, podem fazer uso dos recursos naturais para garantir sua reprodução social, econômica e cultural. De outro lado, evidencia que o conjunto da sociedade, e não apenas a etapa agrícola da produção, interage com essa paisagem (fauna, flora, água, relevos, ecossistemas) a partir do que nela valoriza, compra, consome. Sendo assim, o tipo de uso das propriedades, para cada um dos bens e serviços que elas geram, pode apresentar resultado de balanço positivo ou negativo conforme parâmetros e métricas adotados. Por exemplo, o balanço de emissão de CO₂ indica se o estabelecimento contribui ou não com a sua função ambiental, independentemente de seu porte ou tipologia.

Como a atividade agrícola é naturalmente geradora de impactos ambientais exceto quando é realizada sobre a terra já degradada ou dentro das cidades, a função preservacionista ou conservacionista tem sentido apenas ao se considerar um dado período (antes ou depois da degradação), assim como as técnicas de manejo. Por isso, a lei impõe responsabilidades de recuperação, manutenção de áreas intactas e cuidados para o controle da degradação.

Portanto, a função socioambiental, de cunho inclusivo, voltada para as pessoas que vivem da agricultura ou que combinam as funções de conservação com as de produção, respeitando-se os ecossistemas e sua biodiversidade, adquire maior abrangência e atenção de políticas do que o foco ambiental estrito. Possivelmente, essa seja a função mais complexa e de difícil consecução, globalmente, em razão dos distintos desafios da sustentabilidade, diante da falta de consenso ou mesmo de acordos entre os atores interessados.

3.2 A contínua multifuncionalidade na agricultura e no meio rural

O conceito de multifuncionalidade se refere às diversas funções exercidas pela agricultura, pelos agricultores e por seus estabelecimentos perante a sociedade. Arovuori e Kola (2005), analisando as definições adotadas por OECD (2001) e FAO (1999), destacam que as diferentes funções da agricultura se manifestam na sua pluriatividade, com variedade de cultivos, produtos e formas de produzi-los, para além das *commodities* de grande volume e escala produtiva. Conforme OECD (2001; 2003), Renting *et al.* (2009), Arovuori e Kola (2005), Carneiro e Maluf (2003), além dos aspectos produtivos relacionados à geração de renda, a multifuncionalidade engloba outras funções da agricultura e, por isso, é base real para um grande número de políticas públicas em todos os países.

Segundo Arovuori e Kola (2005), a multifuncionalidade na agricultura (MFA) está ligada: i) aos impactos ambientais nas paisagens rurais e na biodiversidade; ii) à contribuição para a viabilidade socioeconômica da vida no campo; iii) à geração de ocupações no meio rural; iv) à segurança alimentar local e nacional; v) à produção tendo em conta o bem-estar dos animais; e vi) à valorização do patrimônio histórico e cultural da própria agricultura. Carneiro e Maluf (2003) destacam ainda o contexto de disputa entre a concepção de agricultura sustentada nas leis do mercado, com função exclusivamente produtiva, e outra que oferta também demais bens e serviços à sociedade. OECD (2001) considera que a MFA é tanto uma característica do processo produtivo quanto a base objetiva de políticas voltadas para os estabelecimentos.

Entre os bens e serviços da MFA, estão, além da produção de alimentos e fibras:

- aqueles relativos à exploração da paisagem rural (ecoturismo, agroturismo, hotelaria, esportes e lazer);
- o extrativismo conservacionista;
- a preservação, o estudo e os usos da biodiversidade;
- a contribuição para a estabilidade climática; e
- a liberação de oxigênio na atmosfera.

Embora o peso econômico do conjunto de bens seja bastante concentrado em poucos produtos da agropecuária (portanto, na função produtiva), os demais bens e funções da agricultura têm grande relevância para os distintos grupos e categorias de agricultores, sistemas de produção e modos de vida rural.

A difusão e a incorporação do significado e da importância da MFA e seus reflexos nas políticas de desenvolvimento rural e agrícola se ampliaram após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) (Renting *et al.*, 2009). De fato, na atualidade, a consideração dos significados da MFA alcança os ODS, da Agenda ONU 2030 (United Nations, 2015), além de estar presente em políticas de vários países. Por ser, no Brasil, uma realidade da diversidade rural/agrícola, essa abordagem tem seu espaço em estudos e políticas – inclusive com críticas importantes, em razão de ela não ser exatamente uma escolha, mas uma condição de vida na qual o agricultor se insere, nem sempre por preferência.

Na concepção de Renting *et al.* (2009, p. 113-114, tradução nossa), há distintas vertentes na literatura que podem ser classificadas em dois grupos, que denominam de “mecanismos de governança específicos e níveis de análise”. Esses autores destacam quatro categorias principais de abordagens inseridas nessas duas vertentes, relativamente à MFA, quais sejam: regulamentação do mercado; usos da terra; orientação para o ator; e regulamentação pública. Apontam também que a produção acadêmica sobre o tema se ampliou em razão do estímulo da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no contexto da expansão dos mercados de *commodities* e das suas externalidades “positivas”, segundo a vertente neoclássica que se legitimava. A FAO apresentou, segundo os mesmos autores, a presença e a importância da MFA especificamente nos países em desenvolvimento.

Na UE, a PAC, em suas revisões a partir da década de 1990, respondeu a pressões da sociedade e de interesses regionais pela adoção de políticas em favor da MFA. Essas pressões se iniciaram nas diversas tratativas e eventos da ONU (United Nations, 2013; 2015), originárias da área ambiental, ainda nos anos 1970, tendo como foco a indústria e a agricultura, de onde chegou para todos os países. No Brasil, a Constituição Federal e a legislação ambiental dela decorrente têm sido os principais instrumentos dessa pressão, juntamente com organismos da sociedade e, mais recentemente, consumidores e demais agentes dos elos produtivos.

Nos anos recentes, a MFA tem sido um fator de impulso à compreensão do papel da agricultura diante do desenvolvimento sustentável, como apontam Renting *et al.* (2009) e a Agenda ONU 2030. As bases centrais para tal concepção são: existência de heterogeneidades nos estabelecimentos; distintas escalas de produção; interação e coevolução de processos socioeconômicos e ambientais; institucionalização de regulação com empoderamento de atores atuantes na MFA,

diante dos desafios do mercado; e atenção à demanda dos consumidores e à sua percepção sobre as funções da agricultura.

3.2.1 Outras visões da multifuncionalidade

Cabe mencionar a existência de concepções acadêmicas com restrições ou mesmo contrárias às teses e políticas decorrentes da MFA, principalmente quanto à sua versão europeia. Isso ocorre, principalmente, por três interpretações: i) a de que as políticas europeias sobre o tema servem para legitimar ações protecionistas; ii) pela defesa da posição de outros países, tendo em vista suas capacidades no comércio internacional, sendo os mercados livres; e iii) a de que a multifuncionalidade decorre da dinâmica excludente do capital – não sendo uma escolha dos indivíduos ou da sociedade, e sim um efeito dela – e não se sustenta autonomamente.

Garzon (2005, p. 3, tradução nossa) argumenta que o termo multifuncionalidade não é “uma invenção Europeia”, tendo surgido nos anos 1980 e se difundido na Eco-92. Considera, porém, que, a partir de interesses europeus, torna-se essencialmente político, em torno do qual a academia foi mais influenciada do que influenciadora e que as organizações internacionais ignoraram as razões do surgimento do conceito. Para a autora, os efeitos desejados do discurso da multifuncionalidade na Europa e que se difundiram para os países de outras regiões tiveram a função de:

- justificar a intervenção pública (diante de um cenário internacional que a combata);
- impulsionar mudanças desejadas (pautas de sustentabilidade, maior produção local de alimentos, desenvolvimento rural); e
- explicar novas prioridades dos países-membros (reduzir risco das *commodities* e legitimar a sua PAC diante de tratados internacionais de comércio, como o General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt).

Garzon (2005) pontua também que não é taxativo que a multifuncionalidade fosse sempre convergente com a sustentabilidade. Ela pode ser, na agricultura, divergente em aspectos importantes, embora a questão ambiental e de alimentos saudáveis tivesse forte demanda da sociedade à época, principalmente na França e na Alemanha.

Em que pese a comprovação de tal crítica, cabe registrar que em outros países, inclusive nos Estados Unidos, há uma série de políticas públicas cuja finalidade é alcançar as multifunções da agricultura, como se detalhará no capítulo 3. Além disso, no plano global, observa-se grande diversidade de políticas de desenvolvimento rural e agrícola, conforme abordado nas subseções seguintes e ao longo deste livro. Mesmo sendo inegáveis os avanços na agricultura, principalmente a partir da

segunda metade do século XX, a suposta autorregulação dos mercados tem contribuído fortemente para a geração de externalidades sociais e ambientais hoje amplamente reconhecidas, gerando acordos internacionais no sentido de inclusão – o que pressupõe a pluralidade, a multifuncionalidade e não autorregulação, como se reconhece nas agendas da ONU 2030 (United Nations, 2013; 2015).

Contini (2004) e Moyano-Estrada e Ortega (2014), por sua vez, destacam que os principais instrumentos adotados pela PAC para atingir seus objetivos iniciais foram: i) o estabelecimento de preços internos administrados, superiores aos preços de mercado para produtos agropecuários; ii) a preferência por produtos oriundos dos países-membros da Comunidade Econômica Europeia (CEE); iii) a proteção tarifária, por meio da taxação de produtos importados; e iv) o incentivo à adoção das tecnologias modernas.

Abramovay (2002) considera que, até o final dos anos 1970, a sociedade delegou aos agricultores a gestão das áreas rurais, com exceção das áreas florestais, com o objetivo de que eles produzissem bem, muito e barato. No entanto, a PAC e um conjunto de normas gerais da UE e específicas dos países-membros tiveram efeitos colaterais negativos, como excesso de subsídios, resultando em degradação do solo e poluição das águas subterrâneas (Contini, 2004; Abramovay, 2002; Carvalho, 2019).⁵

Moyano-Estrada e Ortega (2014) e Massot (2021) apontam que, após uma série de revisões, mudou-se a orientação da PAC – de política setorial para política territorial. Assim, menor ênfase tem sido dada ao suporte financeiro atrelado à produção, à área e ao número de animais, passando o foco para o desenvolvimento territorial (Moyano-Estrada e Ortega, 2014). Massot (2021) destaca os mecanismos para alcançar três objetivos para a PAC em sua última reforma.

- 1) Econômicos – garantir a segurança alimentar por meio de uma produção agrícola viável, melhorar a competitividade e a repartição do valor na cadeia alimentar.
- 2) Ambientais – utilizar os recursos naturais de forma sustentável e lutar contra as alterações climáticas.
- 3) Territoriais – garantir o dinamismo econômico e social das zonas rurais.

Agências da ONU têm procurado vincular a multifuncionalidade com as tradicionais funções da agricultura. Buscam influenciar políticas públicas que atendam aos três pontos destacados por Massot (2021). No Brasil não é diferente, havendo políticas, programas e iniciativas instituídas nesse sentido, muitas delas com características próprias e de longa data.

5. O fato de o orçamento da PAC ter chegado a 70% do orçamento total da UE, reduzindo-se a 40% em 2010, tem sido um dos motivos das críticas (Moyano-Estrada e Ortega, 2014). A PAC, porém, é a única grande política do bloco cujo orçamento é centralizado, sendo de fato a de maior peso, o que torna difíceis as comparações.

3.3 Pluriatividade, heterogeneidade e diversidade de estabelecimentos e agricultores

Nesta subseção são discutidos outros conceitos importantes no debate atual, principalmente tendo em vista os estabelecimentos, o fomento à produção e outros aspectos determinantes da diversidade da agricultura e do ambiente rural no Brasil. Como destacado por Niederle, Fialho e Conterato (2014) e Santos, Vian e Mattei (2021), a atenção aos conceitos fundamentais utilizados para formular e analisar as políticas públicas é fator de grande importância para que elas sejam aperfeiçoadas. Os primeiros autores destacam que há conceitos “esquecidos” que devem ser retomados, repensados, no sentido de aprimorar as análises e a sustentação coesa das políticas sobre a diversidade na agricultura, principalmente familiar. Os segundos levantam questões sobre o conjunto de políticas relacionadas à agropecuária e ao ambiente rural que abrangem a diversidade da agricultura, principalmente a familiar, e com olhar para além da produção de maior escala, com foco no mercado.

Dessa forma, tem-se em vista as diferenças regionais (Ipea, 2021), socioambientais, além da heterogeneidade estrutural (HE) e da heterogeneidade produtiva (HP) dos estabelecimentos agropecuários no Brasil. Estes temas têm sido largamente debatidos no país (Vieira Filho, Santos e Fornazier, 2013; Belik, 2015; Ipea, 2021; Costa, 2021), mas ainda sem o devido foco no desenho e aperfeiçoamento de políticas agrícolas e suas interfaces com o desenvolvimento rural. Um conceito que fomenta esse debate em torno das políticas agrícolas no Brasil e em outros países é o de pluriatividade dos agricultores e seus estabelecimentos, como detalhado a seguir.

3.3.1 A pluriatividade dos agricultores: estratégia ou elemento de resiliência?

A pluriatividade diz respeito à junção de atividades agrícolas e não agrícolas exercidas pelos agricultores, sejam eles residentes ou não no meio rural (Marques, 1995; Mattei, 1999; Schneider *et al.*, 2013) – na literatura estrangeira, é comum tratar a pluriatividade como multifuncionalidade (John e McIsaac, 2017; Arovuori e Kola, 2005). No Brasil, o termo e sua consideração nas políticas têm sido ampliados com as políticas para a agricultura familiar, desde meados da década de 1990. Com a finalidade de estudar dados censitários, Schneider *et al.* (2013, p. 17) mencionam que a pluriatividade é a expressão das multifunções da agricultura (com destaque para a agricultura familiar) e definiram o seguinte:

estabelecimento pluriativo é aquele estabelecimento agropecuário em que o produtor e/ou algum membro da família exerceu atividades agropecuárias e algum tipo de atividade não agropecuária remunerada e/ou qualquer tipo de atividade remunerada fora do estabelecimento.

Portanto, a pluriatividade está relacionada tanto aos estabelecimentos quanto aos agricultores, havendo interdependência de políticas que procuram receptionar e apoiar ambas as situações. Além disso, há de se ter em conta que a pluriatividade é resultante de: i) fatores estruturais da economia e do desenvolvimento da sociedade (infraestruturas externas às fazendas, processos de comercialização, portes e tipos de mercado); ii) elementos dinâmicos relacionados aos agricultores, suas capacidades e habilidades (o conhecimento da própria realidade, das possibilidades de inserção em outras atividades, da noção de valor da força de trabalho em ambientes distintos); iii) configuração do mercado (por exemplo, a existência de feiras, pequenos mercados e lojas de varejo que promovam a comercialização das agroindústrias rurais); e iv) organização própria dos produtores e políticas públicas de associativismo, cooperativismo e compras públicas.

A literatura identifica modelos distintos de pluriatividade. De fato, na Europa (John e McIsaac, 2017; Arovuori e Kola, 2005) e no Brasil (Marques, 1995; Mattei, 1999), a pluriatividade reporta-se a outros determinantes – fatores econômico-estruturais mencionados no item i) do parágrafo anterior – que também estão presentes no Brasil, tais como: desigualdades de acesso às políticas públicas; proximidade e interações com centros urbanos, facilitando outras atividades; desenvolvimento dos complexos agroindustriais e outras atividades mais próximas dos estabelecimentos; e ausência de empregos e de melhores condições de vida no meio urbano. Além desses, a verticalização da produção nos estabelecimentos rurais (agroindústria rural) é o fator determinante da pluriatividade pelo lado da dinâmica produtiva.

Entre as atividades não agrícolas às quais o debate sobre a pluriatividade se refere (Schneider *et al.*, 2013; Schneider e Cassol, 2014; Ipea, 2021), estão as que ocorrem nos próprios estabelecimentos – a agroindústria, o agroturismo, a comercialização e a conservação ambiental – e as que ocorrem fora deles – a alocação de horas, por troca ou venda de tempo de trabalho com outros produtores, e o trabalho nas cidades, com vínculo formal ou informal, temporário ou não, em diversas profissões, inclusive em outros setores produtivos. Embora essas atividades sejam secundárias em tamanho da produção, no contexto local elas geralmente estão associadas às condições sociais, econômicas, produtivas e culturais nas quais os agricultores se inserem e buscam formas diversificadas de geração de renda.

Principalmente dentro dos estabelecimentos rurais de pequeno porte, a pluriatividade tem ganhado relevância à medida que se intensifica a interação entre os espaços urbano e rural. O agricultor nessa condição deve ser visto, acima de tudo, como um conhecedor das suas condições e das suas possibilidades econômicas (produzindo ou não). Uma vez decidido a se manter na propriedade, ele define o momento de agregar outras atividades como forma de melhorar suas condições de vida. Da mesma maneira, o médio ou o grande produtor escolhe

quais atividades promoverá (inclusive ser pluriativo ou não) para maximizar seus ganhos ou para satisfazer outras aspirações (como conservação ambiental, trabalhos sociais, apoio a outros agentes econômicos etc.), principalmente quando possui fontes de renda não agrícola, ou quando se trata de um conjunto de empresas ou conglomerados.

Feita esta caracterização, cabe registrar, em resumo, que, entre as abordagens sobre a pluriatividade, uma parcela dos autores a considera um mecanismo ou estratégia dos produtores, enquanto outra parcela a trata mais como resultante de desequilíbrios de ativos, acesso a mercados e falhas de políticas, diante das heterogeneidades às quais os agricultores estão expostos (Ruben, 2004). Por certo, ambas notam a resiliência dos agricultores e ilustram a necessidade de estudos interdisciplinares para compreender a complexidade do rural/agrícola no qual se inserem. Essa discussão remete às origens do debate sobre as contradições do capitalismo agrário, destacadamente entre Lênin, Kautsky e Chayanov, como reportam Kageyama (1998; 2004), Abramovay (1992), Schneider (2003) e Schneider *et al.* (2013), e de como a competição desregulada traz consequências que demandam intervenção de políticas públicas e de estratégias de resiliência dos agricultores, que são o foco do debate recente.

Ruben (2004) considera como “áreas menos favorecidas” (localidades e fazendas com escassez de fatores de produção) aquelas em que a “pobreza de ativos” (ecológicos, tipos de solo, chuvas, nível de conhecimento, capital financeiro etc.) é o fator limitante que desencadeia a pluriatividade. Segundo este autor, essa pobreza de ativos, juntamente com mercados pouco desenvolvidos, falhas institucionais e altos custos operacionais e de transação, resulta em baixas margens para os produtores. Somando-se a isso e à ineficácia das políticas agrícolas, que nem sempre se moldam pelas distintas realidades, as famílias optam por atividades de subsistência com “envolvimento seletivo” em trabalhos não agrícolas como resposta às incertezas e aos riscos da produção. Como resultado, essas famílias ficam vulneráveis e suscetíveis “a uma desagregação irreversível de sua base de ativos” (Ruben, 2004, p. 303).

Nessas condições, barreiras ao investimento (pelo produtor e pelo Estado) e a baixa produtividade do trabalho e da terra são uma realidade, principalmente tomando os exemplos de regiões da África e Ásia, como faz o autor, e recortes na América Latina, inclusive no Brasil. Para o nosso país, situações semelhantes, com sinais tanto de estratégia como de desequilíbrios de acesso aos ativos, resultam em uma resiliência por parte de agricultores de todas as regiões (Baiardi e Alencar, 2014; Santos e Santana, 2021; Ipea, 2021; Aquino, Alves e Vidal, 2021), com destaque para a Nordeste.

De todo modo, é fato que a pluriatividade amplia o leque de atividades exercidas pelo produtor rural no tocante a como alocar o seu tempo e em que atividade remuneratória. Este aspecto deve ser analisado como um comportamento racional (econômico), considerando-se as condições nas quais ele se põe a produzir e a mensurar

os retornos esperados – entre tais razões estão as de curto e médio prazo, inclusive em função de outras possibilidades de renda, como a perspectiva de aposentadoria rural e outras rendas vinculadas à propriedade. A compreensão e a aceitação dessa liberdade de escolha, da possibilidade democrática de empreender e obter outros retornos, são, assim, fator central que ajuda a explicar (pelo ângulo do observador) e a justificar (pelo ângulo do agente, do indivíduo) o caminho da pluriatividade. Esse caminho, portanto, não é necessariamente criado pelo produtor, tampouco é passivamente adotado por ele (a exemplo dos minifúndios, dos indígenas e povos tradicionais, que têm sua lógica própria não mercadológica), sendo mais razoável se compreender uma construção mútua e passível de transformações, ainda que pontuais.

Outros incentivos e situações ou suporte à pluriatividade continuam presentes em políticas na América Latina e no Caribe (López, Salazar e Salvo, 2017), nas demais regiões em desenvolvimento (OECD, 2020), como também nos Estados Unidos (USDA, 2019) e na Europa (OECD, 2003; 2020; Renting *et al.*, 2009; Saint-Cyr, 2017). Em ambas as localidades há, inclusive, incremento da renda não agrícola pelo Estado, no contexto da pluriatividade e multifuncionalidade (independentemente do porte dos estabelecimentos), além de proteção aos produtores e mercados internos (principalmente na Europa). Portanto, há realidades de multifuncionalidade e pluriatividade, com distintos suportes do Estado.

É nessa realidade que os pequenos e médios agricultores – e, por conseguinte, os agricultores sem-terra, os camponeses e demais categorias de residentes no meio rural que acessam políticas comuns àquelas direcionadas aos agricultores – lançam mão da pluriatividade. Não por escolha, pelo conjunto de funções não delineadas ou descritas em variáveis do censo agropecuário, mas quando julgarem as variáveis ao seu alcance e no entorno da sua decisão enquanto residentes no campo, produtores ou não. Essa *opção condicionada*, por um lado, aumenta o grau de complexidade em termos das funções que a agricultura exerce para a sociedade; por outro lado, implica uma demanda diferenciada por políticas públicas, como visto em OECD (2003; 2020) e Renting *et al.* (2009). Entre essas políticas, estão as de desenvolvimento rural e as agrícolas propriamente ditas, que, em conjunto, objetivam melhorar as condições de produção e reprodução socioeconômica e cultural, atacando lacunas que prolongam heterogeneidades e fragilidades dos produtores e dos sistemas de produção. Cabe ver, no capítulo 2, o exemplo da UE em sua PAC, que segue essa trajetória de integração e contribuição com políticas de desenvolvimento regional e rural, além dos componentes da agricultura.

3.4 Heterogeneidades estrutural e produtiva

O olhar sobre as heterogeneidades na agricultura pode partir tanto do recorte “porteira para dentro”, estando mais próximo da abordagem da microeconomia, quanto das suas conexões com o mercado (todos os demais elos de cadeias produtivas

e setores). Neste segundo enfoque, a concepção teórica se aproxima mais fortemente de estudos no âmbito da economia política e sobre a estrutura do modo de produção capitalista, no nível macro, a exemplo da abordagem de autores ligados à tradição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), como observado no capítulo 7, de Murilo Pires e Gislaïne Quaglio, neste livro.

Como já se evidenciou até aqui, o foco desta obra se ocupa, centralmente, da HE e da HP vistas pelo recorte do estabelecimento – portanto, mais diretamente da microeconomia. Tal escolha se justifica pelo uso e pela análise de dados e informações de importância para as políticas públicas voltadas para os estabelecimentos e para a produção, reconhecendo também a importância da abordagem cepalina no tocante à concepção das políticas e ao modo de produção.

A consideração da HE e da HP é, juntamente com as definições até aqui apresentadas, a base do agrupamento e da classificação das políticas agrícolas feitos nas seções seguintes. Assim, embora não haja pretensão de aprofundamento em demonstrações metodológicas, parte-se das seguintes hipóteses ou pressupostos que orientam a análise: i) a diversidade de políticas responde à diversidade de vida e de produção no meio rural, implicando gastos correspondentes à sua HE; e ii) a HE e a HP são explicativas das diferenças e disparidades rurais e agrícolas entre os produtores, os estabelecimentos agropecuários e as regiões, que se manifestam nos distintos tipos de políticas públicas praticadas em cada um dos países.

Adota-se uma definição de HE no nível do estabelecimento agropecuário, sendo ele equivalente à firma na teoria econômica. Como mencionado em Vieira Filho, Santos e Fornazier (2013, p. 10), a HE “está ligada às disparidades estáticas, que não dependem apenas da melhor alocação de fatores em um mercado de livre concorrência”, ou seja, a HE se manifesta nos ativos físicos dos estabelecimentos, como disponibilidade de água para irrigação e infraestruturas em geral – energia, transporte, meios de escoamento da safra, formas de acesso às tecnologias, condições ambientais (por exemplo, bioma, clima). A HE, portanto, diz respeito às heterogeneidades que não podem ser ajustadas ou sanadas apenas pelos esforços dos produtores. A HP, por sua vez, pode ser resumida como “a persistência de profundas diferenças dos resultados da atividade econômica dos estabelecimentos (nível de produção, valor adicionado e renda líquida)” (Vieira Filho, Santos e Fornazier, 2013, p. 10).

3.5 Diversidade como realidade do espaço rural/agrícola

Por fim, chegamos à necessidade de discutir uma definição sobre a diversidade no ambiente rural e agrícola, termo que motiva este livro. No Brasil, a diversidade do ambiente, das atividades produtivas e da vida no meio rural é resultado de fatores históricos, ambientais, político-sociais, além de econômicos. Como já mencionado, essa diversidade está presente nas políticas públicas e engloba, além

dos aspectos produtivos, a HE, a multifuncionalidade e a pluriatividade, entre outros aspectos culturais e vivenciais.

Nessa condição, essa diversidade, resultante de um contexto que pode ser compreendido somente pela visão interdisciplinar, plural, é o elemento central do conjunto de programas e orçamentos públicos voltados para a agricultura e para a vida no meio rural. Retomando a abordagem de Santos, Vian e Mattei (2021), tendo em vista a parte produtiva (diversidade de produtos e de sistemas produtivos), há de se considerar, para efeitos de análise de políticas públicas, que

a diversidade em seu recorte produtivo remete a dois aspectos básicos: i) que há variedade de produtos na mesma propriedade agrícola, podendo ter significância para consumo próprio como também para a comercialização; e ii) que há distintos sistemas de produção agrícola (rotas tecnológicas, tipos de inserção no mercado, [produtos] voltados para a concorrência e a comercialização ou para a subsistência) ou mesmo variados usos não agrícolas da terra (ecoturismo, casa de campo com pequena produção, (...) residência rural de ocupados do meio urbano), somando pluriatividade e multifuncionalidade (Santos, Vian e Mattei, 2021, p. 24).

Seguindo nesse raciocínio, adota-se a definição de diversidade dos agricultores como sendo o conjunto de características que eles apresentam, sejam sociais, econômicas, culturais ou relativas ao espaço geográfico. Por fim, a diversidade do ambiente rural é a reunião das distintas características e pluralidades que envolvem o meio ambiente, os estabelecimentos rurais e suas funções perante os agricultores e a sociedade. Portanto, a diversidade, nesse sentido, abrange, além da diversidade produtiva, a pluriatividade e a multifuncionalidade.

Assim, as políticas públicas para o rural e o agrícola podem ser voltadas especificamente para alguma destas diversidades ou mesmo para o conjunto delas, a depender dos componentes e instrumentos mobilizados. Logo, a compreensão dessa diversidade é essencial para dar suporte às políticas e aos programas de desenvolvimento rural e regional, de infraestruturas e até mesmo para analisar formas de atração, distribuição e suporte ao cooperativismo, à Ater e à agroindústria, por exemplo.

A discussão acerca da diversidade na agropecuária está fortemente relacionada à agricultura familiar, na forma regulamentada no Brasil e na Europa – em razão da pluriatividade desses agricultores e da multifuncionalidade dos seus estabelecimentos. Contudo, embora haja predominância da produção em grande escala em monoculturas por parte dos estabelecimentos empresariais agrícolas (médios e grandes), estes também podem apresentar diversidades. Em menor proporção, a diversidade nos grupos de estabelecimentos empresariais/de grande porte pode ocorrer nos cultivos (diversificação de produtos), no manejo do solo (tradicional, plantio direto, integração lavoura-pecuária ou lavoura-pecuária-floresta), bem como na sua multifuncionalidade (pelo uso não agrícola da terra) e pluriatividade (sendo destaque a agroindústria), tendo grande relevância para o país.

Neste contexto, longe de se esperar convergência ou divergência em todas as dimensões da diversidade, importa, nas análises de políticas públicas, a observação do amplo conjunto de variáveis envolvidas nessa diversidade rural/agrícola. Cabe ao Estado e às políticas públicas interagir com a extensa gama de realidades distintas, algumas mais próximas dos aspectos estruturais, outras dos produtivos. Por isso, na seção seguinte, abordam-se tipologias e exemplos de políticas e programas que interagem com essa realidade de diversidade rural/agrícola no Brasil.

4 DOS CONCEITOS À CONFIGURAÇÃO DAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Considerando-se as funções da agricultura, dos estabelecimentos e dos agricultores e a sua diversidade, cabe identificar as suas interconexões com as políticas públicas vigentes no Brasil. Elas retratam essa diversidade, mesmo com possíveis inconsistências ou havendo discordâncias entre atores ou linhas teóricas que analisam essas políticas.

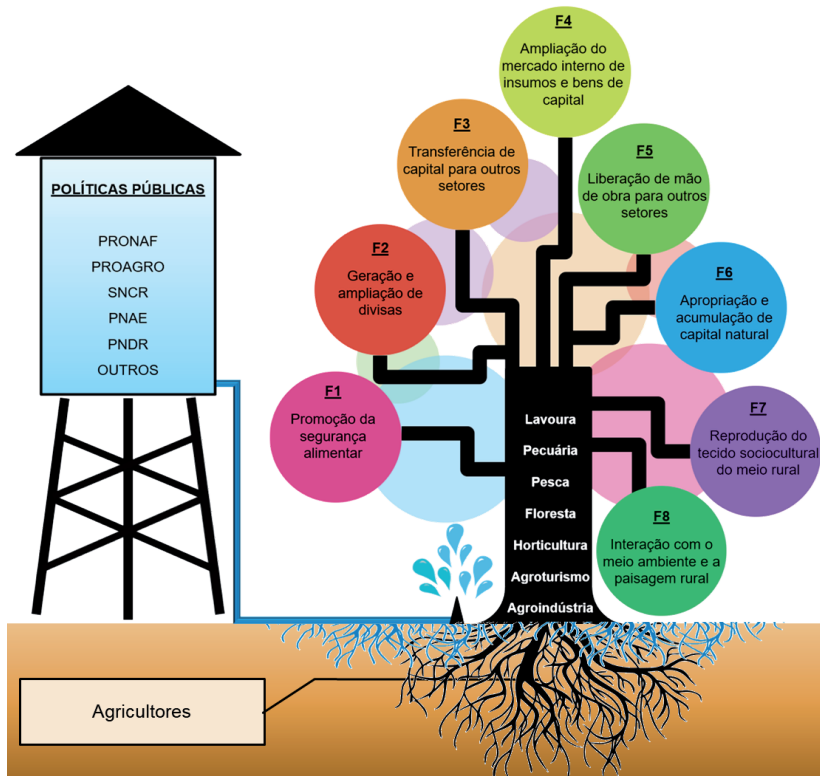
Além das ações definidas claramente ao Poder Executivo, os parlamentares (nos níveis federal, estadual e, em alguns casos, nos municípios), ao elaborarem leis e votarem orçamentos, também fazem as escolhas de prioridades na alocação de recursos para esse complexo, desafiador e dinâmico cenário rural/agrícola. No plano federal, o orçamento alcançou R\$ 11,55 bilhões ao ano, entre 2003 e 2015, apenas com gastos estruturantes e de apoio à produção (Santos e Freitas, 2017), ou seja, não considerando a função administrativa/gestão que engloba o custeio do Mapa e de instituições vinculadas – como Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Serviço de Inspeção Federal (SIF) e seus laboratórios, entre outras. Nos anos seguintes, esse patamar tem sido mantido, embora com manutenção ou elevação da concentração histórica de apoio a uma parte pequena dos programas.

Nessa alocação de recursos, há também de se considerar a expressão de pluralidades que reflete a diversidade dos eleitores, do parlamento e de uma multiplicidade de grupos de poder atuantes na sociedade. Todos esses atores esperam e pressionam por leis e políticas e pela modelagem das instituições que as implementam. Organizações sociais, de produtores, consumidores, redes varejistas e atacadistas, industriais, instituições financeiras e proprietários de terra são parte natural dessa arena, de onde partem os seus interesses e a necessidade de disputar recursos públicos, em destinações que vão muito além daquelas puramente econômicas.

Sob tal perspectiva, toda a discussão realizada neste capítulo deixa aos leitores a seguinte questão, a qual se impõe a pesquisadores, parlamentares, governantes, agentes públicos, agricultores e demais atores que atuam na agricultura, no desenvolvimento rural e suas políticas públicas: para onde deve ser direcionado o dinheiro público e quais funções devem ser priorizadas a cada momento de sua formulação? Essa questão deu origem a este livro, como já se mencionou na *Apresentação*. Naturalmente, as respostas e propostas já são sinalizadas neste capítulo, porém serão detalhadas ao longo dos demais e organizadas no capítulo final. Antes disso, a título

de resumo das interfaces entre as funções da agricultura e das suas políticas públicas, a figura 1 representa, de maneira simplificada, as relações entre os agricultores e as atividades agrícolas. Apresenta também algumas políticas vigentes, no âmbito do governo federal, entre aquelas de maior destaque nas últimas três décadas.

FIGURA 1
Relações e inter-relações entre agricultores, atividades e políticas públicas



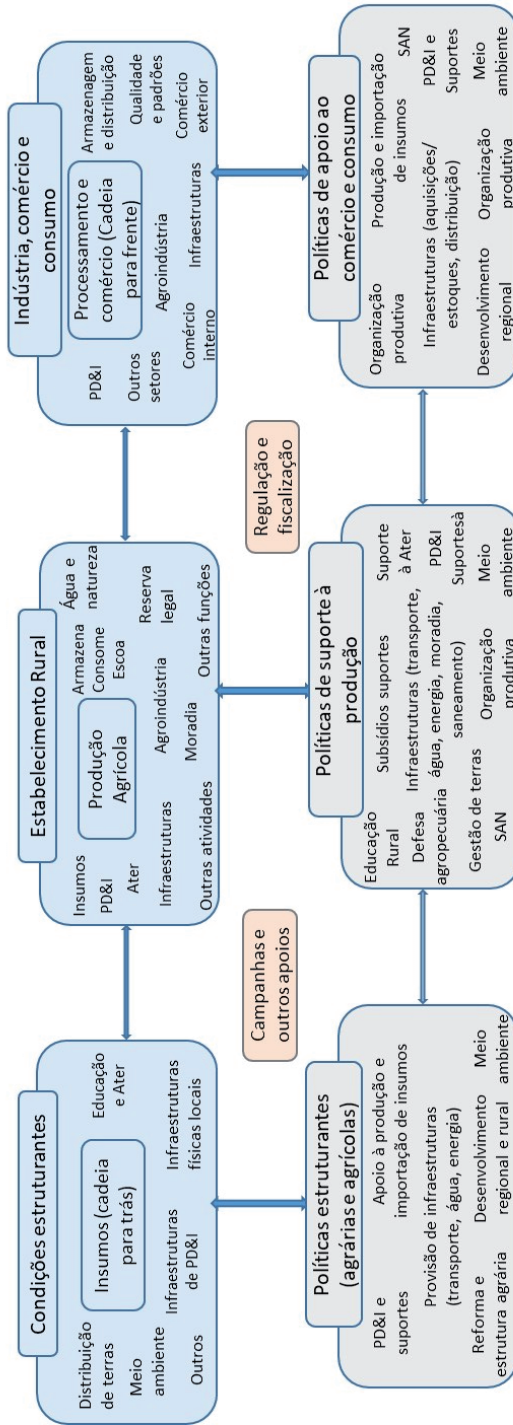
Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; Proagro – Programa de Garantia da Atividade Agropecuária; SNCR – Sistema Nacional de Crédito Rural; PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar.

2. Figura cujos leiautes e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na figura 2, estão representados, na parte superior, os fenômenos vivenciados na agricultura, ao nível de mercados e estabelecimentos, com respectivas funções e elos. Na parte inferior, evidenciam-se os tipos de políticas ou grupos delas que se relacionam com os fenômenos. Parte-se das concepções dos elos consagrados na literatura, denominados “para a frente” e “para trás” dos estabelecimentos (da porteira), acrescentando-se aspectos presentes também nas políticas no Brasil e em outros países, como abordado anteriormente para o caso da UE.

FIGURA 2
Etapas da produção agrícola e tipos de políticas públicas existentes
Estrutura da produção agrícola, etapas produtivas e tipos de políticas existentes



Abrangência e tipos de políticas agrícolas - estruturantes de funções, elos e etapas produtivas

Elaboração dos autores.
 Obs.: 1. SAN – segurança alimentar e nutricional.
 2. Figura cujos laiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com a ajuda das figuras, é interessante considerar recortes e questões que podem auxiliar os estudos sobre a diversidade da agricultura e do ambiente rural em conjunto com as respectivas políticas públicas. Tendo em vista o segundo objetivo apresentado na seção *Introdução* deste capítulo, considera-se que uma tipologia que possa agrupar políticas, programas e ações do Estado deve partir da identificação de semelhanças, como também dos temas ou subtemas, propósitos, público-alvo e abrangência dessas políticas.

Tradicionalmente, são utilizadas metodologias que partem do delineamento de marcos lógicos de políticas (Gasper, 2000; Ortegón, Pacheco e Prieto, 2005; Cassiolato e Guerresi, 2010) que explicitam o diagnóstico de dificuldades, desafios e demandas por políticas públicas que são transformadas em programas e projetos do governo, seguindo-se sua implementação e avaliação. Para este livro, centra-se o esforço em torno das medidas do governo federal relacionadas à pluralidade dessa agricultura, como foi resumido nas figuras 1 e 2. Ancora-se também na tipologia e na relação de políticas vigentes com orçamentos públicos sendo executados, tendo sido utilizada a base de dados do governo federal (Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop), em sequência ao trabalho iniciado em Santos e Freitas (2017).

A definição de tipologias de estabelecimentos e políticas, como se fez na PAC europeia (OECD, 2020) ou nas políticas de agricultura familiar no Brasil, por exemplo, é importante para dar foco às lacunas específicas entre grupos de estabelecimentos, regiões, características rurais ou funções específicas da agricultura. A contribuição, aqui, busca aprofundar a leitura dos fenômenos envolvendo a agricultura, tendo em vista o suporte à alocação do recurso público. Nesse sentido, considera-se que quatro premissas e três questões-chave se inserem no desenho dessas políticas, tendo-se como base a realidade do Brasil, como apresentado a seguir.

4.1 Premissas presentes nas políticas públicas da agricultura

As quatro premissas em questão, apresentadas a seguir, procuram considerar os desafios até aqui discutidos sobre os estabelecimentos rurais, os produtores e sua produção.

- 1) Os agricultores, em seus estabelecimentos, atuam como unidades centrais de criação e/ou replicação de modelos rurais e agrícolas, respondendo pela execução e pelo desenvolvimento das atividades e funções exercidas, atuando em concorrência e buscando validar e efetivar seus interesses socioeconômicos e culturais.
- 2) As atividades agrícolas são o canal principal pelo qual os agricultores transformam suas interações no meio rural em funções exercidas para a sociedade.

- 3) As funções da agricultura e dos agricultores oscilam entre mais e menos estruturadas, lucrativas e sustentáveis, sofrendo reflexos da economia e de transformações sociais, culturais e técnicas, advindas, também, de fora da porteira.
- 4) As políticas públicas e seus instrumentos resultam de pactos tácitos ou explícitos na sociedade, sendo parte de um sistema alocativo de recursos e de seus processos, incluindo a regulação, o planejamento orçamentário e outros suportes, a fim de efetivar as funções da agricultura e o desenvolvimento do meio rural em toda a sua diversidade.

O quadro 1 apresenta, de forma resumida, um agrupamento possível ou uma tipologia de políticas que se pratica no Brasil e no plano internacional, também considerando a extensa e distinta relação de ações do Estado no setor. O quadro procura refletir a diversidade e as funções da agricultura, relacionando-as com as premissas e questões-chave destacadas anteriormente e agrupando o conjunto de interações apontado na figura 2 (estrutura dos estabelecimentos e tipologia das políticas). Com a finalidade de facilitar o agrupamento inicial, a tipologia parte de duas categorias principais que caracterizam as políticas.

- Ações/políticas estruturantes: aquelas promovidas para possibilitar ou aprimorar o acesso a infraestruturas, terra e conhecimentos necessários para a manutenção e a reprodução dos agricultores em seus estabelecimentos.
- Ações/políticas de suporte: aquelas promovidas para apoiar o uso produtivo da terra (em qualquer atividade), bem como a gestão de sistemas de apoio ao produtor, tendo em vista a produção de bens, a geração de renda e a inserção no mercado, inclusive nas etapas de armazenagem e comércio.

Nessa classificação, uma política ou o conjunto delas pode se caracterizar como estruturante, de suporte ambos – por exemplo, as políticas de apoio à geração de divisas são tipicamente de suporte à produção, contudo dependem das ações estruturantes e as influenciam. A tipologia de políticas estruturantes (da vida no meio rural e dos estabelecimentos enquanto unidades de produção) e de suporte (ao ambiente rural e às funções produtivas) guarda relação com os fenômenos e as funções expressas na figura 1. As estruturantes se referem mais fortemente a apoiar acessos, condições de produção e reconhecimento de diversidades e heterogeneidades (todas dependem dessas políticas); as de suporte se referem mais fortemente à produção e ao apoio à armazenagem, ao acesso aos mercados e ao suporte ao consumo fora das propriedades, além de outras funções da agricultura. Naturalmente, as funções “acúmulo de capital” e “transferência de capital para outros setores” não aparecem no quadro, pois não têm sido uma proposição

de políticas, e sim uma consequência, ou resultado econômico da dinâmica, do modo de produção e do funcionamento dos mercados.

QUADRO 1

Tipologia de políticas agrícolas, por grupos e sob a perspectiva da diversidade rural e produtiva

Tipologia ou grupo de políticas	Funções da agricultura relacionadas	Exemplos no Brasil (políticas/programas)
<i>Estruturantes</i> da vida no meio rural – desenvolvimento rural	Reprodução do tecido sociocultural do meio rural; interação com o meio ambiente e a paisagem rural; geração e ampliação de divisas	Reforma agrária/aquisições de terras; infraestruturas (de irrigação, energia, moradia, saneamento etc.); reconhecimento de grupos tradicionais
<i>Estruturantes</i> da gestão do setor agricultura	Todas as oito funções listadas na subseção 3.1 deste capítulo	Infraestruturas (sedes, unidades de laboratórios etc.); pessoal; custeio de PD&I; defesa agropecuária, apoio a eventos e entidades do setor; difusão tecnológica
<i>Estruturantes</i> da oferta de bens aos mercados	Promoção da segurança alimentar e fornecimento de matérias-primas; geração e ampliação de divisas	Preços mínimos; armazenagem; infraestruturas produtivas; apoio à agroindústria (rural e urbana)
<i>Suporte</i> à organização produtiva	Promoção da segurança alimentar e fornecimento de matérias-primas; geração e ampliação de divisas; interação com o meio ambiente e a paisagem rural	Promoção do associativismo/cooperativismo; Ater; apoio a mercados locais; capacitação; suporte a nichos produtivos; certificação de origem
<i>Suporte</i> à produção (custeio de safras e de investimentos)	Promoção da segurança alimentar e fornecimento de matérias-primas; geração e ampliação de divisas; geração de emprego e renda; transferência de capital para outros setores	Subsídios ao crédito, seguros, bens de capital, insumos; equalização de taxas e perdão de dívidas; PD&I específicos de cultivos e serviços
<i>Suporte</i> ao consumo e segurança alimentar	Promoção da segurança alimentar e fornecimento de matérias-primas; reprodução do tecido sociocultural do meio rural; geração e ampliação de divisas ¹	PNSAN; subsídio à cesta básica; aquisição de alimentos – estoques, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), PNAE
<i>Suporte</i> a cuidados ambientais e a outras funções da agricultura	Reprodução do tecido sociocultural do meio rural; interação com o meio ambiente e a paisagem rural; ampliação do mercado interno de insumos e bens de capital	Apoio à preservação e restauração ambiental; manejo sustentável da terra e água; produção de insumos sustentáveis; atenção a variações e mudanças climáticas

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Neste caso, a inserção da função “geração e ampliação de divisas” se refere a políticas que visem garantir a segurança alimentar, as quais tenham potenciais efeitos positivos de geração de renda para aqueles que produzem esses alimentos. Os programas de aquisição de alimentos, como o PAA e o PNAE, são exemplos, uma vez que um percentual dos recursos deve ser destinado à aquisição de alimentos da agricultura familiar, representando uma fonte de renda para esses produtores.

Para todas as políticas que compõem essa tipologia, as mencionadas *questões-chave*, tendo foco no Brasil, são as seguintes:

- as políticas públicas fundamentais para o alcance das funções da agricultura e da diversidade rural/agrícola;
- os elementos semelhantes e o perfil que elas apresentam, na atualidade, em países comparáveis ao Brasil; e
- os desequilíbrios que podem ser esperados na ausência ou insuficiência dessas políticas públicas, no âmbito regional, local e o público-alvo.

Essas questões são retomadas ao longo de outros capítulos deste livro, com o intuito de evidenciar a sua importância nas diferentes realidades e na diversidade da agricultura, a fim de subsidiar o debate sobre qual papel a política pública agrícola pode exercer para contribuir, efetivamente, para a melhora da qualidade de vida das pessoas no campo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que se identificou na literatura e no exercício teórico apresentado, o perfil das políticas e do gasto/investimento público (ou seja, de recursos oriundos de tributos, esforço de toda a sociedade) tem natureza plural, refletindo a diversidade de demandas e desafios do ambiente rural, para além da produção. Nesse sentido, destacaram-se no texto distintas interpretações, tipologias de políticas e ações do Estado sobre a agricultura, os agricultores e seus estabelecimentos, tendo em vista as inter-relações e os comportamentos que atuam sobre e são afetados por eles, seja internamente à sua localidade, região, ao seu país ou mesmo globalmente.

As funções exercidas são amparadas por políticas diversas, efetivas ou não, consistentes ou não, como foi destacado, no Brasil e em outros países, e como será detalhado nos capítulos seguintes. Tais políticas buscam reconhecer as multifunções dos estabelecimentos rurais, a pluriatividade e a heterogeneidade que compõem a sua diversidade.

Importa também salientar que, uma vez que os recursos oriundos das políticas provêm de tributos – na forma de impostos, contribuições e taxas pagas pelos cidadãos e empresas, ou seja, pelo consumidor/contribuinte –, essas políticas são objeto de disputa. Assim, a concepção plural admite que os programas e ações do Estado devem representar os interesses dos membros dessa sociedade que financia as atividades produtivas, bem como colhe seus frutos. É o que dá espaço para interações entre o apoio à produção e a restauração ambiental, por exemplo, sempre tendo-se a preocupação de que o público-alvo seja de fato alcançado.

Nessa ampla complexidade e diversidade da agricultura, o acompanhamento, a avaliação e o redesenho das alocações nas políticas são sempre um grande desafio, passível de interpretações parciais, ou conforme os grupos no poder. A proposta de tipologia de políticas apresentada buscará dar suporte às análises nesse sentido, inclusive nos capítulos seguintes, de modo a identificar convergências e divergências alocativas nas realidades do Brasil e dos países selecionados. Essa proposta, com desejáveis críticas e ajustes, poderá contribuir para classificar e melhor compreender o desenho das políticas, com base na relação delas com os fenômenos observados no ambiente rural, na produção, na comercialização e na segurança alimentar. A análise da trajetória de alocação dos recursos nas funções

apontadas dará sequência a essa compreensão e a essa proposta de tipologia nos capítulos seguintes, de forma complementar a outras abordagens.

Considera-se essencial compreender a diversidade dos estabelecimentos e dos agricultores como atores dinâmicos e, portanto, com interesses, respostas e resiliência distintos. Não é suficiente a mera consideração de que a agricultura está na base de um sistema de produção que reproduz um dinamismo de mercado, uma vez que sua natureza excludente e distante de equilíbrios se expressa fortemente, como mostra a Agenda ONU 2030 e os seus ODS. Nessa perspectiva, as políticas públicas são vetores de mudanças, devendo ser desenhadas com instrumentos capazes de induzir e direcionar comportamentos de instituições e da economia para um desenvolvimento convergente com a sustentabilidade em todas as suas dimensões e com redução de danos ambientais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.

_____. Subsídios e multifuncionalidade na política agrícola europeia. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 40, n. 2, p. 235-264, 2002.

ALBANO, G. P.; SÁ, A. J. de. Globalização da agricultura: multinacionais no campo brasileiro. **Terra Livre**, v. 1, n. 36, p. 126-151, 2011.

ALVES, F. F.; TOYOSHIMA, S. H. D. Disparidade socioeconômica e fluxo migratório chinês: interpretação de eventos contemporâneos. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 1, p. 1-26, jan./abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/36X2xY5>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

AQUINO, J. R.; ALVES, M. O.; VIDAL, M. F. Agricultura familiar no Nordeste: um breve panorama dos seus ativos produtivos e da sua importância regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 23, p. 97-110, mar. 2021.

AROVUORI, K.; KOLA, J. Multifunctional policy measures for multifunctional agriculture. *In: EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS – THE FUTURE OF RURAL EUROPE IN THE GLOBAL AGRI-FOOD SYSTEM*, 11., 2005, Copenhagen, Denmark. **Proceedings...** [s.l.]: [s.n.], 2005.

BACHA, C. J. C. A determinação do preço de venda e de aluguel da terra na agricultura. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 43-456, 1989.

BAIARDI, A.; ALENCAR, C. M. M. Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, p. 45-62, 2014. Suplemento 1.

BELIK, W. A heterogeneidade e suas implicações para as políticas públicas no rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 53, n. 1, p. 9-30, jan./mar. 2015.

BONNAL, P.; CAZELLA, A. A.; MALUF, R. S. Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial: avanços e desafios para a conjunção de enfoques. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 185-227, 2008.

CAMARGO, R. A. L. de; OLIVEIRA, J. T. A. de. Agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura e ruralidade: interfaces de uma realidade complexa. **Ciência Rural**, v. 42, n. 9, p. 1707-1714, 2012.

CANDIOTTO, L. Z. P. Aspectos históricos e conceituais da multifuncionalidade da agricultura. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 19., 2009, São Paulo. **Anais...** [s.l.]: [s.n.], 2009. p. 1-16.

CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. **Para além da produção**: multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: Nead/UFRJ, 2003.

CARVALHO, P. N. de. Origens, excepcionalidade e protecionismo: a agricultura no processo de integração regional da Europa. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v. 8, n. 16, p. 387-423, jul./dez. 2019.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. **Como elaborar modelo lógico**: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).

CASTRO, A. B. de. **7 ensaios sobre a economia brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

CAZELLA, A.; BONNAL, P.; MALUF, R. S. **Agricultura familiar**: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Manuad X, 2009.

CONTINI, E. Agricultura e política agrícola comum da União Europeia. **Revista de Política Agrícola**, v. 13, n. 1, p. 30-46, 2004.

COSTA, F. A. Mudança estrutural na economia agrária da Amazônia: uma avaliação inicial usando os censos agropecuários (1995, 2006 e 2017). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 23, p. 83-96, mar. 2021.

COSTA, R. H. M. R. A transferência de capital entre setores rural e urbano durante a economia cafeeira: uma análise geohistórica. **Caderno de Geografia**, v. 17, n. 28, p. 59-74, 2007.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. **A concept of agribusiness**. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1957.

EGLER, C. A. G. Preço da terra, taxa de juro e acumulação financeira no Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 5, n. 1, p. 112-135, 1985.

ESCHER, F. *et al.* Caracterização da pluriatividade e dos plurirrendimentos da agricultura brasileira a partir do Censo Agropecuário 2006. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 4, p. 643-668, 2014.

EUROPEAN COMMISSION. **CAP explained: direct payments for farmers 2015-2020**. [s.l.]: European Commission, 2017a.

_____. **Technical handbook on the monitoring and evaluation framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020**. [s.l.]: European Commission, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/3tMlTrI>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

_____. **Political agreement on new Common Agricultural Policy: fairer, greener, more flexible**. Brussels: European Commission, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3LdhKmC>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

FAO – FOOD AGRICULTURE ORGANIZATION. **Issues paper: the multifunctional character of agriculture and land**. Rome: FAO; Netherlands Conference on the Multifunctional Character of Agriculture and Land, 1999.

_____. **FAO and the SDGs indicators: measuring up to the 2030 Agenda for Sustainable Development**. Rome: FAO, 2017. Disponível em: <<https://www.fao.org/3/i6919e/i6919e.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2022.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION; UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **The state of the world's forests 2020: forests, biodiversity and people**. Rome: FAO, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3IKgoht>>. Acesso em: 19 jun. 2021.

FARIAS, A. O. **Novos arranjos organizacionais no agronegócio: o caso do consórcio de cooperativas agropecuário brasileiro**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2011. 165 p.

FIGUEIREDO, E. V. C.; CONTINI, E. China: gigante também na agricultura. **Revista de Política Agrícola**, ano 22, n. 2, p. 5-29, abr./maio/jun. 2013.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GARZON, I. **Multifunctionality of agriculture in the European Union: is there substance behind the discourse's smoke?** Berkeley, California: UC-Berkeley, Feb. 2005. (Presentation Paper, n. 20).

GASPER, D. Evaluating the 'logical framework approach' towards learning-oriented evaluation. **Public Administration and Development**, v. 20, n. 1, p. 17-28, 2000.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. 520 p.

HADDAD, P. R. (Ed.). **A competitividade do agronegócio e o desenvolvimento regional no Brasil: estudo de clusters**. Brasília: CNPq; Embrapa, 1999. 265 p.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/382cPXf>>. Acesso em: 17 maio 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim regional, urbano e ambiental, nº 23**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tLHbpv>>.

JOHN, S. F.; MCISAAC, G. F. Multifunctional agriculture: a new paradigm of mixed cropping. **Solutions**, v. 8, n. 1, p. 66-76, 2017.

KAGEYAMA, A. Pluriatividade e ruralidade: aspectos metodológicos. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 515-551, 1998.

_____. Desenvolvimento rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.

LAURENT, C. *et al.* Knowledge production, multifunctionality of agriculture and public decisions: critical issues of contemporary controversies. *In: EAAE SEMINAR: THE ROLE OF KNOWLEDGE, INNOVATION AND HUMAN CAPITAL IN MULTIFUNCTIONAL AGRICULTURE AND TERRITORIAL RURAL DEVELOPMENT*, 113., 2009, Belgrade, Serbia. **Proceedings...** Belgrade: EAAE, 2009.

LÓPEZ, C. A.; SALAZAR, L.; SALVO, C. P. **Gasto público, evaluaciones de impacto y productividad agrícola: resumen de evidencias de América Latina y el Caribe**. [s.l.]: BID, 2017. (Nota Técnica, n. 1242).

MALASSISE, R. L. S.; PARRÉ, J. L.; FRAGA, G. J. O comportamento do preço da terra agrícola: um modelo de painel de dados espaciais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 53, n. 4, p. 645-666, 2015.

MALUF, R. S. A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira. *In: CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. S. (Ed.). Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Mauad Editora, 2003. p. 135-152.

MARQUES, H. A agricultura a tempo parcial e agricultores pluriactivos no Noroeste de Portugal. **Revista da Faculdade de Letras**, v. 10, n. 10-11, p. 39-104, 1995.

MASSOT, A. Os instrumentos da PAC e suas reformas. *In*: UNIÃO EUROPEIA. Parlamento Europeu. **Fichas técnicas sobre a União Europeia**. [s.l.]: Parlamento Europeu, 2021. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_3.2.3.pdf>.

MATTEI, L. **Pluriatividade e desenvolvimento rural no estado de Santa Catarina**. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

MESQUITA, P. E. de. **Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. Brasília: Funag, 2005.

MILLER, N. F.; WETTERSTROM, W. The beginnings of agriculture: the ancient Near East and North Africa. *In*: KIPLE, K. F.; ORNELAS, K. C. (Ed.). **The Cambridge world history of food**. Cambridge: University of Cambridge Press, 2000. p. 1123-1239.

MOYANO-ESTRADA, E.; ORTEGA, A. C. A reforma da PAC para o período 2014-2020: uma aposta no desenvolvimento territorial. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, n. 4, p. 687-704, 2014.

NIEDERLE, P. A.; FIALHO, M. A. V.; CONTERATO, M. A. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil: aprendizagens, esquecimentos e novidades. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, p. S009-S024, 2014. Suplemento 1.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Multifunctionality: towards an analytical framework**. Paris: OECD, 2001.

_____. **Multifunctionality: the policy implications**. Paris: OECD, 2003.

_____. **Agricultural policy monitoring and evaluation**. Paris: OECD, 2020.

ORTEGÓN, E.; PACHECO, J. F.; PRIETO, A. **Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas**. Santiago: Cepal, 2005. (Serie Manuales, n. 42).

RAMOS, P. Referencial teórico e analítico sobre a agropecuária brasileira. *In*: _____. (Org.). **Dimensões do agronegócio brasileiro**. Brasília: Nead, 2007. p. 18-52.

RENTING, H. *et al.* Exploring multifunctional agriculture: a review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework. **Journal of Environmental Management**, v. 90, p. S112-S123, 2009. Supplement 2.

RENTING, H.; MARSDEN, T.; BANKS, J. Compreendendo as redes alimentares alternativas: o papel das cadeias curtas de abastecimento de alimentos no desenvolvimento rural. *In*: GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 27-51.

ROMEIRO, A. R.; REYDON, B. P.; LEONARDI, M. L. A. (Org.). **Economia do meio ambiente**. 2. ed. Brasília: Embrapa, 2000. v. 1. 377 p.

RUBEN, R. Smallholder farming in less-favoured areas: options for pro-poor and sustainable livelihoods. **Food Policy**, v. 29, n. 4, p. 303-320, Aug. 2004.

SABOURIN, E. Implicações teóricas e epistemológicas do reconhecimento da noção de multifuncionalidade da agricultura. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 161-189, 2006.

SAINT-CYR, L. D. F. **Farm heterogeneity and agricultural policy impacts on size dynamics: evidence from France**. Rennes: Inra, 2017. (Working Paper Smart-Lereco, n. 17-04).

SANTOS, G. R.; FREITAS, R. E. Gasto público com a agricultura no Brasil: uma abordagem a partir de dados agregados. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 89-98, jul./dez. 2017.

SANTOS, G. R.; SANTANA, A. S. Panorama da diversidade produtiva e de renda na agropecuária brasileira: uma breve incursão nos dados do censo de 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 59-71, mar. 2021.

SANTOS, G. R.; VIAN, C. E. F.; MATTEI, L. F. Notas conceituais e definições de suporte às políticas públicas para a agropecuária após a Constituição Federal de 1988. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 13-27, mar. 2021.

SCHNEIDER, S. **A pluriatividade da agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, maio/ago. 2014.

SCHNEIDER, S. *et al.* **Pluriatividade e plurirrendimentos nos estabelecimentos agropecuários do Brasil e das regiões Sul e Nordeste: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006**. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa).

SILVA, R. P. da. Efeitos poupa-terra e poupa-trabalho na agricultura brasileira. **Revista de Política Agrícola**, v. 27, n. 3, p. 69-81, 2018.

_____. **Modernização da agropecuária brasileira:** progresso econômico e heterogeneidade produtiva. 2019. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2019.

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território:** uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

SILVA, S. S. da; ANTONIAZZI, E. A.; NOVAK, M. A. L. O Pronaf como instrumento de fixação do agricultor familiar no campo, evitando o êxodo rural. **Desenvolvimento Socioeconômico em Debate**, v. 5, n. 2, p. 66-93, 2019.

STEVENS. C. **Agriculture and green growth.** [s.l.]: OECD, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3ydBcMg>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

UNITED NATIONS. **A life of dignity for all:** accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015. [s.l.]: United Nations General Assembly, 2013. (Report of the Secretary-General).

_____. **Transforming our world:** the 2030 Agenda for Sustainable Development. [s.l.]: United Nations General Assembly, 2015.

USDA – UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. America's diverse family farms: 2019 edition. **Economic Information Bulletin**, n. 214, Dec. 2019.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; SANTOS, G. R.; FORNAZIER, A. **Distribuição produtiva e tecnológica da agricultura brasileira e sua heterogeneidade estrutural.** Brasília: Cepal; Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 54).

ZEDER, M. A. The origins of agriculture in the Near East. **Current Anthropology**, v. 52, p. 221-235, Oct. 2011. Supplement 4.