

# DESENVOLVIMENTO, MULTIFUNCIONALIDADE E TERRITÓRIO<sup>1</sup>

Nilce da Penha Migueles Panzutti<sup>2</sup>

## 1 - INTRODUÇÃO

Este ensaio tem por finalidade trazer, mais uma vez à discussão, questões que vêm sendo postas nas últimas décadas sobre as transformações das atividades agrícolas. Aborda a noção de multifuncionalidade do espaço rural apoiada no conceito de território como uma forma de buscar uma validade de sua utilização e ampliar horizontes na consideração das atividades agrícolas contemporâneas.

Antes de entrar nas questões centrais deste artigo, cabe retomar de forma sucinta algumas considerações sobre o processo de desenvolvimento<sup>3</sup> da década de 1960 a 1980.

Esse período foi marcado pela ausência de políticas estruturantes para o meio rural. As medidas restringiam-se a uma adequação das políticas macroeconômicas e de incrementos tecnológicos, programas pontuais apoiados em organismos internacionais e, na maior parte das vezes, em resposta a situações de mobilização social (FAVARETO, 2007). Esse processo pode ser observado a partir da instituição de uma forte modernização tecnológica, de uma crescente integração da atividade agrícola aos complexos agroindustriais e da formação de um padrão corporativista de organização das atividades agrícolas nas quais o Estado se colocava como indutor da economia e controlador dos conflitos.

A partir da década de 1980, apesar do crescimento da economia e do aumento significativo da produção de alimentos, contraditoriamente, houve também um aumento da pobreza e da desigualdade. Nesse momento ressurgiu o tema desenvolvimento rural e, na agenda dos governos, registra-se a associação entre desenvolvimento rural, redução da pobreza e conservação dos recursos naturais. Instala-se um processo de reestruturação econômica e um ajuste estrutural que conduz a programas de modernização do aparelho público, ordenamento das economias, busca por crescimento sustentável e abandono de políticas específicas de desenvolvimento.

A agricultura é tomada como saída produtiva, incrementando e diversificando as exportações e diminuindo as importações - buscando um equilíbrio na balança de pagamentos - com o objetivo de gerar saldo favorável para sanear as contas públicas e compromissos externos. Essas medidas pouco melhoraram a condição dos agricultores, pois a renda das famílias rurais começa a deixar de vir do trabalho agrícola. Nos anos da década de 1990 adota-se internacionalmente o enfoque territorial para políticas, passando a agricultura de um enfoque setorial para outro de caráter territorial, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1994 e Banco Mundial em 1996; adota-se também a perspectiva institucional em torno dessas políticas. Estabelece-se o consenso em torno dos problemas dos programas até então elaborados, sendo eles a falta de integração dos programas; descentralização da implementação; pouca adequação local; concentração do crédito; distorções na política dos subsídios; hipertrofia da presença estatal; e custo alto das intervenções.

Nesse momento, a ideia de desenvolvimento territorial não é focalizada, aprofunda-se na dicotomização que atribui ao rural *status* de lugar do atraso e pobreza. Embora com uma aparência territorial, os programas implementados atendem ao enfoque multissetorial. Seguem-se as perspectivas da regula-

<sup>1</sup>Registrado no CCTC, IE-37/2010.

<sup>2</sup>Socióloga, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: panzutti@iea.sp.gov.br).

<sup>3</sup>Para uma melhor apreciação dos complexos conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico aqui mencionados apenas de passagem, cabe uma dedicação específica que aqui não se coloca. Inúmeros autores se debruçaram sobre esses conceitos com grande propriedade. Para o simples propósito deste ensaio, retenha-se à ideia mais simples de que “crescimento” refere-se ao aumento de produção, rendimento, investimento e emprego, um fenômeno quantitativo; enquanto o “desenvolvimento” refere-se mais ao caráter qualitativo representado por melhores condições de vida, alimentação, saúde, habitação, educação, justiça, cidadania, possível através do crescimento.

ção total à regulação setorial e desta à regulação territorial (ou racionalização e instituições) (FAVARETO, 2007).

Vive-se um momento da sociedade contemporânea em que estão dadas as conexões complexas que se estabelecem entre os condicionantes estruturais e as formas de ação social entre as instâncias macro e micro, entre globalização e localidade. Embora essas articulações não estejam resolvidas, existe uma complementaridade e interatividade entre as diferentes instâncias.

Por meio das interações sociais, proporcionadas pela tecnologia da comunicação e informação, estabelecem-se negociações e confrontações de projetos para a melhor utilização dos recursos de poder político e econômico. Por essas razões, os agentes sociais criam organizações que representem seus interesses específicos.

A revelação das interações entre as diferentes organizações, suas estratégias e práticas produtivas, por exemplo, são extremamente importantes no trabalho de identificação e observação como forma de escapar das dicotomias limitantes. Pode-se, a partir disso, obter conhecimentos específicos, heterogêneos, interativos e dinâmicos que possibilitem a releitura e reinterpretção de eventos sociais e produtivos no processo de desenvolvimento rural.

Sob um sistema capitalista acelerado (CASTELLS, 1999), globalizam-se as atividades econômicas, caracterizadas pela flexibilidade, instabilidade do emprego e individualização da mão de obra. Transformam-se as bases materiais da vida, criando espaços de fluxo e tempo transitórios. Através da imposição de padrões comuns de produção e consumo, dissemina a matriz produtiva baseada na tecnologia, apaga distâncias e, através da ampliação da comunicação, propicia o surgimento de reações locais que, apesar da homogeneização, induzem paralelamente a novas práticas sociais.

É assim que surgem os novos setores produtivos, por meio da flexibilização da produção, das novas formas de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados, alta capacidade de inovação comercial, científica, tecnológica e organizacional.

Assim, apresenta-se um conjunto de mudanças que, devido aos seus contornos pouco

nítidos e conteúdos heterogêneos e complexos, não encontra, como no passado, correspondência nas categorias analíticas e operacionais específicas. Enquanto definidoras de objetos de estudo, as categorias de análise, utilizadas para recortes da realidade, pela amplitude de seus significados, tornam imprecisas as definições e perspectivas adotadas pelos próprios sujeitos da observação.

Nos países latino-americanos, a economia global capitalista que se desenvolve é de natureza polarizada, conduzindo a situações em que regiões e segmentos sociais inteiros são excluídos, enquanto outros, incluídos seletivamente.

No entanto, em qualquer análise sobre o desenvolvimento, seja em países desenvolvidos ou não, a realidade concreta da relação rural/urbano deve ser seriamente considerada. Devido a complexidade das novas dinâmicas da sociedade moderna, somente uma ampla abordagem multidisciplinar pode conduzir a resultados mais eficazes.

Portanto, se está diante do surgimento de uma nova ruralidade, com novas dinâmicas, em que as dicotomias não têm mais lugar, já que, além de possuírem fronteiras definidas, não conseguiriam abarcar as intersecções, a instabilidade e fluidez, que caracterizam os novos “universos” de análise.

Na América Latina, a população rural é também cada vez menos sinônimo de população ocupada com agricultura, uma vez que as formas de ocupação e emprego no espaço rural são cada vez mais diversificadas, com tendência ainda mais à redução da População Economicamente Ativa (PEA) total da região, mesmo sem afetar os índices de produtividade e o volume da produção agrícola total, graças à tecnologia que, no entanto, tenderá a ser seletiva e beneficiará pequena parcela de agricultores latino-americanos (SCHNEIDER, 2003). Esses dados sugerem que em lugar da retomada do êxodo rural ocorrido na década de 1960, a queda do emprego agrícola é compensada parcialmente com o crescimento da população rural ocupada em atividades não agrícolas.

No Brasil, resultados de estudos focalizados no Projeto Rurbano, coordenado por José Graziano da Silva, baseados em Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), indicaram as principais transformações ocorridas no

meio rural brasileiro nas últimas décadas. Partindo desses resultados, o meio rural não poderia ser associado somente à produção agrícola e pecuária, existiriam novas funções no meio rural ligadas às ocupações não agrícolas da população rural. Esse “novo rural” seria composto por famílias pluriativas que combinam vários tipos de atividades em uma mesma unidade familiar ou estabelecimento, e na qual seus membros possuem vários tipos de inserção profissional.

Essa mudança - a introdução de atividades não agrícolas no espaço rural, objeto de preocupação dos estudiosos - tem sido abrigada pelas discussões sobre os temas da multifuncionalidade.

Em pesquisa realizada no núcleo de população de moradores da Estação Ecológica Juréia-Itatins (EEJI) (PANZUTTI, 2010), observou-se a ocorrência desses fenômenos, isto é, a substituição das atividades agrícolas por serviços relacionados ao desenvolvimento das atividades não agrícolas ligadas à prestação de serviços e turismo.

Na nova etapa do desenvolvimento rural, o “território” expressaria melhor a complexidade dos aspectos ambientais, culturais, sociais e econômico-políticos da realidade empírica, entendendo-se aqui o território enquanto “campo”, na concepção de Bourdieu (1999 apud FAVARETO, 2007).

Abordagens sobre território despertam interesse disciplinar. Geografia, Antropologia, Sociologia e Economia não prescindem da noção em seus estudos e reflexões, o que concorre para o desenvolvimento de projetos interdisciplinares, indispensáveis para os complexos problemas da sociedade.

## 2 - DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MULTIFUNCIONALIDADE

A multifuncionalidade tem sido objeto de importantes discussões na Europa, tendo surgido a partir de críticas ao modelo produtivista de política agrícola. A multifuncionalidade, introduzida na França, pela Lei de Orientação Agrícola de julho de 1999 - fixando o quadro de uma nova política e se inscrevendo em uma perspectiva de desenvolvimento durável -, previa a adoção de procedimentos dos Contratos Territo-

riais de Exploração (CTE) e se destinava a renovar as políticas agrícolas e rurais na Europa. No entanto, a noção de multifuncionalidade contém um certo número de ambiguidades que necessitam explicitação para melhor apreensão, não só do termo em si, como das políticas denominadas multifuncionais.

Nos trabalhos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a multifuncionalidade é analisada através do conceito de externalidade<sup>4</sup>: sendo a agricultura por natureza multifuncional, esta ocasiona distorções que convém serem corrigidas para produzirem políticas mais eficazes. Nesta análise, chamada “positiva”, a multifuncionalidade é considerada como uma característica do processo de produção (VOLLET, 2002).

Em outra visão, denominada “normativa”, a multifuncionalidade é considerada um conjunto de regras, funções múltiplas ou ainda caracterizada pelos objetivos que a sociedade imprime à agricultura. Atribui-se, então, para a agricultura, três tipos de funções, econômica, social e ambiental.

Qualquer que seja o tipo de análise adotada, o território representa a interface indispensável, reforçando a eficácia da ação pública, seja como lugar de produção e de gestão de externalidades, seja como o espaço de tradução de uma vontade política exprimindo um compromisso social (VOLLET, 2002).

De uma perspectiva econômica, a multifuncionalidade é analisada por outro autor, Mollard, levando em consideração os serviços ambientais da agricultura através dos conceitos de externalidades e de bens públicos que permitem focar melhor seus métodos de internalização. Sendo assim, a dimensão territorial é apontada como um outro elemento que pode melhorar essa análise (MOLLARD, 2002).

Constata-se atualmente que a agricultura fornece não somente os produtos agrícolas e alimentares, mas também serviços ambientais ou ecológicos. Como na França, depois dos anos 1950, com as metas colocadas para o setor agrícola, primeiro a autossuficiência alimentar, depois sua vocação exportadora e então o au-

<sup>4</sup>Por **externalidades**, considerem-se os serviços ambientais ou ecológicos da agricultura aos quais passa a ser atribuído um valor econômico: paisagens, comércio local, turismo, alimentação, infraestrutura, recursos humanos, etc.

mento constante da produtividade e dos volumes produzidos. As leis e orientação agrícola dos anos 1960 e as modalidades sucessivas da Política Agrícola Comum (PAC) contribuíram fortemente para colocar em prática um modelo produtivo e intensivo de agricultura, associando modernização técnica e reestruturação das explorações agrícolas e do espaço rural. Esse modelo foi contestado pouco a pouco à medida que surgiram os impactos negativos sobre os recursos naturais do solo, água, biodiversidade, espaço rural e atmosférico.

Desse momento em diante, adotou-se analisar a vocação ambiental da agricultura e o papel peculiar da atividade agrícola na construção da relação das sociedades com a natureza e os seres vivos, com a finalidade de estabelecer novas regras de intervenção pública no setor. O conceito de multifuncionalidade foi forjado para responder a essa nova perspectiva.

Em Mollard (2002), a análise econômica da multifuncionalidade é viável se for levado em conta os serviços ambientais da agricultura através do conceito de externalidade, permitindo, ao mesmo tempo, cercar suas formas de internalização (das externalidades). A dimensão territorial seria outro elemento que permitiria melhor apreender os meandros dessa análise. Tomando o conceito de externalidades dos economistas clássicos pós A. Marshall (*external economics*), o autor afirma que as externalidades são às vezes positivas e às vezes negativas, e que economistas debateram não somente sobre as modalidades de sua internalização, mas também sobre a avaliação de seu impacto sobre o bem-estar (*welfare*). E observa que a noção de funções da agricultura vinculada ao termo multifuncionalidade se apresenta fluida e multiforme e, por isso, fonte de numerosos viéses.

Uma abordagem mais rigorosa das “funções” ambientais da agricultura precisa clarificar um certo número de conceitos desenvolvidos pela teoria econômica nos campos das *market failures* e de suas modalidades possíveis de regulação. Mollard procura mostrar que os mercados localizados de produtos e serviços de qualidade que valorizam os recursos específicos, constituem um vetor privilegiado de internalização de externalidades (positivas) ligadas à agricultura.

Por outro lado, aponta o autor, há dificuldade de internalização “espontânea” das ex-

ternalidades<sup>5</sup> no caso dos mercados concorrenciais de produtos genéricos. Nesse caso, a pressão sobre os preços e custos impõe, de fato, o recurso das políticas públicas como modo privilegiado de internalização. Esse ponto refere-se sobretudo às externalidades negativas de agricultura.

Pode-se mostrar que a problemática das externalidades positivas e negativas da agricultura é muito diferente, segundo a estrutura dos mercados visados pela atividade agrícola e o grau de concorrência em que os agricultores são confrontados, os mercados específicos e localizados de produtos e serviços de qualidade ou mesmo mercado de produtos genéricos submetidos a uma forte concorrência.

A distinção entre as duas famílias de mercados de produtos e serviços agrícolas, conforme Mollard, parece pertinente para melhor adaptar a consideração do potencial multifuncional da agricultura segundo os contextos, a natureza dos produtos e o tipo de espacialização dos territórios rurais. Nos mercados específicos, em que as estratégias setoriais de valorização dos produtos são pouco eficazes, as políticas territoriais podem contribuir para organizar as ofertas territoriais complexas, combinando bens privados e públicos que melhoram, simultaneamente, a valorização dos produtos e serviços e a consideração das externalidades positivas da agricultura. Nos mercados genéricos tem-se um caráter principalmente setorial, e a introdução de políticas diferenciadas que considerassem as especificidades, inclusive dos territórios, permitiriam ganhos importantes em eficácia.

Discutindo as considerações acima, Torlon (2002) ressalta a importância da abordagem das externalidades, pois permite conceitualizar a noção de multifunção. Permite também propor um certo número de ferramentas para a avaliação econômica da multifuncionalidade, seja pelo mercado, seja pelas formas de valorização fora do mercado ou notadamente pelos efeitos da regulação pública. Resta, no entanto, resolver o problema da estimação da renda, o qual é abordado pelos instrumentos da economia do meio ambiente.

Pecqueur (2002) desenvolve suas

<sup>5</sup>Sem indução, sem gestão governamental, sem uma política adequada.

reflexões sobre a multifuncionalidade da agricultura em duas direções, tanto da perspectiva do agricultor quanto do meio agrícola no qual ele se acha inserido. Também aponta duas modalidades distintas de multifuncionalidade, uma em que cada agricultor exerce atividade multifuncional e se organiza na escala de um território e uma extensão na qual a regulação pública pode atuar e administrar os efeitos; outra que resulta da coordenação de atividades monofuncionais dos agricultores e do conjunto dos atores. Nesse caso, a despeito das funções singulares de cada um, pode-se adotar regras coletivas de combinação de funções através de uma ação pública.

Da perspectiva da exploração agrícola, toma-se em consideração a produção de bens, sobretudo de serviços não mercantis, que transferem as externalidades positivas (ou negativas, como a poluição) para outros atores econômicos. Dessa maneira, quatro tipos de efeito podem ser observados, a manutenção e ocupação do meio natural; a poluição; a manutenção do tecido social; e a qualidade de vida.

Para essas prestações secundárias de serviços da exploração agrícola, que não são remuneradas pelo mercado, cabe uma política pública que avalie o valor mercantil dessas prestações de serviços e elabore uma coordenação da relação entre o agricultor e o usuário do espaço rural. Se houver um consentimento mútuo entre o prestador de serviço e o usuário que paga, o papel da política pública é organizar a transferência do valor do usuário para o agricultor, seja através de formas de pedágio ou direito de ingresso tarifado, seja pelo fisco.

Dessa forma, entende-se que a ação pública visa atenuar a falta de coordenação entre o agricultor e o usuário do espaço, mas, nesse caso, não há um compromisso real de territorialização da política pública. As medidas contratuais face a face de cada agricultor podem ser tomadas em função da situação de cada um, qualquer que seja seu ambiente institucional.

Uma outra perspectiva a considerar, é a multifuncionalidade dos territórios rurais como suportes psíquicos, organizacionais e institucionais da ação produtiva dos agricultores. O termo multifuncionalidade pode significar a atividade agrícola ou mesmo o território. Nesse último caso, o território pode ser concebido como um lugar de construção de recursos (equipamentos, habili-

dades da mão de obra, formas de cooperação interempreendimentos) dificilmente transferíveis e de produção de produtos diferenciados. Nesse aspecto, a proximidade desempenha um papel fundamental entre os atores.

Enquanto lugar de construção de recursos específicos, o território e sua dinâmica possibilitam uma organização mais coesa dos atores para desenvolverem estratégias alternativas à extrema standardização dos produtos agroalimentares. O autor fala sobre uma dinâmica de construção “interna” em relação a uma “externa”, a partir de um processo discriminatório que configura o território. Território esse que pode ser provisório e incompleto, é a conjunção de um espaço comum abstrato, construído pelos grupos, e de um espaço físico que contribui para a elaboração do recurso que funda o “interno” em relação ao “externo”. O território assim constituído tem, então, a função particular de repelir os atores que não fazem parte do interior do seus limites. Dessa forma, o processo de discriminação funciona como um “filtro cognitivo” que define os beneficiários e os excluídos das vantagens, permitindo limitar, tanto quanto possível, a incerteza extrema à qual está submetido cada indivíduo. O espaço/território assim concebido, é um espaço de projeto, originado por vontade dos atores locais de tomar nas próprias mãos seu destino coletivo (CHALITA; PANZUTTI, 2006). Do ponto de vista teórico, pode-se relacionar o território a uma expressão mais estilizada, sugerindo que este designa o espaço de coordenação de atores em um dado momento, para resolver um problema produtivo particular (PECQUEUR, 2002). De acordo com essa perspectiva, o agricultor desempenha um papel central, mas em um jogo de atores que integram outros setores.

Portanto, a multifuncionalidade, realizada não mais por um só produtor, mas em um território, retorna então às coordenações dos diversos tipos de atores. Nesse caso, o agricultor é inserido em um processo de construção de recursos. A abordagem dos fenômenos de construção de recursos pelos atores remete à análise das instituições. O espaço aqui não é simplesmente o resultado de um jogo de trocas sobre o mercado, mas também da regulação estática e da “regulação” pela cooperação/reciprocidade, baseada em valores, normas, identidade, confiança, exprimindo as formas de trocas e/ou uma

solidariedade entre os membros de uma comunidade, um clã, uma família.

Continuando esse raciocínio, a análise institucional do processo de criação de externalidades positivas coloca em cena três tipos de recursos combinados, recursos exógenos, produtivos (produtos e serviços) e bens ou serviços públicos. Os recursos ambientais e as amenidades paisagísticas não se revelam espontaneamente, sua valorização supõe sua reprodução ou gestão “sustentável”. Quando a viabilidade econômica da atividade agrícola ou turística não estiver de acordo com a necessária sustentabilidade, nova organização deve acontecer entre produtores, associações fundiárias, coletividades territoriais e organismos públicos, que podem servir de operadores da gestão sustentável.

Considerar o território como lugar de construção de recursos específicos; o agricultor como “um” dos intervenientes, entre outros; a multifuncionalidade do espaço rural; e o território como gerador de recursos de natureza multifuncional, significa se apoiar na definição de território enquanto espaço de relações econômicas, sociais e políticas, posicionamento do qual este trabalho compartilha.

### 3 - ABORDAGEM TERRITORIAL

De fato, as questões conceituais e as bases teóricas do debate sobre territorialidade remontam às teorias de ordenamento territorial no mundo, em que já se coloca uma série de problemas espaciais na economia de trocas, a influência das cidades sobre o preço dos produtos; relações entre cidade-campo; papel dos transportes na economia; ótima localização das culturas (agrícolas); e a renda fundiária (autoria n/id).

Na busca de suporte à concepção de território, encontra-se importante contribuição de A. Weber (1868-1958) na história econômica (espacial), com o modelo da localização Industrial, e Marshall (1842-1924) que marcou com importantes noções sobre a análise espacial, desenvolvendo conceitos de economia externa, distrito industrial e atmosfera industrial.

Da análise setorial (agricultura, indústria e comércio), passa-se ao enfoque do espaço regional (BENKO; LIPIETZ, 1992) destacando quatro itens, localização das atividades econômi-

cas; organização e estruturação do espaço; interações espaciais; e desenvolvimento regional.

No que se refere ao desenvolvimento dos territórios, Perroux (1964) aponta que o crescimento não compartilha necessariamente tempo e espaço. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos diferentes e com intensidade variável. Difunde-se também através de diversos meios e com efeitos variáveis sobre o conjunto da economia.

As transformações recentes do desenvolvimento econômico brasileiro das últimas décadas, que aqui é o principal interesse, destacando-se as da agricultura, levaram à procura de outras estratégias no sentido do desenvolvimento rural. Os principais elementos dessas transformações, apontados por Chabaribery (1999, p. 38), referem-se ao desemprego estrutural, o modelo de desenvolvimento associado à agroindustrialização com excessiva concentração e verticalização da produção, assim como as inovações tecnológicas poupadoras de mão de obra. Nesse caminho, aponta disparidades regionais nas quais a busca de novas fontes de renda, que não a atividade ou emprego agrícola, são fenômenos factíveis na realidade brasileira.

Observa-se atualmente que os programas de pesquisa, tanto quanto as iniciativas públicas de desenvolvimento rural, são intensamente marcados pela lógica territorial. Mesmo os agentes financiadores de projetos têm incentivado a adoção desse enfoque.

Em Favareto (2007), encontra-se a ideia de que, apesar da profusão dos estudos sob esse enfoque, não há uma teoria do “desenvolvimento territorial”, mas sim uma “abordagem territorial”, dada a dificuldade em transformar evidências empíricas em explicações que caibam a outras realidades.

No entanto, a proeminência do enfoque territorial em detrimento à ideia de região, com a qual apresenta similaridade de conteúdos, na opinião do autor, deve-se à conjugação das novas dinâmicas subjacentes à abordagem e a um contexto histórico nacional também marcado pela crise e realinhamento dos instrumentos tradicionais de promoção do desenvolvimento. Nos meados dos anos 1980 até os anos de 1990, tomam lugar a descentralização das políticas e da atividade industrial, combinada à redução e redirecionamento da intervenção estatal, instituindo-se um padrão em que caberia ao Estado criar condições

e uma certa “facilidade” para que os agentes privados fizessem, eles mesmos, a alocação de recursos humanos e materiais. A “perda do caráter de realidade viva” (Santos, 1999 apud LENCIONI, 2003), dotada de coerência interna, no conceito de região, assim como o declínio do planejamento regional, são algumas das razões do malogro da Geografia Regional que, diferentemente da Geografia Física, não incluía os aspectos da natureza para a compreensão da realidade, esvaziando, por isso, a validade do uso do conceito de região na Geografia. Explica-se assim, em parte, as razões pelas quais o conceito de região é substituído por território no discurso e estudos sobre desenvolvimento (FAVARETO, 2007).

É assim que a emergência de uma nova ruralidade e inserção das áreas rurais nas possibilidades abertas na nova etapa do desenvolvimento rural encontra uma melhor expressão, na ideia de território, entendido este como rede complexa de elementos ambientais, culturais, sociais e econômicos.

Características positivas que podem ser obtidas com a utilização da noção de território encontram-se em Abramovay (2006). Referem-se ao abandono da análise estritamente setorial do desenvolvimento da agricultura; ao fato dela impedir a confusão entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento, compreendendo todos os fenômenos que envolvem a pobreza rural, por exemplo; ao estímulo do estudo empírico dos atores, suas organizações e os mecanismos de governança pública; e à ênfase na relação entre sistemas sociais e ecológicos, abrindo um campo de cooperação entre as ciências sociais e naturais no conhecimento dessa relação.

#### 4 - INTERAÇÕES SOCIAIS, TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADES

As questões sobre territórios têm tomado lugar nas reflexões atuais de estudiosos como forma de criar uma nova perspectiva de análise que supere o esgotamento do paradigma agrário - a abordagem sobre os novos fenômenos que vêm sendo observados na sociedade moderna, sobretudo na agricultura. É de consenso, hoje, que não se pode falar em dicotomia rural-urbano. Verifica-se na atualidade um borramento de fronteiras entre setores da economia,

antes separados em suas diferenciações mais nítidas. Não há análises que sejam eficazes se referidas a um conjunto de características definidas dentro de fronteiras estritas de um ou de outro setor.

É por essa razão que, considerando o debate e as reorientações das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural que tomaram lugar nas últimas décadas, não apenas no país, como em outros países da Europa, se fazem necessárias reflexões sobre o lugar dos camponeses nas sociedades modernas capitalistas e industriais.

A complexidade da sociedade contemporânea exige, para a apreensão dos múltiplos processos socioeconômicos, políticos e culturais, novos enfoques que permitam o estabelecimento do sentido e significado das novas situações criadas pelo capital.

Através da ocupação dos vazios econômicos, o capital introduz novas organizações espaciais, assim como localizações seletivas de seus investimentos, instituições e pessoas. O espaço transformado pelo capital incorpora-se à economia capitalista mundial, na qual seu valor reside em sua organização e utilização ou em suas possibilidades.

Da mesma forma que para outros conceitos, tomam-se imprescindíveis reflexões sobre o seu caráter dicotômico rural-urbano, cidade-campo, espaço-território. Desde as mais antigas civilizações, a dimensão espacial, onde se estabelecem as relações de poder, já era reconhecida como importante instrumento de conquista, manutenção e exercício de poder.

Tomando-se a premissa de que o território é um campo de forças e de relações de poder econômico, político e cultural, enquanto espaço produzido pelo exercício de poder de determinados agentes sociais e grupos hegemônicos, a perspectiva territorial, utilizada *vis-à-vis* à realidade empírica, pode viabilizar o desvelamento das sobreposições e adjetivações que os “territórios” adquirem e para onde estas caminham.

O “território” abrange um conjunto de relações entre atores sociais, inseridos em diversas categorias, nas quais se inclui o mercado, a circulação, as trocas materiais e imateriais, hábitos, tradição, que além de expressarem o processo de territorialidade específico local, expressam, ao mesmo tempo, o todo do qual fazem parte. Teias de interesses e mentalidades dão

sentido e alcance ao território.

Portanto, o “território” não é apenas a configuração espacial geográfica sobre a qual se assentam as relações sociais, mas é também resultado de contextos históricos. Não é produzido de maneira isolada, pois decorre das articulações estruturais e conjunturais às quais indivíduos ou grupos sociais são submetidos. Nesse sentido, estão intimamente ligados ao tempo e ao modo de produção vigente. Esse processo de formação do território constitui a territorialização.

Sendo assim, o território constitui-se como importante instrumento da existência e reprodução dos agentes sociais que o criaram e o controlam. O território, além do caráter político, social e econômico, apresenta um nítido caráter cultural, seja étnico, religioso ou de outras identidades. Cada instituição, cada agente social e político, reconhece as correlações de forças e busca o controle dos diversos tipos de território, da propriedade (patrimônio); dos meios visíveis através dos quais o território é identificado e vivido; ou da sua própria estrutura administrativa.

Em outros termos, o território constitui-se em uma unidade político-espacial ou, “espaço” demarcado onde o acesso é controlado e dentro dos seus limites há o exercício de uma autoridade. Implica na existência de estruturas específicas, em um modo de distribuição espacial e em uma gestão de espaço. Confere aos seus ocupantes a segurança e o sentimento de pertencimento, também confere identidade aos seus pertencentes.

A territorialidade, por sua vez, é definida como uma estratégia de controle vinculada ao complexo conjunto de interações que ocorrem dentro de seus limites/fronteiras, exercida por um agente dominador ou hegemônico. Esse controle é exercido sobre pessoas, ações individuais e coletivas, interações entre agentes, organizações e coisas. Pode-se considerar como um conjunto de práticas desenvolvido por instituições ou grupos, através de normas e regras, estruturas e hierarquias, que se fortalecem pelas experiências, e se consolidam através da relação simbólica estabelecida entre cultura e espaço, mas que podem se desfazer ao longo do tempo. Através desse processo constroem-se também “identidades”, um dos elementos aglutinadores essenciais para a configuração do “território” e o exercício da “territorialidade”.

## 5 - MULTIFUNCIONALIDADE EM UM ESPAÇO DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

Ampliar a perspectiva do olhar para além dos significados meramente econômicos da agricultura, possibilitada pela noção de multifuncionalidade, permite reconhecer a importância da agricultura na manutenção da identidade social de agricultor, mesmo em situações onde essa atividade não fornece retorno econômico suficiente.

A compreensão de novas atividades da prática agrícola direta ou indiretamente associadas a ela é fundamental. Conforme Carneiro (1998) a ampliação das atividades econômicas do agricultor, “como mecanismo das estratégias de reprodução social das famílias rurais, é responsável pela ampliação do campo de atuação dos indivíduos que, entre outros papéis, são também agricultores”, alimentando novas redes sociais e novos valores e motivações e evidenciando outros aspectos da vida social. Coloca-se em foco também a questão da identidade social, apesar da fragilidade com que a agricultura é praticada, colocando-a em xeque como meio de vida, eles preferem manter sua identidade de agricultor mesmo quando exercem outras atividades para complementação da renda, como uma forma de manter um determinado “modo de vida” associado a um conjunto de valores de reciprocidade e de pertencimento que dá sentido a um grupo social.

A noção de multifuncionalidade da agricultura no Brasil pode ser analisada sob vários ângulos, principalmente por aquele que diz respeito à profunda desigualdade existente dentro do espaço rural. Constata-se uma enorme disparidade estrutural entre as realidades da agricultura familiar e da patronal. Isso significa que as múltiplas funções da agricultura não são comuns ao conjunto dela e que os serviços prestados à sociedade são distintos.

O caso empírico a que pode ser aqui referido, é de um núcleo populacional situado dentro dos limites da Estação Ecológica Juréia-Itatins (EEJI) (PANZUTTI, 2010). Tomando como universo de análise o período de três décadas (de 1970 a 2000), focando-se nas relações familiares e de gênero que se instalam entre os moradores residentes, que veem a transformação de seu modo de vida e sua condição (posseiro) a



partir da criação da unidade de conservação. Em outros termos, um grupo que tem seu perfil social alterado através da implantação de uma política pública conservacionista, com desdobramentos no que se refere à resignificação da sua identidade - passagem de posseiro-agricultor, a "multifuncional-morador" - e, no que se refere ao modo de vida, a alteração é marcante. A agricultura de subsistência associada à comercialização incipiente de alguns produtos (banana, por exemplo) passa a ser associada ao comércio direcionado a turistas. Gradativamente a renda oriunda do comércio se sobrepõe à da agricultura, induzindo ao abandono dessa segunda atividade.

A condição restritiva de uma estação ecológica impede a construção de novas "residências", os filhos que se casam não têm o direito de edificar uma casa para si, restando como alternativas sair da área ou morar nos mesmos cômodos da casa originalmente concebida para a primeira família, já bastante exígua. Por isso a afirmação dos moradores de que quem casa deve sair de casa, em alusão à necessidade dos filhos se estabelecerem independentes dos pais.

Ao retirar dos posseiros a perspectiva de ter uma propriedade, de exercer as atividades de extração e agricultura comercial, e com a criação da EEJI, alterou-se a coesão familiar. Em suas relações com o meio externo, o posseiro muda da sua condição de morador para transgressor, enquanto internamente à família, fragiliza o papel do chefe, provedor e autoridade.

Devidas à precariedade da inserção no mercado de trabalho por deficiências deste, e a falta de instrução ou qualificação técnica dos trabalhadores para o exercício de funções, as condições de reprodução social são substancialmente precarizadas.

A situação de escassez de moradia, de terra para plantar e de "ponto" para o comércio é motivo de inúmeros conflitos dentro dessas famílias extensas. Leva também à busca de outras formas de sobrevivência nem sempre adequadas, pois não raro os filhos se iniciam no desca-minho de atividades marginais.

No plano político e dos valores, observa-se a neutralização do papel da família na mediação entre indivíduo e sociedade e o ingresso de estratégias concorrentes e antagônicas entre indivíduo e família, em acelerado processo de individualização. O contato, principalmente dos

jovens, com a sociedade mais ampla, cria outro quadro valorativo, dando margem à pseudo "autonomização" dos sujeitos sociais em relação ao antigo empreendimento coletivo familiar.

A complexificação do sistema social para esses moradores de vida rústica, a individualização dos membros, principalmente dos mais jovens, ocasionam efeitos de desregramento, já que os novos objetivos a que se "propõem", baseados nos valores exógenos, não dispõem de meios viáveis para realização.

Há decomposição das relações familiares de produção, calcadas principalmente nas práticas não agrícolas, integradas à agricultura familiar de subsistência. Nesse sentido, as famílias estão cada vez menos agrícolas, não só pelas condições legais da unidade de conservação, que comprometem a transmissão do patrimônio material (a herança) e a transmissão da exploração agrícola (a sucessão), como pela fragilização dos laços valorativos familiares referidos a um projeto econômico comum.

Com a transformação gradativa das bases de sustentação familiar - a agricultura, a introdução de valores urbanos da sociedade de consumo e o desenvolvimento de atividades não rurais -, há produção de outras formas de organização familiar, dentre as quais podemos identificar o que Corrêa (1982) define como "família conjugal moderna", produto do processo de urbanização, reduzida ao casal e seus filhos, em que a finalidade do casamento é a satisfação dos impulsos sexuais e afetivos.

Em outros termos, a nova configuração de um novo território, EEJI, a partir da criação da unidade de conservação por decreto n. 24.646, de 20/01/1986, altera fundamentalmente a condição da população que ainda hoje habita o local, com importantes desdobramentos socioculturais de exclusão social.

## 6 - CONCLUSÃO

A adoção do "território" como espaço de análises é uma alternativa possível no sentido de superar as polaridades limitantes rural-urbano, cidade-campo, exclusão-inclusão, espaço-território, além de promover a formulação de perguntas sobre a construção dos "mapas" territoriais, de forma a alcançar o escopo e a complexidade compa-

tíveis com as intrincadas redes e nós da sociedade contemporânea. Dentre essas, destacam-se, de uma perspectiva territorial, que contornos assumem as organizações locais, as ações sociais, econômicas, políticas e culturais; e quais as expressões territoriais predominantes e a que elas podem conduzir.

A emergência de uma nova ruralidade, a inserção das áreas rurais nas possibilidades abertas da nova etapa do desenvolvimento rural, encontram uma melhor expressão na ideia de território, entendido este como rede complexa de elementos ambientais, culturais, sociais e econômicos.

Considerando o debate e as reorientações das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, que tomaram lugar nas últimas dé-

cadadas, não apenas no país, mas principalmente na Europa, evidencia-se a necessidade de reflexões sobre o lugar dos “camponeses” nas sociedades modernas capitalistas industriais.

Enfim, a abordagem territorial vem de encontro à superação das dicotomias limitantes para as análises; proporciona a inserção do global no local e vice-versa; constitui-se nos primeiros passos para a construção de uma nova matriz teórica e quiçá um novo paradigma; considera a inclusão social e a segurança alimentar igualmente importantes ao desenvolvimento econômico; permite a obtenção de conhecimentos interativos globais e locais; oferece melhor representatividade das complexidades ambientais, culturais, sociais, econômicas e políticas das realidades, conforme observado na prática empírica.

## LITERATURA CITADA

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, p. 51-70, 2006.

BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.). **Les régions qui gagnent: districts et reseaux: Les nouveaux paradigmes de la géographie économique**, Paris: PUF, 1992.

CARNEIRO, M. J. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n.11, p. 63-75, out. 1998.

CASTELLS, M. **Sociedades em rede**, v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHABARIBERY, D. **Inovação e desigualdade no desenvolvimento da agricultura paulista**. São Paulo: IEA, 1999. 177 p. (Coleção Estudos Agrícolas, n. 7)

CHALITA, M. A. N.; PANZUTTI, N. P. M. Significados e identidades nas transformações da agricultura familiar, São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 36, n. 11, p. 21-30, nov. 2006.

CORRÊA, M. Repensando a família patriarcal brasileira. In: ALMEIDA, M. S. K. et al. **Colcha de retalhos: estudos sobre a família no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

FAVARETO, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo. São Paulo: Iglu, 2007. 224 p.

LENCIONI, S. **Região e geografia**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2003. 214 p.

MOLLARD, A. Multifonctionnalité, externalités et territoires. In: VOLLET, Dominique. **Les cahiers de la multifonctionnalité: multifonctionnalité et territoires: justifications et modalités de la territorialisation des politiques publiques**. Paris: CEMAGREF, 2002.

PANZUTTI, N. P. M. **A Caminho da terra: a mata**. Campinas: Alínea, 2010.

PECQUEUR, B. Politiques publiques, action publique et spécificités territoriales. In: VOLLET, D. **Les cahiers de la multifonctionnalité: multifonctionnalité et territoires**: justifications et modalités de la territorialisation dès politiques publiques. Paris: CEMAGREF, 2002.

PERROUX, François. **L'économie du XXe siècle**. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.

SCHNEIDER, S. A. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. 254 p.

TORLON, J. J. Discutant Mollard, A. Multifuncionalité, esternaçités et territoires. In: VOLLET, D. **Les cahiers de la multifonctionnalité: multifonctionnalité et territoires**: justifications et modalités de la territorialisation dès politiques publiques. Paris: CEMAGREF, 2002.

VOLLET, D. Multifonctionnalité et territoires. In: VOLLET, D. **Les cahiers de la multifonctionnalité: multifonctionnalité et territoires**: justifications et modalités de la territorialisation dès politiques publiques. Paris: CEMAGREF, 2002.

### **DESENVOLVIMENTO, MULTIFUNCIONALIDADE E TERRITÓRIO**

**RESUMO:** O debate sobre a multifuncionalidade da agricultura vem acontecendo há alguns anos. Desde 1992 os governos já reconhecem o caráter multifuncional da agricultura, sobretudo no que se refere à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organização que reúne os países mais ricos, declara em 1998 que, além da função primária de produção de fibras e alimentos, a agricultura pode também configurar a paisagem, prover benefícios ambientais, como a conservação dos solos, promover uma gestão sustentável dos recursos naturais renováveis e preservar a biodiversidade, contribuindo para a viabilidade socioeconômica das áreas rurais, desde que consideradas outras funções que podem ser desenvolvidas, além do seu papel primário. Este ensaio tem por finalidade trazer, mais uma vez à discussão, questões que vêm sendo postas nas últimas décadas sobre as transformações das atividades agrícolas. Aborda a noção de multifuncionalidade do espaço rural apoiada na “noção” de território como uma forma de reforçar a validade de sua utilização e ampliar horizontes na consideração das atividades agrícolas nos dias de hoje. Sob a perspectiva de que o “território” é um lugar de construção de recursos específicos e o agricultor um dos intervenientes entre outros existentes, adota-se a premissa do território entendido como campo de força e de relações de poder econômico, político e cultural, e também enquanto espaço produzido pelo exercício de poder de determinados atores sociais e grupos hegemônicos. Enfim, a abordagem territorial apresenta-se como uma forma de superação das dicotomias limitantes para as análises; proporciona a inserção do global no local e vice-versa; considera a inclusão social e a segurança alimentar igualmente importante ao desenvolvimento econômico; permite a obtenção de conhecimentos interativos globais e locais; oferece, sob o ponto de vista deste trabalho e como pode ser observado no plano empírico, melhor representatividade das complexidades ambientais, culturais, sociais, econômicas e políticas das realidades empíricas.

**Palavras-chave:** desenvolvimento, multifuncionalidade, território.

### **DEVELOPMENT, MULTIFUNCTIONALITY AND TERRITORY**

**ABSTRACT:** This work has been developed under the viewpoints that “territory” is a site for the construction of specific resources and that farmers are just one of the players interfering in it. It assumes

*the view of the multi-functionality of the rural space as supported by the “notion on territory”. It takes the premise of territory understood as a field of force and economic, political and cultural power relations; as a space produced through the exercise of power of certain social players and dominant groups. Finally, the territorial approach aims to overcome dichotomies that limit analyses; embodies the global in the local and vice-versa; sees social inclusion and food security as equality important to economic development; builds global and local interactive knowledge; better represents environmental, cultural, social, economic and political complexities; and, if consolidated, it can become the starting point toward building a new theoretical matrix and seeking a new paradigm.*

**Key-words:** *development, multifunctionality, territory.*

---

Recebido em 05/05/2010. Liberado para publicação em 28/03/2011.