



**Textos para Discussão**

# SEGURANÇA ALIMENTAR: AGRICULTURA, USO E PROPRIEDADE DA TERRA

Uma Perspectiva para  
Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

Fundação Oswaldo Cruz

## GOVERNO FEDERAL

Presidente da Fundação Oswaldo Cruz  
*Nísia Trindade Lima*

## SAÚDE AMANHÃ

Coordenação geral  
*Paulo Gadelha*

Coordenação Executiva  
*José Carvalho de Noronha*

Coordenação Editorial  
*Telma Ruth Pereira*

Apoio técnico  
*Renata Macedo Pereira*

Normalização bibliográfica  
*Monique Santos*

Projeto gráfico, capa e diagramação  
*Robson Lima — Obra Completa Comunicação*

## TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Saúde Amanhã, disseminando informações sobre a prospecção estratégica em saúde, em um horizonte móvel de 20 anos.

Busca, ainda, estabelecer um espaço para discussões e debates entre os profissionais especializados e instituições do setor.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade das autoras, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fiocruz/MS.

O projeto Saúde Amanhã é conduzido pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) com apoio financeiro do Fundo Nacional de Saúde do Ministério da Saúde.

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

URL: <http://saudeamanha.fiocruz.br/>

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N852s Noronha, Gustavo Souto

Segurança alimentar : agricultura, uso e propriedade da terra: Uma perspectiva para os objetivos do desenvolvimento sustentável. / Gustavo Souto Noronha. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2017.

27 p. – (Textos para Discussão; n. 34)

Bibliografia: p. 27.

1. Desenvolvimento Sustentável. 2. Segurança alimentar. 3. Esgotamento do solo. 4. Reforma Agrária. I. Noronha, Gustavo Souto. II. Fundação Oswaldo Cruz. III. Título. IV. Série.

CDU: 641:159. 92-022.316

Textos para Discussão  
Nº 34

# SEGURANÇA ALIMENTAR: AGRICULTURA, USO E PROPRIEDADE DA TERRA

Uma Perspectiva para  
Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Gustavo Souto de Noronha

Rio de Janeiro, Dezembro 2017

## AUTOR

### **Gustavo Souto de Noronha**

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003) e com Mestrado em Economia pela Universidade Federal Fluminense (2013). Economista do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

## SUMÁRIO

Introdução	7
O Padrão de Consumo e o Esgotamento dos Solos e da Fertilidade Agrícola	8
Um Resgate da Discussão Sobre a Questão Agrária	10
Aspectos Econômicos Sobre o Tamanho da Propriedade Rural e a Reforma Agrária	13
A Disputa Territorial Entre os Modelos Agrícolas	17
Por Um Outro Modelo de Sustentabilidade	18
A Segurança Alimentar e o Cenário Geopolítico	19
O Modo de Produção, a Fome e a Obesidade	20
O Caminho Provável do Brasil	21
Uma Rota Alternativa em Busca dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	24
Referências Bibliográficas	25



# SEGURANÇA ALIMENTAR: AGRICULTURA, USO E PROPRIEDADE DA TERRA

## Uma Perspectiva para Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação, num curto horizonte de tempo, para uma lógica dos fins em função do bem estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção de desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado. O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação tecnológica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente (Celso Furtado, 1998, p. 64 e 65).

### 1. INTRODUÇÃO

Em setembro de 2015, a ONU estabeleceu a Agenda 2030 com 17 objetivos do desenvolvimento sustentável cobertos por 169 metas, estes objetivos giravam em torno de cinco áreas consideradas de importância crucial para a humanidade e para o planeta: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria. Logo no início da declaração da Agenda 2030, destacamos:

Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Estamos empenhados em alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada.

(...)

Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos,

tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Sob esta perspectiva pretendemos discutir o tema da segurança alimentar a partir dos distintos modelos para agricultura e suas relações com o uso e a propriedade da terra. Assim abordaremos diretamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 2: “*Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável*”. Todavia a discussão que pretendemos apresentar também dialoga com os objetivos 1, 3, 6, 8, 10, 12 e 15<sup>1</sup>.

Neste sentido, abordaremos inicialmente a própria tendência das sociedades capitalistas de esgotamento da fertilidade natural do solo e o padrão de consumo que acelera ainda mais esse processo. Num segundo momento, faremos um breve resgate da discussão da questão agrária no debate econômico no mundo e no Brasil. Apresentaremos a discussão sobre a eficiência da produção da grande e da pequena propriedade rural e a importância da reforma agrária enquanto estratégia de erradicação da pobreza extrema, na redução das desigualdades, no desenvolvimento econômico e no combate a inflação. Neste ponto entendemos como fundamental também introduzir a disputa territorial entre os modelos agrícolas e sua relação com a segurança alimentar, tema no qual desdobraremos também sua relação com os debates sobre sustentabilidade e a discussão geopolítica. Explicitaremos, então, as relações do modo de produção no campo com a fome e a obesidade e suas consequências. Na conclusão, apontaremos não apenas o cenário provável dada a nossa trajetória atual como também indicaremos um caminho alternativo.

Deste modo, entendemos que poderemos demonstrar que a discussão sobre o campo influi diretamente no objetivo de acabar com a fome. E mais, o debate proposto também contribui com a erradicação da pobreza e assegura o bem-estar e vida saudável para todos. É uma questão que aborda também a promoção do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, bem como o uso sustentável dos ecossistemas. A discussão sobre o uso e propriedade da terra possui ainda um impacto significativo na redução das desigualdades e dialoga com a construção de padrões de produção e consumo sustentáveis. Enfim, se há um caminho para alcançar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, ele certamente passa pela discussão que propomos.

## 2. O PADRÃO DE CONSUMO E O ESGOTAMENTO DOS SOLOS E DA FERTILIDADE AGRÍCOLA

Os atuais padrões de consumo da humanidade são insustentáveis. Anualmente, cerca de um terço de toda a produção mundial de alimentos (1,3 bilhão de toneladas com valor estimado de US\$ 1 trilhão) é desperdiçada. A degradação das terras, o declínio da fertilidade do solo, o uso insustentável da água, a pesca predatória e a degradação do ambiente marinho estão deteriorando a capacidade de atendimento da oferta de alimentos baseada no uso dos recursos naturais. Para uma população de 9,6 bilhões de pessoas em 2050 seriam necessários mais três planetas para garantir a provisão de recursos naturais para manter o atual estilo de vida, com

<sup>1</sup>Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; e, 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

todas suas disparidades. Menos de 3% das reservas de água do mundo é potável, dos quais 2,5% encontram-se congeladas nas regiões ártica, antártica e em geleiras, ainda assim a humanidade polui as fontes de recursos hídricos mais rapidamente que a capacidade natural de recuperação de rios e lagos. Ao mesmo tempo em que o uso excessivo de água contribui para a escassez hídrica, um bilhão de pessoas não tem acesso à água potável. O consumo energético nos países da OCDE crescerá 35% até 2020 e, apesar dos ganhos tecnológicos que tem promovido ganhos de eficiência, apenas um quinto da energia utilizada no mundo em 2013 foi de fontes renováveis (UNITED NATIONS, 2015). Os Estados Unidos, com menos de 5% da população mundial, consome um quarto das reservas globais de combustíveis fósseis – 25% do carvão mineral, 26% do petróleo e 27% do gás natural (WORLDWATCH INSTITUTE, s.d).

A vida da nossa espécie encontra-se ameaçada. Os impactos das atividades humanas influem no equilíbrio ecológico que permite a sobrevivência da espécie humana. Ou seja, não devemos ser ecologistas apenas por querer preservar o mico-leão-dourado, o urso panda, a baratuza ou o pau-brasil, mas principalmente pelo instinto de autopreservação da espécie.

Dito isto, lembramos que o capital vai sempre criar necessidades irrelevantes. Devemos sempre recordar que na atual lógica os produtos vão se tornando rapidamente obsoletos e nos vemos obrigados a consumir para nós não ficarmos obsoletos. A cada ano lança-se um novo aparelho de telefonia móvel e, mesmo com o anterior funcionando perfeitamente, as pessoas sentem-se impelidas ao consumo e compram os modelos de última geração. Em realidade, como colocou Agamben (2007), o consumo torna-se o principal culto da religião do capitalismo.

É exatamente o modo de produção que permite o atual padrão de consumo que devasta nossas florestas e seca nossos rios, enfim, tem destruído o planeta e seus recursos naturais. Compromete assim o ciclo de chuvas, fertilidade do solo e, por consequência, a própria produção de alimentos para a população. As terras agriculturáveis vão se esgotando no atual modo de produzir e seu avanço sobre as florestas nas fronteiras agrícolas, ainda que alguém concorde que possa aumentar a produção de alimentos no curto prazo, não se sustenta no longo prazo. O próprio padrão de produção agrícola hoje esgota o solo com suas monoculturas e envenena a terra, a água e os alimentos que consumimos.

Um padrão que Marx já apontava em *O Capital*:

Com a preponderância sempre crescente da população urbana que amontoa em grandes centros, a produção capitalista acumula, por um lado, a força motriz histórica da sociedade, mas perturba, por outro lado, o metabolismo entre homem e terra, isto é, o retorno dos componentes da terra consumidos pelo homem, [...], à terra, [perturba] portanto a eterna condição natural da fertilidade do solo. [...] E cada progresso da agricultura capitalista não é só um progresso na arte de saquear o trabalhador, mas ao mesmo tempo na arte de saquear o solo, pois cada progresso no aumento da fertilidade por certo período é simultaneamente um progresso na ruína das fontes permanentes dessa fertilidade (MARX, 1996, p. 132 e 133).

A agricultura na segunda metade do século XX atravessou a chamada Revolução Verde que se por um lado produziu ganhos de produtividade, por outro resultou no aumento do uso de agrotóxicos. A modernização da agricultura e seus impactos socioambientais foram criticados de forma taxativa e poética no livro de Rachel Carson, *Primavera Silenciosa*, que apontou uma crítica contundente aos efeitos do uso de agrotóxicos e seus impactos ambientais (CARSON, 1962). Muitos setores taxaram estas críticas como radicais e sem uma base científica que a

sustentasse, afirmavam que os impactos ambientais seriam um mal necessário para garantir a oferta de alimentos.

Esta dicotomia não parece mais se colocar, há um entendimento consolidado de que há impactos severos da agricultura moderna na fertilidade dos solos. Em realidade, muitas das principais inovações contemporâneas na agricultura procuram recuperar a fertilidade do solo ou minorar os impactos dos desequilíbrios nos ecossistemas na produção. A indústria de fertilizantes busca adicionar aos solos diversos nutrientes que se perdem ao longo de sucessivas colheitas. A necessidade uso cada vez maior dos diversos pesticidas e herbicidas sugere uma desarmonia na biogeocenose.

As mudanças climáticas, a exploração das últimas fronteiras agrícolas e a degradação dos solos no longo prazo, mesmo com o avanço tecnológico, colocam a alimentação da crescente população mundial como um dos grandes desafios da humanidade no século XXI. A incapacidade de responder adequadamente a este problema pode levar, direta ou indiretamente, a volta de *soluções finais* para a agenda do debate público.

### 3. UM RESGATE DA DISCUSSÃO SOBRE A QUESTÃO AGRÁRIA

Podemos estabelecer o marco inicial do debate das formas de produção em relação ao desenvolvimento do capitalismo no campo e na agricultura com os trabalhos de Lenin e Kautsky, publicados pela primeira vez no final do século XIX. Teóricos marxistas, ambos percebem uma tendência à proletarização do campesinato, mas com uma diferença importante na construção de suas teorias. Lenin fundamenta sua argumentação na diferenciação social do campesinato justificando daí a tendência à proletarização (LENIN, 1985). Kautsky tenta mostrar a superioridade técnica e econômica da grande exploração capitalista sobre a produção familiar e demonstra que os camponeses são expropriados no processo de desenvolvimento capitalismo sem, no entanto, desaparecer. Justifica a persistência deste grupo social com o regime de autoexploração de trabalho desenvolvido por eles e com o baixo consumo do grupo familiar (KAUTSKY, 1986).

Em contraponto a estes autores aparece Chayanov, que analisa as peculiaridades organizativas internas das economias de produção familiar da Rússia e a racionalidade e as particularidades da produção campesina. A análise de Chayanov concentra-se no balanço entre força de trabalho e consumo familiar. Independente do sistema econômico, o autor entende que a organização interna do trabalho na economia camponesa ocorre numa forma não-capitalista, dada a ausência de assalariamento – o cálculo não é o do lucro, mas da motivação para o trabalho (CHAYANOV, 1986).

De toda a reflexão teórica da questão agrária nestes três autores clássicos, as ideias de Chayanov demonstraram-se mais adequadas para justificar a persistência da agricultura de base familiar. Se os pressupostos de Lenin e Kautsky não são capazes de elaborar o desenvolvimento conceitual do campesinato, em Chayanov percebe-se a preservação, mesmo com o avanço do capitalismo, da unidade familiar agrícola. Esta unidade familiar, ao utilizar-se do progresso técnico de acordo com a lógica da produção da unidade, desprende-se dos elementos internos determinantes da racionalidade econômica, tida como não capitalista.

Um argumento adicional é trazido por Mann e Dickinson que demonstram, a partir de uma análise marxista, que

As mercadorias agrícolas, cuja produção é caracterizada por um excesso de tempo de produção em relação ao tempo de trabalho, apresentam uso ineficiente do capital constante, problemas de recrutamento de mão-de-obra, taxa de lucro mais baixa e dificuldades para uma rápida realização do valor na esfera da circulação. Ao contrário da indústria propriamente dita, onde o tempo de trabalho e o tempo de produção são mais ou menos coincidentes, em algumas áreas da agricultura a habilidade para manipular e variar o tempo de produção e o período de rotação é circunscrita pelas características naturais do objeto sendo produzido. Do ponto de vista do capitalismo, assim, tais considerações fazem com que certas áreas da produção agrícola sejam desestimulantes. Enquanto existirem constrangimentos objetivos, naturais para a manipulação social do tempo de produção, o capitalismo avaliará tais áreas como de alto risco e de alto custo de produção.

[...] a razão para que a pequena produção de mercadorias subsista ao lado do modo de produção capitalista plenamente desenvolvido, não deve ser justificada pela natureza subjetiva do trabalho familiar, ou pela aplicação da tecnologia *per se* – o segredo desta “anomalia” está, ao contrário, na lógica e natureza do próprio capitalismo (MANN, 1987, p. 24 e 25).

No debate brasileiro, partimos do marco histórico estabelecido por Guilherme Delgado:

A construção teórica e política da “questão agrária” no pensamento econômico posterior à Revolução de 30 ocorreu de maneira mais sistemática nos anos 60, com a própria emergência da Reforma Agrária ao debate político e a contribuição que em torno dela fizeram três centros de reflexão da intelectualidade à esquerda: o Partido Comunista Brasileiro; setores progressistas da Igreja católica e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Alguns economistas de fora desse espectro ideológico, como Delfim Netto e o próprio Roberto Campos, entrariam neste debate, certamente mais preocupados com o tema da industrialização (DELGADO, 2001, p. 157-172).

As teses desenvolvidas por Caio Prado Júnior e Ignácio Rangel são dois grandes referenciais para discutir a questão agrária. Estes autores propunham a reforma agrária “para atacar simultaneamente as variadas relações de trabalho injustas e também às iniquidades da estrutura agrária” (PRADO JUNIOR, 2000; RANGEL, 2012).

Ignácio Rangel apresenta a reforma agrária com um dos preparativos necessários à industrialização:

(...) Seu efeito final deve ser a criação de uma numerosa classe de pequenos produtores que, por um lado, preservam (ou, em outros casos, desenvolvem) sua capacidade de produção para autoconsumo e, por outro, como pequenos produtores de mercadorias que são, ao lado dos pequenos produtores urbanos de mercadorias (isto é, dos artesãos e congêneres), caem na atração da economia de mercado, com sua típica propensão à especialização e para interdependência. Segue-se que, numa sociedade reformada agrariamente – cujo exemplo mais acabado foi a França subsequente à Grande Revolução de 1789 –, o equilíbrio socioeconômico, inclusive o grau de divisão social do trabalho, o coeficiente de urbanização, o esquema básico de distribuição de renda etc. resolvem-se no nível das opções dos pequenos produtores, especialmente camponeses, entre a economia de mercado e a produção de autoconsumo, no que concerne à destinação do trabalho familiar. Qualquer falha desse mecanismo regulador pode mergulhar todo o sistema econômico numa crise (RANGEL, 2012, p. 98).

Rangel argumenta ainda sobre a preferência do camponês pela produção de autoconsumo e que isso poderia impactar em certa dificuldade de desenvolvimento do setor capitalista numa sociedade reformada. Contudo, o capitalista tende a dosar em sua função de produção os fatores de produção conforme sua disponibilidade (preço). Isto levaria o empresário a poupar mão de obra por ser um fator escasso, portanto caro. Entretanto, aumentaria seu investimento em capital fixo (instalações e equipamentos), o que não poderia ser feito sem um recrutamento imediato de mais mão de obra. Em suma, a poupança futura de mão de obra gera um aumento de curto prazo do emprego do fator que se pretende poupar. “Ora, como os prazos curtos, embora através de hiatos cíclicos, tendem a somar-se, para dar origem a longos prazos, a reforma agrária acaba por converter-se em fonte de novos empregos e de desenvolvimento econômico” (RANGEL, 2012, p. 99).

Caio Prado Júnior, por sua vez, percebe na erradicação da miséria rural o cerne da questão agrária brasileira:

No que respeita à solução deste problema máximo do Brasil de nossos dias, e que consiste em arrancar da miséria em que vegeta, na sua esmagadora maioria, a população rural do País, em lhe elevar os padrões de vida e lastrear com isso o processo de desenvolvimento econômico brasileiro, que sem isso não passará nunca de uma aparência e superficialidade a disfarçar um profundo e real atraso, para se conseguir isso, é preciso fundar qualquer programa de reforma na consideração preliminar das circunstâncias gerais e fundamentais que estão na base da deplorável situação atual. É nisso que consiste essencialmente a nossa questão agrária. E ela se resume nisto que a grande maioria da população rural brasileira, a sua quase totalidade, com exclusão unicamente de uma pequena minoria de grandes proprietários e fazendeiros, embora ligada à terra e obrigada a nela exercer sua atividade, tirando daí seu sustento, se encontra privada da livre disposição da mesma terra em quantidade que baste para lhe assegurar um nível adequado de subsistência. Vê-se assim forçada a exercer sua atividade em proveito dos empreendimentos agromercantis de iniciativa daquela mesma minoria privilegiada que detém o monopólio virtual da terra (PRADO JUNIOR, 2000. p. 31-32).

É importante destacar que Caio Prado Junior também coloca que as manchas de solo de pior qualidade são aquelas que acabam ficando na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário.

Já a tese elaborada pela CEPAL apontava o caráter inelástico da oferta de alimentos às pressões da demanda urbana e industrial, como um problema estrutural do setor agrícola brasileiro que justificaria mudança na estrutura fundiária e nas relações de trabalho no campo. Enquanto a visão católica da questão agrária focava-se numa tentativa de aplicação da Doutrina Social da Igreja em face de uma realidade agrária onde existiria, de acordo com denúncias feitas à época pelo episcopado, grave injustiça e exclusão social.

Nesse contexto político e social, a Igreja católica teve importante papel na luta política de organização do sindicalismo rural brasileiro, ao mesmo tempo em que exerceu influência na conceituação do direito da propriedade fundiária, legitimado em sua doutrina social pelo princípio da função social. (DELGADO, 2001, p. 160).

Delfim Netto, por sua vez, tenta desconstruir a tese Cepalina da rigidez da oferta de alimentos para em seguida negar a existência de uma questão agrária, desconsiderando a estrutura agrária e as relações de trabalhos no meio rural como um problema econômico relevante (DELFIN NETTO, 1969). Esta compreensão decorria do fato de que mesmo com esta estrutura agrária as funções básicas do desenvolvimento econômico na agricultura previstas em Mellor e Johnston estariam cumpridas – garantia da oferta de alimentos, aumento da renda através do aumento das exportações, liberação de mão de obra para indústria, financiamento da capitalização da economia e aumento da demanda interna (MELLOR & JOHNSTON, 1961).

#### 4. ASPECTOS ECONÔMICOS SOBRE O TAMANHO DA PROPRIEDADE RURAL E A REFORMA AGRÁRIA

Diversos estudos econômicos sobre economias de escala na agricultura demonstram que a grande propriedade possui custos crescentes de escala<sup>2</sup>. Custos de gerenciamento, logística e mão de obra, a imprevisibilidade meteorológica, a volatilidade dos preços internacionais, além do descolamento entre o tempo de trabalho e o tempo de produção são alguns fatores que nos permitem afirmar que o setor agrícola não possui características de uma atividade capitalista no senso comum.

Ademais, todas as nações cujo padrão de desenvolvimento é idealizado pela grande maioria da sociedade brasileira passaram por um processo, quase sempre radical, de democratização do acesso à terra. Leite e Ávila, a partir de uma revisão de autores com perspectivas teóricas distintas, confrontam a “dimensão residual e compensatória na qual o pensamento conservador, na melhor das hipóteses, confinou o tema do acesso à terra” (LEITE & ÁVILA, 2007).

Eles mostram ainda a relação positiva entre distribuição de ativos fundiários e crescimento econômico e apontam o fato de que

a reforma agrária reassumiu uma posição de destaque no debate, nos processos sociais, nas atividades políticas e em alguns programas governamentais no período recente, apresentando-se como uma oportunidade concreta na estratégia de reprodução social de uma parcela não desprezível de famílias camponesas e de trabalhadores que habitam o meio rural do planeta, em particular aqueles situados nos países latino-americanos (LEITE & ÁVILA, 2007, p. 801).

Ainda neste aspecto da discussão, José Eli da Veiga argumenta pela necessidade de se realizar uma ruptura sociopolítica para destravar o desenvolvimento econômico. Ele entende que algumas novas lideranças do setor empresarial brasileiro estariam dispostas a reconhecer que sem distribuição da riqueza não haveria como o país avançar, teríamos então a possibilidade de rediscutir as políticas para a agricultura familiar e, conseqüentemente, o tema da reforma agrária (VEIGA, 1994).

Esta ideia de ruptura já está presente nas teses do economista conservador norte-americano Walt Whitman Rostow quando discorre sobre as cinco etapas necessárias ao desenvolvimento econômico. Na primeira teríamos a sociedade tradicional, onde o homem seria subordinado à natureza, uma sociedade predominantemente agrícola na qual os detentores do recurso terra

<sup>2</sup>Binswanger, et al; Boussard; Britton, et al.

concentram o poder político. Posteriormente, a etapa que ele denominou como pré-condições para o arranco, quando há, além do início de um processo de industrialização, a ruptura com as elites tradicionais. A terceira etapa é chamada de arranco: nesta fase são superadas as resistências ao progresso econômico expandindo-se a tecnologia. Em seguida viria a marcha para a maturidade quando a produção superaria o crescimento demográfico, aqui o estoque de capital acumulado garantiria uma maior produção, tanto na agricultura quanto na indústria. Por fim, teríamos a era do consumo de massa, o que seria, segundo ele, o objetivo final do desenvolvimento (ROSTOW, 1978).

Observando a super-representação da chamada bancada ruralista no Congresso Nacional, percebemos que no Brasil sequer conseguimos realizar a ruptura com as elites tradicionais. O livro de Alceu Luís Castilho, *O partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro*, reforça a necessidade de se discutir esta ruptura.

O combate à pobreza rural é outro aspecto que deve ser estudado, nas palavras de José Eli da Veiga:

Não pode haver dúvida, portanto, de que qualquer discussão sobre o teimoso fenômeno da pobreza rural brasileira passa necessariamente pela consideração das próprias características do setor agropecuário. E uma das mais marcantes é seu contraste com a estrutura ocupacional desse setor em todos os países que atingiram altos índices de desenvolvimento humano. Em todos esses países a agropecuária é uma atividade de caráter principalmente familiar, enquanto no Brasil ela é predominantemente de caráter patronal. Três quartos da área utilizada pelo setor agropecuário brasileiro pertencem a meio milhão de fazendeiros que empregam quase cinco milhões de peões, cabendo apenas um quarto dessa área a outros treze milhões de ocupados no setor, entre os quais pelo menos um quarto estão em situação de autoconsumo (VEIGA, 1991. p. 2).

A problemática da pobreza rural não pode ser reduzida a uma mera questão social, até porque o modo de intervenção feito a partir desta visão não enfrenta as causas estruturais do problema. É preciso discutir, em última instância, o modelo produtivo.

Veiga explicitou o problema ao tratar da questão no âmbito da discussão das políticas públicas governamentais para o setor na década de 1990. Segundo ele, chega a ser irônico quando se coloca o fomento da agricultura familiar como política social, pois isso dá margem ao argumento de que estaria se incentivando uma retenção de população no meio rural, anacrônica e incompatível com os países do chamado primeiro mundo. Esta é uma argumentação que, embora contenha algumas confusões conceituais, está embasada na realidade de que o crescimento econômico tende a reduzir a ocupação no meio rural.

Ao que Veiga contrapõe:

Para que não piorem as taxas de desemprego urbano, principalmente entre os trabalhadores não-qualificados, a manutenção do atual padrão de crescimento agrícola, apoiado na agricultura patronal, exigirá um lento progresso tecnológico nos outros setores. Ao contrário, a opção por um rápido processo de modernização na indústria e nos serviços, sem piora das taxas de desemprego urbano, exigirá a adoção de uma estratégia de desenvolvimento rural baseada na expansão e fortalecimento da agricultura familiar. Ou seja, não é apenas o combate à pobreza rural que legitima as ações que redistribuam riqueza e renda, como o

programa de assentamentos e o Pronaf. A ampliação e o aprofundamento dessas políticas são cruciais para que a economia brasileira possa ter crescimento durável sem que isso traga ainda mais desemprego urbano (VEIGA, 1991, p. 13).

Veiga propõe, por fim, uma nova agenda de desenvolvimento consistente no que tange à relação entre a cidade e o campo. Para tanto, afirma, é preciso superar o que ele chama de “carências comuns entre os intelectuais brasileiros” para que se perceba a importância estratégica dos programas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar, a saber:

A primeira é achar que o crescimento nada tem a ver com a desigualdade, e particularmente com a desigualdade na distribuição dos ativos fundiários. A segunda é enxergar na eficiência econômica apenas sua dimensão alocativa, como se a eficiência distributiva fosse extraeconômica, isto é, apenas social. E a terceira é ignorar o processo histórico de desenvolvimento rural das nações mais avançadas (VEIGA, 1991, p. 13).

Ou seja, como afirma Guanziroli, a reforma agrária não pode ser vista de modo unilateral ou isolada. A reforma agrária significa fortalecer a agricultura familiar, integrando-a com as cadeias produtivas do agronegócio e transformando áreas improdutivas em produtivas. Deste modo, dada a complexidade das cadeias dos sistemas produtivos, seria necessário ainda à agricultura familiar utilizar-se “de métodos educacionais e assistência técnica que considerem a necessidade de diversificação, sustentabilidade ambiental e também o respeito ao modo de pensar dos produtores” (GUANZIROLI, 1998, p. 50 e 51, tradução livre).

Outro aspecto econômico relevante é o viés de combate à inflação de uma política de reforma agrária. As causas de um processo inflacionário podem ser diversas: aquecimento da economia; choques de oferta; conflito distributivo entre capital e trabalho; ou resultado das projeções dos agentes. Raramente os processos inflacionários têm causa única e o mais ordinário é que, pelo menos, três destes quatro fatores estejam associados nos surtos de aumento de preços.

Todavia, o mais comum entre os analistas de mercado é associar como causa única da atual inflação brasileira (e toda ameaça de inflação pós-plano real) o excesso de demanda e, neste caso, um único remédio, o tradicional aumento da taxa básica de juros.

O aquecimento da economia como causa singular de um processo inflacionário só se justifica ante análises meramente conjunturais, limitadas em determinado espaço de tempo. E o eventual aumento de taxa de juros, ainda que combata a inflação no curto prazo, em nada resolve as demais causas estruturais de um processo inflacionário.

Pior, seus efeitos colaterais são extremamente nocivos, como desequilíbrios cambiais (e consequentemente complicações no balanço de pagamentos) e aumento no desemprego. Sem mencionar o ciclo vicioso de tornar a economia dependente de juros altos. Em um paralelo com a medicina, um economista recomendar que qualquer processo inflacionário (independente da causa) seja combatido apenas com aumento na taxa de juros seria como um médico administrar morfina em um paciente com uma simples dor de cabeça sem qualquer exame diagnóstico.

Em uma análise simplificada, os processos inflacionários decorrentes de excesso de demanda ou de choques de oferta em realidade traduzem desequilíbrios entre oferta e procura em diversos setores da economia. Ou seja, aquilo que é produzido na economia não é suficiente para atender as necessidades de consumo das pessoas e empresas, seja em um ou em vários mercados.

Eventualmente, dependendo do peso de determinado mercado na economia, um desequilíbrio apenas neste mercado pode provocar um aumento nos indicadores de inflação.

Obviamente que todo crescimento econômico traduz-se em crescimento de renda, o que provoca aumento da demanda que, se não for acompanhado de um aumento da oferta, pode causar um processo inflacionário. Alguns economistas partem desta lógica e, com modelos matemáticos demasiado sofisticados para os não iniciados em economia ou estatística, constroem a noção de um crescimento potencial do PIB acima do qual haveria inflação. Esta argumentação parte do pressuposto de que é possível encontrar todas as variáveis que explicam o crescimento do PIB e a inflação. Apenas com muita ingenuidade ou malícia para comprar esta ideia.

Ademais, o aumento da demanda jamais seria uniforme nos diversos mercados, a elasticidade renda da procura varia radicalmente conforme o bem analisado, logo uns mercados tendem a ser mais impactados que outros – isto sem mencionar os bens inferiores cuja demanda cai com aumento da renda. Deste modo, não é possível assegurar um excesso de demanda generalizado de todos os bens da economia. Eventualmente, o aumento de preços em um único bem cujo peso na composição do índice de preços seja demasiado relevante pode provocar um impacto na inflação medida – desta forma faria mais sentido atuar cirurgicamente no mercado deste bem, o mesmo pode ser aplicado a um pequeno conjunto de bens.

Sem aprofundar as demais causas inflacionárias, o aumento de preços que tem ocorrido no último período parece ter mais relação com problemas na oferta e com o conflito distributivo capital trabalho.

O conflito distributivo capital trabalho decorre do aumento da participação do trabalho na renda da economia nos últimos anos. Basta observar a evolução dos dados da distribuição funcional da renda e perceberemos uma reação natural do capital. Os capitalistas procuram compensar com aumento de preços esta perda no que os marxistas chamam de mais valia relativa.

Nos desajustes de oferta não podemos falar de um choque homogêneo que afete todos os mercados, isto seria uma recessão e não um choque de oferta a provocar alguma inflação. Os impactos da oferta em processos inflacionários normalmente estão associados a fatores exógenos aos modelos econômicos usuais e que afetam mercados importantes: quebras de safras agrícolas, guerras, movimentação conjunta dos produtores de determinado bem.

Uma análise um pouco mais criteriosa nos sugere observar o mercado de alimentos. A demanda por alimentos é relativamente inelástica, pode variar entre a natureza do bem, mas pouco provável que alguém deixe de comer para consumir qualquer outro bem. Mais crível é o movimento contrário. A variação nos preços deste mercado explica-se, em parte, por um problema de oferta insuficiente para atender à demanda, mas também pela vinculação de determinados produtos aos mercados internacionais de *commodities*. Logo, um primeiro passo é buscar desvincular os preços dos alimentos dos mercados externo e interno.

A grande propriedade produz principalmente para o mercado externo, não afeta sobremaneira a curva de oferta interna de alimentos. O consumo interno destes itens também não afeta seu preço, mas sim as variações no mercado internacional. Devemos, portanto, preliminarmente verificar se a inflação observada decorre do aumento de preços nestes produtos, o que não parece ser o caso.

Desta forma, fica patente, como na apresentação alegórica do aumento dos preços do tomate em programas televisivos em 2013, que quando ocorre um choque de oferta em um produto

cuja demanda é inelástica, observa-se um aumento extraordinário de preço. É preciso, portanto, construir uma alternativa que garanta um aumento da oferta de comida. O Censo Agropecuário do IBGE nos mostra que a agricultura familiar é responsável pela maior parte do alimento na mesa do brasileiro. Como já explicitado, diversos estudos econômicos demonstram que a grande propriedade é ineficiente em razão de custos crescentes de escala.

Desta forma, ousamos afirmar que é preciso mudar o paradigma da produção agropecuária brasileira. Não dá para combatermos a inflação apenas com o remédio dos juros, ainda mais quando suas causas em nada tem relação com aquecimento da economia. Deve-se entender que entre todas as funções clássicas da agricultura na economia, a mais primordial é prover a economia de uma oferta crescente de alimentos. Isto não ocorrerá numa economia cuja produção agrícola está voltada para o mercado externo. O preço do tomate só cai quando há mais agricultores produzindo tomate, isto só é possível com a democratização do acesso à terra. Para reduzir a inflação, particularmente quando sua causa primordial é um choque de oferta de alimentos, é preciso ampliar o número de agricultores familiares.

## 5. A DISPUTA TERRITORIAL ENTRE OS MODELOS AGRÍCOLAS

Mencionamos antes que vivemos uma crise alimentar e que ela também é resultante do atual padrão de consumo. O melhor exemplo disto é que com o esgotamento das reservas de combustíveis fósseis, tem-se colocado como alternativa a produção de agrocombustíveis. Na prática, os agrocombustíveis competem pelas terras férteis com a produção de alimentos. A discussão do modelo de exploração ideal das terras é vital para a discussão de como alimentaremos os sete bilhões de habitantes do planeta. Ainda assim, nossa sociedade prefere a lógica do automóvel individual à do transporte coletivo eficiente.

Temos de um lado o agronegócio das monoculturas, do deserto verde, do uso intensivo dos agrotóxicos e da manipulação genética de impactos, no mínimo, incertos. Muitas terras que poderiam estar disponíveis para a produção de alimentos hoje servem à produção de celulose, etanol, entre outros produtos não alimentícios de menor relevância (biodiesel, fumo, algodão, etc.). Ademais, a produção do agronegócio patronal, mesmo quando voltada à produção de alimentos, muitas vezes está voltada ao mercado externo.

É importante destacar que de acordo com o Censo Agropecuário do IBGE de 2006 cerca de 4,3 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar ocupam somente 24,3% da área agricultável e produzem 70% dos alimentos consumidos no país e emprega 74,4% dos trabalhadores rurais, além de ser responsável por mais de 38% da receita bruta da agropecuária brasileira (IBGE, 2006). A relação entre a proporção da produção de alimentos oriundos da agricultura familiar e a de sua participação na receita da agropecuária ajuda a inferir que os preços dos alimentos podem baixar diante de uma mudança no paradigma produtivo do meio rural. Ademais, o desperdício de alimento na cadeia produtiva do agronegócio é 10 vezes maior que na cadeia produtiva do modo produção campesino. Deste modo, não está errado afirmar que a produção orgânica e sustentável vem da agricultura familiar. É mais fácil garantir uma produção livre de veneno junto ao agricultor familiar do que no agronegócio. Ou seja, é preciso discutir uma reorganização da produção de alimentos do país em um paradigma agroecológico.

Por fim, é importante retomar a questão colocada por Caio Prado Junior e anteriormente citada de que as piores terras ficam na mão dos pequenos e médios proprietários e que a desapro-

priação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário. Ou seja, mais uma vez retomamos a necessidade, por outro viés, de discutir uma limitação ao tamanho máximo da propriedade rural.

## 6. POR UM OUTRO MODELO DE SUSTENTABILIDADE

Diversos autores também trazem a questão da sustentabilidade do desenvolvimento como aspecto a ser considerado no debate sobre a questão agrária. Sob esta perspectiva devemos pensar que “a agricultura familiar constitui assim a melhor forma de ocupação do território, respondendo a critérios sociais (geração de auto-emprego e renda a um custo inferior ao da geração de empregos urbanos) e ambientais” (SACHS, 2001. p. 75-82).

Do mesmo modo, entendemos que

é possível afirmar que a agricultura industrial, além de ser dependente e responsável por alto grau de deterioração ambiental no entorno (longe ou perto), ou em ecossistemas distantes, é economicamente insustentável se forem internalizados os “custos” das externalidades negativas que gera. Observe-se que não aparecem na contabilidade do empresário agrícola, e sequer do conjunto das cadeias do agronegócio, os custos de externalidades evidentes deste tipo de agricultura, tais como a exportação de micronutrientes, a contaminação da água superficial e subterrânea, a perda de biodiversidade, o assoreamento de reservatórios de hidroelétricas causado pela erosão dos solos resultante do manejo ambientalmente irresponsável, ou mesmo o tratamento de pacientes que foram intoxicados pelo uso de agrotóxicos ou que desenvolveram câncer ou problemas hormonais devido à contaminação sofrida por pesticidas. Nada disso aparece na contabilidade do agronegócio, ainda que alguém tenha que pagar por estas externalidades. Em algumas vezes, quem paga a conta é a sociedade como um todo, nas atuais gerações. Noutras vezes, estes custos recairão sobre as futuras gerações. Na maior parte dos casos que dizem respeito ao meio ambiente, pagarão ambas – as atuais e as futuras gerações, cabendo ao dono do negócio uma pequeníssima parcela, o que não lhe impede de ficar com a totalidade do lucro. Portanto, parte do lucro individual ou do lucro obtido nos diferentes elos das cadeias do agronegócio advém do fato de não serem internalizadas as externalidades que são próprias do modelo. Isto é, a sociedade subsidia o lucro do setor. Inclusive as populações mais pobres, ao pagar os impostos embutidos em produtos e/ou serviços, estão ajudando com o seu suor a manter funcionando um agronegócio muitas vezes econômica e ambientalmente insustentável (CAPORAL et al, 2011, p. 45-80. p. 58 e 59).

Neste sentido é preciso a compreensão de que o modelo agrícola hegemônico é dependente de um fluxo de energia e materiais externos bastante elevado exigindo a extração de recursos de outros territórios. Configura-se desta maneira um processo produtivo que extrapola os espaços locais e regionais de onde estão inseridos tais sistemas de produção. Deriva-se daí a ideia da pegada ecológica, que “indica até onde fomos para buscar os recursos naturais necessários para subsidiar nossos sistemas insustentáveis e os danos causados em outros ecossistemas para manter o atual modelo” (CAPORAL et al, 2011, p. 60).

Dentre os diversos efeitos externos, destacamos o uso dos agrotóxicos que produz impac-

tos tanto no meio ambiente quanto na saúde humana. Como estas externalidades não são precificadas, há uma distorção de mercado ao se encorajar atividades econômicas custosas a sociedade ainda que os benefícios privados sejam significativos (PRETTY, et alli, 2000).

Sabe-se que as externalidades afetam tanto o bem-estar quanto as oportunidades disponíveis para um indivíduo ou grupo sem remuneração ou compensação e podem ser negativas ou positivas. Na agricultura, os tipos de externalidades encontradas tem cinco características: seus custos são normalmente negligenciados; geralmente ocorrem com um lapso temporal; muitas vezes afetam grupos cujos interesses não estão representados; a identidade do gerador da externalidade nem sempre é conhecida; e resulta em soluções econômicas e de políticas sub-ótimas (PRETTY et alli, 2000).

Não há muitos estudos que buscam mensurar estes custos externos. Todavia, Pretty et alli estimaram o custo anual de todas as externalidades da agricultura no Reino Unido, para o ano de 1996 chegaram ao montante de £ 2,34 bilhões (PRETTY et alli, 2000). Pimentel calculou a um total de US\$ 9,645 bilhões de custos ambientais e sociais do uso de pesticidas nos Estados Unidos da América (PIMENTEL, 2005). No Brasil, apenas Soares e Porto fazem uma estimativa do custo das intoxicações agudas para o Estado do Paraná com base na Pesquisa de Previsão de Safras de 1998 e 1999 e sugerem um custo US\$ 149 milhões nesse estado (SOARES & PORTO, 2012). A não observância destes custos externos nos passa a falsa impressão de que temos uma confortável produção de alimentos a um baixíssimo custo.

Deste modo, entendemos como de fundamental importância o debate sobre a transição agroecológica. Além de preservar a fertilidade natural do solo, pode se buscar a redução ou mesmo eliminação dos custos externos da produção de alimentos.

## 7. A SEGURANÇA ALIMENTAR E O CENÁRIO GEOPOLÍTICO

Qualquer nação que se pretenda soberana deve ter mecanismos de assegurar à sua população a soberania alimentar. Num raciocínio trivial, um país cuja alimentação venha do setor externo, num caso extremo de guerra, pode com um simples cerco naval ver sua população condenada à fome.

Ademais, o mundo está passando de um período de abundância na produção de alimentos para um período de escassez. Apesar das variações cíclicas, a tendência dos preços internacionais dos alimentos é de aumento no médio e longo prazo.

A combinação entre o crescimento contínuo da população mundial e os processos de erosão do solo, a escassez hídrica cada vez maior e o aquecimento global, produzem um quadro em que a demanda se amplia sem ser acompanhada pela oferta. É importante lembrar que os Sumérios e os Maias foram civilizações que entraram em decadência devido a crises alimentares. Ademais, não se pode minimizar o risco de que guerras venham a ser travadas por alimentos e água.

A distribuição do ativo terra busca responder a estes dois pontos. Se por um lado a produção da agricultura familiar e reforma agrária garante a maioria dos alimentos que a população brasileira consome, por outro promove uma efetiva ocupação dos interiores assegurando que estes recursos permaneçam em poder da população do país e não em grandes grupos sujeitos a controle internacional.

Um aspecto importante é a concentração do mercado global de sementes com três empresas controlando mais da metade (53%) do mercado. Em 2009, dez empresas respondiam por 73% do mercado global em 2009 (HILMI, 2012), sendo estas empresas de apenas cinco países – Alemanha (Bayer Cropscience e KWS), EUA (Monsanto, Dupont Pioneer, Dow AgroSciences e WinField United), França (Vilmorin, do Grupo Limagrain), Japão (Sakata e Takii) e Suíça (Syngenta).

As dez principais empresas foram responsáveis por 73% do mercado global em 2009, e cinco das seis principais empresas agroquímicas também estão na lista das maiores empresas de sementes do mundo. A consolidação se mostra na forma de empresas estabelecidas de energia, químicas e farmacêuticas, agora também atuando em biologia sintética, com 60% de crescimento anual, esperando-se que atinjam um mercado de US\$ 2,4 bilhões de dólares em 2013, e US\$ 4,5 bilhões até 2015. Em 2009, a participação no mercado mundial das 10 principais empresas de pesticidas superou os 90% pela primeira vez; as 6 maiores são responsáveis por mais de 72% do mercado agroquímico. Os maiores compradores, vendedores e processadores de produtos com ingredientes biológicos são os fabricantes e varejistas de alimentos agroindustriais. Globalmente, a dimensão do mercado comercial de alimentos chegou a US\$ 7 trilhões em 2009, ultrapassando o mercado de energia (ETC, 2011). Esta é a base de um modelo agroindustrial de produção que polui o solo, a água, as plantas e o clima (HILMI, 2012, p. 30).

A contaminação das plantações originalmente livres de transgênicos por semente geneticamente modificadas e sob proteção de patentes que obriga o pagamento de royalties adiciona um componente a mais na dependência do oligopólio mundial e das poucas nações que controlam este mercado. As empresas dominantes neste mercado buscam pressionar os agricultores de forma a torná-los dependentes dos seus produtos. Ademais, o forte lobby destas empresas, junto aos legisladores e órgãos reguladores, tem facilitado o avanço destas companhias e a homogeneização da produção de alimentos.

Por fim, convém destacar ainda que as negociações da rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio encontraram como principal obstáculo à sua conclusão a resistência dos países centrais a uma maior abertura de seus mercados aos produtos agrícolas dos países em desenvolvimento. Isto em realidade pouco tem a ver com qualquer restrição destes países ao livre comércio *per se*, mas uma visão geoestratégica da importância da segurança alimentar e o risco que uma maior liberalização apresenta às cadeias produtivas internas de produção de alimentos.

## 8. O MODO DE PRODUÇÃO, A FOME E A OBESIDADE

Amartya Sen ressignifica o conceito de desenvolvimento e o entende “como um processo de eliminação de privações de liberdades e ampliação das liberdades substantivas de diferentes tipos que as pessoas têm razão para valorizar” (SEN, 2000, p. 108). Para tanto ele estabelece cinco liberdades instrumentais: facilidades econômicas, oportunidades sociais, liberdades políticas, garantias de transparência e segurança protetora. Neste sentido, a construção de uma rede de segurança social capaz de impedir “que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte” (SEN, 2000, p. 57) nos parece mais relevante que as demais liberdades, pois para ser livre é preciso primeiro estar vivo.

Assim, faz-se necessário lembrar que hoje a produção de alimentos é capaz de alimentar a população mundial, eram “produzidas calorias suficientes para alimentar a população mundial, com a disponibilidade diária de 2.796 kcal por pessoa em 2007” (HILMI, 2012, p. 26). Sem desconsiderar as perdas pós colheitas essa produção chegaria a 4.600 kcal (LUNDQVIST et alli, 2008).

Dito de outra forma, entre todos os direitos humanos, o mais fundamental é o de se alimentar, mas se alimentar de uma maneira saudável. A obesidade crônica dos estadunidenses e a fome em países africanos é a melhor metáfora para o atual padrão de consumo. O excesso de consumo dos ianques contrastando com a falta de consumo dos povos da África. Precisamos encontrar um equilíbrio, e este equilíbrio certamente demandará dos americanos do norte e europeus uma redução em seu padrão de consumo de forma que possamos aumentar o padrão daqueles que sequer conseguem comer.

O trabalhador espremido em seus horários (perdendo longos tempos em deslocamento nas grandes cidades) acaba optando por uma alimentação inadequada. As pessoas preferem a alimentação rápida e barata do comércio ambulante ou mesmo os produtos acabados das cadeias de *fast food* do que uma refeição balanceada. Isto diz muito do atual modelo. A alimentação da cidade, cada vez mais pré-fabricada, é um reflexo do modelo agrícola. Tanto a obesidade quanto a fome são reflexos de um modo produção (que atende um determinado padrão de consumo) que não permite que a produção de alimentos saudáveis e baratos seja a regra.

Em realidade, o modelo social dominante acaba produzindo fome e desperdiçando alimentos ao mesmo tempo que incentiva sua produção cada vez maior e predatória. Uma reversão desta lógica permitiria que a humanidade alcançasse sem dificuldades o objetivo de erradicação da fome e melhoria da nutrição das pessoas.

Aqui, achamos importante resgatar uma crônica que Cacá Diegues publicou na revista Piauí, intitulada Seleção Artificial, onde trata do aparecimento, no futuro, do *Homo ricus*, desenvolvido a partir de uma parcela da população que tem acesso a serviços avançadíssimos de terapia genética na fronteira tecnológica dissociada dos demais *Homo sapiens*. Os lucros com esta se tornariam de tal modo elevados que os laboratórios deixariam de fabricar os medicamentos convencionais para os homens comuns (DIEGUES, 2008).

Não achamos nenhum exagero afirmar que esta seleção artificial em razão do poder aquisitivo já começou, não pela manipulação genética sugerida por Cacá, mas pelo acesso aos alimentos saudáveis. Os preços dos produtos orgânicos hoje são bem superiores àqueles da agricultura tradicional. Daí decorre que apenas uma parcela mais abastada da população tem acesso a eles, não estando suas vidas submetidas ao adoecimento precoce decorrente do consumo de alimentos contaminados com agrotóxicos, como apontam, no caso brasileiro, diversos relatórios da ANVISA.

## 9. O CAMINHO PROVÁVEL DO BRASIL

Como procuramos demonstrar, o paradigma para uma produção sustentável e soberana de alimentos passa por uma priorização da agricultura familiar e de incentivos a uma transição agroecológica. Entretanto, a divulgação dos dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2018 confirma as piores previsões para os povos do campo e da floresta em decorrência da Emenda Constitucional nº 95 que instituiu o teto dos gastos. Os impactos nas políticas de

reforma agrária, regularização fundiária, quilombola, indígena e ambiental vai além de qualquer análise já feita até o momento. Os cortes propostos pelo governo afetam inclusive políticas voltadas à agricultura patronal. Há um risco real à segurança alimentar do país.

Se o ajuste liberal iniciado em 2015 já comprometia significativamente o orçamento das políticas públicas voltadas para o campo e a floresta, os números mais recentes acendem um sinal de alerta. O orçamento das principais ações do INCRA, do extinto MDA e do MDS voltadas para a reforma agrária e agricultura familiar previsto para 2018 não chega a um quarto daquele do presente exercício e é menor que 10% do que o estabelecido para 2015.

Há algumas ações que cujos cortes podem promover uma desestruturação sem precedentes em diversas cadeias produtivas. O mais significativo talvez seja a redução no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), as modalidades compra com doação simultânea, aquisição de sementes e compra direta terão seu orçamento diminuído de R\$ 318.627.982,00 para apenas R\$ 750.000,00, ou cerca de 0,24% do orçamento atual. Se compararmos com 2015, quando esta rubrica chegou a R\$ 609.360.875,00, a previsão para 2018 representa aproximadamente 0,12%. No geral, incluindo todas as modalidades, os gastos com o PAA, que já vinham caindo, saem de pouco mais de R\$ 640 milhões em 2015, por volta de R\$ 540 milhões em 2016 e R\$ 330 milhões em 2017, para em torno de R\$ 4 milhões em 2018, representando um corte total de um pouco menos de 99%. O Quadro 1 sintetiza os cortes nos diversos programas.

A redução no orçamento das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, assistência técnica e apoio ao desenvolvimento sustentável mostram um desmonte cujos impactos na produção de alimentos podem ser maiores que a sociedade brasileira comportaria. Já destacamos anteriormente a importância da agricultura familiar na produção de alimentos e no emprego dos trabalhadores rurais. Muitos destes produtores dependem destas políticas públicas para manterem sua própria subsistência no campo.

O que se propõe é a desconstrução de políticas públicas que foram montadas, governo a governo, pelo menos desde 1995 com a introdução do PRONAF. Comparando os orçamentos de 2017 e 2018 das subvenções nas operações de crédito há um corte de quase 50%, caindo de aproximadamente R\$ 14,8 bilhões para algo em torno de R\$ 7,5 bilhões.

O Bolsa Verde, um programa de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza em áreas relevantes para a conservação ambiental, foi extinto e não contará com um centavo sequer em 2018. Desmonta-se um incentivo para uso sustentável dos territórios por diversas comunidades. Em relação à proteção ao meio ambiente e práticas de desenvolvimento sustentável, a evolução do orçamento sai de cerca de R\$ 519 milhões em 2015, por volta de R\$ 649 milhões em 2016, quase R\$ 311 milhões em 2017, para pouco mais de R\$ 66 milhões em 2018. Comparativamente, em 2018 o orçamento corresponderá a pouco mais de 10% daquele de 2016.

E ainda que se pensasse que a aposta alternativa do governo brasileiro fosse na agricultura patronal, o orçamento do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, que atende este segmento, também viu seu orçamento sair de mais de R\$ 1,1 bilhão (em 2015 e 2017) para menos de R\$ 46 milhões.

Na realidade, o que está proposto é um não modelo agrícola – nem patronal, nem familiar. A limitação autoimposta pelo Estado brasileiro a qualquer intervenção governamental na economia através da Emenda Constitucional nº 95 torna mais difícil, se não impossível, a

Quadro 1 – Orçamento para INCRA, SEAD e MDS, segundo programas, 2015 - 2018

ÓRGÃO	PROGRAMA	LOA 2015	LOA 2016	2017	PLOA 2018	Razão 2015	PLQA 20 2016	LOA/18 2017
INCRA	Obtenção de Terras	R\$ 800.000.000,00	R\$ 333.401.507,00	R\$ 257.023.985,00	R\$ 34.291.986,00	4,29%	10,29%	13,34%
	Assistência Técnica e Extensão Rural (Reforma Agrária)	R\$ 355.367.085,00	R\$ 199.571.831,00	R\$ 85.403.482,00	R\$ 12.636.521,00	3,56%	6,33%	14,80%
	Educação no Campo	R\$ 32.550.000,00	R\$ 27.027.196,00	R\$ 14.800.000,00	R\$ 2.053.682,00	6,31%	7,60%	13,88%
	Infraestrutura em Assentamentos Rurais	R\$ 291.934.900,00	R\$ 168.218.894,00	R\$ 242.524.796,00	R\$ 75.349.622,00	25,81%	44,79%	31,07%
	“Regularização Fundiária de Territórios Quilombolas”	R\$ 29.500.000,00	R\$ 8.003.248,00	R\$ 4.920.000,00	R\$ 1.846.611,00	6,26%	23,07%	37,53%
SEAD (ex-MDA)	Organização da Estrutura Fundiária	R\$ 35.920.999,00	R\$ 27.342.843,00	R\$ 108.105.000,00	R\$ 8.092.364,00	22,53%	29,60%	7,49%
	Total INCRA	R\$ 1.545.272.984,00	R\$ 763.565.519,00	R\$ 712.777.263,00	R\$ 134.270.786,00	8,69%	17,58%	18,84%
SEAD (ex-MDA)	Assistência Técnica e Extensão Rural (Agricultura Familiar)	R\$ 607.367.389,00	R\$ 250.967.667,00	R\$ 235.221.780,00	R\$ 133.042.299,00	21,90%	53,01%	56,56%
	Promoção e Fortalecimento da Agricultura Familiar	R\$ 83.199.461,00	R\$ 64.662.640,00	R\$ 38.808.107,00	R\$ 10.217.540,00	12,28%	15,80%	26,33%
	Apoio à organização econômica e promoção da cidadania de mulheres rurais	R\$ 18.952.360,00	R\$ 9.522.883,00	R\$ 11.445.682,00	R\$ 3.281.920,00	17,32%	34,46%	28,67%
	“Apoio ao desenvolvimento sustentável de territórios rurais”	R\$ 372.464.399,00	R\$ 136.237.756,00	R\$ 110.189.784,00	R\$ 25.127.200,00	6,75%	18,44%	22,80%
	“Apoio ao desenvolvimento sustentável das Comunidades quilombolas, Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais”	R\$ 1.790.167,00	R\$ 1.288.920,00	R\$ 1.268.718,00	R\$ 0,00	0,00%	0,00%	0,00%
	Crédito Fundiário	R\$ 54.737.073,00	R\$ 19.708.555,00	R\$ 24.809.989,00	R\$ 5.128.000,00	9,37%	26,02%	20,67%
	Terra Legal	R\$ 46.324.190,00	R\$ 20.748.766,00	R\$ 15.510.000,00	R\$ 8.090.710,00	17,47%	38,99%	52,16%
	Programa de Aquisição de Alimentos (modalidade formação de estoques)	R\$ 32.843.942,00	R\$ 13.682.203,00	R\$ 11.484.028,00	R\$ 3.294.750,00	10,03%	24,08%	28,69%
MDS	Total SEAD (ex-MDA)	R\$ 1.217.678.981,00	R\$ 516.819.390,00	R\$ 448.738.088,00	R\$ 188.182.419,00	15,45%	36,41%	41,94%
	Inclusão Produtiva Rural	R\$ 213.132.705,00	R\$ 70.296.591,00	R\$ 68.898.811,00	R\$ 32.292.800,00	15,15%	45,94%	46,87%
	“Distribuição de Alimentos a Grupos Tradicionais”	R\$ 78.260.800,00	R\$ 0,00	R\$ 42.092.170,00	R\$ 250.000,00	0,32%		0,59%
	Programa de Aquisição de Alimentos (modalidades compra com doação simultânea, aquisição de sementes e compra direta)	R\$ 609.360.875,00	R\$ 526.829.061,00	R\$ 318.627.982,00	R\$ 750.000,00	0,12%	0,14%	0,24%
Total MDS	Total MDS	R\$ 900.754.380,00	R\$ 597.125.652,00	R\$ 429.618.963,00	R\$ 33.292.800,00	3,70%	5,58%	7,75%
	Total	R\$ 3.663.706.345,00	R\$ 1.877.510.561,00	R\$ 1.591.134.314,00	R\$ 355.746.005,00	9,71%	18,95%	22,36%

Fonte: PLOA 2018, PLN nº 20, de 2017, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso (Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/loa/Loa-2018>>). Outras LOAS, SIOP/MPOG (Disponível em <<https://www.siop.gov.br/siop/>>). Elaboração própria a partir de dados compilados pelo Núcleo Agrário do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados.

implementação de políticas públicas que permitam “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” como está previsto no Agenda 2030 e nos objetivos do desenvolvimento sustentável.

## 10. UMA ROTA ALTERNATIVA EM BUSCA DOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Mestre Darcy Ribeiro nos ensinou: “Só há duas opções nesta vida: se resignar ou se indignar. E eu não vou me resignar nunca” (Darcy Ribeiro *apud* LÔBO, 2001). Neste sentido, na busca por um caminho alternativo para alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável e cumprir a Agenda 2030 é fundamental a rediscussão do teto dos gastos com a revisão da Emenda Constitucional nº 95 para permitir a retomada da capacidade intervenção do Estado na economia.

É preciso ainda buscar outros paradigmas sociais que não os dos EUA ou da Europa. Kerala, província indiana com população semelhante à do Brasil, apresenta os melhores indicadores sociais da Índia, mesmo sem uma economia robusta. Alguns números apresentados: 95 % de taxa de alfabetização (61% no resto da Índia); expectativa de vida de 75/78 anos (63 anos na Índia); um índice de 12 a 14 de mortalidade infantil a cada mil nascidos vivos, comparado com 58/1000 no restante do país (GANDHI, 2011).

Ainda na Índia temos também a agricultura sustentável gerida pela comunidade em Andhra Pradesh onde 300 mil fazendeiros fizeram uma opção alternativa à revolução verde. Ali foi desenvolvida uma plataforma que combinava métodos cientificamente comprovados, conhecimentos autóctones e sabedoria tradicional.

Os objetivos iniciais da agricultura sustentável gerida pela comunidade eram proporcionar alimentos saudáveis, colheitas saudáveis, solo saudável e vida saudável. As práticas de manejo sem pesticidas e conservação do solo foram introduzidas por meio de Escolas de Campo para Agricultores (FFS), onde os próprios fazendeiros podiam tomar suas próprias decisões sobre as abordagens à gestão. As instituições locais foram a chave para o sucesso da transição. Elas abrangiam grupos de autoajuda, federações municipais de fazendeiros (reunindo todos os fazendeiros praticantes da agricultura sustentável, cada domicílio sendo representado por um homem e uma mulher), e a federação distrital de fazendeiros. O primeiro investimento foi na formação da instituição. Então, quando a plataforma ficou pronta, foi provido apoio para a criação de capacidade produtiva. Não havia subsídios aos insumos. Na CMSA, todos os insumos são internalizados, de modo que o custo do cultivo é reduzido drasticamente. O grosso da produção é destinado a assegurar primeiro a alimentação local. O excedente da produção é vendido a mercados próximos e a nichos de mercado com preço elevado, como produtos isentos de pesticidas. Todos os elementos essenciais, como administração de programas e ampliações, são liderados pelas comunidades (HILMI, 2012, p. 39).

Outro exemplo importante de transição que merece ser mencionado é o caso de Cuba. Quando do colapso soviético, o país tinha 57% de sua demanda de alimentos atendida pelo exterior com 30% de suas terras agriculturáveis dedicadas exclusivamente à cana-de-açúcar. Cuba não possuía soberania alimentar e era completamente dependente do comércio exterior. O país montou um sistema baseado em cooperativas de créditos e serviços e também promoveu uma

mudança radical na forma de abordar a agricultura com um papel fundamental da agroecologia nesta transição, o resultado foi “o maior crescimento percentual per capita na produção de alimentos em toda a América Latina e Caribe, com um crescimento anual de 4,2% de 1996 a 2005” (HILMI, 2012, p. 38).

## 11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEN, G. **Profanações**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- BINSWANGER, H.P. A Microeconomic Approach to Induced Innovation. **Economic Journal** 84 (336), 1974. p. 940-58.
- BINSWANGER, H.P., ROSENZWEIG, M.R. Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture. **Journal of Development Studies** 22 (3), 1986. p. 503-39.
- BINSWANGER, H.P., MCINTIRE, J. Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Land Abundant Tropical Agriculture. **Economic Development and Cultural Change**, 36 (1), 1987. p. 73-99.
- BINSWANGER, H.P., ELGIN, M. What are the prospects for land reform. In: MAUNDER, A., VALDÉS, A. **Agriculture and Governments in an Interdependent World. Proceedings of the Twentieth International Conference of Agricultural Economists**, August 24-31. Dartmouth: Aldershot, 1988.
- BINSWANGER, H.P., DEININGER, K., FEDER, G. Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. In: BEHRMAN, J., SRINIVASAN, T.N. **Handbook of Development Economics**. Volume III. Amsterdam: Elsevier, 1995.
- BINSWANGER, H.P., DEININGER, K. Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries. **Journal of Economic Literature**, 1997.
- BOUSSARD, J.M. **Économie de l'Agriculture**. Paris: Economica, 1987.
- BRITTON, D.K., HILL, B. **Size and Efficiency in Farming**. London: Saxon House, 1975.
- CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A.; PAULUS, G.. Agroecologia: matriz disciplinar ou novo paradigma para o desenvolvimento rural sustentável. In: CAPORAL, F. R.; AZEVEDO, E. O. de. **Princípios e perspectivas da agroecologia**. Paraná: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná–Educação a Distância, 2011.
- CARSON, R. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1962.
- Castilho, Alceu Luís. **Partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro**. São Paulo: Contexto, 2012.
- CHAYANOV, A. **The Theory of Peasant Economy**. Wisconsin: Paperback edition, 1986.
- DELFIN NETTO, A. **Agricultura e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo, Estudo ANPES, n. 5, 1969. 152 p.
- DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, vol.15, no.43, set./dez. 2001.
- DIEGUES, C. Seleção artificial. **Revista Piauí**. ed. 26, nov. 2008. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/selecao-artificial/>>. Acesso em: 05 set. 2017.
- FURTADO, C. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- GANDHI, A., KUMAR, C., SAHA, P., SAHOO, B. K., SHARMA, A. **India Human Development Report 2011**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2011.
- GUANZIROLI, C. E. Agrarian Reform in a globalized economy: the case of Brazil. In: **Land Reform Land Settlement And Cooperatives**. FAO ONU, Roma, Itália, v. 1998, n.1, p. 37-54, 1998.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Resultados Preliminares. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 14 mai. 2013.
- HILMI, A. **Transição na cultura agrícola – Uma lógica distinta**. Oslo: The More and Better Network, 2012. Disponível em: <[http://ag-transition.org/pdf/Transicao-na-cultura-agricola\\_pt.pdf](http://ag-transition.org/pdf/Transicao-na-cultura-agricola_pt.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2014.
- KAUTSKY, K. **A questão agrária**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- LEITE, S. P.; ÁVILA, R. V. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. **RER**, v. 45, n. 3, Rio de Janeiro, RJ, jul./set. 2007a, p. 777-805.
- LENIN, V. I. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia: o processo de formação do mercado interno para a grande indústria**. Trad. de José P. Netto. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).
- LÔBO, L. G.. **Conceitos e verdades-ética política e o ser humano**. Brasília: Thesaurus, 2001.
- LUNDQVIST, J.; DE FRAITURE, C.; MOLDEN, D.. **Saving water: from field to fork: curbing losses and wastage in the food chain**. Stockholm, Sweden: Stockholm International Water Institute, 2008.
- MANN, S. A.; DICKINSON, J. M. Obstáculos ao desenvolvimento da agricultura capitalista. **Literatura Econômica**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 7-26, 1987.
- MARX, K. **O Capital**. Crítica da Economia Política. Primeiro Livro – O Processo de Produção do Capital. Tomo 2. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.
- MELLOR, J.W.; JOHNSTON, B.F. The role of agriculture in economic development. **The American Economic Review**, v. 51, n. 4, set. 1961, p. 566-593.
- NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- PIMENTEL, D.. Environmental and economic costs of the application of pesticides primarily in the United States. **Environment, development and sustainability**. v. 7 p. 229–252, 2005.
- PRADO JUNIOR, C. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- PRETTY, J. N.; BRETT, C.; GEE, D.; HINE, R. E.; MASON, C. F.; MORISON, J. I. L.; RAVEN, H.; RAYMENT, M. D.; VAN DER BIJL, G.. An assessment of the total external costs of UK agriculture. **Agricultural systems**, v. 65, n. 2, p. 113-136, 2000.
- RANGEL, I. **Obras reunidas**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.
- ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 6ª edição, 1978.
- SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**. [online]., v.15, n.43, 2001. p. 75-82. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jul. 2008.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOARES, W. L.; PORTO, M. F. S.. Uso de agrotóxicos e impactos econômicos sobre a saúde. **Rev. Saúde Pública**, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 209-217, Abr. 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102012000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102012000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jul. 2015.
- UNITED NATIONS. Goal 12: Ensure sustainable consumption and production patterns. In: **Sustainable Development Goals – 17 goals to transform our world**. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

VEIGA, J. E. **O que é reforma agrária?** 14ª ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1994.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola:** uma visão histórica. São Paulo: Hucitec, 1991

WORLDWATCH INSTITUTE. **The State of Consumption Today.** Disponível em: <<http://www.worldwatch.org/node/810>>. Acesso em: 03 fev. 2017.