

## **Mudança de Política Agrícola-Agrária Rumo ao Desenvolvimento Sustentável<sup>1</sup>**

**Guilherme C. Delgado**

**Sílvio Isoppo Porto**

Considerando a necessidade de dar seguimento aos debates estabelecidos, em 2020, no processo de elaboração dos “Subsídios ao Plano de Desenvolvimento Rural Face a Uma Questão Agrária e Ambiental”, coordenado pelo Núcleo Agrícola-Agrário, da Fundação Perseu Abramo (FPA), apresentamos a nossa contribuição ao debate. Essas diretrizes buscam estabelecer um referencial de desenvolvimento balizado na inclusão social e que seja igualitário – do ponto de vista étnico, de raça e gênero –, promotor da biodiversidade e das territorialidades, assegurando justiça socioambiental, combate à fome e à pobreza; tendo na melhoria da distribuição de renda seu suporte econômico. O documento acima elaborado pelo NAPP está estruturado a partir de Grupos de Trabalho: ‘Economia do Agronegócio’; ‘Soberania Alimentar’; e ‘Organização Fundiária’. Além disto, o debate sobre esses temas está orientado por uma perspectiva de estabelecer o planejamento das ações governamentais a partir de um zoneamento Agro-Hidro-Ecológico.

Assim, a elaboração dessas diretrizes deve ser entendida como complementar ao que foi acumulado na fase anterior, no contexto dos debates do NAPP agrícola-agrário. Essa proposta parte do pressuposto de que é necessário promover profundas mudanças no espaço agrário brasileiro, devendo ser inclusivo e igualitário nos termos socioeconômicos explicitados no tópico anterior

Desse modo, buscando atualizar a reflexão temática de então, estamos propondo uma síntese à formulação de nova política agrícola-agrária, com as seguintes características:

- 1- Explicitação didática dos significados e da diferenciação do desenvolvimento humano sustentável, confrontado à ideia do crescimento agropecuário convencional.

---

<sup>1</sup> Versão preliminar para debate, elaborada em maio de 2021.

- 2- Diferenciação dos públicos-alvo envolvidos nas distintas estratégias.
- 3- Esclarecimento sobre os desequilíbrios macroeconômicos implícitos à estratégia da economia do agronegócio.
- 4-Conteúdo de uma nova política agrícola-agrária compatível com novo projeto.
- 5- Novas Relações econômicas, sociais e ambientais associadas às inovações ecológicas que se pretende fomentar.
- 6- Estabelecer estratégias para promover a produção agroecológica e hábitos alimentares saudáveis
- 7- Novas relações externas do rural brasileiro
- 8-Justificação da mudança estratégica.

#### 1. Explicitação dos Significados...

É patente o desequilíbrio para o espaço rural relativamente à chamada estratégia de crescimento da economia do agronegócio, há mais de duas décadas com completa hegemonia sobre a política econômica do Estado brasileiro; quando confrontada às reais necessidades de subsistência do conjunto da sociedade brasileira, como também aos compromissos de sustentabilidade ambiental planetária. O tema já está tratado nos citados “Subsídios... ao Plano de Desenvolvimento Rural...”, de maneira que aqui vamos retomá-lo para caracterizar conteúdos diferenciais estratégicos. Isto posto, vejamos alguns conceitos-chave diferenciais.

a) As necessidades **de provisão alimentar de uma cesta básica diversificada** para o conjunto da população brasileira não estão implicadas, quer em termos de acesso, quer em termos de disponibilidade nos marcos de uma economia rural ultra especializada na provisão de meia dúzia de ‘commodities’ ao comércio mundial. Muito ao contrário, essa estratégia desequilibra de tal forma a composição da produção agropecuária, alinhada a um condicionante de ‘muito alto’ superávit comercial, que é também responsável pelo recrudescimento da inflação nos preços dos alimentos.

b) As inovações econômicas adotadas pela estratégia de crescimento convencional – biológicas, mecânicas e químicas-, ao estilo ‘revolução verde’, carregam inevitáveis vícios de degradação ambiental, diferentemente **das inovações ecológicas**, concebidas qualitativamente em outra conceituação de produtividade agropecuária, que explicitaremos mais adiante (tópico 5). Ao mesmo tempo, não basta como alternativa a simples mudança sociotécnica no contexto da produção de commodities, a exemplo do que vem ocorrendo em alguma medida na cana-de-açúcar, soja, milho e algodão, por meio da introdução do uso de “bioinsumos”, tanto para a fertilização do solo quanto para controle de pragas e doenças. Essa inflexão não representa mudanças estruturais necessárias ao contexto brasileiro.

c) O **desenvolvimento humano sustentável** que ora se almeja fomentar nesta proposta de desenvolvimento rural, contempla relações ambientalmente sustentáveis e objetivos de proteção social e resgate de capacidades humanas do seu atual estado de múltiplas privações.

As ações previstas na Constituição Federal para a política agrícola não são temas novos. A novidade é o estabelecimento das interconexões entre a produção, a questão fundiária e ambiental. Por outro lado, essas áreas historicamente são polos de tensão entre diferentes setores, com representação social e política muito heterogêneas e interesses muitas vezes antagônicos.

O desenvolvimento humano sustentável que ora se almeja fomentar, deve contribuir para romper o dualismo estabelecido, desde que se inaugurou o primado da inovação econômica estritamente mercantil, entre seres humanos e natureza. Somos parte integrante de um mesmo sistema. Assim, a natureza não deve ser entendida como mercadoria ou mesmo como depósito inesgotável de bens serviços ecossistêmicos à humanidade. É fundamental romper essa lógica de subordinação. Desse modo, é importante no conceito alternativo da inovação ecológica valorizar e fomentar o manejo dos bens naturais que sejam promotores da biodiversidade; que assegurem a reprodução dos hábitos e culturas alimentares regionais; aproximem os sujeitos da produção dos(as) consumidores(as); promovam o consumo de alimentos frescos; e quando processados que sejam de forma preferencialmente artesanal, obedecidos os critérios agroecológicos. Ademais, é fundamental que o Estado garanta o direito

do acesso à terra, território e a água aos povos indígenas e das comunidades tradicionais. Além disto, deve assegurar às populações de baixa renda – rural e urbanas – a proteção social e a promoção de capacidades humanas do seu atual estado de múltiplas privações, de forma a suplantar a fome e à pobreza.

## 2. Diferenciação dos Públicos-alvo

a) A produção de ‘commodities’ destinadas aos mercados externos, por definição atende a demandas de mercado, que têm por pressupostos as preferências de consumo dos indivíduos dotados de renda e riqueza e principalmente um padrão mundial de consumo de “*food-grains*”, carnes, lácteos e “*feed-grains*”, associados como matéria prima, extremamente restrito em termos de variedades botânicas.

Do ponto de vista da especialização produtiva brasileira, as ‘commodities’ ditas alimentares se concentram na soja e no milho destinadas às rações e concentrados da pecuária do setor externo, ou diretamente como carnes e lácteos para exportação. A concentração produtiva dos grãos em imensas ‘plantations’ e a intensificação da produção industrial de carnes são características que apresentam o selo da produtividade agropecuária convencional e, ao mesmo tempo, promotora de elevados impactos socioambientais.

b) Por outro lado, o referencial de produção que se pretende fomentar dirige-se ao consumo de alimentos diversificados, à valorização das culturas alimentares regionais e à produção local. Ainda, os instrumentos de política agrícola – sobretudo os creditícios, o seguro agrícola, assistência técnica e de apoio à comercialização –, devem ser direcionados a atender de forma escalonada os estabelecimentos rurais vinculados à agricultura familiar e camponesa e de médios produtores (até 15 módulos rurais), por meio do apoio à inovações de economia ecológica e de economia humana, compatíveis com a estratégia do conjunto da política agrícola-agrária ora fomentada.

c) Emprego e distribuição de renda associados ao padrão produtivo definido no tópico anterior devem ser contemplados com benefícios financeiros (crédito

rural) e fiscais da política agrícola, mediante sua inclusão no patamar prioritário dos Planos Anuais de Safra; enquanto que latifúndios produtivos ou improdutivos ficam excluídos das vantagens fiscais e financeiras da política agrícola e remetidos às condições de mercado; exceto às situações de não cumprimento da função social-ambiental (Art. 186 da CF), mercedores de tratamento adequado da política agrária.

### 3. Conteúdos de nova política agrícola-agrária compatível

a) Toda política agrícola fica reorientada, a começar pelos contínuos Planos Anuais de Safra, como também da Pesquisa e Assistência Técnica, do Investimento Público em Infraestrutura e de oferta de inovações econômicas; tendo em vista estabelecer condições de apoio e viabilização às transições ecológica e especificamente agroecológicas programáticas, concebidas para mudar o padrão de produtividade da agropecuária brasileira, na linha da sustentabilidade e promoção à alimentação saudável.

b) Tendo um padrão de produção e produtividade referenciais, bem assim os públicos destinatários prioritários, a política agrária, com sentido de aplicação da norma social-ambiental (Art. 186 e Art. 5º da C.F.); sobre condições de posse e uso da terra e da conexa legitimação do direito de propriedade; cumpre igualmente uma função de reforma agrária. Esta função é exercida por diferentes institutos de política agrária e ambiental, dentre os quais se inclui um prescritivo zoneamento agro-hidro-ecológico, que terá papel relevante na redistribuição fundiária inadimplente com os regimes fundiários constitucionais; bem como com o fomento de uma reforma agrária de perfil nitidamente ecológico.

c) Finalmente, deve-se considerar na hierarquia das políticas agrícola-agrária de transição ecológica/soberania alimentar, um campo neutro não aderente às políticas de fomento do Estado, mas adimplente com a função social/ambiental e às demais normas fundiárias constitucionais. Seria o campo dos mercados autossuficientes em recursos financeiros, operando sob condições legítimas de regulação econômica, social e ambiental.

#### 4. Esclarecimentos sobre equilíbrio/desequilíbrio macroeconômico das distintas estratégias

Pela leitura do senso comum, as ideias de equilíbrio ambiental e social são noções pertinentes às economias humana e ecológica, enquanto o equilíbrio macroeconômico ficaria à crédito das formulações ao estilo da economia do agronegócio. Mas isto é parte do mito e da fantasia vendidas ao senso comum pelas operações de 'marketing' do sistema.

Do ponto de vista interno, ao longo de vinte anos e principalmente nos períodos de superexploração agropecuária, é claramente identificável um desequilíbrio produtivo entre 'commodities' e não commodities, sendo essa desproporção, como também a vinculação estrita aos preços das 'commodities' em ascensão (denominados em reais), causas evidentes de pressão inflacionária sobre a cesta de bens-salário nos itens de alimentação.

Por outro lado, a decantada solução ao desequilíbrio externo do Balanço de Pagamento, pela via primário-exportadora é outra fantasia vendida em prosa e verso ao senso comum. A evidência histórica em 20 anos, revela três graves problemas na Conta-Corrente, não resolvidos, mas até agravados pela reprimarização do comércio exterior: i) expulsão das manufaturas e crescimento do déficit comercial dos industrializados; ii) agravamento sem precedente do déficit de Serviços; iii) continuidade do "déficit" na Conta Corrente, de forma preocupante nas situações de crise das 'commodities'.

#### 5- Novas reações econômico-sociais e o sentido das inovações ecológicas e sanitárias

a) a expressão – 'novos métodos produtivos, novas fontes de energia e de matéria prima, nova organização produtiva...', que na versão original (Joseph Schumpeter, já na sua 'Teoria do Desenvolvimento Econômico' de 1911), se associava umbilicalmente à inovação econômica, de caráter mercantil competitivo; agora tem novo significado qualitativo: está necessariamente associada à uma economia que minimiza o dano ambiental (minimização da entropia econômica), portanto compatível e fundante da Economia Ecológica.

Esta, por meio das suas inovações ecológicas produz também bens e serviços que vão a mercado, nos formatos de alimentos, energia, matérias-primas, entre outras; como também algo que por definição está ausente da produção mercantil convencional – os bens públicos.

b) A economia que se está fomentando contém alguns bens públicos essenciais, sem os quais a própria economia convencional perderia sentido: clima saudável, alimentos saudáveis, ecossistemas saudáveis, disponibilidade de água limpa, saúde pública e animal preventivas etc. O eixo da economia se desloca da utilidade individual para a sustentação e reprodução da vida das pessoas e cadeias vitais integradas, ameaçadas pela destruição ‘nada criadora’ das inovações econômicas convencionais estritamente mercantis.

#### 6- Alimentação adequada e saudável

A política agrícola-agrária deverá necessariamente incorporar a relação com o consumo, portanto, não bastaria conceber uma política voltada ao fomento da produção sem incluir os passos seguintes que esse alimento seguirá até chegar à mesa do povo brasileiro. Assim, além de produzir de forma agroecológica, prioritariamente a partir da agricultura familiar e camponesa e de médios agricultores, é fundamental garantir uma produção diversificada, de preferência que seja consumida in natura, processada quando necessário de forma artesanal ou por pequenas empresas regionais. A comercialização deve se estabelecer prioritariamente nos territórios, fortalecer relações de reciprocidade entre quem produz e quem consome, romper o oligopólio da indústria e de grandes redes de supermercados e coibir o uso de alimentos ultra processados. Segundo pesquisa da Rede PNSSAN (2021), cerca de 55% da população brasileira sofreu algum nível de restrição de acesso a alimentos nos últimos meses de 2020, desses aproximadamente 20 milhões de pessoas estavam passando fome.

Além dos problemas de insegurança alimentar, há ainda na população brasileira sérios problemas de saúde pública, decorrentes da má alimentação, que levam ao sobrepeso, obesidade e outras doenças (colesterol alto, diabetes, hipertensão, entre outras).

## 7- Novas Relações Externas do Rural Brasileiro

a) Um padrão de consumo de produtos agropecuários saudável, seguro e diversificado e culturalmente adaptado aos hábitos e costumes dos povos da Terra; bem assim da produção de matérias primas e novas fontes de energia não poluentes, são algo que vem se colocando mundialmente como misto de soberania alimentar em aliança com a Economia Ecológica.

Para responder a tais padrões de consumo e produção, que se vêm desenhando como presente e futuro inescapáveis, é importante dar os passos imediatos, para mudar o que precisa ser mudado. Aqui entre nós, a principal mudança seria a da especialização em meia dúzia de 'commodities' do restrito cardápio de "food-grains" e "feed-grains" a que nos referimos no tópico 2.

Novas relações econômicas em torno dos hábitos de consumo saudáveis precisam ser tecidas; e nesse particular o grande cacife do espaço rural brasileiro é sua biodiversidade, como base a ser explorada de forma econômica-ecológica reprodutiva.

b) Ao se colocar a economia agropecuária brasileira em linha de produção dessa cesta de bens de consumo, matérias primas e fontes de energia limpa; por esta via seria feita uma transição ecológica susceptível de gerar os bens públicos de que tanto se reclama nas Conferências do Clima; e que têm também implicações sanitárias da maior significação.

c) Deslocar o eixo das 'commodities' nas relações externas, rumo ao eixo da biodiversidade auto reprodutiva, diretriz da Economia Ecológica, implicaria em outra maneira do país se relacionar com o mundo e com seu próprio espaço rural. Tal é o desafio desta primeira metade do Século XXI, na linha de um enigma ambiental ao estilo 'decifra-me ou te devoro'.

## 8- Justificativa da mudança estratégica

O Brasil carrega hoje o triste troféu de fomentar um setor agrícola 2º colocado em poluição planetária de gases do efeito estufa, somente superado pela China em termos absolutos. E tal resultado não é efeito fortuito; mas tem por causa mais evidente a aceleração do ritmo da 'nova revolução verde' nas duas últimas



décadas, conduzida pela economia do agronegócio, por meio de sua estratégia primário exportadora de algumas 'commodities'.

As mudanças desse padrão são imprescindíveis por razões internas e externas; estas últimas cada dia mais consensuais no concerto dos Acordos do Clima; enquanto as razões internas se evidenciam pela insustentabilidade ecológica com várias facetas, ao lado das deficiências na provisão alimentar em quantidade e qualidade.

Propor e discutir mudanças de rumo, como aqui fazemos, é condição indispensável para não repetir o erro crasso de imaginar o presente e o futuro como mera reprodução do passado, por medo de enfrentar as mudanças necessárias.