



Textos para Discussão

TERRA, SEGURANÇA E SOBERANIA
ALIMENTAR, OS OBJETIVOS DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E
A COVID-19



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz

GOVERNO FEDERAL

Presidente da República
Jair Bolsonaro

Ministro da Saúde
Luiz Henrique Mandetta

Secretaria-Executiva
João Gabbardo dos Reis

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
Natalia Santos de Souza Guadalupe

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) no contexto da “Estratégia Fiocruz para a Agenda 2030”/Fiocruz.

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)

N852t Noronha, Gustavo Souto

Terra, segurança e soberania alimentar, os objetivos do desenvolvimento sustentável e a Covid-19 /Gustavo Souto Noronha. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2020.

37 p. – (Textos para Discussão; n. 46)

Bibliografia: p. 32-37.

I. Segurança alimentar. 2. Covid-19. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Noronha, Gustavo Souto. II. Fundação Oswaldo Cruz. III. Título. IV. Série.

CDU: 502.13:578.834

Textos para Discussão
Nº 46

TERRA, SEGURANÇA E SOBERANIA
ALIMENTAR, OS OBJETIVOS DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E
A COVID-19

Gustavo Souto de Noronha

Este documento serve como pano de fundo para os temas específicos tratados durante o Seminário “PENSANDO O FUTURO DA SAÚDE NO BRASIL: POPULAÇÃO, SEGURANÇA ALIMENTAR E DESIGUALDADES”, realizado em 15 de dezembro de 2020, na Fiocruz.

Rio de Janeiro, dezembro de 2020

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), Doutorando em Economia na Universidade Federal Fluminense. Economista do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Professora Universidade Estácio de Sá.

SUMÁRIO

Introdução	7
(In)Segurança alimentar no Mundo pós Covid-19	8
Um Breve Resgate da Questão Agrária.	9
O Papel da Agricultura no Desenvolvimento Brasileiro e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	15
Reforma Agrária, Políticas Públicas para a Agricultura no Brasil do Golpe de 1964 ao Início do Governo Bolsonaro	18
A Questão Agrária do Brasil no Século XXI: Uma disputa territorial entre modelos para o campo	22
A Covid-19 e os Caminhos Possíveis para a Agricultura Brasileira	29
Referências Bibliográficas Iniciais	32

TERRA, SEGURANÇA E SOBERANIA ALIMENTAR, OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A COVID-19

1. INTRODUÇÃO

As Nações Unidas estabeleceram em setembro de 2015, a Agenda 2030 com 17 objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) cobertos por 169 metas. Os ODS podem ser classificados ao redor de cinco áreas cruciais para o futuro da humanidade na Terra: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria. A declaração da Agenda 2030 em seu início já reconhece 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, p.3).

No início de 2020, o mundo deparou-se com a mais grave pandemia desde a Gripe Espanhola um século antes, a COVID-19 (SARS-CoV-2). Os impactos das medidas sanitárias (isolamento e/ou distanciamento social, quarentena de cidades inteiras, paralisação de rotas internacionais, aparecimento de novas barreiras sanitárias ao comércio internacional, entre outras) para contenção da doença tiveram um impacto sem precedentes na economia mundial, que já dava sinais de esgotamento de um ciclo de crescimento.

Por suposto, os desafios dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável que eram enormes antes da pandemia, atingiram um novo patamar. E é neste novo patamar, de um mundo impactado pelo novo coronavírus, que retomamos a discussão das políticas agrárias e agrícolas, da segurança alimentar, do uso e da propriedade da terra no Brasil, tendo como subjacente a ideia de que o campo brasileiro tem sua dinâmica estabelecida pela disputa entre dois distintos modelos de desenvolvimento, um que aposta na agricultura familiar e na reforma agrária enquanto outro se apoia no agronegócio patronal (Noronha,

2018; Noronha e Falcón, 2018). Essa discussão passa necessariamente pelo debate não apenas do modelo de desenvolvimento e do papel do Estado, bem como de como pretende o Brasil se inserir na divisão internacional do trabalho (e do poder).

A presente abordagem se divide em seis seções além desta introdução. A primeira seção traz como pano fundo o cenário de insegurança alimentar enfrentado pelo mundo pós Covid-19 e os desafios colocados nesta conjuntura. Em seguida, procura se recolocar a discussão da questão agrária para na seção subsequente rediscutir o papel da agricultura no desenvolvimento e alinhar este debate aos ODS. Na sequência faremos um breve histórico das políticas agrária e agrícola brasileiras desde o regime militar até o governo Bolsonaro. A quinta seção apresentará uma atualização do debate da questão agrária no Brasil inserida numa disputa territorial entre dois modelos para o campo brasileiro. Por fim, contextualizaremos a discussão sob o cenário da pandemia da COVID-19, para então avançarmos para uma conclusão que procurará apontar um cenário provável inercial e intervenções que podem ser feitas que possibilitem um caminho alternativo.

2. (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR NO MUNDO PÓS COVID-19

A perspectiva de eliminação da fome estabelecida nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas não se mostra muito animadora pelo relatório da FAO (2020) sobre o *Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2020*. O estudo mostra que desde 2018 há um aumento no número total de subnutridos no mundo, sendo que o ponto mais baixo da prevalência da subnutrição foi atingido em 2014. A expectativa é que em 2030, 9,8% da população mundial esteja vivendo com fome comparado com os 8,9% atuais, de forma que o mundo não parece caminhar para o fim da fome. A FAO ainda alerta que a pandemia da COVID-19 tende a agravar a situação como um todo.

Além do trabalho da FAO, que já mostrava um retorno do Brasil ao mapa da fome, estudo da OXFAM sobre os impactos da crise provocada pelo novo coronavírus sugere que o Brasil está entre os prováveis epicentros globais da fome (Oxfam, 2020). Neste sentido, a discussão do modelo de exploração ideal das terras é vital para a discussão de como alimentaremos os bilhões de habitantes do planeta. O relatório da Comissão The Lancet (2019) complementa de forma categórica ao colocar já em sua abertura *“que as pandemias de obesidade, desnutrição e mudanças climáticas representam o principal desafio para os seres humanos, o meio ambiente e o nosso planeta”*.

As mudanças climáticas têm com uma de suas principais causas e dos seus impactos mais relevantes a agricultura. Alterações no clima alteram temperatura, regime de chuvas e, conseqüentemente, têm impacto na extensão de área disponível para a agricultura. Isto, por suposto, pode afetar a produção de alimentos e a possibilidade de garantir a oferta de alimentos às pessoas. Se por um lado a modernização da agricultura possibilitou a superação de severas limitações naturais à expansão da produção de alimentos, as mudanças provocadas pela intervenção humana têm o potencial de gerar novas ondas de fome sem precedentes (Olsen e Bindi, 2002; Assad et al., 2009; Gornall et al., 2010; Kastner et al. 2012; Nelson et al., 2014; IIPC, 2014).

Ademais, a expansão da atividade da agrícola e seus consequentes impactos na biodiversidade também parece estar fortemente relacionada ao surgimento de pandemias, não apenas a recente experiência com SARS-Cov-2, como também algumas outras epidemias como SARS-CoV-1, MERS-CoV, gripe suína etc. Devendo, portanto, tais riscos serem levados em conta na formulação de políticas públicas (Baudron e Liégeois, 2020; Khetan, 2020).

Para além do lado produtivo, este cenário da pandemia da COVID-19 coloca em xeque a própria sociedade capitalista ao desestruturar cadeias produtivas e interromper fluxos comerciais, explicitando numa crise sistêmica profunda, que obriga uma forte atuação do Estado de forma nunca vista desde o colapso soviético e subsequente enfraquecimento das políticas de bem-estar social e da macroeconomia keynesiana. É com este pano de fundo que devemos iniciar nossas reflexões.

3. UM BREVE RESGATE DA QUESTÃO AGRÁRIA.

Quando surge o pensamento econômico moderno ainda que sob os auspícios da revolução industrial, as sociedades ainda são sobretudo agrárias. Naturalmente, as reflexões sobre a agricultura se fazem presentes no pensamento Smith, Malthus, Ricardo e Marx. Maria Heloísa Lenz sintetizou a extensa discussão sobre o conceito de renda da terra nestes autores clássicos:

Existem muitas semelhanças entre as teorias da renda da terra de Ricardo, Malthus, Adam Smith e de Marx. Não obstante, as diferenças existentes foram explicitamente discutidas por eles e possuem implicações práticas. Essas diferenças localizam-se principalmente, na interpretação da renda da terra como ou uma subtração de uma riqueza já existente sob a forma de lucros (Ricardo) ou uma parcela do acréscimo de riqueza da sociedade (Malthus), ou por não se caracterizar como diferencial (Smith e Marx). (Lenz, 2008, p. 16)

De toda a discussão dos clássicos sobre a renda da terra a visão ricardiana dos rendimentos decrescentes talvez seja a mais consolidada entre os economistas. A ideia de Ricardo (1978) é que a ocupação das terras passíveis de exploração agrícola ocorreria das mais férteis para as menos férteis. A consequência, na visão do autor, é que o processo de desenvolvimento econômico acarretaria numa redução da taxa de lucro na agricultura e um aumento da renda fundiária sobre as parcelas de terra que não fossem as menos produtivas. Tal redução da taxa de lucro na agricultura se generalizaria para toda a economia já que uma livre movimentação de capitais entre os setores induziria a equalização das taxas de lucro dos demais setores.

Para além do debate da renda da terra, Karl Marx, numa visão que antecipa a discussão de desenvolvimento sustentável, estabelece que:

todo progresso da agricultura capitalista é um progresso na arte de saquear não só o trabalhador, mas também o solo, pois cada progresso alcançado no aumento da fertilidade do solo por certo período é ao mesmo tempo um progresso no esgotamento das fontes duráveis dessa fertilidade. (...) a produção capitalista só desenvolve a técnica e a combinação

do processo de produção social na medida em que solapa os mananciais de toda a riqueza: a terra e o trabalhador. (Marx, 2013, p.703)

De todo modo, adotamos como marco inicial do debate das formas de produção em relação ao desenvolvimento do capitalismo no campo e na agricultura os trabalhos de Lenin (1985) e Kautsky (1986), publicados no final do século XIX. Teóricos marxistas, embora construam de forma diferente suas teorias, ambos apontam uma tendência à proletarização do campesinato.

Lenin fundamenta sua argumentação na diferenciação social do campesinato – que estaria a ocorrer dentro da expansão capitalista na Rússia – que transformaria pequenos agricultores em patrões e operários agrícolas, isto implicaria numa tendência à proletarização que levaria a extinção dos camponeses. Kautsky, por outro lado, aponta uma superioridade técnica e econômica da grande exploração capitalista sobre a produção familiar e, com isso, demonstra que os camponeses são expropriados no processo de desenvolvimento do capitalismo sem, no entanto, desaparecer. Kautsky justifica a persistência deste grupo social através do regime de autoexploração de trabalho que eles desenvolvem associado ao baixo consumo do grupo familiar.

A contestação destas ideias surge com Chayanov (1986) ao estudar as peculiaridades organizativas internas das economias de produção familiar da Rússia e a racionalidade e as particularidades da produção camponesa. Numa análise concentrada no balanço entre força de trabalho e consumo familiar, Chayanov explica que a organização interna do trabalho na economia camponesa ocorre numa forma não-capitalista independente do sistema econômico, uma vez que não há assalariamento. O cálculo não seria o do lucro, mas da motivação para o trabalho.

Ainda no campo marxista, temos a análise de Mann e Dickinson (1987), segundo os autores há um descolamento entre o excessivo tempo de produção quando comparado ao tempo de trabalho. O resultado disso seria que a produção agrícola apresentaria *“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”* (Mann e Dickinson, 1987, p. 24). Os autores apontam isso como uma importante diferenciação em relação à indústria onde há quase uma coincidência entre os tempos de trabalho e de produção.

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. (Mann e Dickinson, 1987, p. 25)

Deste modo, podemos afirmar que Mann e Dickinson entendem que a justificativa para a persistência da pequena produção de mercadorias concomitante ao modo de produção capitalista não se explica por uma natureza subjetiva do trabalho familiar ou pela tecnologia em si, mas o entendimento desta suposta anomalia está na *“lógica e natureza do próprio capitalismo”*.

A escola neoclássica, por sua vez, buscou explicar a permanência da agricultura camponesa a partir dos estudos das economias de escala. Estudos empíricos apontam que a atividade agrícola normalmente apresenta retornos decrescentes de escala, normalmente associada a custos de gerenciamento e logística (Binswanger, 1974; Binswanger e Rosenzweig, 1986; Binswanger e McIntire, 1987; Binswanger e Elgin, 1988; Binswanger, Deininger e Feder, 1995; Binswanger e Deininger, 1997; Boussard, 1987; Briton e Hill, 1975).

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, seja por um viés neoclássico ou marxista, que o setor agrícola não possui características de uma atividade capitalista em sentido estrito.

No Brasil, podemos apontar a existência de um debate sobre a questão agrária acompanhando praticamente toda a história do país independente. José Bonifácio de Andrada e Silva propunha uma reforma agrária ainda mais radical que os dispositivos constitucionais atualmente vigentes. O patriarca da Independência advogava pela expropriação (sem indenização) das terras não cultivadas e sua subsequente distribuição aos índios, escravos ou imigrantes, podendo eventualmente ser vendida (Pádua, 2001). No final do século XIX, Joaquim Nabuco (1988), referência do abolicionismo, também pautava a reforma agrária como uma das condições necessárias para desconstruir a obra da escravidão. Durante a década de 1960, houve uma efervescência e sistematização de todo este debate, no campo ideológica da esquerda a partir de três grandes pontos de referência: o Partido Comunista Brasileiro, os setores progressistas da Igreja Católica e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Pelo campo conservador, as contribuições mais notórias foram de Delfim Netto e Roberto Campos, embora mais preocupados com o tema da industrialização (Delgado, 2001).

Do ponto de vista econômico, o debate nas fileiras do Partido Comunista se dividia nas teses desenvolvidas por Caio Prado Júnior e Ignácio Rangel, que acabaram tornando-se 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"* (Delgado, 2001, 159).

Ignácio Rangel apresenta a reforma agrária como um dos preparativos necessários à industrialização cujo efeito final fosse a criação de uma numerosa classe de pequenos produtores que ao mesmo tempo preservassem (ou desenvolvessem) sua capacidade de produção para autoconsumo e, como pequenos produtores que são, caíssem *"na atração da economia de mercado, com sua típica propensão à especialização e para interdependência"* (Rangel, 2012, p. 98). No seu entendimento em uma

sociedade reformada agrariamente(...) 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 auto-consumo e que isso poderia impactar em certa dificuldade de desenvolvimento do setor capitalista numa sociedade reformada. Contudo, o capitalista tenderia 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. A elevação dos padrões de vida da população rural lastrearia, no seu entendimento, o processo de desenvolvimento brasileiro. Para ele,

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. 33)

Outro ponto de destaque no pensamento de Caio Prado Junior (2000) é que ele afirma que as manchas de solo de pior qualidade acabam ficando na mão dos pequenos e médios proprietários enquanto as melhores terras concentrar-se-iam com os grandes proprietários. Uma política de reforma agrária focada na desapropriação apenas das grandes propriedades improdutivas perpetuaria este cenário.

Delgado (2001) também mostra que o pensamento cepalino (vinculado à CEPAL) destacava 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 se ancorava na Doutrina Social da Igreja no calor dos debates que resultaram no Concílio do Vaticano II e na Encíclica Papal *Populorum Progressio*. A Constituição Pastoral *Gaudium et Spes* (Paulo VI, 1965) afirma textualmente que *“Deus destinou a terra com tudo o que ela contém para uso de todos os homens e povos; de modo que os bens criados devem chegar equitativamente às mãos de todos, segundo a justiça, secundada pela caridade”*. Enquanto o Papa Paulo VI, em sua encíclica, exortou de modo ainda mais radical:

O bem comum exige por vezes a expropriação, se certos domínios formam obstáculos à prosperidade coletiva, pelo fato da sua extensão, da sua exploração fraca ou nula, da miséria que daí resulta para as populações, do prejuízo considerável causado aos interesses do país. (PAULO VI, 1967, p. 8).

O choque desta visão com uma realidade agrária onde existiria, de acordo com denúncias feitas à época pelo episcopado, grave injustiça e exclusão social traduziu-se numa importante influência da Igreja Católica na luta política camponesa, inclusive ajudando a organizar o sindicalismo rural brasileiro. A pregação Católica "*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 (1969), por sua vez, contestava a tese cepalina da rigidez da oferta de alimentos e, portanto, negava a existência de uma questão agrária. Sua análise desconsidera ainda a estrutura agrária e as relações de trabalhos no meio rural como um problema econômico relevante. Em sua visão, mesmo com esta estrutura agrária, as funções básicas do desenvolvimento econômico na agricultura previstas em Mellor e Johnston (1961) 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.

O debate sobre as relações entre desenvolvimento e a questão agrária também está presente em Leite e Ávila (2007). Os autores demonstram que os países considerados desenvolvidos passaram por um processo, quase sempre radical, de democratização do acesso à terra. Eles mostram 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)

Em perspectiva similar, José Eli da Veiga (1994) argumenta pela necessidade de se realizar uma ruptura sociopolítica para destravar o desenvolvimento econômico. Ele entende que algumas novas lideranças do setor empresarial brasileiro poderiam estar 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.

A mesma necessidade de ruptura está presente nas teses do economista conservador norte-americano Walt Whitman Rostow (1978). O autor apresenta cinco etapas para o 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 concentram o poder político. Posteriormente, viria 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 seriam superadas as resistências ao progresso econômico expandindo-se a tecnologia. Em seguida aconteceria 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.

A ruptura com as elites tradicionais, necessária nas pré-condições para arranco descritas por Rostow, nos parece um ponto ainda por superar no Brasil. A Frente Parlamentar Agropecuária é um dos grupos mais sobrerrepresentados no Congresso Nacional e talvez se constitua num dos entraves ao desenvolvimento do país. Conhecida como a bancada ruralista, a Frente conta com 39 senadores e 245 deputados, cerca de 48% de cada casa¹, enquanto apenas pouco mais de 15% da população brasileira é rural (ou cerca de 24% sob os novos conceitos de ruralidade). O livro de Alceu Luís Castilho (2012), *O partido da terra: como os políticos conquistam o território brasileiro*, reforça a necessidade de se discutir esta ruptura.

Esta discussão não é de hoje. Em 1948, Victor Nunes Leal (2012) publicava *Coronelismo, Enxada e Voto* que apontava como uma das razões para o atraso no desenvolvimento do país a estrutura agrária brasileira e o poder político que esta dava aos coronéis, equivalente da época aos ruralistas de hoje.

Com o desenvolvimento da agricultura moderna, o combate à pobreza rural entra como aspecto central para a discussão da questão agrária no Brasil. José Eli da Veiga (1991) traz essa discussão, associada à pauta da desigualdade, e também propõe uma nova agenda de desenvolvimento consistente no que tange à relação entre a cidade e o campo. Para tanto, afirma, é preciso superar algumas características do pensamento intelectual brasileiro 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)

Guanziroli (1998) igualmente propõe que 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).

Em última instância, entende-se que a discussão da questão agrária passa necessariamente pela discussão de uma estratégia de desenvolvimento para o país. A tentativa de construção de um país soberano, sem pobreza e com baixa desigualdade deve estar sempre no horizonte da construção de uma estratégia de desenvolvimento nacional. Neste sentido que Vieira Filho (2010, p. 68) nos aponta que "*a produção agropecuária se relaciona a três grandes temáticas: segurança alimentar, matriz energética e sustentabilidade ambiental*".

1 FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA. Todos os membros. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes/>.

4. O PAPEL DA AGRICULTURA NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para pensar o papel da agricultura no desenvolvimento brasileiro é preciso um projeto para o campo. Obviamente que este projeto para o campo deve estar concatenado com um projeto de país, com uma estratégia de desenvolvimento. Para tanto, trazemos como princípio orientador o pensamento de Celso Furtado:

Devemos nos empenhar para que esta 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 de 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. (FURTADO, 1998, p. 64-65)

Desta maneira, nossa reflexão implica necessariamente sair da visão de crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento. Neste sentido, parecem insuficientes os papéis propostos por Mellor e Johnston (1961) – 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 –, assim como as temáticas propostas por Vieira Filho (2010) – segurança alimentar, matriz energética e sustentabilidade ambiental.

Hoje temos uma agricultura cada vez menos dependente de mão de obra e mecanizada. Os resultados do Censo Agropecuário de 2017 mostram um cenário em que a população ocupada no campo caiu de 23.394.919 em 1985 para 15.105.125 em 2017. Ao mesmo tempo, o agronegócio modernizou o rural, o número de tratores saltou de 665.280 para 1.229.907 no mesmo período (IBGE, 2020).

Outra característica da agricultura contemporânea é seu alto grau de tecnologia agregada que pode ser ilustrada tanto pelo desenvolvimento da agricultura da precisão (Coelho, 2005) quanto pelos avanços biotecnológicos através dos organismos geneticamente modificados (Silveira, 2010). De certa maneira, a agricultura não pode ser simplesmente considerada o setor mais atrasado como já foi, em certa medida, colocado por diversas abordagens do desenvolvimento econômico.

Entendemos, portanto, necessário escolher uma definição de desenvolvimento para então definir qual o papel da agricultura e a partir daí elaborar uma questão agrária. Para tanto, partimos da proposição de Amartya Sen (2000) que compreende o desenvolvimento como a realização de cinco liberdades instrumentais: facilidades econômicas, segurança protetora, oportunidades sociais, garantias de transparência e liberdades políticas.

De modo bastante resumido, podemos sintetizar as facilidades econômicas como “as oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção e troca” (Sen, 2000, p. 55). Enquanto 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) define a segurança protetora. Já as oportunidades sociais se caracterizam pelas “disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc. as quais influenciam a liberdade substantiva do indivíduo viver melhor.” (Sen, 2000, p. 55). Estamos falando das garantias de transparência quando nos referimos “às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob a garantia de dessegredo e clareza” (Sen, 2000, p. 55), são elas que garantem algo como lealdade nas relações sociais, políticas e econômicas. Por fim, as liberdades políticas “incluem os direitos políticos associados à democracia no sentido mais abrangente.” (Sen, 2000, p. 57)

Às liberdades instrumentais discutidas por Sen entendemos como relevante incorporar a questão ambiental, abordada pelo autor de forma mais transversal. Sudhir e Sen (1994) apresentam alguns conceitos sobre o desenvolvimento humano sustentável. Em síntese, os autores afirmam que o uso contínuo e demasiadamente intensivo dos recursos naturais compromete a vida das gerações futuras e o equilíbrio do planeta.

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 todas as suas disparidades. Menos de 3% das reservas de água do mundo são potáveis, das 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 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 têm 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, consomem um quarto das reservas globais de combustíveis fósseis – 25% do carvão mineral, 26% do petróleo e 27% do gás natural (Worldwatch Institute, 2012).

Ou seja, a discussão do papel da agricultura no desenvolvimento deve estar concatenada com que funções ela pode cumprir para permitir o pleno desenvolvimento das cinco liberdades instrumentais propostas por Sen, associadas ao aspecto da sustentabilidade ambiental. Mais que isso, deve estar alinhada ao atendimento dos ODS, que “são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade” (Nações Unidas, 2020).

Noronha (2020) faz uma síntese das funções que deveria ter a agricultura no desenvolvimento que tabulamos a seguir acompanhando de estratégias a elas relacionadas:

Tabela 1. Funções da agricultura no desenvolvimento

Função	Estratégias
Facilidades Econômicas	Indução ao crescimento econômico; geração de emprego e renda; combate à inflação; aumento da demanda interna por produtos de alto valor agregado; fontes de divisas internacionais.
Segurança Proterora	Garantia da oferta de alimentos; combate à pobreza e miséria rural.
Oportunidades Sociais	Oferta de alimentos sem contaminação; garantia de variedade produtiva para assegurar uma diversidade nutricional.
Sustentabilidade Ambiental	Preservação do meio ambiente; recuperação de áreas degradadas; inovações tecnológicas para a produção sustentável; transição agroecológica.
Garantias de Transparência	Cumprimento da função social da propriedade; garantia do consumo informado (informações sobre uso de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados ao consumidor).
Liberdade Política	Ruptura com as elites tradicionais.

Fonte: Elaboração Própria a partir dos conceitos expostos em Noronha (2020).

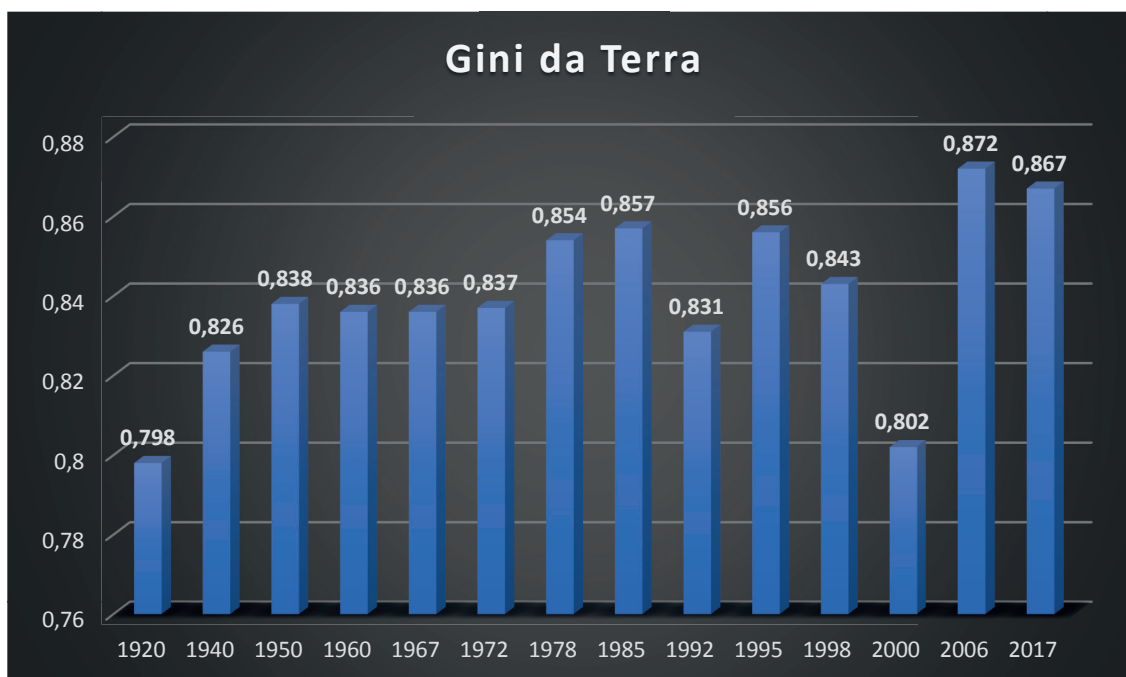
Neste sentido caberia a compreensão de que as funções da agricultura no desenvolvimento teriam enlances, direta ou indiretamente, com 12 dos 17 objetivos do desenvolvimento sustentável, conforme listado a seguir:

- Objetivo 1 – Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
- Objetivo 2 – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 3 – Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades;
- Objetivo 6 – Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos;
- Objetivo 8 – Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos;
- Objetivo 9 – Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;
- Objetivo 10 – Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles;
- Objetivo 12 – Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis;
- Objetivo 13 – Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos;
- Objetivo 14 – Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
- Objetivo 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;
- Objetivo 17 – Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

5. REFORMA AGRÁRIA, POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA NO BRASIL DO GOLPE DE 1964 AO INÍCIO DO GOVERNO BOLSONARO

Durante boa parte de sua história, o Brasil foi um país agrário-exportador, de forma que as políticas para a agricultura sempre tiveram uma centralidade na agenda brasileira desde o período colonial. Embora não estejamos preocupados em analisar todo o histórico de políticas para o campo, um ponto convém destacar: o Brasil inventou e é o único país do mundo que pratica a Reforma Agrária perene. Uma análise histórica mostra que pouco se alterou o índice de Gini de concentração da terra no Brasil, mantendo-se acima de 0,8 desde a década de 1940 (Gráfico 1). Ao contrário de outros países onde se realizou uma reformulação completa da estrutura fundiária, o Brasil apenas fiscaliza a função social da propriedade da terra e classifica isto como reforma agrária. A fiscalização do cumprimento da função social sob os aspectos da produtividade, ambiental e trabalhista, é um dever constitucional do Estado, mas não pode ser entendida como Reforma Agrária.

Gráfico 1. Concentração de Terras no Brasil (Índice de Gini) ²



Fonte: IBGE (1920, 1940, 1950, 1960, 1985, 1995, 2006, 2017); INCRA (1967, 1972, 1978, 1992, 1998, 2000).

Em 1964, às vésperas do Golpe de Estado que veio a derrubá-lo, João Goulart fez um discurso histórico na Central do Brasil, no Rio de Janeiro, em que um dos eixos centrais era a reforma agrária. A derrubada do presidente impediu que sua proposta fosse adiante, mas as crescentes tensões no campo obrigaram o governo militar, logo em seu princípio, a apresentar o Estatuto da Terra (Brasil, 1964).

² O coeficiente ou índice de Gini “é utilizado para medir o grau de concentração de um atributo (renda, terra, etc.) numa distribuição de frequência. [...] No índice de Gini, que se insere no intervalo de 0 a 1, quanto maior for a concentração, mais próximo o índice estará de 1(um), valor este que representaria a concentração absoluta.” (INCRA, 2001, p. 9). Os dados do INCRA são obtidos a partir das informações disponíveis no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), enquanto os dados do IBGE foram calculados a partir dos Censos Agropecuários.

O desenvolvimento agrário do período militar foi sintetizado por Guilherme Delgado como

(...) um pacto agrário modernizante e conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande prioridade territorial e ao capital comercial. Regionalmente identificado com segmentos produtivos organizados a partir de 1930 nos institutos federais de fomento e defesa setoriais, ou reassimilado em programas e projetos especiais, o latifúndio obteve inúmeras linhas de apoio, além de defesa na nova estrutura fiscal e financeira do setor rural. (Delgado, 2001, p. 165)

Ainda assim, o tensionamento no campo precisava ser aliviado e, para isso, buscaram-se duas alternativas. Uma se dava através da colonização da Amazônia sintetizada no *slogan* do governo Médici “Uma terra sem homens para homens sem terra”. No mesmo compasso que deslocava a tensão e os conflitos pela terra do Sul e Sudeste, vinha acompanhada de forte intervenção estatal em projetos fundiários. Em outra frente, o governo procurou reorganizar o sistema previdenciário rural, o Funrural (criado em 1963), de maneira que pudesse servir como um componente do controle social das tensões no campo. (Ferrante, 1976).

O regime militar criou os primeiros instrumentos de política agrícola com as leis 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 4.829, de 5 de novembro de 1965, que propiciaram a institucionalização do crédito rural e criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Num contexto em que o governo não se propunha a, de fato, mexer na estrutura fundiária e tampouco parecia interessado em promover a estruturação de um mercado interno no meio rural, o crédito subsidiado e a modernização da agricultura foram as apostas do governo.

Em busca de assegurar o atendimento da oferta de alimentos, o Brasil pós-1964 apostava, pelo lado da política agrária, na expansão da fronteira agrícola, e pelo lado da política agrícola, em um processo de modernização que ecoasse, para dentro do País, as inovações promovidas pela Revolução Verde³.

Se a expansão da fronteira agrícola era assegurada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), autarquia criada em 1970, a modernização foi garantida com as recém-instituídas políticas de crédito, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em 1973 e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) em 1974. Deste modo, garantia-se a pesquisa e desenvolvimento (eventualmente adaptação) de tecnologias, sua difusão, bem como o financiamento necessário a esse projeto que buscava transformar a agricultura brasileira.

Se, por um lado, podemos afirmar que os sistemas agroindustriais desenvolvidos a partir dessas políticas dos anos 1970 constituem a parte moderna da agricultura brasileira, com toda sua diversificação e integração a cadeias globais do comércio, por outro lado, não representam um retrato de todo o setor agrário brasileiro. Em realidade, reflete um pro-

³ “A Revolução Verde é considerada como a difusão de tecnologias agrícolas que permitiram um aumento considerável na produção, sobretudo em países menos desenvolvidos, que ocorreu principalmente entre 1960 e 1970, a partir da modernização das técnicas utilizadas.” (Octaviano, 2010)

cesso regionalmente concentrado no Sul-Sudeste, chegando ao Centro-Oeste nos anos 1980, mas deixando para trás a Amazônia e o Nordeste. (Delgado, 2012)

A crise da década de 1980 coloca em dificuldades os instrumentos de política agrícola que permitiram a modernização da agricultura. Com o aumento do desemprego e da pobreza no campo, os conflitos rurais se intensificam e obrigam o Estado a retomar algum tipo de política agrária. Em 1985 é elaborado o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) (Nunes *et al.*, 2014).

O Decreto no 91.766, de 10 de outubro de 1985, que estabeleceu o citado PNRA, previa o assentamento de 1,4 milhão de famílias entre 1985 e 1989, mas apenas 82.689 famílias foram beneficiadas. Em 1987, a pressão política dos setores ligados aos grandes proprietários de terras levou o INCRA a ser extinto, e somente em 1989 o Congresso derubou o Decreto-Lei que extinguiu a autarquia (INCRA, 2019). Cumpre destacar que o Decreto 91.766/1985 vedava as desapropriações de empresas rurais e terras produtivas, bem como previa o pagamento de indenizações aos proprietários, de forma que não poderia ser classificado como um programa radical de reforma agrária, apesar das metas ousadas.

O desmonte não se restringiu às políticas agrárias em si, mas também às políticas agrícolas. A maioria destas foi sufocada pela falta de orçamento dentro do projeto de Estado Mínimo proposto por Fernando Collor, eleito presidente em 1989. Em 25 de outubro de 1991 veio o Decreto no 242, que extinguiu a EMBRATER, desarticulando um importante sistema que garantia assistência técnica e extensão rural a milhares de produtores.

A inflexão nas políticas agrícolas começa no governo Fernando Henrique Cardoso, que instituiu o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1995 e criou o Programa de Securitização das dívidas agrícolas em 1996 (Banco do Brasil, 2004). Mas a reforma agrária somente retoma efetivamente após o chamado Massacre de Carajás, quando 21 trabalhadores rurais sem-terra foram assassinados e outros 69 feridos na curva do S, trecho da rodovia PA-275, em Eldorado dos Carajás, Sul do Pará. E de fato as desapropriações de fazendas para criação de assentamentos rurais avançaram no País após as execuções.

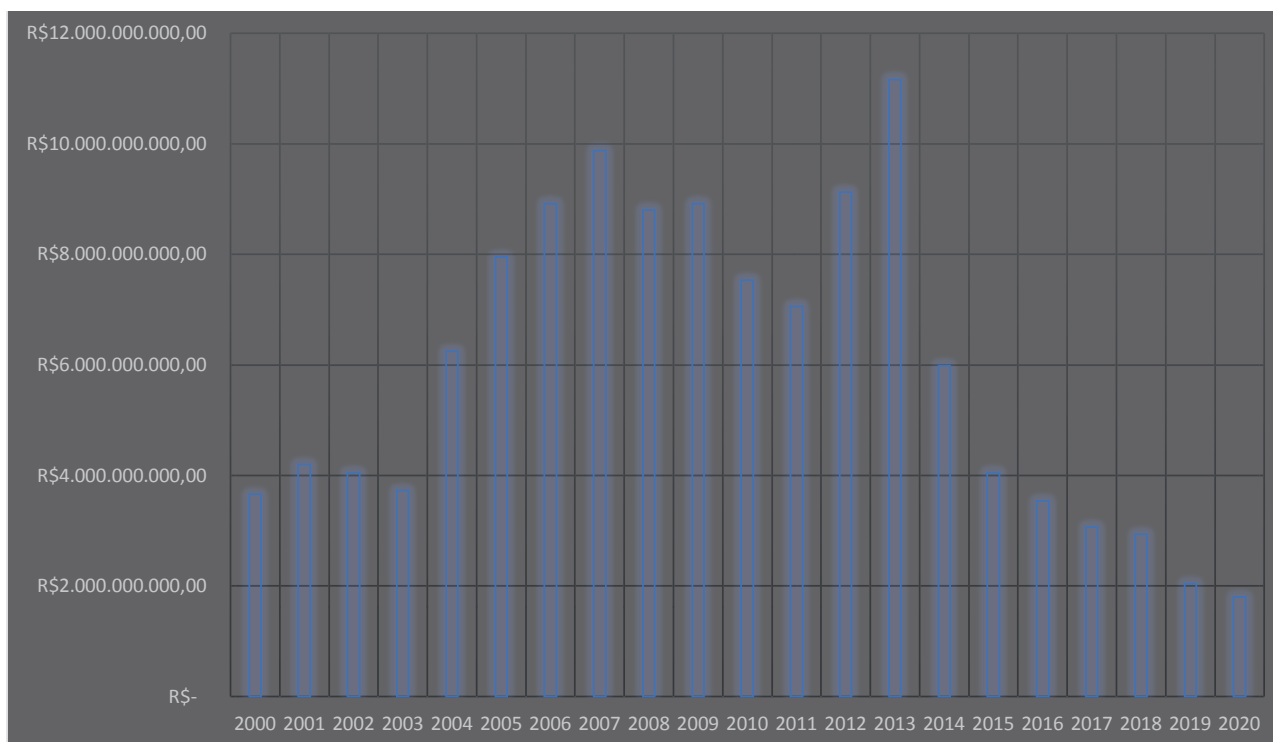
A ascensão de Lula à presidência traz junto o Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária (II PNRA) e um fortalecimento das políticas agrícolas tanto para o assentado e o agricultor familiar quanto para a grande agricultura e os setores modernos do agronegócio. Houve uma ampliação do PRONAF e das demais linhas de créditos voltadas a produtores não familiares. Foram instituídos importantes programas de compra direta como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), coordenado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que obrigou que parte das compras públicas para merenda escolar viessem da reforma agrária ou da agricultura familiar.

A política agrária teve seu ritmo reduzido no governo Dilma, embora a política agrícola tenha mantido uma certa continuidade em seu primeiro mandato, principalmente com o fortalecimento das políticas de crédito e de compra direta. A virada para a austeridade em 2015, e depois, já no governo Temer, com a Emenda Constitucional nº 95 (teto dos gastos), comprometeram as políticas para o setor. Mattos (2018) e Noronha (2018) deta-

Iham os impactos negativos do ajuste promovido pela Emenda Constitucional do Teto dos Gastos e como a mesma desestrutura o setor.

É importante ressaltar que desde o governo Temer medidas que visavam democratizar o acesso à terra têm sido descontinuadas ao ponto de, já no governo Bolsonaro, a reestruturação do INCRA ter extinguido a sua Diretoria de Obtenção de Terras. Este processo completou o ciclo iniciado com a deposição da ex-presidenta Dilma de afastamento da autarquia agrária das ações de democratização do campo, transformando o órgão quase em um cartório com atuação nacional. Sem uma diretoria responsável pela execução da ação e sem recursos orçamentários (que neste caso foram praticamente zerados), o comando constitucional da reforma agrária, mesmo em terras improdutivas, torna-se letra morta na lei. O gráfico a seguir mostra a evolução orçamentária do INCRA. Impressiona que o orçamento em 2020 equivalha a pouco menos que a metade daquele do ano 2000 em R\$ de janeiro de 2020, ressaltando que desde 2016 os valores têm sido inferiores aqueles do ano inicial da série.

Gráfico 2. Evolução orçamentária do INCRA (em R\$ de 01/2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP, função 21 (Organização Agrária) para recursos efetivamente empenhados, exceto 2020 para o qual foi considerada a dotação orçamentária, em R\$ de janeiro de 2020. Consulta realizada em 05 ago. 2020. Disponível em <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/>>.

Mesmo na pasta geral da agricultura, a análise do orçamento mostra que a partir de 2017 temos os menores orçamentos desde 2009, sendo que 2016 supera apenas o orçamento do ano de 2012.⁴ A desestruturação das políticas pública para o campo é real sob qualquer ótica. E alternativas de financiamento das ações governamentais também são atacadas por outras medidas alinhadas com a agenda central de austeridade imposta pelo teto de gastos.

⁴ Idem, com consulta na função 20 (Agricultura).

O atual governo, além de não sinalizar qualquer discussão para a reversão dos estrangimentos fiscais para as políticas agrícolas, tem adotado medidas que tendem a comprometer importantes mercados internacionais dos produtos agropecuários brasileiros. A instalação de um escritório diplomático em Jerusalém, depois da promessa de transferir a embaixada brasileira em Israel para a cidade, coloca o Brasil na mira de sanções dos países árabes, importantes importadores de proteína animal. O alinhamento geopolítico automático com os EUA faz com que o Brasil perca mercados na China e na Rússia. Ademais, as sinalizações da área ambiental do governo colocam o país sob risco de derrubada do acordo entre a União Europeia e o Mercosul como tornam-se reais as ameaças de barreiras não tarifárias por parte de países do bloco europeu. Ademais, a opção do governo em abrir mão do *status* de país em desenvolvimento na OMC, fragiliza a posição brasileira em eventuais disputas de comércio exterior.

Outro dano que não pode também deixar de ser mencionado nas políticas para o campo são as consequências da Operação Lava-Jato. Para além dos desvios de conduta apurados na atuação da JBS, importante jogador do setor, a citada operação provocou uma onda de criminalização das políticas públicas. Gestores públicos responsáveis por políticas voltadas à agricultura e ao desenvolvimento agrário também foram colocados sob suspeita. E mesmo ações longe do alvo da operação, como os assentamentos do INCRA, chegaram a ser paralisadas em razão de uma incisiva ação do Tribunal de Contas da União (TCU) extrapolando os limites de sua atuação (Supremo Tribunal Federal, 2017).

6. A QUESTÃO AGRÁRIA DO BRASIL NO SÉCULO XXI: UMA DISPUTA TERRITORIAL ENTRE MODELOS PARA O CAMPO

O Brasil é um dos raros países no mundo que está entre os dez maiores do mundo em extensão territorial (World Atlas, 2019), população (United States Census Bureau, 2019) e PIB (Smith, 2018). Ademais, o Brasil é não apenas o maior país da América Latina, como também a maior potência tropical e do Hemisfério Sul (Padula, Noronha, Mitidieri, 2016).

Nestas condições, além das abordagens já mencionadas, a discussão de uma questão agrária deve também estar indissociavelmente ligada à discussão da gestão territorial. Não se trata apenas da discussão do setor primário da economia ou mesmo de uma discussão mais complexa dentro do paradigma do desenvolvimento agrário. Entre as funções-chaves da agricultura em países como o Brasil está o desenvolvimento territorial pensado sob a ótica da construção de um país autônomo e soberano. Neste sentido, o próprio controle dos fatores de produção associados ao setor é estratégico, inclusive a propriedade da terra.

Conforme mencionado anteriormente, o Brasil é o país da reforma agrária perene. Em outros países só se considera reforma agrária uma reformulação completa da estrutura fundiária. Por aqui uma política precária de fiscalização da função social da propriedade da terra é chamada de Programa Nacional de Reforma Agrária.

O princípio da função social da propriedade da terra, da forma como está colocado na Constituição de 1988, restringe a desapropriação para fins de reforma agrária as terras consideradas improdutivas. E, voltando a Prado Júnior (2000), as manchas de solo de pior qualidade ficam na mão dos pequenos e médios proprietários, portanto, a desapropriação restrita às grandes propriedades improdutivas perpetua este cenário.

Não há, no Brasil, jurisprudência firmada para a fiscalização do cumprimento da função social para além da produtividade. Deste modo, não há entendimento pacífico do Judiciário brasileiro favorável à desapropriação por exclusivo descumprimento dos aspectos ambiental, trabalhista ou do bem-estar da função social. Há, pelo contrário, um comando constitucional que veda a desapropriação de terras produtivas. Portanto, a reforma agrária prevista na Constituição de 1988 não deve ser entendida como reforma agrária.

Embora não se tenha atravessado, no País, um processo de reforma agrária com começo, meio e fim, é possível uma argumentação que em razão da modernização conservadora do campo e do sucesso do agronegócio exportador ela talvez não fosse mais necessária. Nesta perspectiva, ainda que tenha sido uma etapa necessária no desenvolvimento de nações hoje consideradas desenvolvidas, o Brasil teria perdido este bonde da história. Obviamente que esse tipo de argumentação deveria supor a ausência de público para a reforma agrária no e que a necessidade seria, no máximo, de se atuar pontualmente nos conflitos existentes e assentar as poucas dezenas de milhares de famílias acampadas no País. Entretanto, um olhar sobre os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2017 (IBGE, 2017) mostram uma demanda muito maior inclusive que o total de famílias assentadas hoje no Brasil (pouco menos de 1,4 milhão (INCRA, 2020), como pode ser observado na tabela abaixo:

Tabela 2. Demanda Potencial da Reforma Agrária – (Produtores sem área e minifúndios)

Tipo de estabelecimento	Total de estabelecimentos
Produtores sem área	76.671
Maior que 0 menor que 0,1 hectares	75.121
De 0,1 a menos de 0,2 hectares	54.800
De 0,2 a menos de 0,5 hectares	174.551
De 0,5 a menos de 1 hectares	303.467
De 1 a menos de 2 hectares	467.982
De 2 a menos de 5 hectares	817.425
Demanda Potencial	1.970.017

Fonte: IBGE. Censo Agropecuário – resultados preliminares, 2017.

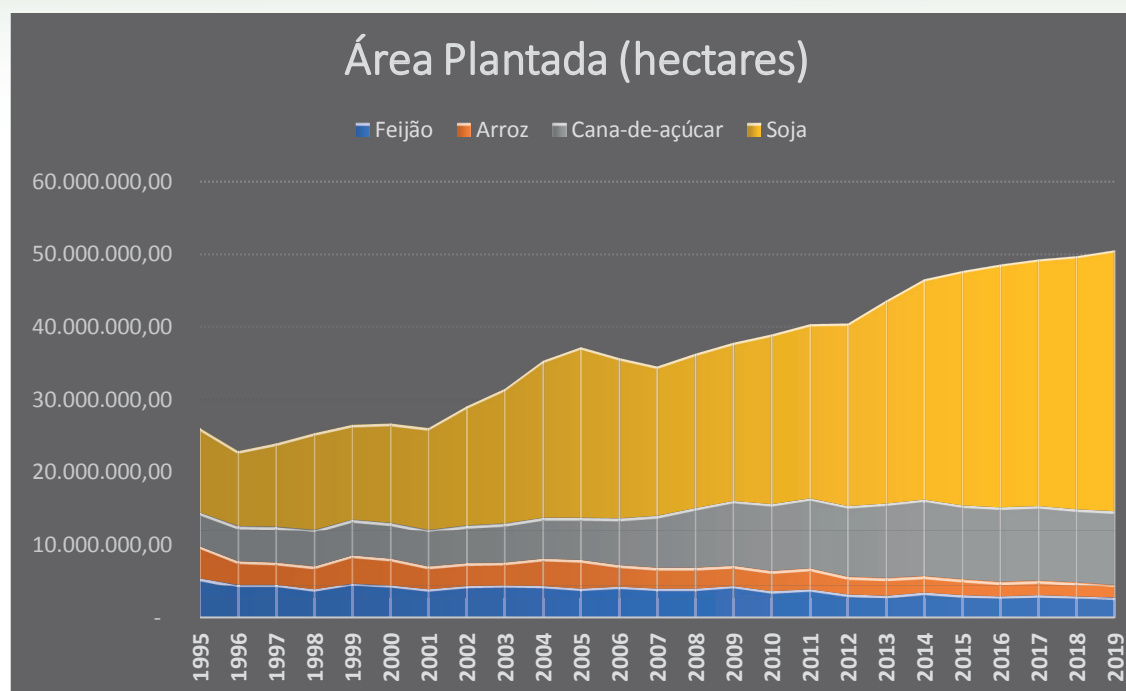
O Estatuto da Terra (Brasil, 1964), ainda vigente, estabelece como objetivo da reforma agrária eliminar o latifúndio e o minifúndio. No Brasil, uma área inferior a um módulo fiscal é considerada um minifúndio. A legislação brasileira também prevê a *fração mínima de parcelamento* (área mínima que um imóvel pode ter). Tanto o módulo fiscal quanto a fração mínima de parcelamento são definidos por município. Os menores valores para estas medidas no país são respectivamente cinco e dois hectares. A tabela acima mostra que a demanda existente por reforma agrária, considerando apenas as áreas abaixo da menor fração mínima de parcelamento e os produtores sem área, apresenta um público potencial a ser atendido pela democratização do acesso à terra no Brasil de mais de 1,15 milhão de famílias. Se incluirmos todos os minifúndios na conta, áreas abaixo de cinco hectares, teríamos mais 817.425 microproprietários, ou seja, a demanda mínima por reforma agrária poderia ser considerada algo como um pouco menos de dois milhões de famílias.

Essa discussão se insere no debate da questão da segurança alimentar. O aumento da produtividade na agricultura tem funcionado como uma linha de defesa primária da humanidade contra uma crise malthusiana – a ideia de que a limitação da disponibilidade dos recursos naturais e o aumento populacional conduziriam a humanidade à fome. O sucesso da agricultura no século XX, inclusive, caracteriza-se mais pelo aumento da produtividade dos recursos disponíveis do que por uma expansão da base disponível de recursos. Novas demandas para a agricultura do mercado de energia e as mudanças climáticas têm trazido de volta a preocupação com os limites do crescimento da agricultura, colocando a questão sobre a possibilidade de manutenção no século XXI dos ganhos de produtividade do século XX. Na metade do século vigente serão 9 bilhões de pessoas que precisarão ser alimentadas, vestidas e abrigadas no planeta. Encontrar uma maneira de atender às necessidades básicas dessas pessoas de maneira sustentável é um dos desafios que enfrenta nossa sociedade e a agricultura hoje (Fuglie; Wang; Ball, 2012).

A discussão do modelo de exploração ideal das terras é vital para a discussão de como alimentaremos os bilhões de habitantes do planeta. Temos, de um lado, um modelo de agronegócio baseado em monoculturas, no deserto verde, no uso intensivo dos agrotóxicos e na manipulação genética de impactos ainda incertos. No Brasil, as áreas voltadas para alimentos de consumo interno da população brasileira têm perdido espaço para culturas de exportação ou para produção de gêneros não alimentícios, muitas vezes voltados ao mercado de energia.

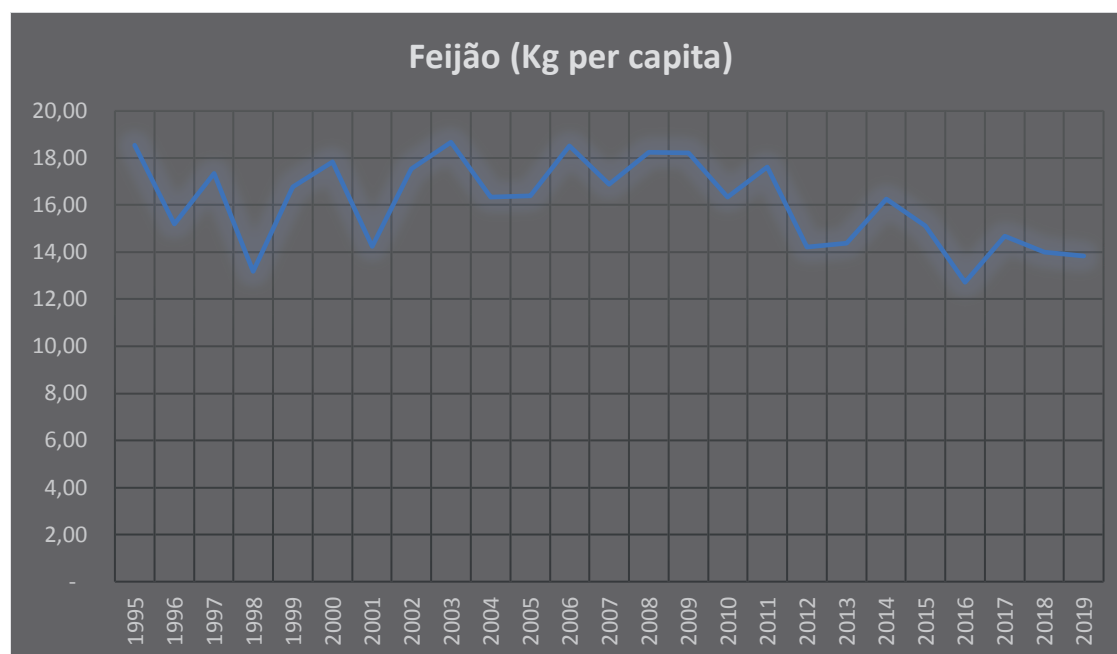
Os gráficos a seguir, elaborados a partir da Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE (2020) com dados entre 1995 e 2019, comparam séries históricas de áreas plantadas, quantidade produzida per capita de quatro produtos: arroz, feijão, soja e cana-de-açúcar. O arroz e o feijão foram escolhidos por serem os dois produtos básicos da dieta do brasileiro, enquanto a soja foi selecionada por ser o principal produto agrícola de exportação e a cana-de-açúcar, por sua vez, tem sua produção parcialmente voltada para a produção do açúcar (boa parte exportada) e outra parte atende ao mercado energético com a produção do etanol.

Gráfico 3. Área Plantada, em hectares (Feijão, Arroz, Cana-de-Açúcar, Soja) – 1995-2019



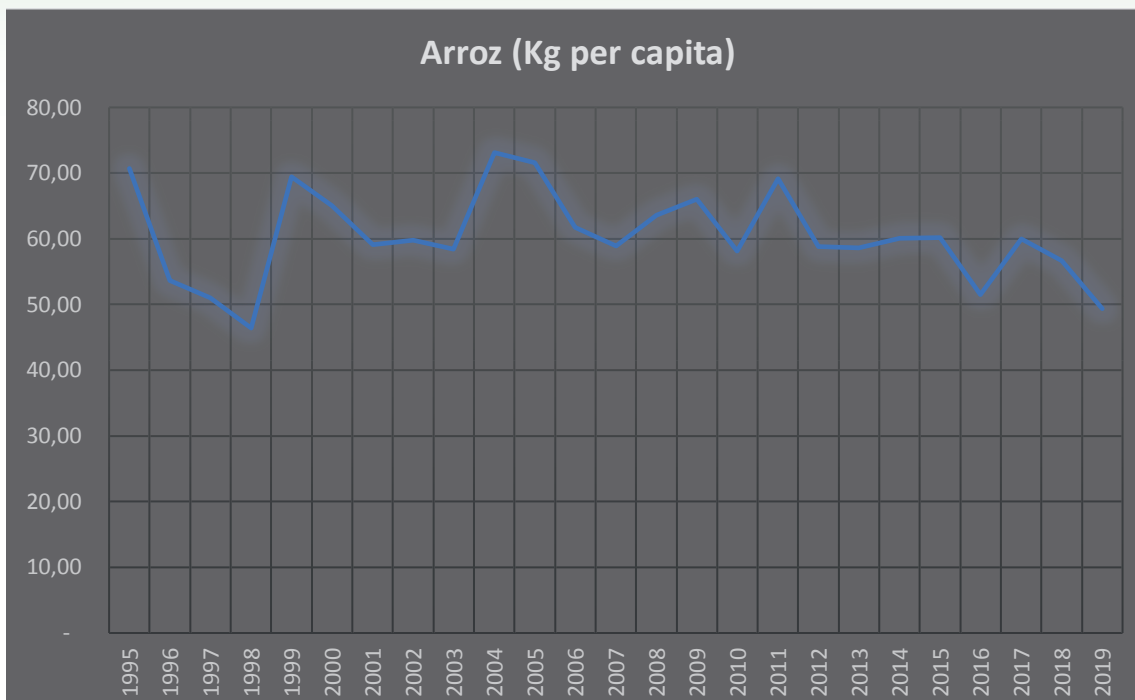
Fonte: IBGE (SIDRA). Pesquisa Agrícola Municipal.

Gráfico 4. Quantidade produzida per capita (Feijão) – 1995-2019



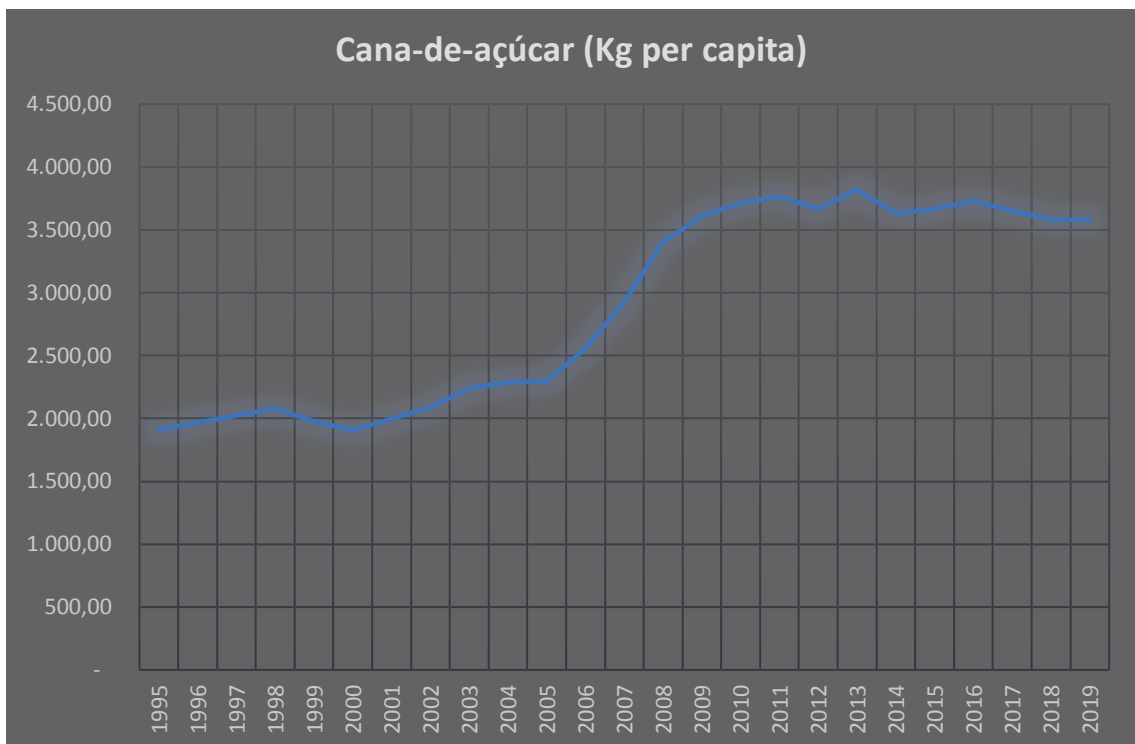
Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (SIDRA). Pesquisa Agrícola Municipal e Estimativa da População.

Gráfico 5. Quantidade produzida per capita (Arroz) – 1995-2019

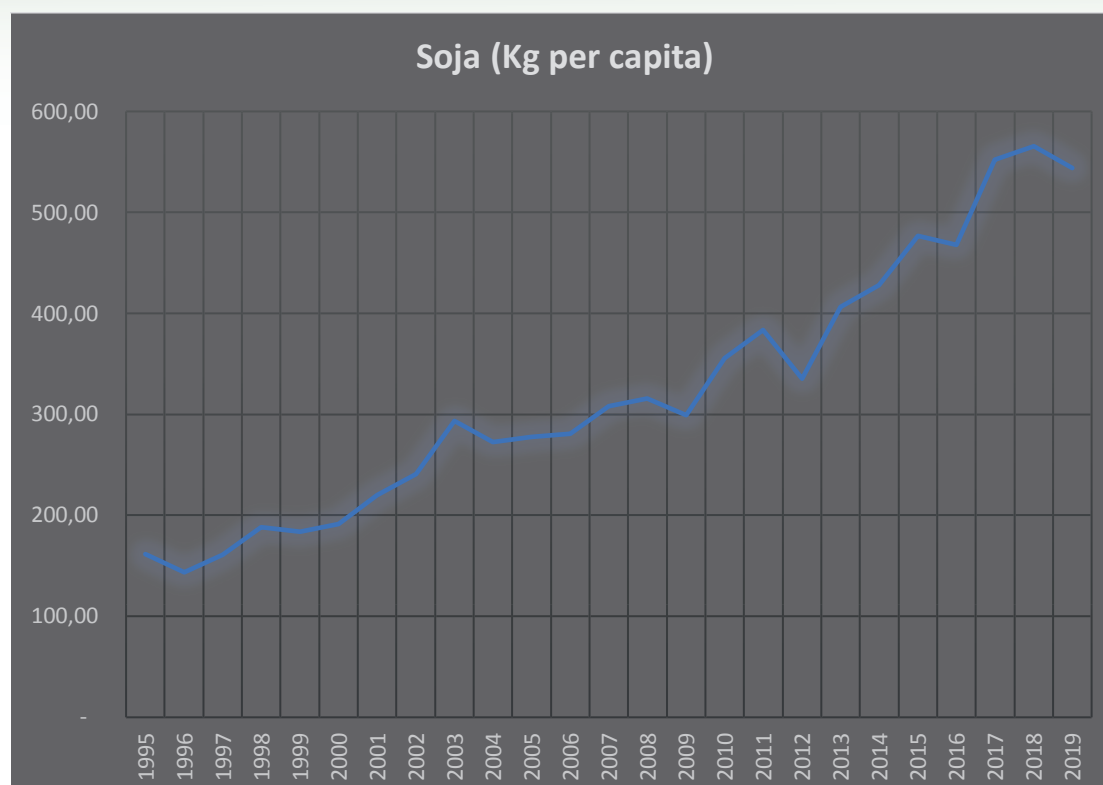


Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (SIDRA). Pesquisa Agrícola Municipal e Estimativa da População

Gráfico 6. Quantidade produzida per capita (Cana-de-Açúcar) – 1995-2019



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (SIDRA). Pesquisa Agrícola Municipal e Estimativa da População

Gráfico 7. Quantidade produzida per capita (Soja) – 1995-2019

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (SIDRA). Pesquisa Agrícola Municipal e Estimativa da População.

Os números traduzem uma disputa política e econômica entre dois modelos, que se materializa também e primeiramente na disputa pela terra. O primeiro modelo definido pelo agronegócio patronal, que atende parte do mercado interno por meio de cadeias agroindustriais, mas principalmente está inserido no mercado internacional de commodities, sustentando a acumulação de cadeias agroindustriais estrangeiras. O segundo modelo tem por moldura a agricultura familiar, assentamentos da reforma agrária e comunidades tradicionais e está fortemente vinculado à produção de alimentos para o mercado interno, além da subsistência familiar.

O retrato desta disputa territorial, a partir da série histórica da Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE, impressionam. A área plantada de feijão em 2019 corresponde a 51,62% da área plantada em 1995, no caso do arroz a queda foi ainda maior, em 2019 tínhamos 39,07% da área de 1995. Por outro lado, a cana-de-açúcar e a soja, produtos típicos do agronegócio patronal, expandiram e houve aumento de 117,96 e 207,2% da área plantada. Ainda que os gêneros alimentícios da dieta básica brasileira tenham presenciado um importante aumento do rendimento, a quantidade produzida de feijão caiu de pouco mais de 18 kg per capita para pouco menos de 14 kg por pessoa, enquanto no caso do arroz a queda foi de cerca de 70 para 49 kg por cabeça. Isso ajuda, inclusive, a compreender as razões de uma inflação de alimentos. O cenário que mostra o Censo Agropecuário é ainda mais preocupante se olharmos que a agricultura familiar recuou de 2006 para 2017 em 9,5% no número de estabelecimentos e 17,5% em pessoal ocupado.

Por outro lado, Noronha e Falcón (2018) demonstram que, mesmo existindo espaços de conflitos, há também “espaços de integração e convivência entre os dois modelos,

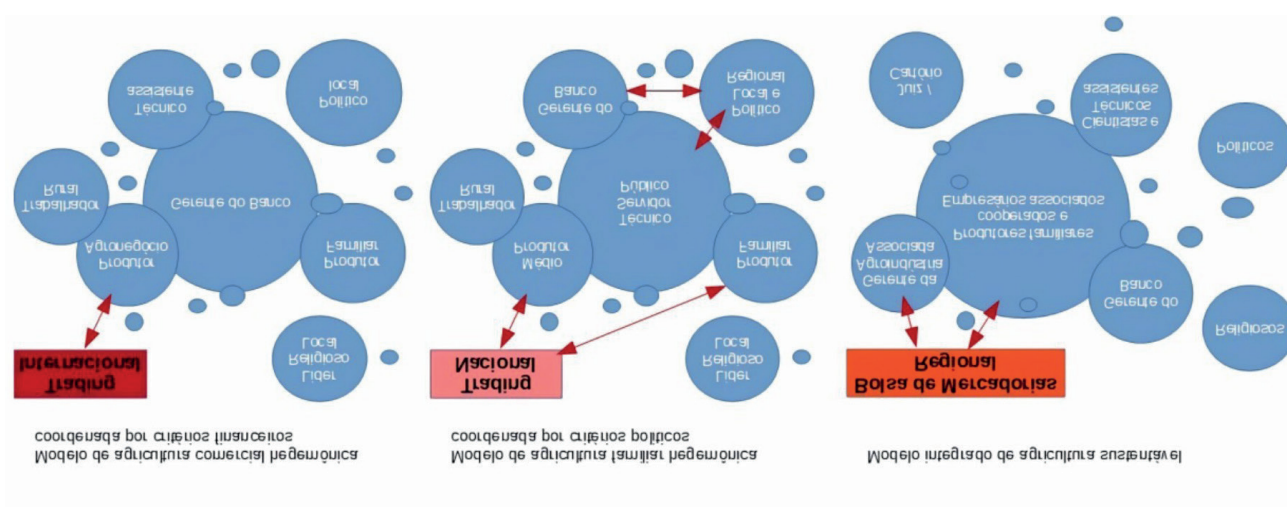
com resultados benignos e malignos em diferentes gradações”. A partir desta percepção e da abordagem pela ótica dos territórios rurais, é apresentado

(...) um desenho das relações sociais entre os atores que performam na nova ruralidade brasileira, definindo as arenas onde as disputas e integrações podem acontecer. Milton Santos teorizou sobre esses novos atores que surgem com a maior densidade informacional e técnica dos espaços rurais que se integram nas redes de produção capitalista. São alçados a autoridades locais o agrônomo, o veterinário, o gerente do banco, entre tantas outras personagens da socioeconomia do Brasil no século XXI.

O sistema unificado da ruralidade bipolar do agronegócio e da agricultura familiar amalgama em cada território os diferentes atores e suas relações formais e informais, e aponta conflitos bem como pontos de integração nos seguintes subsistemas: a) nas organizações públicas dos três níveis federativos; b) no acesso ao mercado financeiro e à educação financeira; c) no acesso à tecnologia, assistência e aos insumos; d) na comercialização em diferentes escalas (bolsa de mercadorias internacional, contratos agroindustriais, feiras regionais e locais, cooperativas); e) no acesso à terra. (Noronha & Falcón, 2018, p.191).

Esta visão é sintetizada nos modelos de tipologia da ruralidade brasileira apresentados a seguir:

Figura 1 – Modelos de tipologia da ruralidade brasileira



Fonte: Noronha e Falcón (2018)

O modelo à esquerda é o hegemônico do agronegócio incorporado nas cadeias globais de valor, articulado e coordenado pelo sistema financeiro, com acesso à tecnologia de ponta. É um modelo que detém “a hegemonia cultural e política local, regional e nacional” e instrumentaliza “racionalmente os demais atores do sistema produtivo” (Noronha & Falcón, 2018).

Ao centro aparece o modelo hegemônico da agricultura familiar, coordenado pelo poder público e mediado pelo sistema financeiro de forma a que lhe permita o acesso dos insumos e meios de produção que lhe garantam a inserção no sistema produtivo: terra,

tecnologia, equipamentos, comunicação, entre outros. A coordenação estatal “é a base desse modelo mesmo nos países capitalistas mais desenvolvidos. Sem essa coordenação, a probabilidade de destruição dos sistemas produtivos é extremamente alta” (Noronha & Falcón, 2018).

À direita se propõe um modelo alternativo, integrado de agricultura sustentável, no qual a mediação comercial-financeira e a coordenação estariam a cargo dos próprios produtores rurais. A ideia vem da experiência concreta, e exitosa, desenvolvida e testada em diversos sistemas produtivos no Acre chamada de Parceria Público-Privada-Comunitária (Machado, 2010).

Nesse caminho, o Estado apoia e fomenta a cooperativa dos agricultores familiares que se torna sócia de um empreendedor privado com experiência agroindustrial/comercial, integrando a produção e a apropriação dos lucros, aportando tecnologia de produção e de comercialização. A permanência do apoio até a primeira sucessão geracional da agricultura familiar é a chave do sucesso desse modelo, permitindo a elevação do conhecimento técnico (filhos de agricultores) sem perda do conhecimento tácito (dos agricultores e assentados). (Noronha & Falcón, 2018).

Este novo modelo teria o potencial não apenas de dinamizar os sistemas e arranjos produtivos locais, como também de corrigir aos poucos a injustiça cognitiva e melhorar a produtividade da agricultura brasileira. Também parece uma possibilidade de “um caminho novo de promoção da agricultura orgânica e sustentável, com desenvolvimento de inovações tecnológicas nos sistemas integrados da ruralidade no século XXI” (Noronha & Falcón, 2018).

7. A COVID-19 E OS CAMINHOS POSSÍVEIS PARA A AGRICULTURA BRASILEIRA

Se antes da pandemia já seria preciso buscar outros modos de produção para a agricultura em busca de se alcançar os ODS, após a emergência da Covid-19, torna-se urgente evitar que a atividade agrícola continue gerando impactos na biodiversidade sob o risco de gerar novas crises sanitárias de ordem mundial (Baudron e Liégeois, 2020; Khetan, 2020). Henry (2020) alerta para a necessidade da intensificação das inovações na agricultura como forma de garantir a oferta de alimentos em resposta os impactos provocados pela pandemia. Altieri e Nicholls (2020) apontam, por outro lado, a agroecologia como possibilitadora de um caminho para a reconstrução de uma agricultura pós-COVID-19 capaz de evitar interrupções generalizadas no abastecimento de alimentos no futuro, territorializando a produção e o consumo de alimentos. Gliessman (2020) coloca de forma mais explícita que “os conceitos e abordagens da agroecologia nos ajudam a lidar com as vulnerabilidades alimentares manifestadas pela COVID-19”.

São necessários outros paradigmas sociais que não os dos EUA ou da Europa. Kerala, província indiana com população semelhante à do Brasil e com forte influência do Partido Comunista Indiano na construção de suas políticas públicas, apresenta os melhores indicadores sociais da Índia, mesmo sem uma economia robusta. Alguns números apresenta-

dos: 95% de taxa de alfabetização (61% no resto da Índia); expectativa de vida de 75/78 anos (63 na Índia); um índice de 12 a 14 de mortalidade infantil a cada mil nascidos vivos (58 no restante do País). (Gandhi et al., 2011)

Ainda na Índia, temos o modelo de agricultura sustentável gerida pela comunidade em Andhra Pradesh em que 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 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. 39).

Essas mudanças já têm uma iniciativa lançada em 2012 pelo governo brasileiro, a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), com a edição do Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, desenvolvida a partir do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Embora busque construir estratégias para uma transição agroecológica com uma metodologia participativa, é mais uma política pública comprometida com os constrangimentos impostos pelo desmonte do Estado a partir da Emenda Constitucional nº 95.

É importante lembrar que no Brasil, as áreas voltadas para alimentos de consumo interno da população brasileira têm perdido espaço para culturas de exportação ou para produção de gêneros não alimentícios, muitas vezes voltados ao mercado de energia. Os alimentos necessários à segurança alimentar são baseados num modelo mais próximo daquele da reforma agrária e da agricultura familiar (Noronha, 2020). Diante da ameaça

do Brasil se tornar um dos epicentros da fome no mundo como consequência da pandemia, urge que a reforma agrária seja recolocada no centro da agenda política brasileira. Se o Brasil necessitava do fim da reforma agrária por sua efetivação, o compromisso do governo brasileiro, calcado na austeridade, parece ser sepultar a agenda em prol de interesses políticos mesquinhos ainda que isso ponha o país em evidência pela fome.

A construção de uma agenda para o campo pressupõe uma atuação do Estado na promoção de políticas públicas que permitam que a agricultura cumpra o seu papel no desenvolvimento brasileiro no sentido mais amplo. Neste sentido, é necessário revisar o teto de gastos imposto pela Emenda Constitucional no 95 e os aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que colocam sob ameaça o gestor público por executar políticas públicas. O paradigma ideal seria que o governo brasileiro tivesse sua lógica orçamentária lastreada na ideia das finanças funcionais (Lerner, 1955), um contraponto à ideia das finanças saudáveis que embasa o pensamento de austeridade e coloca os governos reféns de resultados fiscais. Nesta perspectiva, rejeitar-se-ia a ideia de equilibrar o orçamento governamental num ano ou qualquer outro período arbitrário para que o gasto público fosse orientado pelo nível do emprego, pela taxa de inflação e pelo bem-estar da população.

Entretanto, como isto não ocorre, há regras específicas para o financiamento de uma efetiva política agrária no Brasil. O Estatuto da Terra assegurou o financiamento da reforma agrária por meio da criação do Fundo Nacional da Reforma Agrária que garantia, entre outros recursos, a destinação específica de 3% (três por cento) da receita tributária da União. Este dispositivo acabou alterado pelo Decreto-Lei no 2.431/1988 que criou o Fundo Nacional da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – Funmirad, destinado a fornecer os meios necessários para o financiamento da reforma agrária e dos órgãos incumbidos da sua execução. Entre as fontes de financiamento do Funmirad estavam o Fundo de Investimento Social (Finsocial) administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujos recursos não chegam para as políticas de Reforma Agrária.

O Decreto-Lei no 1.146, de 1970, vincula ao INCRA receitas que, de acordo com exposições públicas da presidência da autarquia antes do *impeachment*, superavam o valor de R\$ 1,2 bilhão, recursos estes que nos últimos anos não foram destinados para as atividades-fins do INCRA. Uma atualização dos valores da Taxa de Serviços Cadastrais, de que trata o art. 5º do Decreto-Lei no 57, de 18 de novembro de 1966, com as alterações do art. 2º da Lei no 6.746, de 10 de dezembro de 1979, e do Decreto-Lei no 1.989, de 28 de dezembro de 1982, pode garantir um incremento de R\$ 500 milhões anuais ao orçamento do INCRA.

Outra forma de incrementar o orçamento da reforma agrária seria uma eventual parceria do INCRA com a Receita Federal na fiscalização do Imposto Territorial Rural, que poderia elevar a arrecadação desse tributo, de acordo com o Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários, de cerca de R\$ 850 milhões para cerca de R\$ 8,3 bilhões. Se 10% desses recursos fossem destinados ao INCRA, já haveria um aumento orçamentário de mais de R\$ 800 milhões (Sindicato Nacional dos Peritos Federais Agrários, 2015).

Em que pese a possibilidade de extinção dos fundos públicos se aprovada a PEC nº 187, a transformação do Funmirad, um fundo contábil, em um Fundo Nacional de Desenvolvi-

mento Agrário (FNDA) como um fundo especial contábil de natureza financeira, vinculado ao INCRA, poderia assegurar uma relativa autonomia da autarquia em relação ao orçamento da União, livrando-a dos constrangimentos impostos pela Emenda Constitucional nº 95 e os sucessivos ajustes fiscais que todos os últimos governos fizeram. Tal fundo poderia ser turbinado pelo uso das áreas preservadas em assentamentos no mercado de cotas de reserva ambiental e crédito de carbono.

Com o financiamento público assegurado, é possível construir uma nova agenda que tenha como objetivo o modelo integrado de agricultura sustentável, ancorado na reforma agrária, na transição agroecológica, na biotecnologia e na incorporação de inovações advindas da chamada Indústria 4.0. A segurança alimentar combinada com mudanças de valores e consumo nos centros urbanos coloca desafios singulares para a agricultura familiar e para o agronegócio patronal. Se a primeira deve buscar maior acesso a tecnologias, a segunda deve transitar de forma definitiva para uma produção sustentável. Se não for capaz de responder a esses desafios, a agricultura não cumprirá seu papel no desenvolvimento brasileiro e este estará definitivamente comprometido.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS INICIAIS

- ALTIERI, MIGUEL A e NICHOLLS, CLARA INÉS. **La Agroecología en tiempos del COVID-19**. Centro Latinoamericano de Investigaciones Agroecológicas (C E L I A), 2020.
- ASSAD, E.; PINTO, H. S.; ZULLO JUNIOR, J.; MARIN, F. Mudanças climáticas e agricultura: Uma abordagem agroclimatológica. In: GUEDES, I. M. R. **Mudanças Climáticas Globais e a Produção de Hortaliças**. Brasília: Embrapa Hortaliças 2009. Disponível em <https://www.researchgate.net/profile/Italo_Guedes/publication/235219654_Mudancas_Climaticas_Globais_e_a_Producao_de_Hortalicas/links/5c0146d692851c63cab10cc5/Mudancas-Climaticas-Globais-e-a-Producao-de-Hortalicas.pdf#page=13>. Acesso em 11. ago. 2020.
- BANCO DO BRASIL. Diretoria de Agronegócios. Evolução histórica do crédito rural. **Revista de Política Agrícola**, Ano 13, n. 4, 2004. p. 10-17.
- BAUDRON, Frédéric; LIÉGEOIS, Florian. Fixing our global agricultural system to prevent the next COVID-19. **Outlook on Agriculture**, 2020. Disponível em <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0030727020931122>>. Acesso em 10 out. 2020.
- BINSWANGER, H. P. A Microeconomic Approach to Induced Innovation. **Economic Journal**, n. 84, v. 336, p. 940-58, 1974.
- BINSWANGER, H. P.; DEININGER, K. Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries. **Journal of Economic Literature**, v. 35, n. 4, p. 1958- 2005, 1997. Disponível em: https://econpapers.repec.org/article/aeajelit/v_3a35_3ay_3a1997_3ai_3a4_3ap_3a1958-2005.htm. Acesso em: 10 out. 2020.
- 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**. Amsterdam: Elsevier, 1995. v. 3.
- 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.; MCINTIRE, J. Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Land Abundant Tropical Agriculture. **Economic Development and Cultural Change**, n. 36 v. 1, p. 73-99, 1987.

- BINSWANGER, H. P.; ROSENZWEIG, M. R. Behavioral and Material Determinants of Production Relations in Agriculture. **Journal of Development Studies**, n. 22 v. 3, p. 503-39, 1986.
- BOUSSARD, J. M. **Économie de l'Agriculture**. Paris: Economica, 1987.
- BRASIL. Decreto nº. 242 de 25 de outubro de 1991. Dispõe sobre a transferência de bens, haveres e contencioso judicial da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER, em liquidação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 out. 1991.p. 237-39. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d242.htm. Acesso em: 12 mar. 2019.
- BRASIL. Decreto nº. 91.766, de 10 de outubro de 1985. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 out. 1985. p. 14903. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91766.html. Acesso em: 12 mar. 2019.
- BRASIL. Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Estatuto da terra. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, suplemento, Brasília, DF, 30 nov. 1964. p. 49. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRASIL. Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Lei da Reforma Bancária. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, suplemento, Brasília, DF, 31 dez. 1964. p. 28. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4595.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRASIL. Lei nº. 4.829, de 5 de novembro de 1965. Institucionaliza o crédito rural. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 07 dez. 1965. p. 12497. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4829.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.
- BRITTON, D.K.; HILL, B. **Size and Efficiency in Farming**. London: Saxon House, 1975.
- CASTILHO, A. L. **Partido da terra**: como os políticos conquistam o território brasileiro. São Paulo: Contexto, 2012.
- CHAYANOV, A. **The Theory of Peasant Economy**. Wisconsin: Paper back edition, 1986.
- COELHO, A. M. **Agricultura de precisão**: manejo da variabilidade espacial e temporal dos solos e culturas. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2005.
- DELFIN NETTO, A. **Agricultura e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo, Estudo ANPES, n. 5, 1969.
- DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 157-172, set./dez. 2001.
- DELGADO, G. C. **Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio**: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- FAO. **The State of the world 2020**. Disponível em <<http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- FERRANTE, V. L. S. B. O estatuto do trabalhador rural e o Funrural: ideologia e realidade. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, p. 189-202, 1976. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1490/1194>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- FRENTE PARLAMENTAR AGROPECUÁRIA. **Todos os membros**. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes/>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- FUGLIE, K. O.; WANG, S. L.; BAL, V. E. **Productivity growth in agriculture**: an international perspective. Oxfordshire: CABI, 2012.

- FURTADO, C. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- GANDHI, A.; KUMAR, C.; SAHA, P. et al. **India Human Development Report 2011**. Nova Delhi: Oxford University Press; 2011.
- GORNALL, J.; BETTS, R.; BURKE, E.; CLARK, R.; CAMP, J.; WILLET, K.; WILTSHIRE, A. et al. Implications of climate change for agricultural productivity in the early twenty-first century. **Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences**, v. 365, n. 1554, p. 2973-2989, 2010.
- GUANZIROLI, C. E. Agrarian Reform in a globalized economy: the case of Brazil. **Land Reform Land Settlement And Cooperatives**, FAO ONU, Roma, Itália, v. 1998, n. 1, p. 37-54, 1998.
- HENRY, R. Innovations in Agriculture and Food Supply in Response to the COVID-19 Pandemic. **Molecular plant**, v. 13, n. 8, p. 1095-1097, 2020.
- 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>. Acesso em 5 jul. 2014.
- IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- IBGE. **Censo Agropecuário 2006**: Resultados Preliminares. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 14 maio 2013.
- IBGE. **Censo Agropecuário de 2017**: Resultados Preliminares. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017/resultados-preliminares.html>. Acesso em: 25 ago. 2018.
- IBGE. **Censo Agropecuário de 2017**: Resultados definitivos. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuaria.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 20 ago. 2020.
- IBGE. **Coordenação de Geografia**. Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2019.
- IBGE. **Pesquisa Agrícola Municipal**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 out. 2020.
- IPCC - Intergovernmental Panel On Climate Change. **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability**. Field, C. et al. (Eds.) Genebra, Suíça: IPCC, 2014.
- INCRA. **O Brasil desconcentrando terras**: índice de Gini. Brasília: INCRA, 2001. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Indice%20de%20Gini%20-%20O%20Brasil%20Desconcentrando%20Terras.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.
- INCRA. **História da Reforma Agrária**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/reformaagrariahistoria>. Acesso em: 12 mar. 2019.
- INCRA. Números da Reforma Agrária. Disponível em < <http://www.incra.gov.br/pt/n%C3%BAmeros-da-reforma-agr%C3%A1ria.html>>. Acesso em 01 jul. 2020.
- KAUTSKY, K. **A questão agrária**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- KASTNER, T; RIVAS, M. J. I; KOCH, W; NONHEBEL, S. Global changes in diets and the consequences for land requirements for food. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 109, p. 6868-6872, 2012.
- KHETAN, A. K. COVID-19: Why Declining Biodiversity Puts Us at Greater Risk for Emerging Infectious Diseases, and What We Can Do. **Journal of General Internal Medicine**, v. 35, n. 9, p. 2746-2747, 2020.
- LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Editora Schwarcz, 2012.

- 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).
- LERNER, A. P. **Functional finance and the federal debt**. Homewood: Richard D. Irwin, 1955. Disponível em: <http://public.econ.duke.edu/~kdh9/Courses/Graduate%20Macro%20History/Readings-1/Lerner%20Functional%20Finance.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017
- MACHADO, S. **O capital comunitário e a PPC: a participação pública, privada e comunitária na construção da economia local**. 2010. 146 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal, Rio Branco, 2010.
- 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: livro 1, o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MATTOS, L. Desestruturação e mudanças de concepção das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (org.). **Economia Para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**. São Paulo: Editora Autonomia Literária, 2018. p. 242-262.
- MELLOR, J. W.; JOHNSTON, B. F. The role of agriculture in economic development. **The American Economic Review**, v. 51, n. 4, p. 566-593, set. 1961.
- NABUCO, J. **O abolicionismo**. Rio de Janeiro: Vozes, 1988.
- 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.
- NAÇÕES UNIDAS. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. 2020. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 30 ago. 2020.
- NELSON, Gerald C. et al. Climate change effects on agriculture: Economic responses to biophysical shocks. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 111, n. 9, p. 3274-3279, 2014.
- NORONHA, G. S. A questão agrária, a Emenda Constitucional nº 95 e possíveis alternativas. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. 1ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, v. 1, p. 263-280.
- NORONHA, G. S. A questão agrária, o papel da agricultura no desenvolvimento e o Brasil. In: Gimene, M. (org). **Por uma economia política criativa e inclusiva**. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2020. p. 197-228.
- NORONHA, G. S.; FALCON, M. L. O. A disputa entre modelos para o campo: apontamentos sobre a questão agrária no Brasil em busca de um novo paradigma. In: **Saúde em Debate**, v. 42, p. 183-198, 2018.
- NUNES, E. M. et al. Políticas Agrárias e Agrícolas no Contexto do Desenvolvimento do Nordeste: evolução, desafios e perspectivas. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 43, p. 89-124, 2014.
- OCTAVIANO, C. Muito além da tecnologia: os impactos da Revolução Verde. **ComCiência**, n. 120, p. 0-0, 2010.
- OLESEN, J. E.; BINDI, M. Consequences of climate change for European agricultural productivity, land use and policy. **European journal of agronomy**, v. 16, n. 4, p. 239-262, 2002.
- OXFAM. **O Vírus da Fome: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto**. 2020. Disponível em <<https://d2v21prk53tg5m.cloudfront.net/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Virus-da-Fome-embargado-FINAL-1.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2020.

- PADUA, J. A. O Desconhecido Pensamento Ambiental Brasileiro. Entrevista com José Augusto Pádua. **Ecologia e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, ano 10, v. 98, p. 5-8, 2001.
- PADULA, R.; NORONHA, G. S.; MITIDIERI, T. L. Complexo Econômico-Industrial da Saúde, Segurança e Autonomia Estratégica: a inserção do Brasil no mundo. In: GADELHA, C. A. G.; GADELHA, P.; NORONHA, J. C.; PEREIRA, T. R. (org.). **Brasil Saúde Amanhã: complexo econômico-industrial da saúde**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016. p. 173-227.
- PAULO VI, Papa. **Constituição Pastoral Gaudium et Spes**. 07 dez. De 1965 Disponível em < http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_po.html>. Acesso em 01 st. 2020
- PAULO VI, Papa. Carta Encíclica. **Populorum Progressio**. (Sobre o desenvolvimento dos povos). 26 de mar. de 1967. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html. Acesso em: 10 out. 2017.
- PRADO JUNIOR, C. **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- RANGEL, I. **Obras reunidas**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012. v. 2.
- RICARDO, D. Ensaio acerca da influência de um baixo preço do cereal sobre os lucros do capital. In: NAPOLEONI, C. **Smith, Ricardo e Marx: considerações sobre a história do pensamento econômico**. Rio de Janeiro, Graal, 1978.
- ROSTOW, W. W. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista**. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1978.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVEIRA, J. M. F. J. Inovação Tecnológica na Agricultura, o Papel da Biotecnologia Agrícola e a Emergência de Mercados Regulados. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (org.). **A Agricultura Brasileira: Desempenho, Desafios e Perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_agriculturabrasileira.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.
- SINDICATO DOS PERITOS FEDERAIS AGRÁRIOS. Apresentação do SindPFA à direção do INCRA em 26 jun. 2015. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/SindPFA/apresentao-sindpfadireo-do-incra-em-2662015>. Acesso em: 21 out. 2017.
- SMITH, R. The world's biggest economies in 2018. **World Economic Forum**, 2018. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2018/04/the-worlds-biggesteconomies-in-2018>. Acesso em: 30 mar. 2019.
- SUDHIR, A.; SEN, A. **Sustainable Human development: concept and priorities**. Nova Iorque: UNDP, 1994.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ministro suspende ato do TCU que restringiu política pública de reforma agrária**. 11 set. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=355270>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- THE LANCET, Comissão. **A Sindemia Global da Obesidade, Desnutrição e Mudanças Climáticas**. (relatório). 2019. Disponível e < https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2019/08/idec-the_lancet-sumario_executivo-baixa.pdf >. Acesso em 10 ago. 2020.
- UNITED NATIONS. Goal 12: Ensure sustainable consumption and production patterns. **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.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. **U.S. and World Population Clock**. Disponível em: <https://www.census.gov/popclock/world>. Acesso em: 30 mar. 2019.

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

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

VIEIRA FILHO, J. E. R. Trajetória tecnológica e aprendizado no setor agropecuário. *In*: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (org.). **A Agricultura Brasileira: Desempenho, Desafios e Perspectivas**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/Livro_agriculturabrasileira.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

WORLD ATLAS. **The Largest Countries in the World**. [2019]. Disponível em: <https://www.worldatlas.com/articles/the-largest-countries-in-the-world-the-biggest-nations-as-determined-by-total-land-area.html>. Acesso em: 30 mar. 2019.

WORLD WATCH INSTITUTE. **The State of the world 2011: Innovations that nourish the planet**. Washington: World watch Institute, 2012. Disponível em: <http://www.worldwatch.org/node/810>. Acesso em: 03 fev. 2017.