CADERNOS CEBRAP
SUSTENTABILIDADE
Working Papers

Agricultura familiar e desafios das mudanças climáticas – notas para uma agenda de transição justa e sustentável

ARILSON FAVARETO

Vol.5 – N.1 ▪ março 2025
ISSN 2764-1937

CEBRAP
Sustentabilidade

Agricultura familiar e desafios das mudanças climáticas – notas para uma agenda de transição justa e sustentável

Arilson Favareto

Professor Titular da Cátedra Josué de Castro – USP e do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território – UFABC

Pesquisador e Diretor Científico do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP

Email: arilson.favareto@ufabc.edu.br. Instagram: @a.favareto

SEMINÁRIO INTERNACIONAL

AGRICULTURA FAMILIAR: DESAFIOS E PERSPECTIVAS 10 ANOS APÓS O ANO INTERNACIONAL DA AGRICULTURA FAMILIAR 2014

CENTRO CULTURAL DA UFRGS, PORTO ALEGRE, BRASIL.
MARÇO 2025.

Introdução –
as questões postas pelos organizadores do Seminário e o sentido geral dessas notas

As páginas a seguir trazem as notas que serviram de base à exposição feita pelo autor durante o Seminário Internacional "Agricultura familiar – desafios e perspectivas, 10 anos após o Ano Internacional da Agricultura Familiar, 2014". Por essa razão, o texto tem um tom coloquial e não são utilizadas citações bibliográficas formais.

Três foram as perguntas postas pelos organizadores do seminário e orientaram a exposição:

- Em um cenário de vulnerabilidade marcado por migrações climáticas, até que ponto as formas sociais de produção familiar, comunitária, cooperativa contribuem para a resiliência e adaptação às mudanças climáticas?

- Que tipo de práticas e inovações fortalecem a capacidade de adaptação ou mitigação dos sistemas de agricultura familiar em diferentes contextos e territórios?

- Quais políticas e instrumentos são relevantes em termos de apoio aos processos de adaptação e mitigação da agricultura familiar frente às mudanças climáticas?

Quatro ideias

A exposição está estruturada sob a forma de quatro afirmações que traduzem, ainda que de maneira um tanto esquemática, o que considero ser as mensagens principais que eu poderia compartilhar em diálogo (e, portanto, não exatamente como resposta) às perguntas feitas pela mesa.

Elas estão orientadas pela experiência brasileira, mas talvez algumas dessas ideias façam sentido também para o debate regional e global sobre mudanças climáticas e sobre os caminhos da transição no sistema agroalimentar.

Primeira afirmação, sobre a governança global

O biênio 2024/2025 forma um contexto singular para ampliar as ambições do debate público sobre clima e transições alimentares. Nele, os riscos são tão grandes ou maiores que as oportunidades. É possível (e necessário) tirar mais proveito desse contexto.

No momento em que se realiza esse seminário nos encontrarmos exatamente no meio da Década da Agricultura Familiar. Ao longo de 2024 o Brasil exerceu a

presidência do G20. Em 2024 o país assumiu também a condução do BRICS. E neste ano ocorre em Belém a COP30.
Essa conjunção é promissora porque, exceção feita ao período que vai de 2015 até o final do governo Bolsonaro, o Brasil tem tido posições relativamente avançadas nessas arenas quando se trata da questão ambiental. A isso se soma o fato de que em 2025 se completam dez anos do Acordo de Paris. O balanço não é positivo. Já vivemos sob 1,5 graus de aquecimento global e as projeções apontam uma projeção de 3 a 4 graus ao longo deste século, o que é simplesmente catastrófico, para as pessoas, para as economias e para a natureza. Há urgência na opinião pública por metas e compromissos mais ambiciosos, apesar de percalços muito significativos como a eleição de Trump e seu ataque ao multilateralismo.

Dois setores são estratégicos para isso: a transição energética e a transição alimentar. Na escala global, a questão central é diminuir progressivamente o uso de fontes fósseis de energia. Mas o sistema agroalimentar também tem um peso importante nas emissões de gases estufa, próximo a um terço do total. No Brasil a participação das formas como se produz e consome alimentos é ainda maior, chegando a três quartos das emissões, quando considerados efeitos diretos e indiretos dessas atividades.

A posição do Brasil até aqui tem sido ambígua sobre os dois temas. E isso não é um problema somente do atual governo.

Sobre a transição energética basta lembrar que, apesar do discurso de que o país tem uma “matriz limpa”, o aumento da produção de petróleo vem sendo uma prioridade. No âmbito das energias renováveis, boa parte do potencial hidrelétrico inexplorado está na Amazônia e demandaria grandes obras de infraestrutura; em biocombustíveis as matérias primas que servem de base à produção de óleos vêm de monoculturas agrícolas (cana-de-açúcar, milho, soja), boa parte feitas em grandes propriedades; e a oferta de energia eólica, em acelerada expansão vem afetando negativamente pequenos agricultores do Semiárido nordestino.

Todos sabemos que o Ministério do Meio Ambiente tem posições críticas sobre muitos destes temas. Mas também sabemos que essas posições críticas muitas vezes são atacadas por outros ministérios, mais entusiastas destas tecnologias e que são responsáveis por esse tipo de investimentos.

No caso da agenda alimentar, o setor agropecuário sequer era mencionado entre os principais vetores associados aos compromissos brasileiros de redução de emissões. O foco está na redução do desmatamento. Muitas vezes discursos oficiais afirmam que a agricultura brasileira já é sustentável, porque utiliza práticas associadas à conservação como o plantio direto. Ou porque o desmatamento ilegal restaria concentrado em um grupo pequeno de produtores. No caso do Plano de Transformação Ecológica – que pretende ser o articulador de ações para um desenvolvimento sustentável -, é revelador que a versão original tampouco incluía a agropecuária entre seus eixos principais, agregada apenas posteriormente.

Em mais um indício de ambiguidade, ao mesmo tempo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Desenvolvimento Social implementam um conjunto de programas inovadores, ainda que muitos deles com poucos recursos ou baixa cobertura.

No setor privado, muito do que é apresentado como alternativa em resposta à agenda climática pode agravar, em vez de diminuir as desigualdades. Porque tem havido uma crescente separação entre essas duas agendas.

Um exemplo é o debate em torno das proteínas artificiais, que vem ganhando enorme espaço, mas sob um modelo de negócios totalmente convencional e controlado por grandes corporações. Outro é a mobilização de enormes fundos para recuperação de áreas degradadas, manejado exclusivamente por grandes investidores e com impactos sobre preços das terras em áreas onde vivem comunidades tradicionais. Tudo isso favorece a concentração da propriedade e da renda.

Há, portanto, muitas oportunidades, mas também riscos quanto ao tratamento da agenda da transição alimentar.

Na COP28, em Dubai, os avanços foram milimétricos. A Declaração sobre sistemas agroalimentares foi saudada por dar visibilidade inédita ao tema e por demandar que as Contribuições Nacionalmente Determinadas dos países explicitassem o vínculo com sistemas alimentares. Isso apenas abriu uma porta para que se cobrem compromissos mais explícitos. Nada foi mencionado sobre metas, ações efetivas ou sobre a importância de se reverter a monotonia que marca os sistemas alimentares e o consumo de alimentos ultraprocessados. É preciso muito mais.

No G20 foi lançada a Aliança Global contra a Fome. Seus resultados ainda são incertos. Mas é relevante constatar que a iniciativa veio acompanhada de uma narrativa que vincula a diminuição da fome com uma agenda mais ampla sobre alimentação saudável e sustentável.

O grande desafio é alçar o debate sobre a transição alimentar aos mesmos termos em que são feitas as cobranças de compromissos na transição energética. Assim como se reivindica um *phase out* dos combustíveis fósseis, com metas e prazos para sua substituição, é necessário reivindicar compromissos com um *phase down* (ou uma *transition away*) do modelo convencional de organização dos sistemas alimentares – com metas e prazos, por exemplo, para recuperação da saúde dos solos, para redução do uso de antibióticos na criação animal, para o uso de fertilizantes químicos - e a definição de uma rota para alcançar essa transição em um intervalo determinado, de duas ou três décadas. Isso representaria uma mudança significativa nos termos em que ocorrem as discussões sobre o tema dentro e fora do Brasil.

A COP30 irá nessa direção? Ou é mais provável que haja uma concentração de esforços em temas nos quais o Brasil tem mais a mostrar, como é o caso da redução do desmatamento ilegal e da bioeconomia, mais especificamente biocombustíveis? Por que é difícil aproveitar melhor esse contexto?

Segunda afirmação, sobre o debate público –

Os termos atuais do debate público sobre transições alimentares no Brasil parecem combinar, de um lado, a manutenção de investimentos e incentivos que reforçam o modelo convencional de produção e consumo alimentar, e de outro lado, esforços que favorecem a proliferação de um vasto conjunto de ricas e inovadoras experiências orientadas pela ideia de uma alimentação saudável.

O problema é que a soma desses dois vetores tem gerado um jogo de soma zero (ou negativa). E isso não se explica apenas pela força dos atores dominantes.

Nessa afirmação há uma boa notícia. Não se trata de saber se vai ou não haver uma transição. Ela já existe e está em pleno curso. Nunca tivemos tantas experiências de produção agroecológica. É inédita a repercussão sobre os benefícios de uma alimentação saudável. Tem sido crescentes os alertas sobre as interdependências entre o padrão de uso da terra pelo setor agropecuário e seus efeitos sobre a biodiversidade e o clima. Mesmo no setor empresarial é crescente a incorporação (ainda que com muitos limites e ambiguidades) de práticas que dialogam com a conservação e a regeneração ambiental. A expansão no uso de bioinsumos (como mostram as pesquisas de Frederic Gourlet) é um bom exemplo. Na pecuária também há iniciativas interessantes de intensificação moderada com diversificação (como se pode observar no artigo recém publicado na revista da Sober e que tem entre os autores Ricardo Abramovay e Alessandra Matte). O mesmo vale para as cadeias curtas (como mostra a pesquisa sobre emissões de gases estufa publicada por Marcio Gazzola e Marcelo Conterato no Le Monde Diplomatique Brasil). No plano governamental há iniciativas relevantes na Conab, no Ministério do Desenvolvimento Social, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Ministério do Meio Ambiente.

A má notícia é que, apesar de tudo isso e de efeitos positivos localizados de várias dessas experiências, quando se olha para os efeitos agregados da forma de funcionamento dos sistemas alimentares contemporâneos, os indicadores pioram, porque elas não são suficientes para fazer frente aos efeitos negativos das práticas convencionais. Continua havendo acelerada erosão da biodiversidade, aumento da fome, da obesidade e de doenças não transmissíveis associadas ao padrão de consumo alimentar, eliminação de postos de trabalho no mundo rural, continuidade do desmatamento, ainda que em ritmo mais lento.

O balanço é: seguido o sentido atual das mudanças, em muito longo prazo vamos ter uma transição para uma economia de baixo carbono, mas ela não será justa, nem sustentável, porque vem sendo muito lenta, ambígua e, por isso, incapaz de

favorecer a contenção do aquecimento global e uma ampliação das oportunidades dos segmentos mais vulneráveis em participarem deste processo.

Parte desse balanço negativo se explica por assimetrias de poder. É claro que, ao mesmo tempo em que investem em tecnologias e prospecção de mercados orientados pela ideia de sustentabilidade, grandes corporações seguem praticando e disseminando o modelo convencional de produção e consumo alimentar. São as soluções de tipo "e", e não de tipo "ou" – as que adotam novas tecnologias e buscam novos mercados, sem abandonar velhas práticas. E é igualmente verdade que em muitos casos atuam sistematicamente para bloquear avanços mais consistentes que poderiam significar a diminuição da participação de ultraprocessados e a alteração dos termos em que ocorre a produção de matérias primas – os ataques se setores da indústria de alimentos a soluções como o Guia Alimentar é exemplo disso.

Mas seria preciso reconhecer igualmente que algo também vai mal do lado das forças sociais que contestam o modelo convencional.

O rico conjunto de experiências inovadoras alinhadas com a ideia de uma transição inclusiva e sustentável e de uma alimentação saudável é bastante variado em seu alcance e ambições. Há, por certo, iniciativas que logram incidir no que a literatura sobre sistemas complexos chama de "pontos de alavancagem", atingindo estrategicamente variáveis sensíveis e com repercussão sobre vários domínios dos sistemas alimentares: esse é o caso da rotulagem de alimentos ou dos guias alimentares. Há outras, no entanto, que têm se limitado a viabilizar arranjos localizados ou a reivindicar programas temáticos, sem dúvida alguma extremamente importantes para o público-alvo direto dessas iniciativas, mas insuficientes para poder rivalizar com os termos gerais de organização do sistema alimentar: esse é o caso de programas direcionados para a agricultura familiar ou a disseminação de experiências locais de produção, distribuição e consumo de produtos agroecológicos.

Dito de outra forma, há uma retórica sistêmica e baseada no diagnóstico das interdependências que estruturam o conjunto do sistema agroalimentar nessas experimentações, mas não há, em boa parte dos atores desse campo de contestação, uma prática sistêmica de contraposição. Diferente disso, boa parte das pautas e agendas de reivindicações reforça a expressiva fragmentação de iniciativas e de esforços para uma transição alimentar saudável e sustentável.

É certo que o futuro imediato pressupõe a coexistência de diferentes formas de produção, mas também é correto imaginar que uma transição assim só ocorrerá se forem alteradas as condições gerais de funcionamento dos sistemas agroalimentares e da inércia institucional que garante seus termos atuais – e entre esses termos, está uma concepção dualista, que precisará ser superada. Em que termos, então, pensar o futuro?

Terceira afirmação, sobre agricultura familiar

A distinção entre agricultura familiar e agricultura patronal segue fazendo sentido, mas ela passou a ser insuficiente para estruturar políticas de adaptação climática e de transição no sistema agroalimentar

A razão por detrás dessa afirmação é muito simples. Por exemplo, sob o ângulo social, e sobretudo em um contexto em que desigualdades é um tema fundamental para uma agenda de transição justa, faz, sim, diferença se produzir 10 mil hectares de soja em uma única propriedade ou em 100 propriedades de produtores familiares, porque obviamente a distribuição dessa riqueza é maior no segundo caso. Mas também é inegável que o principal segmento da agricultura familiar beneficiado por políticas públicas como o Pronaf atualmente se apoia em práticas que, na maior parte das vezes, reproduz o modelo convencional e seus impactos ambientais – isso pode ser observado no alto número de contratos do Pronaf destinados para a pecuária e a produção de soja convencionais.

A taxonomia que temos disponível e que hoje organiza as políticas públicas no Brasil foi formulada trinta anos atrás, num momento em que a preocupação central era eficiência nos gastos públicos e criação de empregos – a agenda dos anos 1990, em um contexto de liberalização e desemprego estrutural. Hoje a agenda mudou e isso precisa se refletir em novas formas de classificação. A proposta em discussão da taxonomia do setor agropecuário no âmbito do Plano de Transformação Ecológica abre uma excelente oportunidade para isso, embora a versão preliminar, aberta nesse momento para consulta pública, fique muito longe do desejado.

Não se trata, é preciso deixar bem claro, de afirmar que teria se tornado inócua a distinção entre estabelecimentos familiares e patronais. Nem tampouco se trata de dizer que a agricultura familiar é irrelevante para a transição desejada para o sistema agroalimentar; bem ao contrário. Trata-se, isso sim, de dizer que é preciso traduzir em formas de classificação dos estabelecimentos agropecuários, aquilo que duas décadas atrás chamávamos de multifuncionalidade.

Políticas diferenciadas para diferentes públicos segue sendo algo pertinente. Mas será insuficiente reivindicar apenas mais recursos e melhores programas para a agricultura familiar. Se isso acontecer, continuará havendo o jogo de soma zero (ou negativa) já mencionado. Por isso, a esse respeito, o desafio é duplo. É preciso melhorar as formas de classificação dos estabelecimentos, aperfeiçoando os critérios de tipificação hoje existentes. E é preciso uma estratégia de transição do sistema agroalimentar em seu conjunto, com condicionalidades, metas e incentivos à mudança no padrão produtivo capazes de afetar o conjunto dos estabelecimentos agropecuários, tanto no grupo dos estabelecimentos familiares como no grupo dos estabelecimentos patronais.

Quarta afirmação, sobre políticas públicas

No âmbito das políticas públicas a inércia institucional deve continuar favorecendo essa fragmentação das políticas e programas e, com isso, levará muito tempo ainda para que se tenha uma verdadeira estratégia de transição agroalimentar que se possa chamar de inclusiva e sustentável.

Há duas formas de reagir a isso: manter a ênfase na reivindicação por inovações incrementais e na experimentação, com os efeitos já conhecidos; ou combinar esses aspectos com uma maior ênfase em transformações institucionais

No Brasil, nada menos do que 19 ministérios têm em suas atribuições temas relacionados com agropecuária e segurança alimentar e nutricional. Nesse conjunto, três iniciativas são mais relevantes pelo seu potencial de alterar estruturas do sistema agroalimentar: o Plano Safra, o Plano de Transformação Ecológica, e o Plano Clima. Junto deles há uma enormidade de programas, boa parte deles pequenos e de impacto muito localizado.

No caso do Plano Safra, a própria estrutura é um sintoma da fragmentação: há um Plano Safra, e um Plano Safra para a Agricultura Familiar. No caso do Plano de Transformação Ecológica, não há mecanismos de coordenação com ministérios setoriais previstos, apenas a expectativa de que a taxonomia possa ser utilizada por outras áreas de governo para orientar seus investimentos. E no Plano Clima, a lógica de construção dos planos setoriais não tem levado a um esforço de coordenação entre áreas como o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Agricultura, o Ministério do Desenvolvimento Social. Não há uma estratégia de transição agroalimentar orientando o tratamento do tema neste conjunto de instrumentos.

A produção da Cátedra Josué de Castro da USP – e a recente aprovação preliminar da criação de um INCT sobre este tema - tem se apoiado na ideia de que uma estratégia de transição precisa superar o que meu colega Ricardo Abramovay vem chamando de tríplice monotonia que marca o sistema agroalimentar contemporâneo – a monotonia das lavouras, em grande medida dedicadas a produzir insumos para a alimentação animal (40% dos grãos produzidos no mundo são destinados à alimentação animal), com elevado e ineficiente uso de insumos químicos (o uso de fertilizantes nitrogenados cresceu 9 vezes, o de pesticidas 5 vezes, e a produtividade total dos fatores vem caindo ao longo das últimas décadas); a monotonia da pecuária, que converte áreas de florestas em pastagens, ou com a criação intensiva de pequenos animais submetidos a condições inaceitáveis e com alto uso de antibióticos; e a monotonia das dietas alimentares apoiadas em consumo de ultraprocessados, cujos danos para a saúde humana são conhecidos.

Essa é uma expressão que traduz de maneira clara o fato de que a simplificação das paisagens agropecuárias é a base sobre a qual repousa o sistema

agroalimentar contemporâneo. Diversificação aqui é, portanto, uma palavra-chave para romper essa tripla monotonia. E é claro que a agricultura familiar tem muito a oferecer em uma agenda assim.

Há, ao menos quatro grandes desafios para se pensar em estratégias mais efetivas de adaptação:

i) Primeiro, há muito o que pode ser feito melhorando programas (outros painéis nesse evento trouxeram ideias a esse respeito), por isso me concentro aqui na dimensão macro contextual.

ii) O segundo desafio é ir além do "programismo", com o lançamento sucessivo de pequenas iniciativas. Seria desejável pactuar maior convergência e progressividade em metas de transição nos grandes programas já existentes – para recuperação de solos, da biodiversidade, para redução de uso de antibióticos e outros insumos químicos.

iii) O terceiro é aproximar mais as políticas públicas do riquíssimo universo de experimentação que está produzindo este fantástico arquipélago de inovações localizadas que hoje existe, disperso por todo o Brasil – uma das maneiras de fazer isso é estruturar ambientes locais de inovação e aprendizado conectando melhor o poder público, as universidades, as organizações sociais, os órgãos de assistência técnica e pesquisa em arranjos institucionais novos, similares àquilo que o setor empresarial consegue fazer em muitas de suas regiões produtoras – talvez recuperar, mas de forma renovada as políticas territoriais, como políticas territorializadas de adaptação e mitigação de mudanças climáticas.

iv) O quarto é político - O setor empresarial também deve boa parte de seu sucesso à capacidade de conectar a agenda produtiva com a agenda de reformas políticas estruturantes. A agricultura familiar e o ecossistema das organizações que atuam na agenda da alimentação saudável ainda não têm nada similar – há redes em funcionamento que podem ser uma boa base para isso (é o caso da REAF, da Rede de PP-AL, as redes de agroecologia, a rede de universidades e institutos federais de educação). Mas é preciso um esforço significativo de ampliação e de coordenação de agendas e de capacidade articulada de proposição voltada a mudanças institucionais gerais (e não só de programas para a agricultura familiar).

Sobre os caminhos futuros

Para terminar, um alerta. Nesse biênio 2024/2025 todos os países precisam apresentar seus planos com as metas/ambições e os respectivos meios de implementação em ao menos duas arenas de governança global do clima, aquelas relacionadas às Convenções das Nações Unidas sobre Biodiversidade e sobre Mudanças Climáticas. E vem avançando a ideia de elaborar as chamadas

Plataformas país para captar e orientar investimentos públicos e privados nas agendas de adaptação e mitigação. O setor empresarial está muito bem organizado para influenciar esses planos e para captar os gigantescos fundos para regeneração. E a agricultura familiar?

Dois caminhos se apresentam – dirigir esforços e energias para a melhoria incremental de programas sem dúvida importantes, mas periféricos perante a lógica geral de (re)organização do sistema agroalimentar; ou conectar melhor, em perspectiva multiescalar, esse rico (mas disperso e fragmentado) universo de inovações localizadas, com transformações institucionais e com esses marcos globais da agenda climática.

Até aqui se priorizou o primeiro caminho. Na virada do século tivemos décadas vitoriosas que levaram à maior visibilidade e reconhecimento da agricultura familiar. Os indicadores ambientais e sociais estão nos dizendo que esse tipo de agenda foi importante, é algo que precisa ser valorizado, mas está sendo insuficiente. Em um contexto de agravamento das mudanças climáticas e aumento das desigualdades, é preciso inaugurar uma nova etapa. O que está em curso é uma transição na forma de organização do sistema agroalimentar global, com transformações que são tão estruturais como aquelas associadas à emergência do padrão produtivista. A agenda da agricultura familiar precisa se reposicionar nessa mesma magnitude.

Políticas como o Pronaf, vários programas setoriais, ou a própria existência do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foram resultado de um grande investimento político e materializam reivindicações de décadas de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Justamente por isso, são muito carregadas de enorme significado e simbolismo. Não é simples para aqueles que trabalharam por sua criação, dizer agora que, como estão, são insuficientes. Mas reconhecer isso é condição necessária para que os interesses da agricultura familiar sejam atualizados e reposicionados na esfera pública, em um contexto bastante diferente daquele vivido na virada do século. Já se passaram três décadas. O mundo mudou. As políticas precisam mudar.

https://cebrapsustentabilidade.org