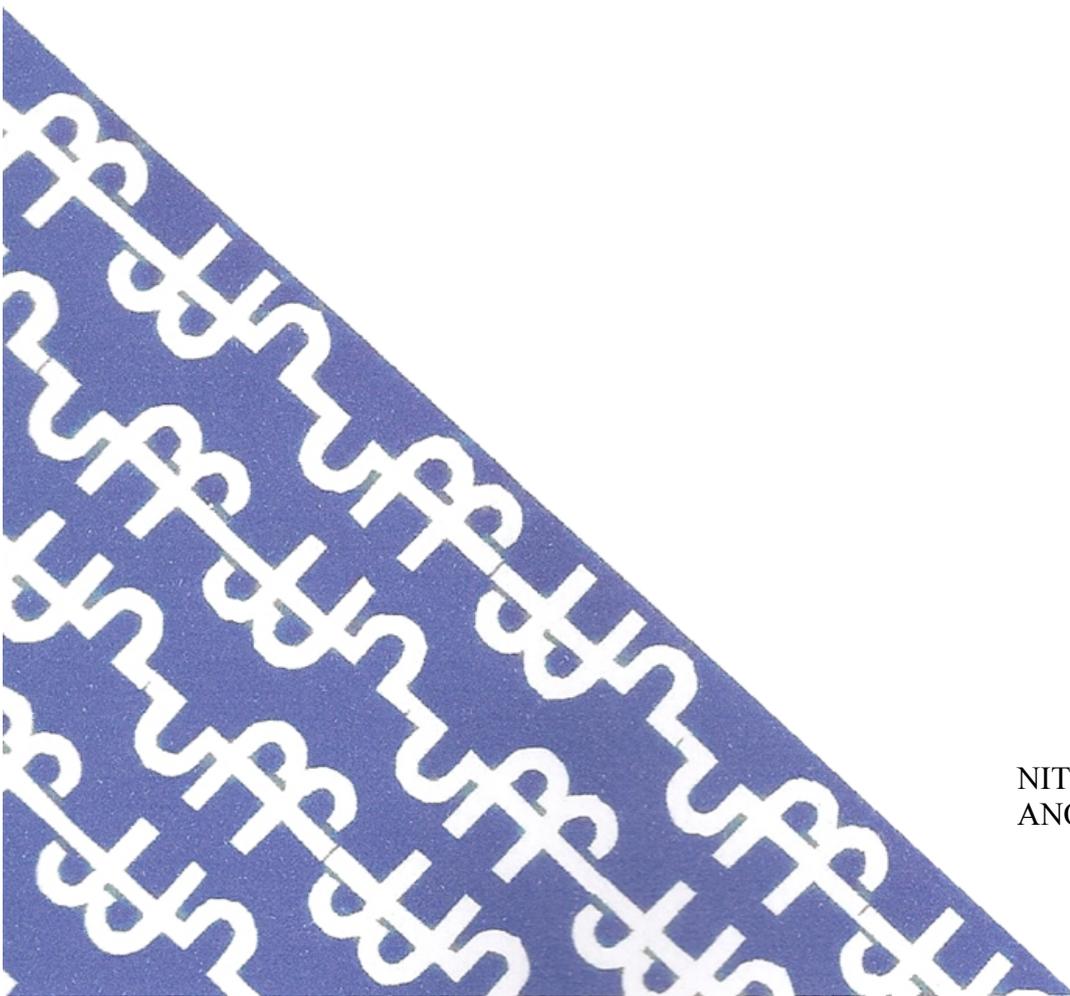


UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL DE NITERÓI
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

GUILHERME VALLADARES GIESTA

**AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS SOCIAIS: ANÁLISE DE
PROPOSTAS GOVERNAMENTAIS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E NO MUNICÍPIO DE NITERÓI, NOS
ÚLTIMOS CINCO ANOS**



NITERÓI, RJ
ANO 2021

GUILHERME VALLADARES GIESTA

**AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS SOCIAIS: ANÁLISE DE
PROPOSTAS GOVERNAMENTAIS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E NO MUNICÍPIO DE NITERÓI, NOS
ÚLTIMOS CINCO ANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social, da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais.

Linha de Pesquisa: Avaliação de Programas e Projetos Governamentais e Não Governamentais.

Orientadora: Professora Dr^a. Luciene Burlandy – Professora Associada da UFF

Niterói, RJ
2021

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

G455a Giesta, Guilherme Valladares
Agricultura Familiar e Políticas Sociais: Análise de propostas governamentais de apoio à Agricultura Familiar no Estado do Rio de Janeiro e no Município de Niterói, nos últimos cinco anos. / Guilherme Valladares Giesta ; Luciene Burlandy, orientadora. Niterói, 2020.
142 f.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2020.m.05693093794>

1. Agricultura Familiar. 2. Apoio à Agricultura Familiar. 3. Programas de Inclusão. 4. Análise Legislativa. 5. Produção intelectual. I. Burlandy, Luciene, orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de Serviço Social. III. Título.

CDD -

GUILHERME VALLADARES GIESTA

**AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS SOCIAIS: ANÁLISE DE
PROPOSTAS GOVERNAMENTAIS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E NO MUNICÍPIO DE NITERÓI, NOS
ÚLTIMOS CINCO ANOS**

Aprovado em 30 de novembro de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Luciene Burlandy - UFF
Orientadora

Prof^ª. Dr^ª. Patrícia Camacho - UFF

Prof^ª. Dr^ª. Vanessa Schotz - UFRJ

"Nós nos transformamos naquilo que praticamos com frequência. A perfeição, portanto, não é um ato isolado. É um hábito."

Aristóteles

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai William que, além de proporcionar-me a segurança e exemplo dignos da melhor figura paterna, é um grande amigo, sempre disposto a me auxiliar na conquista de cada sonho.

À minha mãe Cláudia, pela infinita boa vontade, carinho e atenção presente em todos os dias de minha vida.

Ao meu querido irmão, Gabriel, parte integrante desta dissertação, pois, além de outras ajudas, sempre me aconselhou durante a minha trajetória através de seu imenso conhecimento acadêmico.

A todos os meus amigos, entre estes, em especial, os companheiros de mestrado por compartilharem debates, críticas, angústias e elogios por todo esse caminho, especialmente Thiago Risso, Rosely Motta e Carmen Alvarenga.

A todos os professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Política Social da Escola de Serviço Social da UFF e ao CAPES.

À professora Luciene Burlandy, um grande referencial tanto em termos acadêmicos quanto pessoais, sempre disposta, paciente e acessível, agradeço a orientação.

A sempre atenciosa, presente e amiga professora Nívia Barros, agradeço a sua enorme boa vontade.

Por fim, a minha doce e amada esposa, Luciana Cairrão, agradeço pela infinita paciência, tolerância, carinhos, ombro amigo, por me ajudar a ser uma pessoa melhor e que, recentemente me presenteou com a maior dádiva que eu poderia receber na vida, o nosso amado filho Joaquim Cairrão Giesta, a quem também agradeço ter me ensinado o verdadeiro sentido da vida e de plenitude de amar pela sua mera existência em minha vida.

RESUMO

GIESTA, Guilherme Valladares. **AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS SOCIAIS: ANÁLISE DE PROPOSTAS GOVERNAMENTAIS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E NO MUNICÍPIO DE NITERÓI, NOS ÚLTIMOS CINCO ANOS.** Dissertação apresentada à Universidade Federal Fluminense como parte das exigências do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social para obtenção do título de Mestre: novembro de 2021. Orientadora: Luciene Burlandy

Ações de fortalecimento da agricultura familiar vêm integrando políticas públicas em diferentes países e no Brasil foram impulsionadas por meio de programas vinculados a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Diante da relevância dessas ações para a redução de desigualdades relacionadas aos sistemas alimentares, o estudo analisou as estratégias e propostas para apoio à agricultura familiar no Estado do Rio de Janeiro e no município de Niterói, por meio de medidas legislativas, nos últimos cinco anos, à luz dos princípios da PNSAN, especialmente na ótica da equidade. Os métodos incluíram: (1) mapeamento e análise documental de estratégias estaduais e municipais de fortalecimento da agricultura familiar oriundas de Leis e projetos de Lei; com destaque para ações propostas e critérios de inclusão e exclusão de agricultores; (2) levantamento bibliográfico de artigos científicos disponibilizados em bancos de dados de ciências sociais aplicada como o SciELO–Scientific Electronic, Library Online, LILACS; A pesquisa documental foi realizada com enfoque em legislações estaduais do ERJ, projetos de Lei municipais de Niterói, programas de governo, projetos governamentais, protocolos de intenções e documentos relacionados à política pública envolvendo, direta e indiretamente, a agricultura. Os resultados indicam que algumas medidas tem impacto potencial no desenvolvimento da agricultura familiar na região do ERJ e no município de Niterói, pois podem afetar os processos que contribuem para as desigualdades no contexto dos sistemas alimentares, dentre elas destacam-se: as legislações que incluem ações de apoio específico para mulheres que atuam na agricultura e também na pesca; as legislações que pressupõem que a agricultura urbana pode também afetar às relações de gênero ao contribuírem para a formação e o fortalecimento da inclusão de mulheres em suas atividades cotidianas; ações de apoio à agroecologia e à economia solidária no contexto de Niterói, que visam fortalecer a comercialização justa, a equidade social e de gênero, à democratização do alimento, à soberania e à SAN, a geração de renda e o desenvolvimento econômico norteados pelos princípios da economia solidária.

Palavras-chave: Agricultura Familiar, Apoio à Agricultura Familiar, Programas de Inclusão, Análise Legislativa, Política Social.

ABSTRACT

GIESTA, Guilherme Valladares. **FAMILY FARMING AND SOCIAL POLICIES: ANALYSIS OF GOVERNMENT PROPOSALS TO SUPPORT FAMILY FARMING IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO AND IN THE MUNICIPALITY OF NITERÓI, IN THE PAST FIVE YEARS.** Dissertation submitted to the Federal Fluminense University as part of the requirements of the Program of Postgraduate Studies in Social Policy to obtain the title of Master: November, 2021. Advisor: Luciene Burlandy

Actions to strengthen family farming have been integrating public policies in different countries and were promoted through programs linked to the National Policy on Food and Nutritional Security (PNSAN). Given the relevance of these actions to reduce inequalities related to food systems, the study analyzed the strategies and proposals to support family farming in the State of Rio de Janeiro and in the municipality of Niterói, such as legislative measures, in the last five years, to light of the PNSAN principles, especially from the perspective of equity. Initiatives at levels of government that are essential in the context of the Brazilian federative system were discussed and possible challenges faced for the consolidation of the principle of equity, considering the criteria for including farmers in government purchases, were discussed. Municipal strategies for strengthening family farming arising from laws and bills were analyzed using the following methods: (1) a bibliographic survey of scientific articles available in applied social sciences databases such as SciELO-Scientific Electronic, Library was carried out. Online, LILACS; (2) mapping of legislative actions; (3) analysis of the legislation was guided by the method of document analysis, based on a script including the following questions: (3.1) measures that were taken by state entities in order to support family farming; (3.2) inclusion criteria for family farmers; (3.3) The documentary research was carried out with a focus on ERJ state legislation, Niterói municipal law projects, government programs, government projects, protocols of intent and documents related to public policy involving, directly and indirectly, agriculture. The results obtained were: that some measures have a potential impact on the development of family farming in the ERJ region and in the municipality of Niterói and include in their scope actions that can affect the processes that contribute to inequalities in the context of food systems; that legislation that includes specific support actions for women working in agriculture as well as fisheries has a potential impact on equity; that the legislation that assumes that urban agriculture can also affect gender relations by contributing to the formation and strengthening of the inclusion of women in their daily activities; that municipal initiatives, such as those related to agroecology and the solidarity economy in the context of Niterói, highlight elements directly related to equity, such as fair trade aiming at social and gender equity, food democratization, sovereignty and SAN, the generation of income and economic development guided by the principles of solidarity economy.

Keywords: Family Farming, Support for Family Farming, Inclusion Programs, Legislative Analysis, Social Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COVID-19- Coronavírus SARS-CoV-2

CUT - Central Única dos Trabalhadores

ERJ – Estado do Rio de Janeiro

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MST - Movimento dos Trabalhadores sem Terra

OMS- Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNARA - Política Nacional de Redução de Agrotóxicos

PNSAN- Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SAN- Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. EQUIDADE E AGRICULTURA FAMILIAR: CAMINHOS ANALÍTICOS E PERCURSO METODOLÓGICO.....	17
1.1 CONCEITOS NORTEADORES DA ANÁLISE: AGRICULTURA FAMILIAR	17
1.1.1 CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E PERFIS DOS PRODUTORES RURAIS.....	22
1.1.2 ATORES E CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO CONCEITO DE AGRICULTOR FAMILIAR.....	27
1.1.3 OS AGRICULTORES FAMILIARES NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	39
1.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E EQUIDADE.....	43
1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	46
2. POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR – REPERCUSSÕES PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS.....	49
2.1 PROGRAMAS NACIONAIS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	50
2.2 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN).....	68
2.3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AGRICULTURA FAMILIAR.....	69
2.4 ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DO CONCEITO PARA ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS.....	74
3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS, PROJETOS DE LEI MUNICIPAL DE NITERÓI, LEIS ESTADUAIS QUE DISPÕEM SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR E TEMAS AFINS	78

3.1 QUESTÕES RELATIVAS À AGRICULTURA URBANA; UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL 8.366/2019.....	82
3.2 SOBRE O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL 8.625/19.....	88
3.3 APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL 8.987/2020.....	99
3.4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS E PROJETOS DE LEI MUNICIPAL DE NITERÓI	102
3.5 INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR – A ABORDAGEM DO PROJETO DE LEI 11/2019.....	107
3.6 A QUESTÃO DA PESCA ARTESANAL NO CONTEXTO DO PROJETO DE LEI MUNICIPAL 192/2020.....	111
3.7 LEI MUNICIPAL - ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOLIDÁRIO E SOCIAL INTEGRADO NA PERSPECTIVA DA LEI 3.473/2020.....	117
3.8 A INCLUSÃO DE ALIMENTOS ORGÂNICOS NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – UMA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 126/2021.....	118
3.9 AS AÇÕES DE INSPEÇÃO AGROPECUÁRIA EM ÂMBITO MUNICIPAL – UMA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 347/2021.....	119
3.10 AGROECOLOGIA URBANA NO CONTEXTO DO DECRETO MUNICIPAL Nº 13.771/2020.....	121
4. CONCLUSÕES.....	124
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	129
ANEXO I QUADROS.....	136

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar é formalmente considerada como o cultivo da terra realizado por pequenos proprietários rurais, cuja mão de obra é essencialmente o núcleo familiar, diferenciando-se, portanto, da agricultura patronal, porquanto esta última é realizada em médias ou grandes propriedades, mediante a utilização de contratação de trabalhadores fixos ou temporários. Esse é o conceito decorrente dos termos estabelecidos pela Lei Federal nº 11.326/2006 que define as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios para identificação desse público, em âmbito federal. Nessa perspectiva, o agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, eis que seu local de trabalho se confunde com o de sua moradia, resultando, inclusive, na diversidade produtiva como característica marcante desse setor. Com isso, a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte de renda do agricultor familiar.

Segundo a legislação brasileira em vigor, Lei Federal nº 11.326/2006, considera-se agricultor familiar e empreendedor rural aquele que pratica atividades no meio rural, possuindo área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família. Ainda com base na legislação federal em questão – Lei nº 11.326/2006 – são considerados agricultores familiares os silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.

A realidade da agricultura familiar, suas peculiaridades, seus problemas, seus significados, sua relação com o mundo extralegal, com o tecido social que a engendra, não são contempladas satisfatoriamente por conceituação estrutural e organizacional tão somente encontrada e prevista, sobretudo, em Lei federal.

Por conseguinte, a relevância de compreender melhor a dinâmica da agricultura familiar se justifica quando se levar a efeito outras definições de concepção acadêmica de modo a autorizar investigação social que ateste vicissitudes, com a finalidade de resultar em modulações na legislação para enquadramento na realidade, preferencialmente, por meio de desconcentração administrativa e legislativa da matéria para execução de políticas públicas subnacionais e locais, levando em consideração as especificidades de cada região do país (ALTAFIN, 2007).

A história da agricultura familiar no Brasil já demonstrou sua importância no cenário nacional após diversas lutas, conquistas e transformações camponesas, o que corroborou e materializou sua força e essencialidade no cenário municipal e está em reconfiguração durante a pandemia da Covid-19.

Vale ressaltar que a situação da agricultura familiar brasileira na atualidade é resultado de um processo histórico iniciado a partir da colonização, com a influência inequívoca dos acontecimentos políticos, econômicos e sociais dos últimos séculos, sobretudo das últimas décadas, cuja marca sempre foi a da exploração familiar que, por sua vez, passou por transformações profundas por conta da modernização agrícola no Brasil ter sido discriminatória, parcial e incapaz de resolver completamente (SILVA, 2010).

Ainda que programas federais de apoio à agricultura familiar remontem a década de 1990, foi a partir de 2003, quando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) é reinstituído, que a prioridade de apoio a esse segmento de agricultores se reflete em programas vinculados a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e em seu fortalecimento por meio das compras públicas governamentais. Essa reorientação impulsionada pela PNSAN se justifica por princípios de equidade, considerando que a agricultura familiar é um dos segmentos mais vulneráveis à insegurança alimentar, não apenas no Brasil (IPES, 2016), e pela articulação entre ações de produção, comercialização e consumo (intersetorialidade) (PREISS *ET AL*, 2000).

A agricultura familiar responde por cerca de 70% (setenta por cento) dos alimentos consumidos em todo o Brasil (BARROS, 2000). No entanto, os agricultores familiares estão entre os grupos com maior situação de vulnerabilidade alimentar não só no Brasil, pois 50% das pessoas que passam fome no mundo são agricultores que produzem em pequena escala. Esse segmento enfrenta desafios como o acesso desigual à terra, à água e aos meios produtivos, a exposição aos agrotóxicos, além de seu menor acesso aos ganhos dos sistemas alimentares industrializados e as políticas públicas locais em diferentes países (IPES, 2016).

Considerando a relevância das políticas públicas voltadas para esse segmento, no sentido de contribuir para a consolidação de práticas menos desiguais no contexto dos sistemas alimentares, o objetivo geral do presente estudo foi analisar as estratégias de apoio à agricultura familiar propostas pelo poder legislativo do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) e do município de Niterói nos últimos cinco anos, à luz do princípio da equidade

que norteia a PNSAN. Para tal, os objetivos específicos consistiram em: mapear as estratégias de apoio à agricultura familiar presentes na legislação do ERJ e na municipal de Niterói; identificar os critérios estabelecidos para a inclusão dos agricultores familiares nas ações governamentais; identificar as competências dos entes responsáveis pela implementação das ações de apoio à agricultura familiar; cotejar a legislação municipal que trata de políticas públicas envolvendo a agricultura familiar aprovadas e em tramitação nos últimos cinco anos, com as recentemente apresentadas também no contexto da pandemia da COVID-19, quando as desigualdades são acirradas. Foram indicados possíveis desafios enfrentados para consolidação do princípio de equidade, considerando as ações propostas nas legislações e os critérios de inclusão dos agricultores nas compras governamentais. O foco do estudo recaiu sobre a análise da legislação estadual e municipal e as políticas federais foram abordadas como parte de uma contextualização histórica mais ampla, considerando o contexto do sistema federativo brasileiro.

A pesquisa se justifica diante da importância inquestionável da agricultura familiar no processo de desenvolvimento rural e de sua crescente participação no desenvolvimento urbano também (ALTAFIN, 2007). Seu potencial, atualmente, vai além da produção de alimentos, tendo em vista a discussão sobre suas atribuições na geração de oportunidades de ocupação e renda nos espaços rurais e urbanos, sobretudo atrelada a responsabilidade pela utilização sustentável dos recursos naturais, o que ficou mais acentuado no período da pandemia da COVID-19. Além disso, a análise de iniciativas de níveis subnacionais de governo, estadual e municipal, é relevante no atual contexto considerando a Medida Provisória nº 870 de 1º de Janeiro de 2019 que altera a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) no seu Artigo 11 e extingue Consea Nacional, que exercia um papel fundamental na coordenação e monitoramento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN) e da PNSAN. Os âmbitos estaduais e municipais assumem particular relevância diante da retração das iniciativas federais.

Ademais, por oportuno, a agroecologia vem sendo apontada como a principal alternativa enquanto expressão sócio-política relacionada à produção e revitalização de espaços rurais e urbanos no que diz respeito à sustentabilidade e à equidade em municípios brasileiros; porquanto a transição agroecológica depende da intervenção humana, implicando na busca de racionalização econômica-produtiva, bem como na mudança nas atitudes e valores dos atores em relação ao manejo e a conservação dos

recursos naturais, o que vem contando com a participação de agricultores familiares também (ALTAFIN, 2007). Desse modo, novas oportunidades de mercado surgem para a agricultura familiar e podem potencializar as políticas públicas, sobretudo sociais, voltadas ao desenvolvimento local de municípios, mesmo que majoritariamente urbanos.

A implicação pessoal com o tema e a motivação para o estudo decorrem da minha experiência de trabalho a partir de abril de 2018, ocasião em que passei a ocupar outra posição perante a administração pública, não mais apenas voltada à área do Direito. Isto porque, desde abril de 2018, quando apresentei minha carta de exoneração na Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro, deixando o cargo de assessor jurídico, e assumi o cargo de Chefe de Gabinete da 2ª Vice-Presidência da Câmara de Vereadores de Niterói, passei a ter contato com diversas pautas e projetos de interesse do município e de municípios, dentre elas, aquelas que envolvem a agricultura familiar.

No âmbito da Câmara de Vereadores de Niterói, ouvi – e ainda ouço – diversos pleitos, projetos, vontades, anseios, necessidades, que por diversas vezes convergem com interesses da própria administração pública, sobretudo na consolidação de políticas sociais. Essa prática mobiliza uma atração imediata em realizar, dentro do âmbito das competências do Poder Legislativo, aquilo que for necessário para viabilizar e materializar projetos e intenções, em especial aquelas relativas ao apoio à agricultura familiar enquanto ferramenta de promoção de políticas e programas de governo. E, logo de início, nos primeiros meses de atuação, recebi um pequeno grupo de agricultores familiares de Niterói, cuja reivindicação inaugural era a necessidade de representação parlamentar para postular a regularização dos produtores na cidade de Niterói, o que dependia de interlocução política, tendo em vista a concentração legislativa da matéria em âmbito federal.

Após a oitiva daquele pleito específico, iniciei as pesquisas para compreender a relevância da agricultura familiar no desenvolvimento econômico e quais mecanismos estão implicados nesse modelo produtivo.

Em decorrência desse processo, a presente pesquisa foi elaborada visando compreender de forma mais aprofundada as iniciativas dos legislativos estaduais e municipal que visam apoiar a agricultura familiar. A dissertação está estruturada da seguinte forma: para além dessa introdução, o primeiro Capítulo apresenta o percurso metodológico do estudo, problematiza os principais conceitos norteadores, quais sejam,

o conceito de agricultura familiar, de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e equidade. Além disso, apresenta os métodos que foram utilizados para a construção dos dados e indica as dimensões de análise que foram definidas para organizar o conjunto de dados.

O segundo Capítulo aborda a configuração da agricultura familiar em sua interface com as políticas públicas, investigando a história e categorização da agricultura familiar no Brasil, cotejando os atores sociais: rurais e/ou urbanos, os perfis dos produtores rurais e dos agricultores familiares. Busca problematizar o conceito de agricultura familiar, à luz da trajetória histórica de consolidação de um sentido específico que foi formalizado nessas políticas. Aborda os mecanismos de formação deste instituto, os critérios para definição da agricultura familiar considerando os distintos perfis de agricultores familiares. Destaca também algumas diferenças da agricultura familiar em relação à agricultura empresarial.

O terceiro Capítulo aborda as políticas públicas promovidas pelo Estado brasileiro voltadas a apoiar a agricultura familiar e sua relação com a SAN e problematiza, ainda que de forma sucinta, a concepção de políticas públicas.

O quarto Capítulo apresenta os projetos de Lei e Leis estaduais e municipais que dispõem sobre a agricultura familiar e temas afins. Nesse sentido, destacam-se em âmbito estadual: questões relativas à agricultura urbana; desenvolvimento rural sustentável; apoio à agricultura familiar no contexto da pandemia da Covid-19. Foram também analisados os instrumentos normativos e projetos de Lei municipais de Niterói referentes ao incentivo à agricultura familiar e que abarcam temas como economia solidária e desenvolvimento solidário e social integrado; inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar; ações de inspeção agropecuária em âmbito municipal e agroecologia urbana.

Por fim, nas conclusões destacam-se as relações entre as políticas públicas de apoio à agricultura familiar e as estratégias legislativas estaduais e municipais e as implicações para o acesso aos recursos públicos na ótica da equidade.

1. EQUIDADE E AGRICULTURA FAMILIAR: CAMINHOS ANALÍTICOS E PERCURSO METODOLÓGICO

Esse capítulo apresenta os principais conceitos norteadores do estudo, quais sejam, o conceito de agricultura familiar, de SAN e de equidade, considerando que são conceitos histórica e socialmente construídos. Portanto, problematiza o conceito de agricultura familiar a partir de uma abordagem histórica da formação desse segmento de agricultores no país, considerando também os fatores que historicamente contribuíram para a configuração de desigualdades. Posteriormente destaca elementos do conceito de equidade na perspectiva da SAN, considerando que é um princípio que norteia a PNSAN, uma política estratégica para o fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. Além disso, indica as dimensões de análise que foram definidas para organizar o conjunto de dados e apresenta os métodos que foram utilizados para a construção dos dados.

1.1 CONCEITOS NORTEADORES DA ANÁLISE: AGRICULTURA FAMILIAR

A formação territorial do país desde o seu início foi atravessada por questões de concentração e processos de distribuição de terras questionáveis, uma vez que o ente estatal do Brasil Colônia não visou uma separação equânime para o povoamento. Desde o processo das sesmarias, das capitânicas hereditárias, a terra foi concentrada nas mãos de grupos específicos dominantes na sociedade o que historicamente contribui para iniquidades sociais, econômicas e políticas. O que vai direcionar uma diversificação na concentração de terra é o povoamento pelo incentivo migratório europeu. Pequenos lotes de terra foram direcionados para os imigrantes em localidades mais interioranas, o que possibilitou a formação dos pequenos proprietários de terra (FRAGOSO, 2000).

Pode-se dizer, sob certo viés, que a história da agricultura familiar no Brasil é recente, inobstante ser possível iniciar sua análise a partir de resgate dos indígenas da etnia Tupi, que foram os responsáveis pelos primeiros passos na revolução agrícola no país, mormente porque já realizavam cultivos agrícolas com o propósito de suprir carência alimentar ante a diversidade garantida durante o ano que somente a agricultura pode garantir com fartura (AMARAL, 1958).

A agricultura familiar brasileira tem como características históricas marcantes as relações com as grandes propriedades, a monocultura de exportação e a escravatura

advindas das suas origens coloniais. Segundo Wanderley (2001), a própria história da agricultura brasileira é revestida de processo de dominação econômica, social e política da grande propriedade, sobretudo a da monocultura, imiscuída na escravidão existente, e sempre com enorme fronteira de terras livres, passíveis de ocupação ou posse. Há também, segundo Martins (1986), uma abordagem que prioriza um lado da história em detrimento de outro, isto é, a história agrária brasileira tem sido contada considerando os grandes latifúndios.

Entretanto, a historiografia mais recente tem se preocupado em aprofundar a análise sobre outros grupos rurais. Como mencionado acima, a relação com a terra antes das grandes monoculturas era parte da vida dos indígenas que aqui habitavam. Com o aprofundamento da colonização portuguesa e a exploração do território para a monocultura e exportação, a agricultura indígena tem importante papel no cultivo de alimentos (CARDOSO, 1987).

Altafin (2007) menciona que, ainda durante o período colonial, outros grupos, além dos indígenas, podem ser considerados pertencentes ao campesinato¹ brasileiro e contribuído para a formação desse segmento, mesmo que de modo preliminar, são eles: africanos escravizados, mestiços, brancos não herdeiros e imigrantes europeus.

Os africanos trazidos na condição de escravos tiveram, durante os séculos XVII e XVIII, a possibilidade de cultivar pequenos lotes de terra concedidos pelos senhores. Tal medida era adotada principalmente como modo de vincular o escravizado à terra e impedir fugas, além de minimizar os custos com a manutenção. A produção excedente poderia ser comercializada e vários relatos documentados confirmam a prática pelo país, não sendo um fenômeno regional (CARDOSO, 1987).

Os mestiços, em geral, filhos bastardos de senhores de engenho, eram pessoas livres que ocupavam terras que ficavam às margens dos engenhos e se dedicavam ao cultivo de alimentos para consumo local. O expoente populacional durante parte do período colonial causou preocupação de abastecimento por parte da coroa portuguesa que “buscava resolver, sem sucesso, obrigando os engenhos a plantarem cultivos alimentares” (ALTAFIN, 2007, pág. 8). Contudo, havia recusa por parte dos fazendeiros e senhores, ficando tal tarefa relegada aos mestiços.

¹ O conceito de campesinato é muito abrangente e será discutido mais adiante no trabalho.

Houve, no Brasil, até a primeira metade do século XVIII um regime intitulado morgadio, no qual somente o primogênito era considerado herdeiro legal, ainda que houvesse mais filhos legítimos, pois

[...] de acordo com tal regime (que objetivava impedir a dispersão da riqueza pela herança), na morte do fazendeiro, seu filho mais velho herdava todos os bens. Os outros filhos legítimos, mas não herdeiros, ficavam à mercê do irmão mais velho e com ele viviam nos casos de bom relacionamento. (ALTAFIAN, 2007, pág. 9)

Desse modo, no caso de desarmonia entre os irmãos, os não herdeiros passavam a ocupar terras abandonadas ou recebiam novas concessões de terra. Havia, portanto, diferença de tratamento entre os mestiços e os brancos não herdeiros, pois os últimos, por pertencerem a famílias portuguesas, tinham boas relações com agentes do governo, além de normas que permitiam a concessão de sesmarias (MARTINS, 1987).

Outro grupo que recebeu incentivo do Estado para o cultivo da terra foi o de imigrantes europeus. Os primeiros vieram suprir demandas de abastecimento intensificadas pela vinda da Família Real, em 1808, com subsídios do Estado para fomentar a produção (ALTAFIN, 2007). O segundo momento de vinda de imigrantes europeus ocorreu com o fim do sistema escravagista e a necessidade de mão de obra nas lavouras de café, mudando a condição do imigrante ao chegar. Passa de dono da terra a subordinado.

Vemos, assim, que a histórica dominação econômica, social e política da grande propriedade no Brasil resultou em desigualdade latente na distribuição de terras no território nacional, fazendo com que agricultores familiares ficassem alijados dos processos de produção e desenvolvimento econômico por meio de suas propriedades familiares, porquanto sempre em condição subalterna na sociedade, marcada por lutas incessantes em prol de espaço e conquistas tanto sociais, quanto econômicas.

Com efeito, a agricultura familiar no Brasil nunca foi encarada como prioridade política de modo a serem atribuídas segurança jurídica, econômica e social dos meios de produção e trabalho, o que pode ser observado pelo caráter rudimentar dos sistemas de cultura e das técnicas de produção, além da pobreza como marca característica da população comprometida com a referida atividade que acompanha a categoria historicamente (MOTTA; ZARTH, 2008).

Uma breve síntese da história recente brasileira relacionada à agricultura indica que as transformações começam a ser destacadas na década de 1950, a partir da

instalação de indústrias produtoras de insumos para a agricultura, tais como, máquinas, adubos químicos e agrotóxicos, em território nacional, por meio de incentivos governamentais com o objetivo de fomentar a utilização dessas novas tecnologias, surgindo, por conseguinte, a “revolução verde”, modelo que preconizava a modernização da agricultura, efetivado propriamente nos anos 1960 no Brasil (SILVA, 2010).

Importa salientar análise crítica que se faz em relação à revolução verde, no que tange à SAN e a agricultura familiar, isto se dá quando a revolução verde concentra um pacote tecnológico que gera uma modernização positiva para agricultura familiar tendo como consequências repercussões como poluição, desmatamento, a compactação do solo, a utilização desenfreada de fontes de água, utilização de produtos químicos. Soma-se ainda críticas sociais como apresenta Moreira (2000, p. 45):

O segundo componente expressa-se na crítica social da Revolução Verde – que não me deterei aqui – por demais visível em suas facetas conservadoras e nas denúncias de empobrecimento, desemprego, favelização dos trabalhadores rurais, êxodo rural urbano, esvaziamento do campo, sobre exploração da força de trabalho rural, incluindo o trabalho feminino, infantil e da terceira idade. A crítica social do modelo da Revolução Verde não é uma crítica técnica, como a que destacamos anteriormente. É uma crítica da própria natureza do capitalismo na formação social brasileira e da tradição das políticas públicas e governamentais que nortearam nossas elites dominantes, seja na área econômica, seja no próprio campo político de definição de prioridades. No anos 70 e 80, é também uma crítica ao modelo concentrador e excludente da modernização tecnológica da agricultura brasileira, socialmente injusto.

No entanto, foi somente na década de 1990 que surgiram os primeiros resultados do apoio às pesquisas agrícolas iniciadas na década de 1970, acrescentando novas tecnologias no processo, tendo como características o fortalecimento das pesquisas em biotecnologia; uma vez que nos anos 1980, o apoio do governo às estatais começou a ser sufocado pelas medidas de combate à inflação, inobstante não ter havido comprometimento com o desenvolvimento tecnológico (SILVA, 2010).

Ocorre que, o modelo de modernização nacional da agricultura, aparentemente, não foi de todo eficaz para resolver os principais problemas do segmento, além de contribuir para concentração de terra, renda, problemas ambientais e sociais. Porquanto resultou no aumento da produção agrícola, gerando divisas econômicas a partir da exportação, deixando, por outro lado, milhares de agricultores à margem do

desenvolvimento que por vários aspectos não conseguiram se adequar ao modelo capitalista de produção em larga escala (ALTAFIN, 2007).

Acrescenta Lamarche (1997) que uma parcela dos pequenos produtores foi excluída do processo de modernização, conservando características tradicionais, tais como a dependência em relação à grande propriedade e estado de pobreza; enquanto outra parcela dos produtores familiares se modernizou e continuou a assumir a propriedade fundiária e a dependência penosa do trabalho assalariado e local; restando raríssimos casos de agricultores com mudança qualitativa do ponto de vista estrutural.

Como consequência da modernização e seus aspectos negativos vivenciados nas últimas décadas, destacam-se o êxodo rural ocorrido no Brasil nesse período e a organização do trabalho familiar, que passou a ser executado por apenas uma pessoa e não mais uma atividade que envolvia toda a família, o que desencadeou também na construção do conceito legal de agricultura familiar, por sua vez gerador de restrições locais, o que será abordado mais adiante neste trabalho (WANDERLEY, 2014).

Ainda segundo Lamarche (1997), a agricultura familiar, portanto, foi profundamente marcada pelas origens coloniais da economia e da sociedade brasileiras, cujas características são a grande propriedade, as monoculturas de exportação e a escravatura, razão pela qual a modernização também foi responsável pela inviabilidade da produção, pela baixa competitividade e pelo baixo poder de barganha das propriedades de nível familiar, obrigando muitos desses produtores a venderem suas terras para se aventurarem nos pequenos, médios e grandes centros urbanos ou sendo obrigados a viver em condições de miséria rural, abandonados pelos excludentes programas de incentivo à modernização da agricultura até a década de 1990 e início dos anos 2000.

Em suma, a agricultura familiar no Brasil surge como uma forma de produção alternativa à monocultura e ao latifúndio do período colonial, fortalecendo-se com os impactos sociais, culturais e ambientais ocasionados pela “revolução verde” a partir da década de 1950 apesar das lutas no decorrer dos anos subsequentes (SILVA, 2010). –

Ressalte-se que o mesmo processo excludente contido nos programas de modernização, que resultou no abandono do campo por famílias de agricultores, igualmente foi responsável pelo surgimento de outra dinâmica no campo, apontando como solução para uma permanência digna das pessoas nesses espaços (WANDERLEY, 2014).

Isto porque, desde a primeira metade dos anos de 1990, a agricultura familiar vem conquistando espaços políticos, firmando-se, pouco a pouco, como categoria social estratégica no processo de desenvolvimento rural sustentável, com espaço político através de atores próprios, assim como vem sendo encarada como ferramenta auxiliadora para economia e ações sociais, fruto de pressão exercida pelos movimentos sociais (SILVA, 2010).

A agricultura familiar se desenvolveu no país historicamente como uma “falta de opção” ao homem pobre do campo, não foi incentivada, nem cuidada para que fosse uma atividade legítima e digna. A expressão mercadológica que o país ocupou na exportação de *commodities* não foi direcionada aos pequenos produtores, mas fomentou a agricultura patronal e afastou ainda mais os pequenos agricultores das possibilidades de desenvolvimento econômico social. O cenário social era de precariedade, pobreza e invisibilidade. Além de não ser tratado como ator político do campo, a participação do agricultor familiar, quando ocorria, se dava por meio de sua exploração pelo agronegócio em um tipo de parceria a qual participava como mão de obra (BRUNO, 1997).

A modernização do meio rural possibilitou a expansão e maior expressão da agricultura familiar, e foi observado também que a produtividade econômica apresentou um aumento significativo, o que possibilitou um cenário de crescimento de desigualdades. Acrescenta-se ainda o aumento expressivo da migração para os grandes centros urbanos, ocorre que o espaço brasileiro é resultado de concentrações territoriais e processos não organizados de deslocamentos que são oriundos de disputas de terra (SCHEJTMAN, 2008, pág. 88).

1.1.1 CARACTERIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E PERFIS DOS PRODUTORES RURAIS

A configuração do meio rural brasileiro compreende variados tipos de estabelecimento, o que se pode afirmar também sobre os produtores rurais e a diversidade dos perfis dos agricultores. Entretanto, a diversidade de perfis gira em torno de duas categorias básicas: camponês e latifundiário (e -ou – agronegócio e agricultura familiar). Resta claro que apesar de tratar de produtos de mesma natureza, agronegócio e agricultura familiar não estão alinhadas enquanto aos propósitos e finalidades, portanto, reconhecer essa diferença quase que ideológica auxilia no reexame dos

elementos que constituem a agricultura familiar. Este reexame abarca a definição anterior e a consideração dos dias atuais no que tange a lide com as terras dessas propriedades rurais (CASTRO, 2015, pág.45).

O Incra (2019, pág.67) publicou dados que foram coletados na vivência do meio rural a fim de estabelecer um diagnóstico dos novos indícios da atuação do agronegócio, instando salientar que a agricultura empresarial também é conhecida como agronegócio e/ou agricultura em larga escala. Este tipo de agricultura tem atraído investidores do mercado financeiro e a base de alta lucratividade chama a atenção desses investidores. Foi observado nesse relatório que os produtores do agronegócio estão conectados com o circuito internacional do mercado das *commodities* e das empresas de nível global que necessitam dos produtos naturais como matéria prima (BÜHLER, 2018, pág. 440). A definição de grande propriedade utilizada pelo agronegócio advém da legislação, a saber, a Lei 8.629/1993, que compreende que acima de 15 módulos fiscais se trata de uma propriedade grande de produção.

A agricultura empresarial possui algumas características como monocultura em larga escala, número expressivo de trabalhadores empregados, contratos em suas negociações, larga utilização de agrotóxicos, poucos cuidados com meio ambiente, ocasionando poluição, desertificação, e transformações no ambiente em que se localizam e há, portanto, uma transformação no âmbito social. Os grandes produtores utilizam de forma extensiva essas terras com a participação de altas tecnologias a fim de possibilitar o aumento dos lucros e otimização dos recursos. Assim tem-se:

O trabalho produtivo é conduzido, majoritariamente (ou exclusivamente), por mão de obra externa e possui significativo capital tecnológico e menor vinculação com o patrimônio fundiário. Esse tipo de agricultor configura um perfil do tipo “empresarial patrimonial” que visa à geração de lucro e rendimento com dominância da escala de produção, perpetuação e incremento de um patrimônio que se transmite no interior da família. Entre estes, também é frequente os agricultores que estão estreitamente vinculados a empresas beneficiadoras. Toda sua forma de gerir e produzir são dependentes da demanda e dos pacotes tecnológicos determinados por tais empresas. A autonomia dessas propriedades é praticamente inexistente. (BUHLER, 2008, p.430)

Com a citação supra, observam-se algumas características importantes da agricultura empresarial, a mão de obra externa emprega muitos trabalhadores, diferente do familiar que tem a participação dos membros da família nessa atividade, não tendo

formalidades contratuais envolvidas. A agricultura familiar em relação à economia não opera pelo prisma do lucro, mas pelo viés da subsistência. Ocorre, ainda, que não há autonomia em se tratando do tipo extensivo de cultivo, uma vez que o que vai determinar são as tecnologias e o mercado, pois a finalidade é o lucro.

As classificações da agricultura podem versar sobre a divisão social do trabalho ou sobre as relações de produção, esta por sua vez se utiliza de unidades econômicas. Nesse sentido, pode-se elencar quatro classificações, a saber, a unidade familiar produtora de mercadorias, a unidade camponesa, o latifúndio ou *plantation* e a agropecuária capitalista.

Assim, a agricultura empresarial acontece em grandes extensões de terra e a produção é alinhada ao mercado, portanto, seu caráter é mercantil e ela responde às necessidades do mercado interno e externo em uma produção de larga escala e de eficiência. Esse modelo de agricultura também pode ser denominado comercial, é altamente mecanizada, significa dizer que há a utilização de maquinários, adubos químicos, irrigação computadorizadas o que faz do cultivo algo otimizado. Tratam-se de características específicas, algumas já citadas no trabalho em tela, como monocultura, alto rendimento, aproveitamento da extensão da terra, alta produtividade, uso de tecnologias, utilização de técnicas de mecanização.

O destaque para esse tipo de agricultura são os efeitos negativos, malgrado alguns estudiosos acreditem que há vantagens na agricultura comercial, uma vez que é possível conceber essa percepção se ela for pensada pelo prisma único de otimização de cultivo e lucro, já que deixa consequências sérias para o meio ambiente.

A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2012), publicou um relatório que apresentou esta atividade como responsável por cerca de 70% do desmatamento na América Latina entre os anos de 2000 e 2010. Entre os efeitos podemos destacar: o desmatamento, a utilização excessiva dos produtos químicos, a emissão dos gases poluentes, o grande gasto de água, as alterações irreversíveis nos ecossistemas que podem ocasionar a extinção da fauna e da flora (COSTA, 2017, p. 89).

Existem ainda outras formas de relações com o latifúndio, a saber, o pagamento de renda trabalho que é resultado da concentração da terra. O proprietário cede um pedaço de terra para que o profissional faça seu trabalho em troca de um local para se estabelecer, o que seria uma situação de parceria, em que se troca a terra por mão de obra, *grosso modo*. Salienta-se que essa parceria incompleta é uma forma de obtenção

de mão de obra pelos meios informais e exploratórios, a relação não é acordada considerando o hipossuficiente da relação (LOPES, 2008, p.19).

Do lado oposto ao latifúndio estão as unidades camponesas que são constituídas por pequenos proprietários, arrendatários, parceiros, posseiros, como atividade regional de subsistência. Significa dizer que o excedente da produção para o próprio consumo é destinado para as localidades próximas e não há de se falar em atividade de alta lucratividade. Soma-se ainda a solidariedade no trabalho como vemos em:

A necessidade de trabalho adicional pelas unidades camponesas, em certas épocas (limpa, colheita) é satisfeita por formas de ajuda mútua (mutirão, troca de dias) prevalecentes entre elas, e só raramente pelo emprego do trabalhador eventual, qualquer que seja a situação, a de proprietários ou rendeiros, a economia camponesa significa a produção de grande parte dos bens agrícolas (e muitos dos artesanais) consumidos por seus membros. Mesmo boa parte dos serviços necessários (comercialização, consertos) é executada pelos membros da própria camada (LOPES, 2008, p.23).

A citação supra explica a subsistência quando trata do consumo e da pequena comercialização das unidades camponesas, percebe-se nela também que há uma cultura, um modo de vida específico. Não é correto inferir que não há vinculação com o mercado, uma vez que existem itens que são adquiridos em estabelecimentos, portanto, não se trata de uma forma de vida isolada do capital.

Importa destacar que há possibilidades do que seria o empréstimo de mão de obra ao latifundiário, significa que o camponês pode participar da economia de algumas formas, uma delas é trabalhando para o proprietário de grandes terras com a finalidade de renda para sua sobrevivência (como ocorre na parceria, discutido anteriormente).

Reproduzir a categoria social na participação com mercado não faz do pequeno produtor um visionário de lucro, pelo contrário, sua mobilidade de classe é limitada, sua participação é em reprodução do espaço alcançado, o circuito mercantil tem como premissa o lucro e este acabar por se concentrar nas mãos dos grandes produtores da agricultura empresarial.

Com o forte investimento na agricultura empresarial temos um deslocamento de sentido, o cultivo de produtos naturais se afasta da ideia de consumo e se adentra na esfera do lucro, a lógica capitalista se estabelece na produção do produto natural, não pela demanda das necessidades humanas, mas pela demanda do mercado, nas palavras de Lopes (2019, p. 29) “a empresa agropecuária capitalista, com a agricultura

transformada num empreendimento totalmente capitalista, as atividades agropecuárias passam a ser uma área como qualquer outra para a aplicação do capital, devendo o investimento auferir a lucratividade média”.

Se observarmos as relações de produção, há um deslocamento. Em um primeiro momento, a mão de obra dos latifundiários eram os camponeses, moradores da zona rural, com a integralidade do capital os trabalhadores são qualificados e assalariados, são profissionais que sabem lidar com os maquinários. Com essa transformação de qualidade de mão de obra há um deslocamento compulsório dos grupos vulneráveis que atendiam esses locais anteriormente:

Processa-se a expulsão de colonos e moradores e cria-se assim um proletariado rural puro (chamados volantes ou bóias-frias, em São Paulo, trabalhadores de fora ou clandestinos, na Zona da Mata nordestina), que se aglomera em novos bairros rurais à beira das estradas ou na periferia das cidades e vilas. A este proletariado recorrem às empresas agrícolas para a maior parte das fainas rurais, utilizando-se do sistema de empreiteiros de turmas. A produção especializa-se, mecanizam-se as tarefas agrícolas, elevando-se, com a completa vigência da lógica do capital, a sua composição orgânica; pari passu decresce a produção para autoconsumo, a população residente nas empresas passando a recorrer, para a satisfação de todas as suas necessidades, ao mercado (LOPES, 2019, p.88).

Com a citação acima percebemos o complexo social que envolve as atividades agrícolas, em que o deslocamento compulsório dos grupos vulneráveis se apresenta como uma questão nas formações das comunidades, resvalando no solo urbano. Desta forma, as relações de produção se apresentam importantíssimas no que tange ao desenvolvimento econômico social e devem ser compreendidas a fim de se estudar estratégias que não fomentem o aumento das desigualdades, visto que nesse momento é importante visualizar as políticas públicas como possíveis soluções.

Embora não seja a intenção de abordar em profundidade a questão do campesinato, são importantes alguns apontamentos. De acordo com Wanderley (2014), o conceito de campesinato acende muitos debates na academia acerca da sua definição mais precisa. Se por um lado há uma concepção marcada pelo apagamento face às grandes propriedades destinadas ao cultivo monocultor, por outro configura-se um termo que abarca além de um modo de produção agrícola, um modo de viver. Nesse sentido, Wanderley (2014) afirma que:

[...] o campesinato corresponde a uma forma social de produção, cujos fundamentos se encontram no caráter familiar, tanto dos objetivos da atividade produtiva – voltados para as necessidades da família – quanto do modo de organização do trabalho, que supõe a cooperação entre os seus membros. A ele corresponde, portanto, uma forma de viver e de trabalhar no campo que, mais do que uma simples forma de produzir, corresponde a um modo de vida e a uma cultura.

Essa definição é um pouco genérica, reconhece Wanderley (2014), mas ajuda a situar o conceito e a pensar em demais categorias de agricultores rurais.

Martins (1986) ressalta que por todo o território brasileiro há diferentes maneiras de se nomear o trabalhador do campo e que muitas vezes os termos empregados carregam duplo sentido, podendo, a depender do contexto, indicar um modo pejorativo de tratamento. O autor cita os exemplos roceiro, caipira, tabaréu, caboclo, que tanto podem indicar agricultor, quanto uma pessoa ingênua ou atrasada.

Uma das explicações possíveis para o fato, segundo Martins (1986) está relacionada com um esvaziamento do conceito devido a exclusão do camponês da participação política, dada a prevalência de uma história urbana cujos atores seriam o contraponto ideal ao homem simples do campo.

Contudo, ressalta Martins (1986) o amplo espectro da nomenclatura pode ser unificado pelo termo camponês em que pese o processo de modernização do setor agrário, mas também da indústria brasileira a partir de meados do século XX, cuja configuração vai de “primário-exportadora” à “urbano- industrial”.

1.1.2 ATORES E CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO CONCEITO DE AGRICULTOR FAMILIAR

Determinados posicionamentos políticos e engajamentos sindicais fizeram o pequeno agricultor ganhar expressividade. O papel da agricultura familiar na produção de alimentos e fomento dos pequenos mercados era importante e representava 70% das atividades do território nacional (Censo Agro, 2017). A ausência da definição da Lei, a falta de linhas de crédito, o não incentivo estatal em políticas públicas criaram mais distanciamentos do grupo dos agricultores familiares, o que gerou descontentamento e mobilização política (BRUNO, 1997).

Entre 1990 e 1995, a agricultura familiar foi redescoberta, eis que tal período foi marcado pela afirmação política e acadêmica da referida categoria, porquanto encontrou espaço para se afirmar tanto no âmbito do movimento sindical e social, quanto na academia.

No que diz respeito à seara sindical, o início da década de 1990 revelava uma crise de legitimidade sindical da vertente majoritária formada pela CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), crise essa relacionada à concorrência com outros movimentos sociais emergentes, especialmente o Movimento dos Sem Terra (MST), além da dificuldade de encontrar respostas aos efeitos da abertura comercial neoliberal. (SCHNEIDER, 2013)

Segundo Schneider (2013), a crise de representação do sindicalismo oficial leva a uma aliança política inédita da CONTAG com o Departamento dos Trabalhadores Rurais da CUT (Central Única dos Trabalhadores) em 1995, apesar do movimento sindical ligado à CONTAG ter sido um dos poucos movimentos políticos a apoiar o Governo de transição de Itamar Franco, que assumiu logo após o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, tendo resultado em:

conquista de uma Secretaria Especial para o Desenvolvimento Rural, dentro do Ministério da Agricultura, que passou a ser o espaço de montagem das primeiras políticas para a agricultura familiar, especialmente o PROVAPE (Programa de Valorização da Pequena Produção) que foi o embrião do atual Pronaf (Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar), criado apenas em 1996. (SCHNEIDER, 2013, pág. 54)

A partir da década de 1990, o “pequeno agricultor” ganhou mais expressividade, pois houve um olhar interessado do ente estatal e algumas políticas públicas foram criadas. No entanto, sua definição legal só ocorre no ano de 2006 e teve impacto na inserção desse segmento como “beneficiário” de programas governamentais além de estruturar uma melhor posição social, o que não gerou efetivas melhorias, mas o início de uma visibilização para o estado (FRAGOSO, 2000). Assim, a partir da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996 até a edição e promulgação da Lei nº 11.326/2006, a agricultura familiar se consolidou no campo político-institucional e se tornou a categoria social que atrai a maior parte dos programas e políticas de desenvolvimento rural.

Assim, Altafin (2007) indica que ao passo que o século XX passa por transformações político-econômicas importantes ao redor do globo, no Brasil se

intensificam os movimentos sindicais que passam a enxergar o termo camponês por um viés político. Por outro lado, para se referir aos grandes proprietários de terra, que também recebiam diferentes nomenclaturas a depender da região, como estancieiro, senhor de engenho, fazendeiro, agora passa também a serem denominados de latifundiários.

Entre esses dois polos da produção rural que se encontram nas categorias de camponês e latifundiário há outros atores sociais participando dos conflitos agrários brasileiros (ALTAFIN, 2007). Um componente que passa a classificar a qual categoria um agricultor pertence é o tamanho de sua propriedade e produção, em que se divide entre pequeno, médio e grande agricultor.

Em meados da década de 1990, os movimentos para a classificação do pequeno produtor e maiores garantias de crédito, segundo Carvalhosa (2018), CUT e CONTAG se aliaram a fim de fortalecer a agricultura familiar e galgar garantias legais para a categoria. Desta feita, o Pronaf surge como o programa voltado para a concessão de crédito rural, tomando por agricultor familiar aquele que:

- I - Explorasse parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;
- II - Não mantivesse empregado permanente, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigisse;
- III - Não detivesse, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;
- IV - No mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual fosse proveniente da exploração agropecuária ou extrativa;
- V - Residissem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos

Já na metade da década de 2000 essas definições ganham novo contorno e se estabelecem como conceito legal com a Lei 11.326/2006, que passa a definir do seguinte modo:

- (...) aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
 - II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º ;

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º

Assim, a Lei supracitada discorre sobre o conceito legal do agricultor e do empreendedor familiar, estabelecendo que estes não podem possuir título que seja maior que quatro módulos fiscais, determina a utilização da mão de obra familiar, e que a atividade que gera renda seja relacionada à atividade agrícola e estabelece ainda que a gestão do estabelecimento seja de responsabilidade dos membros da família.

Nesse diapasão, a Lei estabelece os princípios que devem nortear toda a política nacional da agricultura familiar que são: a descentralização no que tange à gestão e a produção de diversos produtos; a sustentabilidade ambiental, social e econômica que expressa a preocupação do legislador em estar em concordância com os órgãos internacionais que visam o crescimento sem degradação do meio ambiente; equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia o que fomenta o espaço das culturas e cuidado com a diversidade; participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da política nacional da

agricultura familiar e empreendimento familiares rurais conforme os ditames democráticos e os engajamentos sociais. Pode-se observar que a Lei considera a área da propriedade, bem como a produção, a administração e a mão de obra para classificar o agricultor familiar e como esse termo se encaixa a diferentes perfis, evidenciando a diversidade desse tipo de agricultura e como podem contribuir para as economias locais e também nacional.

Silva (2011) salienta que os dados do Censo Agropecuário de 2006, bem como da PNAD de 2008, evidenciam os níveis de desigualdade presentes no ambiente rural comparativamente com o meio urbano. De acordo com o IBGE, 47,9% da população rural do Brasil está situada na região Nordeste, que é também a região com mais altos índices de pobreza, enquanto os outros 52,1% estão espalhados pelo resto do país. Resta claro que o Brasil é um dos países mais desiguais na esfera agrária.

A abrangência dos conflitos pelo acesso à terra, ao crédito e a inserção no mercado econômico tem tangenciado a questão agrária no Brasil e moldado os perfis dos produtores ao longo da história. A dicotomia entre camponês e latifundiário compreende variados aspectos, desde a extensão e o tipo de cultivo da propriedade, até elementos culturais.

Dentro do grande espectro do pequeno produtor, vimos que o conceito legal vigente abrange agricultores familiares, silvicultores, extrativistas, povos indígenas e remanescentes quilombolas, entre outros grupos que correspondem aos incisos II, III, IV do caput do art. 3º que versa sobre a agricultura familiar. Por fim, Silva (2011, pág. 129) encerra que “no plano social, por último, a agricultura familiar, corresponde a um conjunto de forças organizadas em movimentos sociais e sindicatos cuja principal bandeira de luta é a afirmação da viabilidade econômica da produção familiar”.

Considerando que o foco da presente análise recai sobre as estratégias de apoio à agricultura familiar como pilar estruturante da política social do Estado por meio das propostas legislativas estaduais e municipais, cabe considerar se esta agricultura, constituída por sujeitos e atores políticos específicos, pode ser um agente transformador ao impulsionar direitos sociais. Insta salientar que a produção de alimentos provenientes da agricultura familiar é estratégica para a sociedade, seja pelo que representa para o abastecimento para consumo interno, quanto para a geração de emprego e renda. Trata-se de uma forma de cultivo e de um fomento econômico que não concentra renda e que possibilita a subsistência de um número expressivo de pessoas envolvidas nesse processo.

Assim é importante que se tenha a compreensão do conceito, da formação histórica, da diferenciação da agricultura patronal, do conhecimento das políticas públicas que iniciaram esse processo, do conhecimento legislativo que nesse processo tem grande expressão, entre outros pontos para o desenvolvimento da problemática. Como dito anteriormente, a agricultura familiar é baseada em um cultivo da terra realizado por pequenos proprietários rurais, cuja mão de obra é essencialmente o núcleo familiar, diferenciando-se, portanto, da agricultura patronal realizada em médias ou grandes propriedades, mediante a utilização de contratação de trabalhadores fixos ou temporários (BAIARDI, 2019).

O conceito de agricultura familiar formalizado na legislação federal possui caráter técnico e operacional, na medida em que define uma determinada extensão de terra e as relações de trabalho de essência familiar como critérios para identificar a agricultura familiar brasileira, em âmbito federal. O que resta determinado, por conseguinte, é que para se enquadrar na qualidade de agricultor familiar para efeitos legislativos em âmbito federal, necessário se faz uma estrutura fundiária contendo características próprias e uma relação de trabalho com aproximação sanguínea.

Contudo, a realidade da agricultura familiar, suas peculiaridades, seus problemas, seus significados, sua relação com o mundo extralegal, com o tecido social que a engendra, não são contempladas satisfatoriamente por conceituação estrutural e organizacional tão somente encontrada e prevista sobretudo em Lei federal, devendo, por conseguinte, serem levadas a efeito outras definições de concepção acadêmica de modo a autorizar investigação social, pois a definição técnica legal não dá conta do modo de vida desse grupo, por isso a pesquisa adentrará na construção de um conceito que se aproxime da realidade.

O conceito de agricultura familiar constitui-se com base no ideário de que se trata de uma vertente da agricultura que é desenvolvida por propriedades rurais de pequeno porte, portanto, a extensão territorial e a finalidade devem ser levadas em consideração. As pequenas propriedades rurais que comportam essa agricultura possuem uma mão de obra específica que é constituída por pequenos agricultores e, em certos casos, alguns empregados. A destinação do nome familiar advém da concepção de serem pessoas que usufruem da morada comum, nesse caso são esses indivíduos que atuam nas atividades necessárias para o plantio, colheita e manutenção da terra. Este tipo de agricultura possui ainda uma característica, a saber, a colheita também tem

destinação própria para, por exemplo, o consumo da família e de pequena parte da comunidade próxima (BAIARDI, 2019).

São os proprietários rurais que se envolvem nas atividades de cultivo da terra e da produção que formam a administração e a mão de obra. Importa destacar que há uma grande diferença nessa composição quando se trata da agricultura empresarial ou patronal (que será melhor desenvolvida em outro subcapítulo da presente dissertação).

Esse tipo de agricultura procede em contratar a mão de obra com o empregado constituindo força de trabalho remunerado, em que atuam sistemas produtivos que possui a característica de fins lucrativos em grandes propriedades de terra; já o sistema de produção da agricultura familiar é de pequena extensão de terra e seu fim é de subsistência e consumo próprio. Há ainda uma diversidade de produtos da agricultura familiar, enquanto a empresarial costuma se concentrar em produtos específicos conforme a demanda do mercado.

Em uma perspectiva internacional a ONU (2019, p. 86) afirma que a produção da agricultura familiar corresponde a 80% de toda produção mundial de alimentos, e que existem mais de 500 milhões de produtores rurais envolvidos com tal atividade, o que representa 90% das propriedades agrícolas do mundo. Há diferenças de concentração em cada região, o que requer uma pesquisa mais elaborada no quesito político, contudo, não cabem maiores explicações, pois foge do recorte metodológico da pesquisa.

Importa ainda elencar o que são consideradas as potencialidades da agricultura familiar, uma vez que estas constituem as características que formam o conceito deste instituto. Retoma-se que a primeira que pode ser listada é que essa atividade envolve o sustento das famílias que a exercem, tratam-se de famílias de produtores rurais proprietários de pequenas propriedades. O governo federal (BRASIL, 2019), em relatório recente, publicou que 70% dos alimentos consumidos no Brasil são produzidos pela agricultura familiar.

No que tange ao tipo de técnica de cultivo e extrativismo, a agricultura familiar se vale das práticas tradicionais que são passadas em caráter popular. Como dito anteriormente, os produtos são, em grande medida, para consumo próprio e a venda alimenta a região aproximada, ocorre que com isto há um impacto na economia nacional, no sentido de prover a subsistência das famílias, tratando-se de um resultado do trabalho realizado no campo. Quanto a se afirmar que há um impacto na economia nacional é no certame de elevar o nível da sustentabilidade uma vez que esse tipo de agricultura gera renda na área rural.

Cabe perscrutar que a sustentabilidade é uma característica da agricultura familiar, e deve ser melhor explicada em se tratando da conceituação desta. A prática da agricultura familiar é mais sustentável porque o impacto ambiental do cultivo é reduzido ao ser comparado com a agricultura empresarial. Soma-se ainda que há responsabilidade socioambiental, algo que por vezes não é seguido pela agricultura empresarial de larga escala, visto que esta também faz uso excessivo de agrotóxicos e causa desmatamentos, podendo provocar impactos irreversíveis ao ecossistema (ONU, 2019).

Assim, a agricultura familiar não produz impactos degradantes ao meio ambiente ao se comparar com as atividades das grandes empresas e, nesse sentido, a poluição e degradação do solo são reduzidas por meio de suas práticas. Já a intensa atividade da agricultura empresarial causa desertificação, o que não ocorre quando se trata da agricultura familiar, portanto, ela se caracteriza como mais sustentável (ONU, 2019).

Nesse âmbito, o relatório (idem) apresenta que, se isolasse a agricultura familiar, o Brasil seria o oitavo maior produtor de alimentos do mundo, com um total de faturamento de mais de 50 bilhões de dólares. Se somados o faturamento da agricultura familiar com o do agronegócio, o Brasil ocuparia a quinta posição. Como exemplificação dessa produção no quesito familiar importa destacar que no país foi possível conjugar a produção em todos os biomas e os produtos normalmente são arroz, trigo, leite, milho, café, mandioca, feijão, carne suína, bovina e de aves (BRASIL, 2019).

Soares (2020, p.45) afirma que é possível que a agricultura familiar seja contrária ao ideário mercadológico do agronegócio, e que este é um complexo de serviços, técnicas e equipamentos distanciados da produção própria da agricultura familiar. Uma das pontuações de maior destaque é a produção dos alimentos sem agrotóxicos, ainda que nem todos sejam classificados como orgânicos ou agroecológicos. São os agricultores familiares responsáveis por esse tipo de cultivo, evitando a degradação do solo, as contaminações, em consonância com a sustentabilidade e a proteção do meio ambiente.

Com a amplitude das informações sobre alimentação é possível observar um crescimento na busca por alimentos agroecológicos, restando claro que não é uma demanda expressiva, mas existe. Nesse contexto, a agricultura familiar produtora de tais alimentos percorre um caminho de valorização e ocupa apenas $\frac{1}{4}$ das terras que são utilizadas para essa finalidade no território brasileiro (INCRA, 2019).

Observa-se uma necessidade de incentivo dos governantes para essa produção, contudo, o cenário atual se apresenta com apoio ao agronegócio e a liberação do uso indiscriminado dos agrotóxicos. Segundo o Incra (2019), o governo liberou mais 51 agrotóxicos, totalizando 290 substâncias em menos de 8 meses.

Em termos políticos é possível observar que há uma bancada ruralista e uma de proprietários de latifúndios que possuem interesse no agronegócio e por isso incentivam o cultivo dos alimentos com agrotóxicos pela rentabilidade e pouca perda desses. Percebe-se que há, segundo Linhares (2019, p. 35), um lucro que faz essa bancada se posicionar a favor dos agrotóxicos e um incentivo à monocultura. Essa opção de cultivo responde ao interesse das empresas do agronegócio e coloca em risco o meio ambiente, sendo importante destacar que esse produto chega nos alimentos afetando a sociedade de várias formas, não só por uma questão econômica e ambiental, como também a saúde.

Ao compreender as consequências da agricultura empresarial consegue-se delimitar elementos que auxiliam a construção do conceito de agricultura familiar, e entre eles temos a valorização do meio ambiente. Isso se dá tanto pela biodiversidade, como pelo cuidado com o meio ambiente nos processos de plantio e colheita e a agricultura familiar ainda se preocupa com a transição nesse processo, portanto, as perdas dos minerais do solo são controladas. Outra parte do processo que fomenta o conceito de sustentabilidade é a distribuição, comercialização e consumo que são feitos em pequena escala, sem concentração de lucros, criando uma rede social e economicamente sustentável (LINHARES, 2019, p. 39).

Contudo, resta claro a necessidade de políticas públicas em muitos níveis dessa produção, a exemplo temos políticas que estimulem os produtores a se adequarem às formas mais ecológicas de produção e isto pode ocorrer através de incentivos, assistências e subsídios, em que o papel do governo se apresenta como fundamental no processo.

É necessário que os Poderes Executivo, Legislativo e até Judiciário percebam a importância desse tipo de agricultura e trabalhem para o desenvolvimento de ferramentas que auxiliem o crescimento e consolidação desse grupo de agricultores e empreendedores (SOUZA, 2021, p. 22).

As Políticas Públicas são um complexo de programas e planos para ações do governo que buscam o bem-estar da comunidade e o interesse público através de medidas e projetos. Nesse sentido, no que tange a temática da agricultura familiar o

Estado pode colocar em prática programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Por ilustração, os benefícios fiscais para os agrotóxicos são uma forma de incentivo que se realiza através do instituto em tela, o que pode ser questionado nesse sentido é que deveria haver isenções fiscais significativas para a produção de alimentos orgânicos advindos da agroecologia (PNARA).

Barros, Henriques e Mendonça (2000, p. 75) apresentam ainda outro viés da questão,

O principal determinante para os elevados níveis de pobreza do país reside na própria estrutura da desigualdade brasileira, que se configura em uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão social. O Brasil não é um país pobre, mas sim um país de muitos pobres, fato pelo qual destacam a necessidade de as políticas públicas de combate à pobreza concederem prioridade à redução das desigualdades. Assim, entendem que a pobreza do Brasil é um problema relacionado à distribuição dos recursos e não à sua escassez, e que uma divisão equitativa dos recursos pode ter um impacto relevante para combatê-la

A agricultura convencional realizada pelo agronegócio, apoiada politicamente por determinadas bancadas no sistema brasileiro, como visto acima, apresenta-se como agente prejudicial ao meio ambiente, o que pode gerar um colapso, uma vez que os efeitos podem ser irreversíveis. Além de fomentar o aumento das desigualdades e da pobreza.

Portanto, a agricultura familiar se apresenta como uma saída que não esgota os recursos naturais, incentiva a biodiversidade, preserva o meio ambiente, diminui a utilização intensiva da água, não esgota o solo, não aumenta as emissões de gases intensificando o efeito estufa, produz alimentos saudáveis, permite dieta diversa que pode ajudar no combate à desnutrição, à fome e até mesmo à obesidade, gera renda aos trabalhadores rurais, se apresentando como desenvolvimento não só no âmbito ambiental, como socioeconômico.

As políticas públicas provocaram, portanto, uma reconfiguração do conceito de agricultura familiar. O foco em uma possibilidade de promoção da SAN por meio de programas e compras governamentais que incentivam a agricultura familiar reforça os estudos sobre o tema, além do papel de destaque dos movimentos sociais no fomento de tal agricultura (SILVA, 2020, p. 5).

Importa destacar que o que operacionaliza o conceito de agricultura familiar é a implementação, pelo poder público, do Pronaf (BRASIL, 1996) de caráter federal. Soma-se ainda a essa operacionalidade a Lei 11.326/2006, a primeira a se debruçar nas diretrizes necessárias de aplicação do setor (BRASIL, 2006). Nessa medida, o programa e a promulgação da lei tornam o conceito técnico e possível de operacionalizar.

Para tal base operacional do conceito foi necessário se determinar o público, que são os agricultores familiares: “quando o poder público implanta uma política federal voltada para este segmento, ou quando cria a primeira a fixar diretrizes para o setor, a opção adotada para delimitar o público foi o uso “operacional” do conceito, centrado na caracterização geral de um grupo social bastante heterogêneo” (ALTAFIN, 2007, p. 6).

A discussão conceitual gira em torno de determinações que podem ser acadêmicas, técnicas/operacionais ou até mesmo analíticas. Trata-se de reflexões em que se pode destacar: primeiramente, uma concepção de que a agricultura familiar é resultado de uma categoria que foi concebida nas transformações específicas da sociedade do capital e, em seguida, a que considera que a agricultura nacional familiar está em desenvolvimento e seu conceito em evolução, pois é resultado da formação histórica do país.

Abramovay (1992, p. 22), que defende a agricultura familiar como resultado das relações capitalistas, constrói seu conceito a partir da concepção europeia relacionando esta com a agricultura camponesa. Concebe que a agricultura familiar não está integrada ao mercado, não incorporando os avanços técnicos que otimizam e tornam mais lucrativo o plantio, portanto, acaba por não se alinhar às políticas governamentais que incentivam a agricultura empresarial tal como será discorrido no caso brasileiro.

O autor em tela distingue seus conceitos de agricultura ao considerar os ambientes sociais, econômicos e culturais. Compreende que a racionalidade da organização familiar não depende da família em si, mas da chamada capacidade desta em se adaptar a um comportamento social econômico. Assim, continua a sua linha de raciocínio narrando que não há uma continuidade histórica, que não é possível dizer que o agricultor familiar de hoje é o mesmo camponês, portanto, aponta como uma nova categoria que nasce dessas relações (ABRAMOVAY, 1992, p. 25).

A outra concepção do conceito de agricultura familiar concorda com a perspectiva histórica. Não há que se falar em uma ruptura com campesinato, pois considera ainda a vinculação com as transformações vividas e uma manutenção das tradições se adequando às novidades da sociedade contemporânea. O aporte teórico

dessa concepção que restou considerado² no atual trabalho é de Lamarche (1998) e Wanderley (2004). No caso, o Brasil

guarda ainda muitos dos seus traços camponeses, tanto porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar na maioria dos casos com suas próprias forças. (WANDERLEY, 2004, p. 53).

Tais pesquisadores desenvolvem o denominado paradigma que busca compreender a conjugação do capitalismo na agricultura. Nesse sentido, o agricultor rural de pequeno porte é concebido como uma profissão e possui diferenças do campesinato por esse ser um modo de vida. Diz ainda que:

enquanto este último apresenta como traço básico a integração parcial a mercados incompletos, o primeiro representa um tipo de produção familiar totalmente integrada ao mercado, sem apresentar qualquer conflito ou contradição em relação ao desenvolvimento capitalista. (ABRAMOVAY, 1992, p.127).

Cabe inferir que o empreendedor familiar, termo utilizado na lei, seria uma conjugação do agricultor familiar que se desenvolve em uma sociedade capitalista e articula a capacidade de inovação com os elementos da produção familiar, assim tem-se:

na agricultura capitalista contemporânea, predominaria a agricultura familiar e a patronal, distingue agricultura familiar e patronal com base na classificação de Nikolitch que define a primeira como uma unidade de produção que conta apenas com o trabalho familiar ou com uma quantidade de trabalho assalariado que, em média, não ultrapassa a contribuição da própria família e a segunda, àquelas em que os membros da família não executam nenhuma atividade diretamente ligada ao processo de trabalho ou o executam, mas numa proporção menor que a oferecida pela mão-de-obra contratada (ABRAMOVAY, 1992, pág. 143).

Abramovay trabalha a questão agrária pelo prisma do paradoxo ao relacioná-la com o capitalismo e isso se dá pelas especificidades da agricultura ao lidar com produtos naturais, já que esses elementos possuem validade para sua comercialização,

² Entre outros livros, o livro de Abramovay de 1992, intitulado “Paradigmas do capitalismo agrário em questão”; e o de Lamarche “A agricultura familiar: uma realidade multiforme” e “A agricultura familiar: do mito à realidade” em 1993 e 1998 respectivamente, serão utilizados como aporte teórico da concepção de um conceito da agricultura familiar que é resultado histórico e conjugado com as demandas da sociedade atual, portanto considera o mercado e a formação.

tempo para produção, a divisão do trabalho, o que, segundo o autor, impediria de se tornar uma indústria (1992, pág. 246). Acrescenta ainda que em países capitalistas a agricultura familiar se apresenta como uma criação do Estado, e assim este ente desenvolve políticas regulatórias que influenciam diretamente na economia, havendo consequências no âmbito social.

Assim, observa-se a descaracterização da agricultura enquanto atividade lucrativa, pois o agricultor familiar não exerce papel exclusivo de fornecedor de excedentes, conforme insta a lógica mercadológica, mas possui um papel de garantia de abastecimento de produtos naturais que, com sua forma de comercialização e processamento, não se apresenta como de alta lucratividade.

Percebe-se que o conceito de agricultura familiar é bastante amplo e muito discutido, tanto na esfera política, quanto acadêmica. Segundo a definição presente na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - Lei 11.326/2006 (Brasil, 2006), a agricultura familiar é aquela realizada predominantemente por membros da família em área menor que quatro módulos fiscais, com renda proveniente desta.

Em síntese, o conceito de agricultura familiar é uma forma de agricultura em que o cultivo é diverso, sustentável, a mão de obra é pertencente ao grupo familiar, possuindo diversos benefícios, pois desenvolve o grupo regional e é constituído de atividades dos pequenos proprietários de terra. A problematização do conceito desenvolvida nesse item indica que há uma vinculação desse processo com a formação histórica do campesinato, nesse sentido, cabe estudar o histórico da agricultura familiar.

1.1.3 OS AGRICULTORES FAMILIARES NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Por algum tempo o homem do campo retirava da natureza sua fonte de sobrevivência e consumo e foi estigmatizado por estereótipos pejorativos, como elenca Martins (1981, p. 19), a saber, caipira e roceiro. O afastamento com o ambiente urbano³ era acompanhado da ideia de que esses indivíduos não eram evoluídos e civilizados,

³ Há uma dicotomia entre o urbano e o rural, nesse sentido afirma Whitacker (2010, p. 191): “Esta distinção é necessária porque cidade e campo se caracterizam por representar concentração e dispersão (...). Urbano e rural se distinguem por serem atributos e constituintes, condições e condicionantes. Enfim, cidade e campo são formas espaciais. Urbano e rural possuem, (...) uma dimensão processual, são conteúdo e contingente.”

como se não houvesse um saber e uma humanização a se considerar (PICOLOTTO, 2017, pág. 345).

A construção desse ator político que é o agricultor familiar é resultado de omissões históricas estatais, isto é, por muito tempo na história brasileira o foco do Estado foi proceder no investimento das grandes propriedades, compreendendo a agricultura familiar como subsidiária das empresas do agronegócio. Essa formação resultou em consequências sérias para esse grupo vulnerável economicamente, o que determinou sua condição de precariedade.

O entendimento dos entes estatais ao longo da história em território nacional era que a exploração das grandes terras seria a fonte exclusiva de crescimento econômico uma vez que garantia a exportação em larga escala dos produtos aqui cultivados, gerando uma visualização global ao país. Nesse sentido, o pequeno agricultor ocupou o espaço subsidiário por auxiliar a rede de exploração da agricultura empresarial, a fomentação regional baseada na agricultura familiar não foi levada em consideração. O pequeno agricultor auxiliava a rede do latifundiário em um circuito mercantil, servindo de mão de obra (PICOLOTTO, 2014).

Pode-se tratar essa situação supramencionada como uma questão de exploração dos agricultores familiares, contudo isso se concentrou nas regiões que eram foco do circuito mercantil por serem de fácil acesso para exportação ou possuírem o cultivo específico do mercado. Assim, o agricultor familiar serviu como uma mão de obra acessória nos momentos de alta dessa empresa, instando observar que a vinculação entre a empresa e o agricultor era igualmente precária o que não possibilitou melhoria de vida para este.

Motta e Zarth (2008, p.15) consideram que essa formação de necessidade secundária dos agricultores familiares ocasionou uma invisibilidade socioeconômica e política, estabelecendo que a relação com a agricultura empresarial possuía o par, dominante e dominado, mantendo o afastamento do dominado aos direitos e igualdades sociais. O apontamento desses autores versa que ainda que houvesse uma relação entre a empresa da agricultura e os pequenos agricultores o viés sempre foi de exploração, o segundo grupo se encontrava às margens.

No que tange à participação do Estado nessas formações cabe observar que além de fomentar a grande empresa da agricultura com intenção de exportação, uma ideologia conectada ao capital, se omitindo nas relações com os pequenos agricultores, o Estado

também participou do povoamento dos interiores com a colonização de imigrantes do século XIX.

Por outro lado, há que se considerar também que o Estado atuou na formação de pequenas propriedades em alguns momentos históricos e locais específicos objetivando ocupar áreas pouco povoadas consideradas estratégicas, tais como a colonização com imigrantes europeus no século XIX e no início do século XX em regiões de matas dos três estados do Sul; os projetos de colonização do governo de Getúlio Vargas nos anos de 1930-50 por meio de deslocamentos populacionais do Nordeste e do Sul para os estados do Paraná, Goiás e Mato Grosso do Sul; os projetos de colonização dos governos militares com deslocamentos populacionais de regiões com tensões sociais para o Mato Grosso, Rondônia e Pará nas décadas de 1960-70; entre outros (TAVARES DOS SANTOS, 1993; MEDEIROS, 1995).

Assim, observa-se que houve uma atuação do Estado na formação do agricultor familiar, ainda que a ideia fosse a ocupação das áreas de pouco povoamento isso pode ser entendido como incentivo a agricultura familiar. Resta claro que essas terras não possuíam interesse de plantio para exportação e costumavam ser mais para o interior e afastadas das rotas de exportação.

Há estudiosos⁴ que justificam as omissões do Estado por compreender que as terras onde se encontrariam as pequenas propriedades seriam desocupadas ou sem atividade de agricultura, o que a partir da análise dos dados é facilmente contestado. Outros estudiosos, como Queiroz (2009, pág.68), compreendem que o território nacional não é monocultor, mas que a grande maioria é constituídos de policultura, que emprega e alimenta uma boa parte da população.

Apresenta ainda dados que confirmam sua explanação, trata-se de aproximadamente 70% de pequenos agricultores que produzem, consomem e alimentam as regiões do país, afirmando a invisibilidade histórica desse grupo (CENSO AGRO, 2017).

Insta pontuar que há um reconhecimento que os pequenos agricultores possuem uma existência precária o que não dialoga com a importância da atividade para o país, e também não acompanha seu posicionamento quantitativo de participação na economia. O que alerta para a necessidade de haver políticas e medidas para mudar essa situação.

⁴ A exemplo desses temos Caio Prado Jr e Jacques Lambert, os dados analisados por esses estudiosos não levavam em consideração que apenas 5 milhões de hectares, 27,2% da área brasileira era destinada à exportação, restando 14 milhões de hectares, mais de 70% para a agricultura familiar.

O apontamento que se estabelece é que a ausência de dispositivo legal para esse grupo enfatizou as precariedades, soma-se ainda a ausência de política pública que se debruçasse em efetivar melhorias como abertura para os mercados regionais, plataformas de crédito e ainda o acesso ao maquinário tecnológico que auxilie a produção desses pequenos agricultores. Portanto, se formatou uma invisibilidade social e política que não considerou esse grupo como um agente político, conforme os apontamentos da literatura de Brumer (1993, p. 184)

a agricultura familiar nasceu no Brasil sob o signo da precariedade, precariedade jurídica, econômica e social do controle dos meios de trabalho e de produção e, especialmente, da terra". Precariedade que se revestiu também no "caráter rudimentar dos sistemas de cultura e das técnicas de produção" e da sua pobreza generalizada.

Esta percepção de precariedade na formatação da agricultura começou a ser reconhecida nas últimas décadas, pois houve grandes transformações nessa esfera. Nos anos 1980, a agricultura familiar era compreendida pelos estudiosos e, sobretudo pelo ente estatal, como um setor social que sofria indivisibilidade, o que possibilitava a aproximação do seu fim.

A identidade política desta agricultura começou a se fortalecer na década de 1990, quando se inicia como objeto de pesquisas, e há ainda uma mudança nos órgãos estatais que elevam essa agricultura como um modelo único que possui forte engajamento político envolvido. Insta destacar que essa percepção se dá por causa das organizações sindicais que ganham expressão e participação junto aos órgãos estatais.

Assim, o interesse do ente estatal construiu uma outra percepção para estes agricultores e soma-se a estes a participação do FAO/Incra e do Pronaf, como visto anteriormente no presente trabalho. Há ainda a cooperação dos sindicatos CONTAG e FETRAF no engajamento dessa concepção contemporânea, o que ocorreu foi a construção de uma identidade política. A junção desse complexo de projetos, leis e políticas trabalharam a ideia de desenvolvimento rural nacional considerando o pequeno agricultor como um ator principal para efetivação destes.

Os agricultores familiares no Brasil contemporâneo são atores políticos construídos historicamente em sua relação com a terra. Trata-se da elaboração de um modelo de organização da agricultura que está formatada pelas unidades de produção da família, onde a gestão e execução do plantio está na responsabilidade do proprietário da terra e sua mão de obra é familiar, podendo ter empregados de fora, mas não em escala empresarial. Nas palavras de Picoletto (2019, p.8):

a agricultura familiar corresponde a um modelo de organização da agropecuária assentado em unidades familiares de produção, onde o grupo familiar, em geral, é proprietários dos meios de produção, planeja, gestiona e executa as atividades produtivas e a força de trabalho é predominantemente familiar. Este modelo é considerado mais vantajoso social, econômico e ambientalmente (por ser mais democrático, eficiente e sustentável) quando compara com o modelo de exploração patronal.

Com a intenção de viabilizar a construção de política social a partir do entendimento de que a agricultura familiar é um modelo de vantagem social, o atual trabalho buscou compreender o conceito, a formação histórica, a diferenciação entre a agricultura familiar e a empresarial, a identidade dos agricultores, e, por fim, a concepção contemporânea. O próximo capítulo fará uma análise da legislação pertinente a essa temática em âmbito estadual.

1.2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E EQUIDADE

Além do conceito de agricultura familiar, anteriormente abordado, outros conceitos centrais do estudo incluem os sentidos sobre equidade e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), uma vez que a análise das propostas de apoio à agricultura familiar teve como referencial os princípios da PNSAN especialmente a equidade.

Analisar as implicações do conceito de agricultura familiar na ótica da equidade⁵ implica problematizar o acesso dos agricultores familiares aos recursos públicos, especialmente os critérios de elegibilidade que são decorrentes dessa definição.

⁵ Sobre equidade, Burlandy et Al (2015, pág.59) compreendem que “Analisou-se as desigualdades de acesso à alimentação adequada; os princípios de equidade na formulação e implementação de ações; os processos sociais mais amplos que geram desigualdades; formas de interação entre os atores sociais que evitem o reforço de desigualdades; a adequação e a transparência dos critérios de elegibilidade e seletividade das ações e intervenções propostas. Foram considerados marcadores potenciais de equidade: processos de seleção dos usuários dos programas com ampla divulgação pública ou captação domiciliar; transparência dos critérios seletivos dos programas e ações; participação das organizações sociais; identificação dos segmentos dos produtores locais que conseguem assumir espaços públicos e de que forma isto facilita seu acesso aos recursos existentes; existência de programas voltados para os segmentos mais vulneráveis; programas de inserção dos grupos mais vulneráveis em processos de agregação de valor aos produtos, no acesso ao crédito, na garantia do escoamento dos produtos e em processos de autonomização financeira”.

Considerando que a PNSAN fortaleceu o apoio diferenciado para esse segmento por meio de programas e compras públicas, foi então impulsionado um processo intimamente relacionado com a questão da equidade, considerando as vulnerabilidades da agricultura familiar. Portanto, os critérios para alocação de recursos constituem tema estratégico para o debate sobre equidade.

O intuito é compreender as possíveis alterações legislativas e relevar estratégias que tenham resultados de melhorias para os agricultores familiares com o condão de diminuir as desigualdades econômicas, sociais e históricas formatadas desse grupo.

Por equidade se compreende que haja respeito à igualdade de direitos e tratamento (BRASIL, 1988). A Lei 11.326/2006 versa que as políticas devem ser implementadas de modo equânime, ou seja, de modo isonômico, com respeito aos aspectos étnicos, de gênero e de geração.

A análise da condição desigual dos agricultores familiares no contexto de sistemas alimentares em diferentes países do mundo já indica que eles arcam de forma injusta com os danos gerados por esses sistemas e situam-se entre os grupos com condição de maior insegurança alimentar (IPES-FOOD, 2016).

Problemas relativos à equidade afetam de forma significativa os sistemas alimentares em face da concentração de terras, de recursos naturais, de acesso aos insumos, equipamentos e de acesso a bens e políticas públicas que exclui diversos segmentos de produtores. Destaca-se as desigualdades de poder entre os atores que operam nos sistemas alimentares, incluindo a sua capacidade de afetar os processos decisórios governamentais. Além disso, os segmentos mais afetados pelas desigualdades de renda e de acesso a bens e serviços públicos sofrem, de forma mais intensa, os impactos negativos dos sistemas alimentares em suas condições de vida e saúde (IPES-Food, 2017).

Além do conceito de equidade, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é central na análise e será adotada a definição prevista legalmente:

SAN é definida como a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

A LOSAN, Lei 11.346/2006, assume esse compromisso de garantir o direito à alimentação adequada nos âmbitos nacional, estadual e municipal e a PNSAN

(BRASIL, 2010) e os Planos Nacionais de SAN (CAISAN, 2011; 2018), dela decorrentes, indicam questões estratégicas para a análise na perspectiva da equidade e SAN. A PNSAN tem como uma de suas diretrizes a promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, que, como visto anteriormente, inclui os agricultores familiares como segmentos historicamente mais vulnerabilizados. Além disso, tem como outra diretriz a promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aqüicultura; A PNSAN indica que o sistema de monitoramento deve identificar os grupos mais vulneráveis a violação do DHAA consolidando dados sobre desigualdades sociais, étnico raciais e de gênero. Além disso, destaca que os Planos de SAN devem prever ações e programas relacionados com: oferta de alimentos aos estudantes, trabalhadores e pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar; o fortalecimento da agricultura familiar; garantia de preços mínimos para agricultura familiar; fortalecimento da agricultura familiar; acesso à terra; SAN de povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2010).

O 1º Plano Nacional de SAN - 2011-2015 destaca que é no meio rural que se vivencia mais intensamente a Insegurança Alimentar, reproduzindo o que foi visto no tema da pobreza extrema (CAISAN, 2011: pg19) e sinaliza diversas iniciativas que vêm sendo empreendidas no sentido de articular gastos públicos com alimentação e a produção local da agricultura familiar (CAISAN, 2011: pg23; pg37). O Plano também indica como o modelo da revolução verde resultou na alta concentração econômica e tecnológica no mercado de insumos agrícolas e vem contribuindo para que a produção de alimentos dos países dependa de poucas empresas, que fornecem a semente, o agrotóxico e ainda controlam o mercado de distribuição. Destaca também que a elevada concentração em grandes corporações está presente em todas as etapas da cadeia agroalimentar, desde a produção até o consumo final (CAISAN, 2011: pg 35).

O 2º Plano Nacional de SAN também estabelece prioridade para as famílias em situação de insegurança alimentar e inclusão produtiva rural de grupos específicos, com ênfase nos povos e comunidades tradicionais; no fortalecimento da Agricultura Familiar; Reforma Agrária e nas Mulheres (CAISAN, 2018).

Portanto, os principais elementos presentes nessas políticas nacionais que orientam a análise da equidade referem-se à concentração de terras, de acesso a bens,

serviços, aos recursos e aos processos produtivos, além das desigualdades de renda, étnico raciais e de gênero.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Ainda que o foco do estudo recaia sobre as iniciativas estaduais e municipais, desenvolveu-se inicialmente uma recomposição histórica das iniciativas de apoio à agricultura familiar no Brasil, incluindo programas do executivo federal e ordenamento jurídico sobre agricultura familiar em âmbito nacional, em confluência com a bibliografia sobre o tema. Foram indicadas inflexões ao longo dessa trajetória que contribuíram para a consolidação do apoio à agricultura familiar na ótica da PNSAN e do SISAN. Foram também destacados elementos e princípios para análise da base teórica e jurídica e dos instrumentos normativos em vigor, como também aqueles já revogados, parcial ou totalmente, além de projetos de lei em tramitação no ERJ e no Município de Niterói.

Foi realizado um levantamento bibliográfico de artigos científicos disponibilizados em bancos de dados de ciências sociais aplicada como o SciELO–Scientific Electronic, Library Online, LILACS. Foram considerados textos disponibilizados na íntegra de artigos científicos e livros publicados nos últimos cinco anos em língua portuguesa e inglesa selecionados com base nos seguintes descritores e/ou palavras chaves: Agricultura Familiar, Apoio à Agricultura Familiar, Programas de Inclusão, Análise Legislativa, Política Social.

O mapeamento das ações do legislativo foi feito com base nos seguintes portais, uma vez que os projetos de Lei e as Leis sancionadas encontram-se nos mesmos já que se tratam dos portais oficiais dos governos para tornar transparente e acessível os textos normativos em atendimento ao princípio constitucional da transparência:

www.mda.gov.br/; www.mda.gov.br/sitemda/tags/pronaf;

www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa;

<http://www.alerj.rj.gov.br/?AspxAutoDetectCookieSupport=1>;

<https://www.camaraniteroi.rj.gov.br/site/>; <http://consultaniteroi.siscam.com.br/>

A análise da legislação foi norteada pelo método de análise documental (CONSTANTINO *et al*, 2010), pautada em roteiro incluindo as seguintes questões: 1) medidas que foram tomadas pelos entes estatais a fim de apoiar a agricultura familiar; 2) critérios de inclusão dos agricultores familiares. A pesquisa documental foi realizada

com enfoque em legislações estaduais do ERJ, projetos de Lei municipais de Niterói, programas de governo, projetos governamentais, protocolos de intenções e documentos relacionados à política pública envolvendo, direta e indiretamente, a agricultura familiar.

Cabe ressaltar que esta pesquisa concentrou-se nos últimos cinco anos, pois considera-se que tal recorte temporal se justifica pelo volume de iniciativas legislativas voltadas para o tema em questão. O recurso metodológico utilizado foi a análise das Leis⁶ e projetos de Lei com base em roteiro de análise documental que considerou: a origem da legislação; os temas e conceitos centrais; as ações propostas; os mecanismos de inclusão e de elegibilidade e a relação com a equidade e com as dimensões da SAN, no que se refere à produção, comercialização e consumo de alimentos (Quadros 1 e 2) (ANEXO I).

A partir de pesquisa exploratória nos portais indicados foram identificadas as seguintes legislações federais, estaduais do ERJ e municipais de Niterói, já aprovadas, assim como em tramitação: Lei Federal nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 que “Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências”; a Lei Federal nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 que “Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006”; a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal 2012) que “Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências”; o Decreto Federal nº 7.644, de 16 dezembro de 2011 que “Regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011”; Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 que “Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências”;

⁶ Cabe esclarecer que se está analisando Leis, mas não a regulamentação, uma vez que as Leis são mais sucintas, e as regulamentações é que vão traduzir mecanismos.

Decreto Federal nº 7.794, de 20 de agosto de 2012 que “Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica”; Decreto nº 8.735, de 3 de maio de 2016 que “Dispõe sobre a composição, a estruturação, as competências e o funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)”. A Lei Estadual nº 7.923/2018, que institui a política estadual de aquisição de alimentos da agricultura familiar; a Lei Estadual nº 8.366/19, que dispõe sobre a política estadual de apoio à agricultura urbana e dá outras providências. O Projeto de Lei Municipal nº 11/2019 da Câmara Municipal de Niterói, que “Institui o Programa Municipal de Incentivo à Agricultura Familiar, integrando sistemas de produção, beneficiamento e consumo de alimentos oriundos de agricultores familiares e suas organizações”. O projeto de Lei Municipal nº 231/2018 da Câmara Municipal de Niterói, que “Institui a Política Municipal de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – POMAAF e o cadastro municipal do agricultor e da agricultora familiar”. O projeto de Lei nº 192/2020, que “Institui Programa Municipal de Incentivo Sustentável da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar – Niterói Pólo Pesqueiro”. A síntese dos documentos analisados e a relação entre as propostas do legislativo estadual e municipal referentes à agricultura familiar com o princípio de equidade estão sintetizados nos Quadros 1 e 2 (ANEXO I).

Os dados foram sistematizados e organizados a partir das seguintes dimensões de análise: (1) as ações propostas pelo poder legislativo em âmbito estadual e municipal para apoiar esse segmento de agricultores e (2) os critérios para inclusão dos agricultores familiares nessas ações e programas públicos (3) a problematização dessas iniciativas com base nos conceitos de SAN e equidade.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR – REPERCUSSÕES PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

O presente capítulo aborda as políticas públicas federais promovidas pelo Estado brasileiro voltadas a apoiar a agricultura familiar e sua relação com a SAN. Importante, em um primeiro momento, compreender o que são políticas públicas, ainda que de modo preliminar, pois dessa maneira se pode ter um entendimento mais abrangente de seu impacto para os grupos aos quais tais políticas se direcionam, qual seja, agricultores familiares.

A pesquisa segue selecionando as políticas de maior apelo para as demandas que a agricultura familiar apresenta no Brasil, portanto as políticas federais oferecem maior abrangência, pois ajudam a orientar políticas e programas desenvolvidos *a posteriori* em estados e municípios.

Nesse sentido, analisar as principais políticas de apoio à agricultura familiar colabora com a compreensão de demais políticas desenvolvidas pelo país afora, especialmente no nosso principal objeto de análise que são o ERJ e o município de Niterói. As políticas públicas e programas aqui destacados são o Pronaf, por ser um dos primeiros a direcionar apoio específico para a produção da agricultura familiar e a PNSAN que impulsiona programas voltados para fortalecer a comercialização dos alimentos provenientes da agricultura familiar.

As políticas públicas são um conjunto de decisões e, conseqüentemente, ações tomadas pelo Estado com a finalidade de promover o bem-estar da sociedade, considerando o interesse público a partir de bens e serviços públicos fomentados com recursos estatais (LOPES; AMARAL, 2008). As políticas públicas muitas vezes são selecionadas pelos governantes com base no entendimento individual de cada um, ou seja, sem que a sociedade participe das discussões, mas também podem surgir de demandas populares.

Nesse caso, tais demandas podem ser apresentadas aos dirigentes por grupos organizados da sociedade civil, como sindicatos, associações de moradores, organizações, associações patronais, etc. (LOPES; AMARAL, 2008). Desse modo, as políticas públicas viabilizadas pelo Estado respondem a demandas sociais com vistas a propiciar melhorias nas condições de vida de determinado grupo social ou que abarque melhorias para todo o campo social.

Entretanto, o crescimento econômico e social que garantam o fortalecimento da sociedade e gerem desenvolvimento são objetivos que podem ser compreendidos como beneficiários da população como um todo, na medida em que mesmo que atenda um grupo em particular, provocam impactos em todo o tecido social. Especialmente se esse grupo for responsável por boa parte da alimentação dos brasileiros, como é o caso da agricultura familiar. Por essa razão, será abordada a relação entre SAN e agricultura familiar a fim de compreender como estão vinculadas e quais são os impactos que provocam.

2.1 PROGRAMAS NACIONAIS DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Como visto anteriormente, a agricultura familiar no Brasil passou a ter reconhecimento efetivo devido a três fatores, sendo certo que o primeiro guarda relação com a retomada do papel do movimento sindical logo após o fim da ditadura militar; o segundo por conta dos debates sobre o tema travados pelos cientistas sociais na década de 1990; e o terceiro relacionado ao papel do Estado e das políticas públicas por meio da visibilidade por força da criação do Pronaf em 1996, seguido da edição da Lei da Agricultura Familiar – Lei n o 11.326/2006 que veio com o objetivo de fortalecer a categoria e inseri-la no processo de desenvolvimento econômico e rural do país.

Com as vantagens esclarecidas sobre a agricultura familiar e os posicionamentos das organizações mundiais, o governo brasileiro deu prosseguimento a alguns projetos com intuito de auxiliar as famílias que residem no campo e exercem essa atividade. Isto porque é possível pensar em sustentabilidade social aliada ao desenvolvimento socioeconômico de determinada área. Nesse sentido, as políticas públicas começam a se alinhar no sentido de uma melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares. As primeiras iniciativas remontam a década de 1990 por meio de programas como o Pronaf e posteriormente, impulsionados pela PNSAN, o PAA, o PNAE e o Programa Garantia Safra, que serão melhor explorados nos capítulos futuros a fim de se compreender o atual cenário (ONU, 2019).

O Pronaf foi instituído em 1996 por meio do Decreto 1.946 e consiste na primeira política pública voltada para a agricultura familiar, fruto da mobilização dos movimentos de trabalhadores rurais e sindicatos a fim de atender às demandas de uma

categoria que até então não era contemplada por políticas agrícolas, que era do agricultor familiar. Embora represente um marco nas políticas públicas nacionais para a agricultura familiar, vale mencionar que os movimentos sociais e sindicatos rurais já há muito reivindicavam maior participação na agenda pública nas últimas décadas (JUNQUEIRA, 2008).

Segundo Junqueira (2008), os estudos realizados pelo FAO/INCRA estabeleceram as bases para a formulação das diretrizes que ensejaram a criação do Pronaf. Parte importante para o desenvolvimento do programa é a conceituação do agricultor familiar em sua dimensão social, o que possibilitou a criação de parâmetros adequados para a elaboração de ações efetivas para a categoria.

Desse modo, o Pronaf estabelece uma série de medidas visando o fortalecimento da agricultura familiar através, sobretudo, da criação de crédito rural para um segmento social vulnerabilizado e sem acesso a políticas públicas. Segundo dados do FAO/INCRA (1994), o crédito rural surge como uma política que contribui na consolidação da categoria, especialmente para aqueles que necessitavam passar por um processo de adequação aos critérios estabelecidos pelo programa.

O Pronaf tem como eixos basilares a capacitação dos trabalhadores e o financiamento da produção e da infraestrutura. Dentre esses, o financiamento da produção considera cinco categorias de beneficiários e conta com recursos destinados tanto a custear quanto a investir na produção agrícola dos agricultores familiares. As categorias se baseiam nos diferentes perfis que foram identificados e adotados em 1999, poucos anos após a implementação do Pronaf. Essa identificação se justifica pela necessidade de delimitar critérios específicos que respondam de maneira mais satisfatória aos beneficiários (JUNQUEIRA, 2008).

Desse modo, o Pronaf surge como uma política voltada para o fortalecimento da agricultura familiar em consonância com os princípios constitucionais estabelecidos em 1988, inaugurando uma ação do Estado específica para a agricultura familiar com abrangência nacional, dando protagonismo a um grupo que é marcado pela marginalização no tocante às políticas públicas até então.

Para Mattei (2005), o Pronaf pode ser pensado a partir de duas fases diferentes, sendo a primeira durante o período de implementação, que corresponde aos anos de 1996 a 1999 e a segunda como o período de ampliação, começada a partir dos anos 2000. Ao longo dos anos 2000, outras políticas públicas foram criadas para fortalecer a agricultura familiar.

Nesse sentido, estaca-se que a partir de 2003 foi instituído o Plano de Safra da Agricultura Familiar como um instrumento público distinto do Plano de Safra tradicional e os Planos de Safra territoriais que tem como objetivo adequar o apoio pelo crédito às especificidades dos contextos territoriais (BONNAL & MALUF, 2009). Além disso, ressalta-se o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), criado em 2004 para proteger os agricultores contra intempéries climáticas, assegurando renda ou indenização, conforme o caso específico; e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), criado em 2006, estabelece um valor de garantia do produto e concede uma bonificação em caso de valores abaixo do fixado no pagamento do financiamento do Pronaf.

Grisa e Schneider (2014) chamam a atenção para uma série de acontecimentos ocorridos durante a década de 1990 que impactaram o cenário agrário brasileiro. No contexto pós redemocratização, houve o I Plano Nacional de Reforma Agrária, projeto de assentamentos realizado no governo de José Sarney. Entretanto, grupos contrários ao Plano provocaram a desestabilização do projeto, que não obteve êxito. Em meio a esse cenário, várias mobilizações do MST ganharam força pelo país, acirrando os conflitos.

Dois eventos marcaram esse período, o Massacre de Corumbiara e o Massacre de Eldorado dos Carajás. O primeiro ocorreu em Rondônia em 1995 e culminou com a morte de dez pessoas após conflitos entre agricultores sem-terra e a polícia. O segundo ocorreu no ano seguinte no estado do Pará e resultou no assassinato de dezessete trabalhadores sem-terra. Ambos os episódios tiveram grande destaque tanto no país como fora dele, marcando a disputa agrária presente no Brasil (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Pode-se dizer que esses dois fatos influenciaram as manifestações de movimentos sociais rurais por políticas que garantissem o acesso à terra e aos recursos para a agricultura familiar, mobilizando a criação do Pronaf. Portanto, Grisa e Schneider (2014) compreendem que é nesse contexto que ocorre a primeira onda de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, com um caráter primário essencialmente “agrícola (crédito rural, seguro de produção e de preço) e agrário (política de assentamento de reforma agrária)” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 132).

Com a criação do Pronaf, a agricultura familiar é alçada a um papel de setor importante para o desenvolvimento econômico e social do país e lança luz às dinâmicas da produção agrícola nacional. É sabido que as políticas desenvolvidas na década de 1990 passam por modificações e incrementos de modo constante uma vez que novas

demandas vêm surgindo. Diversos grupos da sociedade civil, organizações e sindicatos da agricultura familiar, pesquisadores e também membros da gestão pública se dedicam a contribuir para o aperfeiçoamento das políticas de apoio aos agricultores (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Cabe salientar que o Pronaf representa a política pública principal voltada à agricultura familiar, tanto no número de beneficiários quanto no de recursos investidos, a exemplo dos mais de R\$24 bilhões do Plano safra da Agricultura Familiar 2014/2015 (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Desse modo, resta claro que o Pronaf tem papel fundamental no fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, beneficiando a produção e oferecendo melhores condições para os agricultores.

Grisa e Schneider (2014) também apontam que os produtos da agricultura familiar brasileira têm competitividade no mercado internacional, embora a agroindústria ainda represente maior potencial competidor por investir em recursos modernos, com tecnologias capazes de ampliar a produção, configurando, assim, a maior representação no mercado externo.

Entretanto, para as famílias agricultoras, o Pronaf representa um avanço no desenvolvimento socioeconômico e possibilita que os cultivos galguem mercados mais otimizados. Dentre os principais gêneros alimentícios produzidos com investimentos e recursos provenientes do Pronaf encontram-se a soja, o milho e o café, representando quase 70% da produção (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Desse modo, o Pronaf sintetiza a primeira grande política pública de apoio à agricultura familiar, sendo fruto da mobilização dos trabalhadores rurais por melhores condições e maiores investimentos ao longo dos anos, especialmente a partir dos sindicatos rurais em meados do século XX. E tal mobilização dos agricultores se dá de modo permanente na busca pela inserção do setor na agenda pública e através da contribuição dos mesmos com as suas demandas, como salienta Grisa e Schneider (2014, p. 135).

A participação proeminente de representantes dos agricultores familiares e de gestores vinculados ao Mapa (e, a partir de 1999, ao MDA) na construção destas políticas públicas explica, em grande medida, o referencial que orientou a elaboração das mesmas.

Soma-se a isso os resultados de estudos que apontam que em países desenvolvidos a agricultura familiar consiste em um importante setor econômico, sendo um pilar para o crescimento do país e contribuindo com a distribuição de renda.

Segundo Toscano (2003), os países que possuem menor desigualdade social e uma agricultura familiar fortalecida, tiveram, ao longo da sua história, a valorização de tal atividade, bem como passaram pela reforma agrária.

Para Carvalho e Silva (1995), a intervenção pública na agricultura é uma prática fundamental para garantir a estabilidade de preços dos produtos e a renda dos agricultores e é adotada por vários países desde o começo do século XX. Uma das motivações para essa intervenção seria a de assegurar condições de crescimento equitativo para todos os setores econômicos do país. A ação intervencionista, assim, visa garantir que a agricultura não sofra reverses uma vez que é uma atividade que é afetada por intempéries naturais e outras eventualidades.

O maior grau de risco da atividade agrícola deve-se a esses fatores, cujas consequências, dada a interligação dos mercados, podem comprometer o bom funcionamento de todo o sistema econômico. Assim, preocupações com o desempenho da economia como um todo norteiam as recomendações técnicas pela intervenção pública na agricultura [...] (CARVALHO; SILVA, 1995, p. 10).

Por essa razão, a FAO adotou em sua Resolução nº 3/61 os princípios norteadores para todos os países para a elaboração de suas políticas agrícolas nacionais visando estabelecer garantias aos trabalhadores. O primeiro princípio diz respeito ao enfoque da agricultura como uma atividade econômica que seja capaz de assegurar aos trabalhadores condições de vida que sejam similares às de outros trabalhadores do país (CARVALHO; SILVA, 1995).

Dentre os demais princípios elencados pela FAO para a agricultura está o crescimento econômico equitativo de todos os setores sem que haja a necessidade de que um setor precise recuperar o outro (CARVALHO; SILVA, 1995). Ademais, o fortalecimento da agricultura familiar através de políticas públicas aumenta a competitividade, garante preços justos aos consumidores e aos agricultores, além de diminuir o risco de insegurança alimentar.

A participação de pesquisadores e representantes da agricultura familiar teve papel importante na elaboração do Pronaf junto com membros do poder público. Ouvir as demandas e avaliação técnica de estudiosos resultou em um programa que inseriu em seu bojo propostas provenientes dos próprios beneficiários, como se pode observar na seguinte passagem:

As políticas agrícolas para a agricultura familiar desencadeadas pelo Pronaf, e a ele estritamente vinculadas (Seaf e PGPAF), resultam fundamentalmente das proposições e negociações entre

gestores públicos e os representantes da agricultura familiar, que a partir de 2003 asseguraram mais um canal de diálogo com o Governo Federal por meio das discussões anuais para definição dos Planos Safra da Agricultura Familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 133).

A política de créditos do Pronaf foi pensada a partir de três pilares: crédito, infraestrutura e serviços municipais e capacitação. Os recursos federais para o Pronaf são do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundos constitucionais e bancos cooperativos (SILVA, 2011).

Silva (2011) aponta que os dois grandes desafios para o Pronaf em seu início foram a distância das instituições bancárias dos beneficiários e os altos custos das operações bancárias de repasse de recursos. Com isso, houve a necessidade de reformulação e aperfeiçoamento para que o programa fosse efetivo para os beneficiários. Em 1999 começaram importantes ajustes como a categorização dos beneficiários com base na renda anual. Segundo Silva (2011, p. 130),

Essa adequação propiciou que as regras de financiamento atendessem melhor à realidade de cada grupo, sendo que os encargos financeiros e os descontos passaram a auxiliar mais os agricultores com menor faixa de renda e em maior dificuldade produtiva.

Soma-se a isso o surgimento de linhas de crédito especiais para atividades ligadas à agroecologia e para grupos como mulheres, pescadores e jovens (SILVA, 2011). Há também uma reformulação atendendo a uma demanda dos agricultores familiares quanto aos juros em que foi definida pelo Banco Central uma taxa de juros fixa, medida que favoreceu os beneficiários uma vez que os encargos foram diminuídos, os prazos aumentados e a carência reduzida.

Tais medidas permitiram que as dívidas dos agricultores tivessem mais chances de serem pagas, pois as condições se adequaram à sua realidade. Com essas alterações no Pronaf foi possível inserir mais beneficiários no programa que se encontram alheios ao sistema financeiro, inaugurando uma nova relação entre os bancos e os agricultores. O ineditismo dessa ação viabilizou uma nova realidade para a agricultura familiar no Brasil.

Dessa maneira, o Pronaf passa a representar uma nova dinâmica de crédito para populações vulnerabilizadas e até então sem acesso, possibilitando ao agricultor familiar a inserção no sistema financeiro através do microcrédito voltado para suas atividades (SILVA, 2011).

Tal medida alça os agricultores familiares a uma posição de pequenos investidores e atua na mitigação das desigualdades que assolam o país. Inserir esse grupo na dinâmica financeira permite que se rompa com a manutenção da concentração de acesso ao crédito tradicionalmente aplicada e conseqüentemente cria novos nichos de mercado (SILVA, 2011).

Na busca por dinamizar a economia agrária brasileira, o Pronaf se tornou a principal política pública para ofertar crédito aos agricultores familiares, fortalecendo além das produções do setor, a economia de diferentes regiões do país. Vale ressaltar que no Brasil há grande concentração de riquezas, influenciando no desenvolvimento desigual em que alguns estados e regiões são mais favorecidos em detrimento de outros. Ao distribuir o crédito, o Pronaf, conseqüentemente, diversifica o público que passa a ter acesso ao sistema financeiro.

Entretanto, há a necessidade de que o poder público capacite os beneficiários do programa para que sua produção seja qualificada e consiga participar ativamente da dinâmica econômica, independente da região que se encontre. Nesse sentido, Silva (2011, p.132) afirma que

O desenho institucional do Pronaf surgiu justamente no intuito de propiciar linhas de crédito a um grupo social específico que, apesar de toda sua heterogeneidade, está presente em todo o território nacional, sobretudo em regiões de baixo dinamismo econômico. Ao longo dos anos, as várias alterações normativas do programa vieram no sentido de permitir o maior acesso do público da agricultura familiar a essa política e, com isso, sua inserção de maneira privilegiada no mercado de créditos.

Segundo Grisa e Schneider (2014), com o avanço do neoliberalismo no Brasil na década de 1990 há um progressivo abandono e sucateamento de políticas públicas. Para ilustrar esse cenário, apontam para a desestruturação e extinção da Embrater, além de uma série de flexibilizações que minimizavam o papel do Estado na economia, impactando fortemente nas políticas para a agricultura familiar.

O ideário que permeava à época era o de que o Estado estava incumbido de consertar as lacunas do mercado e combater a pobreza no campo, e disso resulta que as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar passam a adotar um modelo afeito a ações assistenciais (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

No governo de Fernando Henrique Cardoso surge o Programa Comunidade Solidária, parceria entre Estado e sociedade que visava a implementação de 16 programas cujas áreas enfocavam questões relativas à alimentação, educação,

saneamento e habitação, bem como a geração de emprego e renda e a agricultura familiar. A proposta inicial era a de atuar em áreas com maior concentração de pobreza.

Grisa e Schneider (2014) apontam que é a partir de estudos que levaram à criação de programas como Comunidade Solidária que a agricultura familiar tem uma abordagem mais social. Isso porque além dos pesquisadores e dos gestores públicos envolvidos, houve também a participação e cooperação de agricultores familiares.

O Pronaf criou a Infraestrutura e Serviços Municipais com o objetivo de dar apoio aos municípios com infraestrutura a fim de ampliar a distribuição fundiária em lugares que encontrem-se com pouca urbanização e baixa produtividade. As organizações da agricultura familiar viram com desconfiança a aproximação do Pronaf com o Programa Comunidade Solidária. Segundo Grisa e Schneider (2014), havia a preocupação que o Pronaf fosse entendido como um programa de assistência social e não como uma série de políticas públicas com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar.

Desse modo, as organizações se manifestam no ato que ficou conhecido como O III Grito da Terra Brasil, no ano de 1996, em que expuseram tal preocupação e levantaram a questão de que a agricultura familiar deveria ser entendida como setor econômico com vistas ao âmbito social, mas que não tivesse o mote principal de assistencialismo.

A partir disso, o Pronaf se afasta do programa Comunidade Solidária e passa a priorizar o desenvolvimento da agricultura familiar. Entretanto, havia também parte de organizações de agricultores familiares a demandar por maior assistência social, visto que alguns grupos encontravam-se em situação de maior vulnerabilidade. Daí surge a necessidade de se compreender melhor os atores sociais envolvidos, com suas demandas e necessidades específicas e a criação de linhas diversas capazes de atender a todos (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Em 1997 surge o Pronafinho, nome pelo qual ficou conhecido o Pronaf Crédito, linha de crédito para agricultores com renda bruta de até R\$8.000,00, conferida pela Resolução nº 2.436 do Banco Central. Abramovay e Veiga (1999) apontam que o público do Pronafinho gerou controvérsia entre os próprios beneficiários visto que o movimento sindical dos trabalhadores rurais foi contrário à inclusão de agricultores que contavam com até dois trabalhadores assalariados permanentes.

Este imbróglio se dá na medida em que tal perfil de agricultor tem como fornecer mais garantias aos bancos, enfraquecendo os agricultores que necessitam dos

recursos, mas não dispõem das mesmas garantias. Outro aspecto apontado por Abramovay e Veiga (1999) é o fortalecimento do sindicato patronal local nas transações. Este cenário demonstra as disputas pelos recursos, especialmente no início do programa após anos sem destinação de linha de crédito para o setor.

Políticas voltadas para a redução das desigualdades e transferência de renda têm sido importantes para a diminuição da pobreza no meio rural. Ainda que a pobreza rural esteja presente em várias regiões do Brasil, algumas áreas sofrem com maiores carências que nem sempre estão diretamente ligadas à produção agrária. É por essa razão que as políticas de assistência social ganham maiores contornos porque extrapolam as questões relacionadas aos fatores produtivos e de geração de emprego e renda. Nas palavras de Grisa e Schneider (2014, p. 137):

Neste sentido, nem sempre de forma planejada e deliberadamente intencional, as políticas sociais e assistências acabaram tendo repercussões sobre o desenvolvimento rural sob um viés que não é da inclusão produtiva ou pela ativação do mercado de trabalho. Nas últimas duas décadas, as áreas rurais mais empobrecidas do Brasil conheceram melhorias inegáveis em seus indicadores convencionais de desenvolvimento (incremento de renda, por exemplo) que, talvez, não teriam sido alcançadas apenas por meio das ações agrícolas e agrárias que analisamos na primeira geração de políticas.

A partir de 1998 surgem programas de transferência de renda destinados também à agricultura familiar, ainda que não sejam exclusivos para a mesma. É o caso do Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, que posteriormente foram integrados ao Bolsa Família. Vale ressaltar também a criação do Fome Zero e a já mencionada reinstituição do Consea em 2003 que impactaram diretamente a reconfiguração das ações de apoio à agricultura familiar (PREISS *ET AL*, 2000).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Projeto Fome Zero surge com a premissa do direito humano à alimentação como resultado de todo um processo de combate à miséria, à pobreza extrema e à fome, a fim de garantir segurança alimentar e nutricional à população, especialmente para aqueles mais vulneráveis. O Fome Zero considerava a aquisição de produtos da agricultura familiar em caráter prioritário na implementação de suas ações, como se nota na passagem a seguir

O Projeto Fome Zero partiu da premissa do direito humano à alimentação e do diagnóstico de que este não estava sendo efetivado em razão da insuficiência da demanda, da

incompatibilidade dos preços dos alimentos com o poder aquisitivo da maioria da população e da exclusão da população pobre do mercado. Para alterar este cenário, foi proposto um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, ou seja, era preciso mudanças na “ponta” da produção, conferindo prioridade à agricultura familiar, e na “ponta” do consumo, de preferência articulando-as (GRISA E SCHNEIDER, 2014, p. 139).

No Fome Zero tem-se o entendimento que agricultura familiar é uma forte aliada na promoção da saúde alimentar e nutricional congregada ao combate à fome à miséria, pois a mesma figura como um meio de produção capaz de prover acesso aos alimentos cultivados de modo mais sustentável e em comunhão com o meio ambiente, sem degradação do solo, das fontes de água, além de menor uso de agentes químicos que possam contaminar os alimentos.

Nesse ínterim, os governos seriam responsáveis por grandes compras da agricultura familiar através das compras institucionais para abastecimento de escolas, presídios, hospitais, dentre outros (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Cabe ressaltar que essas compras atendem de modo expressivo às escolas, influenciando diretamente na alimentação de crianças e adolescentes em idade escolar. Ademais, os recursos destinados às compras públicas de gêneros alimentícios estavam sendo destinados à agricultura familiar.

Assim, com o Fome Zero, e especialmente com a reinstituição do Consea em 2003, são criadas políticas de inclusão para os agricultores familiares em condições de maior vulnerabilidade, mas também se passa a pensar na destinação dos recursos das compras institucionais para a agricultura familiar. É nesse contexto que o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é instituído PAA.

O PAA foi instituído em 2003 com o objetivo de comprar produtos da agricultura familiar associada a proposta de distribuição de alimentos para pessoas vulneráveis e em situação de insegurança alimentar. Na visão de Grisa e Schneider (2014), o PAA teve, em seu início, uma atuação “tímida” por ter sido concebido permeado por uma ideia de “projeto piloto”.

Entretanto, conforme o programa foi expandindo e apresentando resultados positivos, como o fortalecimento da agricultura familiar, foi ganhando maior destaque tanto dentro do Brasil, quanto fora. O PAA passou a servir de exemplo bem sucedido e ganhou notoriedade no cenário internacional como um modelo a ser estudado e copiado (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Isso representa um marco nas políticas públicas

brasileiras voltadas à agricultura familiar e ampliou o debate sobre o tema, bem como dos mercados envolvidos.

Com o desenvolvimento do programa, ocorreram alterações visando a ampliação das ações frente aos mercados, como no ano de 2012 em que se estabeleceu uma nova modalidade, a Compra Institucional. Entretanto, cabe ressaltar que o PAA atua em seis modalidades, que são: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Formação de Estoques, Incentivo à produção e ao consumo do Leite, Compra de Sementes, Compras Institucionais.

Em análise recente do PAA, tem-se que o apoio a agricultura familiar participa de algumas relações, a saber, a primeira se perfaz em iniciativas de fragilização, e a segunda de iniciativas de resistência. Assim, percebe-se cortes orçamentário como é o caso a Lei 14.048/2020, que tinha por finalidade garantir renda ao grupo dos agricultores familiares, contudo foi vetada pelo presidente em 2020. Soma-se ainda a este cenário, a MP 1061/2021 que substitui o Programa Alimenta Brasil ao PAA e reconfigura totalmente o programa. Uma nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, uma fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, ressalta a relevância do PAA no contexto da Pandemia da Covid-19, por seu impacto social e econômico, e por ser de grande efetividade no combate à situação de Insegurança Alimentar e Nutricional da população brasileira (IPEA, 2020).

A Medida Provisória 1.061/2021, editada pelo presidente da República Jair Messias Bolsonaro, institui o Programa Auxílio Brasil, com a finalidade de articular e integrar ações, programas e políticas voltadas:

- I - ao fortalecimento das ações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS;
- II - à transferência direta e indireta de renda;
- III - ao desenvolvimento da primeira infância;
- IV - ao incentivo ao esforço individual; e
- V - à inclusão produtiva rural e urbana, com vistas à emancipação cidadã (BRASIL, 2021).

A MP 1.061/2021 se origina do contexto da pandemia do COVID-19 como instrumento que visa atenuar os impactos da vulnerabilidade aprofundados nesse período. Na exposição de motivos da MP, consta como argumento a necessidade de recuperação da economia e a assistência às pessoas em contexto pós-pandêmico, entretanto a pandemia não chegou ao fim para se falar em “pós”. A atenção dedicada aos mais vulneráveis, que objetiva a MP, coincide com o fim do Auxílio Emergencial 2021, o que agrava a situação dos mais pobres e que estão em insegurança alimentar.

O conceito da MP é o de fortalecimento de ações que visem mitigar as desigualdades agravadas pela pandemia e pela crise econômica, mas de modo permanente, e não temporário. A MP expressa em seus motivos a necessidade de atuar de modo estruturante a fim de proteger famílias que se encontram em pobreza ou pobreza extrema (BRASIL, 2021). Assim, o mecanismo de inclusão consiste em uma série de ações articuladas para superar a pobreza e recuperar o crescimento econômico, por meio da implantação do Programa Auxílio Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família (BRASIL, 2021).

A política de inclusão da MP reúne uma série de medidas, tais como benefícios de transferência direta de renda, fomento para crianças e adolescentes praticarem esportes, incentivo à produção e a doação de alimentos da agricultura familiar, concessão de microcrédito e amortização de pagamentos de empréstimos e financiamentos, e compras públicas da agricultura familiar. Será concentrada a análise nos pontos da MP que dizem respeito à agricultura familiar.

O art. 14 versa sobre o Auxílio Inclusão Produtiva Rural que institui a política de incentivo à produção, doação e consumo de alimentos saudáveis pelos agricultores familiares que sejam beneficiários, previstos no caput do art. 3^o⁷. No § 1^o do art. 14 fica estabelecido que no pagamento do auxílio, no primeiro ano, será obedecido um período de carência de três meses e após o cumprimento da carência, será condicionado à doação de alimentos, com valor correspondente a parte do valor anual recebido a famílias que estejam em vulnerabilidade social e que sejam atendidas pela rede educacional e socioassistencial, conforme critérios do Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil, de acordo com o art. 30 (BRASIL, 2021).

⁷ Art. 3^o Constituem benefícios financeiros do Programa Auxílio Brasil, destinados a ações de transferência de renda com condicionalidades, nos termos do regulamento:

I - Benefício Primeira Infância - destinado às famílias que possuam em sua composição crianças com idade entre zero e trinta e seis meses incompletos, pago por integrante que se enquadre em tal situação;

II - Benefício Composição Familiar - destinado às famílias que possuam, em sua composição, gestantes ou pessoas com idade entre três e vinte e um anos incompletos, pago por integrante que se enquadre em tais situações, observado o disposto nos § 3^o e § 8^o; e

III - Benefício de Superação da Extrema Pobreza - valor mínimo calculado por integrante e pago por família beneficiária do Programa Auxílio Brasil, cuja renda familiar mensal **per capita**, calculada após o acréscimo dos benefícios financeiros previstos nos incisos I e II do **caput**, for igual ou inferior ao valor da linha de extrema pobreza previsto no § 2^o, observado o disposto no § 7^o.

O § 2º versa sobre a possibilidade de o regulamento decidir por aumentar o valor recebido das famílias beneficiárias em caso de superação dos limites de doação expressos no § 1º. No § 3º lê-se que a família beneficiária poderá gozar do Auxílio Inclusão Produtiva rural por no máximo 36 meses, de acordo com as normas do Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil. Em casos de beneficiários que deixarem de receber o auxílio, poderá, após 36 meses, receber novamente, conforme § 4º (BRASIL, 2021). O § 5º trata da verificação das condições estabelecidas nos § 2º e 3º, que devem ocorrer periodicamente com a necessidade de comprovação do percentual mínimo de doação de alimentos, conforme regulamento. Em caso de irregularidades, pode ocorrer a inelegibilidade para a obtenção do Auxílio Inclusão Produtiva Rural. Para receber o auxílio, as famílias devem residir em municípios que tenham firmado a adesão junto ao Ministério da Cidadania, como expressa o § 6º. Já no §7º a família é condicionada a manter cadastro no CadÚnico para garantir o recebimento do benefício, independente da manutenção da família no Programa Auxílio Brasil. (BRASIL, 2021).

O Programa Alimenta Brasil institui, no art. 29 da MP 1.061/2021, o incentivo à agricultura familiar através de fomento para estimular o desenvolvimento econômico e social dos agricultores. Como políticas de inclusão, o Programa Alimenta Brasil se propõe a incentivar a produção sustentável, promovendo geração de renda na consolidação de processamentos de alimentos e industrialização, incentivar o consumo e a valorização dos produtos oriundos da agricultura familiar, promover àqueles que se encontram em insegurança alimentar e nutricional acesso regular a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, realizar compras institucionais, apoio à formação de estoque de alimentos, fortalecer circuitos locais e redes de comércio. (BRASIL, 2021).

As ações que provocam mais impacto imediato na situação das famílias agricultoras que têm enfrentado dificuldades econômicas no período da pandemia da COVID-19 são aquelas que surtem efeitos mais rapidamente, como a transferência de renda, doação de alimentos e as compras institucionais, pois suscitam garantias em momentos de incerteza. Nessa medida, o Auxílio Inclusão Produtiva Rural em conjunto com os incisos III e IV do art. 29 do Programa Alimenta Brasil consistem nas iniciativas da MP voltadas à agricultura familiar que oferecem maiores impactos no momento inicial.

Os argumentos contidos nos motivos da MP versam sobre a necessidade atual de execução de políticas que visem a mitigação da crescente situação de insegurança

alimentar e nutricional que afeta o país, entretanto afirma que a MP não configura uma ação emergencial, mas de caráter permanente. Nessa medida duas situações se colocam com a sanção da MP: a atenção à situação patente de insegurança alimentar aliado ao aumento da pobreza e pobreza extrema, e a recuperação da economia com desenvolvimento da produção e aumento do consumo.

Assim, no art. 32, a MP esmiúça as políticas de inclusão do Programa Alimenta Brasil a fim de estimular a agricultura familiar nas seguintes modalidades:

I - compra com doação simultânea - compra de alimentos diversos e doação simultânea às unidades receptoras e, nas hipóteses definidas pelo Grupo Gestor do Programa, diretamente aos beneficiários consumidores, com o objetivo de atender a demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II - compra direta - compra de produtos definidos pelo Grupo Gestor do Programa, com o objetivo de sustentar preços;

III - incentivo à produção e ao consumo de leite - compra de leite que, após ser beneficiado, é doado às unidades receptoras e, nas hipóteses definidas pelo Grupo Gestor, diretamente aos beneficiários consumidores, com o objetivo de atender a demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

IV - apoio à formação de estoques - apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público; e

V - compra institucional - compra da agricultura familiar, por meio de chamamento público, para o atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos, por parte de órgão comprador e, nas hipóteses definidas pelo Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil, para doação aos beneficiários consumidores.

O inciso I do art. 32 aborda a compra pública com doação simultânea como medida de dupla ação no combate a insegurança alimentar visto que ao mesmo tempo estimula e garante a compra da produção da agricultura familiar, colaborando para aquecer a economia, dos produtores aos mais vulneráveis. Essa medida também está presente no inciso III, através da compra e doação de leite. A compra direta, prevista no inciso II, já apresenta outra finalidade, a sustentação de preços de produtos definidos pelo Grupo Gestor. O fomento para a formação de estoques também contribui para a sustentação de preços, uma vez que não provoca escassez, e conseqüentemente não aumenta os preços. No inciso V é tratada a compra institucional, por meio de chamada pública, com a finalidade de atender as demandas de alimentos ao mesmo tempo que promove doação a beneficiários consumidores.

Os beneficiários fornecedores do Programa Alimenta Brasil, ou seja, aqueles que cumprirem os requisitos expressos na Lei 11.326/2006, podem negociar de modo direto, com os agricultores, ou de modo indireto, por meio de cooperativas ou associações. Em caso de aquisições por intermédio de cooperativas, a transferência dos produtos do associado para a cooperativa constitui ato cooperativo, conforme previsão legal constante na Lei 5.764/1971. Os agricultores familiares incluídos no CadÚnico serão priorizados quanto ao acesso ao Programa Alimenta Brasil, no entanto o termo “beneficiários fornecedores” não especifica o segmento de fornecedores. A gestão do Programa será instituída pelo Poder Executivo através da criação de um Grupo Gestor, com caráter deliberativo, composto e com atribuições definidas por regulamento. A falta de menção na MP sobre a participação de representações da agricultura familiar levanta a dúvida sobre o modo como as tomadas de decisão serão discutidas, levando em conta as demandas advindas dos agricultores familiares como interlocutores das suas próprias questões.

No art. 33, a MP autoriza aquisição de alimentos pelo Poder Executivo federal, estadual e municipal com dispensa de licitação mediante as seguintes exigências: compatibilidade de preços com os praticados no mercado, em esfera local ou regional, teto anual para aquisições de alimentos e que os gêneros alimentícios sejam produzidos pelo beneficiário em concordância com as normas de controle de qualidade vigentes. Entretanto, no § 1º do art. 33, fica estabelecido que, caso a cotação em mercado local ou regional fique impossibilitada, poderá ser aplicado um acréscimo de trinta por cento (30%) nos preços dos produtos agroecológicos ou orgânicos em relação aos preços dos produtos convencionais, o que também denota o propósito de diminuir os impactos sociais decorrentes da pandemia do COVID-19, por meio de medidas que buscam a equidade, objetivando a adaptação da regra existente à situação concreta.

Essa Medida Provisória 1.061/2021 vem sendo amplamente criticada por movimentos da sociedade civil por ser considerada um apagamento da memória institucional do PAA (Porto, 2021). Mais de 200 movimentos e organizações sociais elaboraram documentos críticos e solicitaram que o Congresso Nacional rejeitasse a MP (Consea-RJ, 2021; FBBSAN, CPCE e ANA, 2021) uma vez que: extingue o PAA, sem apresentar inovações nem recursos orçamentários; desmonta a regulação existente em torno do PAA, sem definir os critérios para operacionalização de um novo grupo gestor; extingue a modalidade do PAA de aquisição de sementes; o auxílio Inclusão Produtiva Rural pune as famílias rurais, na medida em que, a partir do terceiro mês, são obrigados

a doar alimentos, sem que seja definido o valor correspondente. A exigência desconsidera a produção para a subsistência e questões que interferem nas condições de produção (acesso a água, estiagem,...) e que afetam, sobretudo, as famílias mais vulneráveis à fome. Além disso as famílias que não doarem correm o risco de exclusão, ou até mesmo criminalização (FBBSAN, CPCE e ANA, 2021; pgs 3 e 4). Além disso, o Consea do Estado do Rio de Janeiro (Consea-RJ) emitiu uma nota pública repudiando os vetos do presidente da república a Lei Assis Carvalho (Lei 14.048/20), com origem no Projeto de Lei 735 - conhecido como PL da Agricultura Familiar – que foi fruto da mobilização dos trabalhadores da agricultura familiar, além dos vetos ao PL 823 - conhecido como Lei Assis Carvalho II – que previam apoio aos agricultores familiares no contexto da Pandemia. O mesmo documento demanda a revogação da MP 1.061/2021 e a garantia dos 30% para a compra da agricultura familiar destinada à alimentação escolar e para todos os processos licitatórios para entrega de alimentos às instituições e aos equipamentos públicos, que ficam ameaçados com esse conjunto de iniciativas, como destacado a seguir (Consea-RJ, 2021).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar

Uma das consequências desse processo de fortalecimento da agricultura familiar foi a ampliação dos mercados institucionais a partir da vinculação do PNAE com a agricultura familiar através da Lei 11.974/2009 (VILLAR *et al*, 2013). A Lei 11.947/2009 determina que 30% dos recursos da União destinados à compra de alimentação escolar sejam empregados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Essa política representou uma importante ação em prol do fortalecimento da agricultura familiar e da afirmação da segurança alimentar na alimentação escolar. Ademais, a agricultura familiar galga maior reconhecimento frente aos mercados e também tem maior visibilidade para a sociedade como um todo, mostrando a sua força e sua importância na alimentação dos brasileiros. Essas medidas trazem outras

consequências, além das já elencadas, como a visibilidade de setores da agricultura familiar como assentados da reforma agrária e impulsionando a economia local e regional.

Entretanto, desde o ano de 2020 o PNAE sofreu com algumas alterações empreendidas pelo governo federal. Com a Resolução CD/FNDE n ° 20/2020 houve alteração nas compras da agricultura familiar, além de promover mudanças na alimentação e nutrição. Com a medida, representantes da agricultura familiar trouxeram à baila sua insatisfação e preocupação com os impactos que a Resolução pode provocar. Dentre os PLs que estão sendo debatidos por entidades e grupos de agricultores familiares está o PL 284/2021 que permite que haja distribuição em dinheiro para a compra de alimentos em substituição a distribuição de alimentos.

Esta proposta é contestada pelas entidades já mencionadas, como também pelo Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) que vê com desconfiança, pois torna o PNAE vulnerável e coloca a segurança alimentar em risco. Além do fator da segurança alimentar e nutricional, encontra-se também a fragilidade a que se expõe a agricultura familiar uma vez que as compras seriam interrompidas. Desse modo, os agricultores teriam sua produção e renda comprometidas em um cenário que já apresenta situação de vulnerabilidade e incertezas em face da pandemia de Covid-19.

Com o PL 284/2021, grupos de quilombola, indígenas e assentados da reforma agrária também estariam expostos e vulneráveis, pois a prioridade de aquisição dada a esses grupos estaria comprometida. Com as propostas de mudança, o PNAE fica fragilizado e perde seu propósito inicial de garantir uma alimentação saudável em consonância com o fortalecimento da agricultura familiar.

Nesse sentido, estaria beneficiando grandes produtores, redes de supermercado e oferecendo alimentos ultraprocessados, industrializados e sem a qualidade que o programa se propõe a oferecer. As organizações ligadas à agricultura familiar e voltadas para a nutrição rejeitam o PL 284/2021 por acreditarem que já existe Lei que disciplina o seguimento e que a alteração geraria prejuízo às famílias beneficiárias e às famílias agricultoras, como se lê:

Este PL, de autoria da deputada Luísa Canziani (PTB/PR), prevê que durante o período de suspensão das aulas presenciais, em razão de situação de calamidade pública, possa haver não apenas a distribuição de gêneros alimentícios diretamente às famílias, mas, de modo alternativo, a distribuição de recursos financeiros. Nos opomos a esta proposta por avaliar que o tema da distribuição de alimentos durante a pandemia já está

devidamente disciplinado pela Lei nº 13.987/2020, que permitiu a distribuição apenas de gêneros alimentícios, e não a utilização de “cartões alimentação”. Cabe lembrar que este tema já foi exaustivamente debatido na Câmara dos Deputados, tanto na tramitação da MP nº 934/2020, quanto na tramitação do PL nº 2159/2020, sendo rejeitado. Qualquer nova proposta de alteração proveniente deste PL e seus apensados deve seguir os ritos de passagem pelas comissões e os debates com a sociedade. (CARTA ABERTA “A QUEM INTERESSA MUDAR A LEI DO PNAE?”, 2021).

Quanto ao PL 3292/2020, a Carta Aberta aborda a retirada da prioridade da compra de alimentos de povos indígenas, comunidades quilombolas e assentados da reforma agrária. Assim, tais comunidades ficam excluídas do acesso às políticas públicas, tornando-as mais vulneráveis. A Funai emitiu Nota Técnica salientando o impacto sobre a alimentação das crianças indígenas, tanto no quesito nutricional quanto ao respeito à cultura e à tradição. Assim,

[...] a Funai avalia como fundamental considerar, no âmbito da alimentação escolar indígena e de comunidades tradicionais, o respeito aos costumes e características de suas culturas, bem como o contexto de autoconsumo (CARTA ABERTA, 2021).

Outro aspecto contestado pelas organizações é que não se deve criar reserva de mercado na alimentação escolar, pois deixa em risco o PNAE à ação de lobistas da indústria de alimentos. O cenário para a agricultura familiar se torna prejudicial, pois o fornecimento de leite fluido não adviria dos agricultores familiares, mas sim de laticínios de médio e grande porte. Soma-se a isso a falta de infraestrutura para o armazenamento em algumas escolas que não dispõem das condições adequadas. Esse fator torna inconsistente o argumento de que a agricultura familiar seria beneficiada.

Um ponto importante mencionado na Carta Aberta é a retirada de autonomia dos Estados e Municípios na decisão sobre as compras de gêneros alimentícios e da elaboração dos cardápios. Com as mudanças propostas, a responsabilidade por essas funções ficaria a cargo do Congresso Nacional. Desse modo, sem a autonomia dos Estados e Municípios na definição das aquisições, fica comprometido o mercado local, além de interferir tanto na diversidade de gêneros alimentícios, impactando na adequada elaboração dos cardápios por nutricionistas, quanto no respeito à sazonalidade dos produtos.

Além da oposição de organizações ligadas à agricultura familiar, o pacote de mudanças no PNAE também encontra resistência de órgãos públicos, como a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados que votou contra. Outros órgãos federais

também expressaram seu posicionamento contrário, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Ministério da Agricultura e Pecuária, a Casa Civil e o Ministério Público Federal. Nesse aspecto, considerando que o PNAE é um programa da educação com forte impacto na segurança alimentar e nutricional, o FNDE/MEC é o órgão competente pela sua regulamentação e monitoramento, portanto, a retirada do FNDE/MEC pelo PL 3292/2020 configura uma afronta às atribuições da instituição, fragilizando-a.

2.2 POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PNSAN)

O Brasil já adotou alguns programas voltados para a alimentação e nutrição, sendo o mais antigo entre eles o PNAE de 1954. Durante a década de 1970 surgiram ainda o PRONAN (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição) e o PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador). O país instituiu duas políticas que lidam com ações de alimentação e nutrição: a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) do Sistema Único de Saúde e a PNSAN formalizada na Lei federal 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e que instituiu o SISAN (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).

Segundo Recine e Vasconcellos (2011), a legislação brasileira entende o conceito de SAN como a efetivação do direito de acesso contínuo a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente a partir de uma alimentação que considere tanto a saúde quanto a multiplicidade cultural, respeitando o meio ambiente e de forma sustentável, com comprometimento econômico e social.

Quanto ao aspecto nutricional o que se considera é uma série de fatores que obedeçam a critérios de saúde, composição, qualidade e sustentabilidade. Assim, as políticas de SAN devem ser pensadas de modo a abarcar tais critérios e atuar de maneira a atender tais necessidades a todos os brasileiros.

A partir das diretrizes da PNSAN e do SISAN são fortalecidos os mecanismos de participação social por meio dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e, por meio das Câmaras interministeriais e intersecretariais de SAN (CAISAN), são impulsionados os processos de planejamento integrado de ações intersetoriais voltadas para promover a SAN da população nas diferentes esferas governamentais (BRASIL, 2006; RECINE; VASCONCELLOS, 2011).

A definição de SAN formalizada na LOSAN pressupõe assegurar o acesso à alimentação adequada, que atenda aos requisitos nutricionais para a promoção da saúde da população. Com a PNSAN, há uma ampliação da garantia desse direito na medida em que políticas públicas são pensadas de modo efetivo. Assim, em 2007, o Consea elabora os princípios e diretrizes que compõem a PNSAN. O relatório é organizado em três eixos temáticos: Segurança Alimentar e Nutricional nas estratégias de desenvolvimento; PNSAN; SISAN (BRASIL, 2007).

Segundo o relatório, os eixos foram pensados a partir das premissas de equidade; diversidade; sustentabilidade; soberania alimentar; direito humano à alimentação adequada; participação e controle social; descentralização; intersetorialidade. Com base nesses princípios, o relatório identificou que a PNSAN conseguiu avanços em variadas áreas, pois tem como horizonte um projeto ampliado, que converse entre os poderes, e que se integre a políticas públicas já implementadas. Nesse sentido, a PNSAN é entendida como uma política de interesse social priorizada na agenda pública em caráter nacional (BRASIL, 2007).

O relatório segue apontando que a participação social na formulação, implementação e controle tem crescido e se tornado um importante instrumento de contribuição da sociedade na ampliação e qualificação da política. À agricultura familiar eram destinados recursos para que houvesse apoio à produção em moldes sustentáveis e solidários além de viabilizar o acesso aos mercados consumidores (BRASIL, 2007).

Cabe ressaltar que a publicação do relatório ocorreu em um contexto político nacional diferente em que tanto programas de transferência de renda, quanto a própria existência do Consea atuavam na luta pela SAN dos brasileiros, especialmente dos mais vulneráveis.

2.3 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E AGRICULTURA FAMILIAR

O presente subtópico desta dissertação se destina à abordagem da relação entre segurança alimentar e nutricional e a agricultura familiar. Ao longo deste trabalho restou claro o impacto que a agricultura familiar exerce sobre a segurança alimentar no Brasil, especialmente ao considerarmos programas como o PNAE. A alimentação saudável e de qualidade é um direito humano básico com garantias constitucionais e também

reconhecida pelo Pacto Internacional Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, afirmado por mais de 150 países, Brasil incluso.

Nesse sentido, a segurança alimentar e nutricional configura a realização desse direito que não se encerra apenas na garantia de alimentos, mas também na sua qualidade, ou seja, os alimentos devem ser suficientes qualitativa e quantitativamente. Segundo Grisa e Schneider (2014), as políticas públicas no Brasil podem ser divididas por gerações e a terceira delas se referencia pela segurança alimentar e nutricional, bem como expressa a preocupação com a sustentabilidade ambiental.

De acordo com os autores, nos anos 2000, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, houve mudanças em relação ao modo como as pautas dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil passaram a integrar a agenda do governo. Embora as demandas desses grupos fossem ouvidas, não se pode olvidar que não houve ruptura irrestrita com outros grupos movidos por outros interesses. Nessa medida:

Atores até então marginais nas arenas públicas tornaram- -se dominantes (caso de políticos vinculados ao Partido dos Trabalhadores) e abriram oportunidades para a institucionalização de “novas” ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil, dentre estes principalmente daqueles atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional (e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico) (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Cabe ressaltar que tais atores sociais há muito estavam organizados e levando suas demandas ao poder público. Os referidos autores mencionam que desde os anos de 1990 organizações da agricultura familiar apresentam propostas para políticas públicas, muitas das quais de base agroecológica, como a Política Nacional de Segurança Alimentar, de 1991, que acabou não sendo implementada naquela ocasião. Entretanto, apenas a partir de 2002 que entra de modo veemente a questão da agricultura familiar atrelada à segurança alimentar. A interseção dessas duas importantes agendas representa um avanço fundamental para a saúde dos brasileiros, mas também lança luz sobre o combate à fome e à miséria.

Nessa medida, os atores envolvidos nas disputas desde o início dos anos 1990 reivindicam a agricultura familiar como peça-chave para que políticas de SAN sejam adotadas com vistas à efetivação do direito humano à alimentação. As ações nesse sentido levaram ao restabelecimento do Consea e à criação do Ministério Extraordinário

de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), cujo principal efeito é o programa Fome Zero. O MESA foi movido por três diretrizes para sua realização:

I – Formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Combate à Fome; II – Articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para essa política; III – Estabelecer diretrizes, supervisionar e acompanhar a implementação de políticas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SILVA, 2004).

Para Silva (2004), o combate à fome não deve estar apenas incutido na pauta do combate à pobreza, pois a alimentação é um direito humano inalienável e urgente, portanto, é dever do Estado como parte elementar das agendas políticas. Desse modo, o Fome Zero figura como um importante marco da associação entre SAN e agricultura familiar na medida em que gera uma dinâmica dos mercados institucionais com a aquisição dos agricultores, tornando as economias locais e regionais também mais aquecidas. A criação do cartão-alimentação é um exemplo disso, pois:

[...] benefício está vinculado à aquisição de alimentos no comércio local. Trata-se de criar uma demanda de curso forçado, de inspiração keynesiana, cujo alvo substantivo é chacoalhar a agricultura local e regional. A forma cartão tem esse potencial. Ao contrário da cesta básica, que apenas transfere demanda e renda das comunidades pobres para zonas de produção mais competitivas, perpetuando uma nefasta relação de dependência, o cartão gera efeitos multiplicadores na economia local. E evita o efeito bumerangue das políticas de "ajuda humanitária", que implodem a agricultura local com alimentos importados. Em resumo, o cartão aciona uma alavanca de duplo efeito: reforça o poder aquisitivo dos pobres urbanos e ocupa a capacidade ociosa da agricultura familiar (SILVA, 2004, 19).

Nesse sentido, o Instituto Cidadania expressou em 2001 a importância do programa Fome Zero como responsável por combater a fome e movimentar a economia, especialmente ligada à agricultura familiar. Isso porque o mercado institucional ficou aquecido e os agricultores familiares passaram a integrar ativamente a dinâmica econômica local e regional. Ademais, havia preocupação com a introdução de alimentos que atendessem a diversidade regional em consonância com as necessidades alimentares (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Grisa e Scneider (2014) apontam que é nesse contexto de institucionalização das pautas de SAN interseccionadas com a agricultura familiar que surge o PAA. Tendo em vista que parte do orçamento público estava voltada para aquisição de gêneros

alimentícios com a finalidade de atender a várias demandas institucionais, era esperado que estas compras fossem realizadas da agricultura familiar.

Estas iniciativas têm estimulado governos estaduais a criar seus próprios mecanismos de compras públicas e têm estimulado as organizações da agricultura familiar a demandarem e construir novos mercados públicos e privados. Cabe ressaltar que estas ações (PAA e PNAE) têm contribuído para a valorização da produção local/regional, ecológica/orgânica e têm ressignificado os produtos da agricultura familiar, promovendo novos atributos de qualidade aos mesmos, associados, por exemplo, à justiça social, equidade, artesanidade, cultura, tradição etc. (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 139).

Na esteira desses programas tem-se ainda o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), criado em 2004 e que promovia a produção de oleaginosas voltadas para o uso de combustíveis, tanto que o programa criou o selo "combustível social". Entretanto, o PNPB, ainda que estimulasse a produção da agricultura familiar, gerou controvérsias sobre a segurança alimentar. O principal produto era a soja para a produção de biodiesel e levantou discussões sobre os impactos ambientais que poderiam advir da concentração do cultivo da leguminosa (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Os debates acerca da segurança alimentar e nutricional ocorrerem entre organizações como o Consea, grupos ligados à agroecologia, representantes da agricultura familiar, além de pesquisadores e gestores públicos ocupados de pensar políticas que atendam aos interesses da SAN e da agricultura familiar. Disso resulta que políticas passassem a ser pensadas considerando tal interseção uma vez que era necessário que se movimentasse os mercados simultaneamente com atenção à SAN. Essa forma de atuação visava o fortalecimento da agricultura familiar ao passo que elevava a SAN como um importante agenda pública na defesa do direito à alimentação adequada para os brasileiros (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Tal debate coloca em perspectiva o modo como a segurança alimentar era tratada até o início dos anos 2000. Para Gazolla e Schneider (2004), as discussões acerca da segurança alimentar no Brasil dos anos 1980 colocavam o tema relacionado à produtividade agrícola. Àquela altura, o tema era tratado como se a insegurança alimentar fosse um problema de cunho produtivo, com incapacidade de atender às demandas alimentares devido a baixa produção agrícola,

Ou seja, o diagnóstico era o de que a insegurança alimentar existia devido principalmente à inexistência de produção agrícola suficiente para dar cabo aos problemas alimentares.

Neste contexto, a maior preocupação era a de aumentar a produção agropecuária como forma de superação da fome e da insegurança alimentar (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2004, p 4).

A partir dos anos 1990 tem-se uma mudança no modo de se encarar o tema da insegurança alimentar que passa a discutir mais o problema do acesso, por exemplo, que da produção propriamente dita. Outros fatores também são considerados, como a renda e a capacidade de aquisição de alimentos, além do acesso e da qualidade dos mesmos. O debate sobre qualidade leva em conta o aspecto nutricional, mas também o uso abusivo de agrotóxicos na produção. No final da década, ganha força a discussão acerca da biotecnologia e modificação genética nos alimentos em torno da SAN (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2004).

Na agenda pública, a atenção sobre as condições de miséria e fome ganham mais destaque ainda na década de 1990, mas a implementação de políticas efetivas que atendam sistematicamente as pessoas em situação de vulnerabilidade ainda se apresentam incipientes:

É a partir desta década que os governantes começam a se preocupar com as camadas da população em situação de fome, miséria e insegurança alimentar. Estas preocupações, em certa medida, tomam corpo na estrutura governamental, de modo a tentar sanar os problemas correlatos a estas situações sociais degradantes das populações implicadas em carências alimentares e sociais. Contudo, o que parece ficar claro é que as respostas a estes problemas passam sempre por ações fragmentadas e imediatas, por programas assistenciais com caráter pontual e específico e uma abordagem da segurança alimentar que não considera o ser humano como o centro das atenções em tais estratégias (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2004, p. 12).

Embora tais medidas apresentem seus problemas estratégicos, sinalizam um avanço de modo que impulsionam a discussão sobre a temática. Passa-se a debater aspectos políticos que sejam capazes de apresentar resultados mais efetivos, culminando, no início dos anos 2000, na já mencionada criação do MESA. A principal política implementada pelo MESA foi a criação do Fome Zero. Com o programa a interseção entre segurança alimentar e agricultura familiar no Brasil atinge novos patamares. Isso porque um dos objetivos do programa é justamente a criação de políticas estruturais que abarquem o fortalecimento da agricultura familiar:

O Programa Fome Zero pode ser considerado uma inovação nas políticas de segurança alimentar praticadas até então, pois não se

propõe a medidas paliativas e de curto prazo somente, mas a transformações de cunho estrutural, de inclusão social e geração de renda às famílias necessitadas e em situações de inanição alimentar . Esta guinada das políticas de combate à fome e à insegurança alimentar em um de seus eixos principais de ação, visa o fortalecimento da agricultura familiar (estímulo à produção para autoconsumo) (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2004, p. 2).

Nesse sentido, tem-se clara a relação entre proposições que entendam que a relação com a qualidade dos alimentos no enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional passa pela agricultura familiar, pois esta é entendida como a principal responsável pela alimentação dos brasileiros. Ademais, fica explícita a relação da implementação de políticas públicas para que a agricultura familiar seja valorizada.

Outro aspecto importante é observar que as políticas de SAN se fortalecem com a institucionalização pois representam um marco na efetivação do direito humano à alimentação adequada; haja vista que em 2010 houve a introdução da alimentação como um direito social na CRFB através da Emenda Constitucional 64 (CUSTÓDIO et al, 2013). A LOSAN integra o rol de instrumentos jurídicos que se ocupam de garantir o direito humano à alimentação através do incentivo à práticas que fortaleçam tal direito em consonância com os princípios da dignidade humana e o respeito ao acesso à alimentos cultivados a partir de valores sustentáveis que estimulem a economia local e regional (CUSTÓDIO et al, 2013).

2.4 ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DO CONCEITO PARA ACESSO AOS RECURSOS PÚBLICOS

Por determinado tempo o desenvolvimento na esfera política foi concebido como afastado da agricultura familiar, uma vez que as atenções se concentravam na questão fundiária e no agronegócio brasileiro, como afirma Pauli (2009, p. 76) “a concentração fundiária tinha como interesse básico o desenvolvimento do agronegócio e a colocação do Brasil em uma posição estratégica internacional como país produtor de alimentos”. Desta forma, não era foco das políticas, nem dos incentivos e ferramentas de melhoria da agricultura familiar.

No que tange a ideia de desenvolvimento, neste contexto supramencionado, o foco nunca foi no pequeno produtor rural uma vez que este possui uma área de produção reduzida nos interesses em tela, e o entendimento era tão equivocado que se

compreendia como insuficiente no quesito de sustentabilidade de produção, somando-se ainda que sua atividade era reduzida a venda de excedentes para as regiões vizinhas com uma produção que não era concentrada em um único produto.

Pauli (2009, p.78) aponta que a compreensão do pequeno produtor rural como peça importante no mercado só aconteceu de forma tardia no país, e isso só foi possível através de pesquisas que permitiram a constatação de que as pequenas propriedades realizavam não só a sustentabilidade econômica do local como a social, uma vez que garantia a alimentação da população local com produções variadas e a existência dos produtores de forma digna, adicionando o autor supracitado que “um setor econômico que se relaciona com o mercado através do acesso ao crédito, permitindo a aquisição de insumos, agregação de valor e comercialização da produção”, assume ainda a necessária produção de crédito a esse grupo para que haja uma evolução na produção.

Assim, como investigado na presente dissertação, restou claro que o desenvolvimento da agricultura familiar só ocorreu com o incentivo de políticas públicas que incentivassem o crescimento e manutenção dessa área, portanto, foi necessário que o estado se envolvesse diretamente em tais incentivos, e ainda que as políticas permitissem as condições necessárias para que esse indivíduo se mantivesse no campo produzindo e alimentando tal rede.

Como também observado no trabalho em tela, algumas das políticas públicas que incentivaram esse grupo de agricultores com a disponibilidade de acesso a crédito foi o Pronaf, assim se promoveu política que considerassem a importância da vida com dignidade desse grupo. Ratifica Matei (2014, p.8)

políticas públicas de acesso ao bem estar familiar, como está sendo o crédito de habitação rural - depois do PRONAF, essa política pública que está sendo considerada a de maior alcance na agricultura. A concepção errônea de desenvolvimento, no entanto, ainda está enraizada em nosso meio social.

O atual subtópico busca compreender implicações do conceito para acesso aos recursos públicos e assim deve-se perscrutar o desenvolvimento com o conceito que melhor determina o estado de coisas da problemática em questão. Como pano de fundo da discussão, é importante que se faça a distinção entre desenvolvimento e crescimento material, que é fundamentado no entendimento de que crescimento material ou econômico é condicionante de modificação de vida, tratando-se de um transformador de qualidade de vida que possibilita o afastamento dos indicadores de pobreza.

Ocorre que o bem estar econômico e social, conceito da economia que compõe um complexo de atividades que permitem uma vida aos indivíduos com qualidade de vida no que tange a distribuição de renda, portanto, deve-se pautar em melhorias à sociedade. Os direitos fundamentais estão diretamente ligados a essa composição do bem estar econômico e social, assim o desenvolvimento econômico deve gerar modificações na realidade do indivíduo que promova uma vida digna, com acesso à educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Trata-se de um conjunto de direitos que garanta uma melhoria das condições de vida dos cidadãos com intuito de afastar as desigualdades sociais.

A concepção de desenvolvimento deve ser atrelada ao desenvolvimento econômico, o que não pode ocorrer, tal como aconteceu anteriormente da Lei Fundamental, já que na agricultura o desenvolvimento vem acompanhado com incentivo para que o agricultor consiga ter créditos para ter acesso ao maquinário novo, que torna a produção mais eficiente, além de outras garantias de manutenção da produção.

Cabe, contudo, perscrutar que em se tratando de uma sociedade contemporânea o que se coloca são as urgências de um desenvolvimento que seja sustentável, tanto de crescimento como de um olhar social. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável deve garantir um acesso e uma manutenção aos ganhos do pequeno agricultor, assim é uma forma de viabilizar sua existência com boas condições.

Importa destacar, que dentro desse contexto de sustentabilidade, a revolução verde foi um marco importante para a compreensão de realidade. Assim a revolução verde que foi produto da Conferência de Washington se debruçou por criar programas que focassem nas inovações tecnológicas da agricultura, para que a produtividade fosse aumentada a partir da eficiência dos produtos que se concentram em qualidade da semente, mecanização dos processos, melhorias do solo, e até mesmo a aplicação de agrotóxicos.

Vale compreender que a revolução verde se configura como um modelo de produção que nasce da urgência em responder às demandas da realidade enfrentadas pelo agricultor, sendo uma das questões mais controversas o déficit de produtos agrícolas durante sua época de nascimento. Assim, Pies (2006, p. 108) afirma que:

Embora a agricultura familiar tenha sido excluída em muitas regiões do processo de modernização da agricultura, em função do seu isolamento e da falta de crédito, subsídios, pesquisa e assistência técnica, disponibilizados prioritariamente ao

agronegócio, também foi alvo da Revolução Verde, tendo seus sistemas de produção e dinâmicas locais modificados drasticamente.

Trata-se de uma crítica a exclusão da agricultura familiar por não compreender que esta possui papel importante no desenvolvimento de determinada região, outro ponto da crítica é observar que esse modelo não apresentou resultados que se alinhem ao modelo sustentável, a proposta era de tornar a produção menos diversa incutindo o pensamento do agronegócio, portanto concentrando em uma cultura, a fragmentando os produtores.

3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS, PROJETOS DE LEI MUNICIPAL DE NITERÓI, LEIS ESTADUAIS QUE DISPÕEM SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR E TEMAS AFINS

Este Capítulo tem por objetivo abordar o conteúdo dos PLs e das Leis Estaduais que dispõem sobre a Agricultura Familiar e temas afins⁸. Foram selecionadas quatro Leis estaduais que versam sobre políticas públicas de incentivo à agricultura familiar tanto em âmbito rural como urbano, bem como às produções que privilegiam a agroecologia e que tenham comprometimento com a sustentabilidade.

Quanto aos instrumentos normativos municipais, foram escolhidos cinco projetos de Lei, uma Lei já em vigor, e um decreto, todos do município de Niterói. Cabe ressaltar que esta pesquisa se concentra nos últimos cinco anos, pois consideramos que tal recorte temporal se justifica pelo volume de iniciativas legislativas voltadas para o tema em questão.

A análise dos instrumentos normativos, das Leis e projetos de Lei seguiu roteiro de análise documental que considera a origem, o conceito, o mecanismo de inclusão e o tipo de política. Além disso, a análise das Leis e Projetos de Lei demanda inicialmente considerar elementos do contexto produtivo e econômico do ERJ que são importantes para compreender essa legislação à luz das questões relativas à equidade.

O ERJ é o que tem maior concentração populacional em área urbana no país, correspondendo a 95%, com grande parte desse montante vivendo na região metropolitana. Entretanto, em meados da década de 1990 há maiores fluxos de crescimento em outras regiões do Estado, o que acarreta a criação de novos pólos e desenvolvimento de cidades alcançando o patamar de médio porte (SILVA; MARAFON, 2004).

Embora o cenário apresente mudanças, a maior concentração de pessoas em tal região provoca também maior concentração econômica e conseqüentemente maior desenvolvimento, o que acarreta diferenças entre as regiões do ERJ evidenciadas no âmbito social, bem como nas políticas pensadas visando a atender o crescimento do ente subnacional como um todo (SILVA; MARAFON, 2004).

Silva e Marafon (2004) chamam a atenção para as características agrárias divergentes no ERJ, tendo por um lado um manejo e produtos mais tradicionais, como a

⁸ Relacionamos também a medida provisória 1.061/2021 e os PLs que versam sobre alimentação, feiras orgânicas e agrotóxicos por entendermos que são temáticas que se relacionam direta ou indiretamente com a agricultura familiar.

cana e produtos de subsistência e por outro culturas que carecem de técnicas mais avançadas, como o tomate. Outro aspecto apontado pelos autores acima citados é que as regiões que comportam técnicas mais modernas são aquelas que trabalham com produtos com maiores valores de mercado, na medida em que aqueles que são voltados para a agricultura tradicional dispõem de menos recursos modernos.

Nesse sentido, é importante que se conheça as iniciativas legislativas voltadas para o desenvolvimento de políticas públicas em prol do crescimento econômico, mas que acarrete maior equidade, sem concentração de riquezas e que não amplie as desigualdades. Em coerência com o objeto aqui estudado, nosso interesse recai sobre as iniciativas legislativas que contemplam a agricultura familiar, visto que o segmento dos agricultores familiares se encontra, muitas vezes, desprovido de subsídios que garantam a sua produção.

Com efeito, é importante observar que as propriedades de grande porte voltadas para a monocultura fizeram parte da história do Rio de Janeiro, especialmente na primeira metade do século XX com as culturas de cana de açúcar e de café. A região do Vale do Paraíba ocupou lugar de destaque na produção nacional desses produtos, mas atualmente as áreas das grandes fazendas cafeeiras perderam espaço no cenário comercial, como no trecho a seguir

Isso contribuiu para que extensas áreas do Estado apresentem um nível de aproveitamento agrícola muito inferior ao potencial produtivo das terras, podendo-se mencionar o Vale do Paraíba, no qual predomina a pecuária bovina caracterizada por índices muito baixos de produtividade. Por outro lado, verifica-se que os pequenos proprietários — bastante numerosos no Estado do Rio de Janeiro — têm poucas possibilidades de realizar investimentos em suas terras, uma vez que operam com retornos muito reduzidos para permitir a capitalização de suas unidades de produção. (SILVA; MARAFON, 2004, p. 27)

Assim, produtores rurais de menor porte e agricultores familiares encontram dificuldades de ampliar seus investimentos, pois não conseguem capitalizar seus produtos. Com a Lei Estadual 7.923/2018 que institui A Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAAFamiliar) um dos objetivos para mitigar as desvantagens encontradas por esse segmento de produtores é o fomento da organização e da modernização da produção.

Nesse sentido, a Lei em questão se origina da necessidade de atender os agricultores familiares do ERJ, fornecendo-lhes condições de produção e incentivando a aquisição da mesma. A referida Lei parte do Projeto de Lei nº 669/2015, de autoria dos

deputados Lucinha, Márcio Canella e Waguinho. O conceito norteador da Lei é promover o desenvolvimento e mitigar as desigualdades regionais a partir do fortalecimento de condições para a agricultura familiar do ERJ produzir e participar do mercado.

Outro ponto no PL nº 669/2015 que chama atenção é o interesse voltado para a equidade expresso na justificativa da necessidade da Lei. No texto consta a seguinte passagem

A promoção do desenvolvimento nacional sustentável é princípio basilar para a ação dos governos, assim como o tratamento igualitário, que consiste em considerar desigualmente os desiguais, à medida que se desigalam e temos nas políticas públicas agrárias a perspectiva de criar oportunidades de trabalho e de progresso social e econômico a trabalhadores rurais (RIO DE JANEIRO, 2015).

Desse modo, a Lei acima se sustenta da premissa do combate às desigualdades, conforme prevê a CFRB/88 atuando na erradicação da pobreza e das disparidades presentes no setor agrário brasileiro e no caso específico, no Rio de Janeiro. A aquisição de alimentos produzidos no próprio Estado pelo governo visa ampliar o fortalecimento do setor através do comércio da produção advinda da agricultura familiar. Assim, a compra pública realizada pelos próprios órgãos públicos estaduais seria responsável por adquirir parte da produção dos agricultores familiares (RIO DE JANEIRO, 2015).

A PAA Familiar foi pensada para estimular a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar no ERJ e promover o desenvolvimento sustentável, ampliando as oportunidades já existentes no Estado, acarretando em maior incentivo ao consumo de alimentos saudáveis, orgânicos, que visem a segurança alimentar e respeitem a natureza sem a exploração predatória, conforme o art 2º da Lei nº 7.923/2018, mais especificamente o inciso V,

Art. 2º São objetivos do PAAFamiliar:

- I** – fomentar a organização e modernização da produção e melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar;
- II** – estimular a produção da agricultura familiar, contribuindo para a prática de preços adequados e ampliação do mercado de consumo dos seus produtos;
- III** – favorecer a aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar nas compras realizadas pelos órgãos públicos estaduais;
- IV** – incentivar o consumo de alimentos saudáveis, sustentáveis e que valorizem a cultura alimentar local e regional;
- V** – incentivar a transição agroecológica e orgânica da agricultura familiar e camponesa visando assegurar a promoção

da segurança alimentar e nutricional e a preservação do meio ambiente e dos recursos hídricos (RIO DE JANEIRO, 2018).

Dessa maneira, a Lei nº 7.923/2018 enumera os objetivos em seu art. 2º e no art. 3º autoriza a compra pública pelo Estado de produtos da agricultura familiar, bem como reafirma a prerrogativa de estímulo à produção e ao consumo de alimentos saudáveis e alinhados à agroecologia. Para esta finalidade, o mesmo artigo citado aponta a participação da EMATER-RIO, que é o órgão responsável pela assistência técnica aos produtores rurais (RIO DE JANEIRO, 2018).

O art. 4º versa sobre a gestão do PAAFamiliar se de responsabilidade de um colegiado formado por ao menos três entidades, como expresso na letra da lei: “Art. 4º A gestão do PAAFamiliar será realizada por colegiado, garantida a participação de no mínimo três entidades de representação dos segmentos mencionados no caput do Art. 1º” (RIO DE JANEIRO, 2018).

O art. 4º demonstra a preocupação com a gerência da política ser de responsabilidade dos próprios envolvidos, não imputando-lhes o atravessamento de entidades que não participem da vivência e portanto, que não estejam diretamente relacionados ou sendo impactados pela lei. Dessa maneira, tal artigo coopera para que os agricultores operem de modo colegiado, valorizando sua produção e não carecendo de intermediários.

Na justificativa do PL nº 669/2015 fica expressa a necessidade de que todas as esferas do governo estejam alinhadas para que a PAAFamiliar seja efetiva, garantindo resultados para os agricultores com agilidade e com baixos custos ao Estado (RIO DE JANEIRO, 2015). Isto porque o Estado funcionaria como um dos principais compradores para o abastecimento da educação básica, bem como de outras instituições públicas.

Entretanto, o artigo que versa sobre tal comprometimento do Estado com a compra de parte da produção da agricultura familiar, art. 6º, foi vetado pelo governador então em exercício Luiz Fernando de Souza quando da sanção da lei. Além desse artigo, outros também sofreram veto, precisamente os artigos 7º, 8º e 9º, o que pode incorrer em obstáculos na efetivação da lei, uma vez que os mecanismos de inclusão passam, com os vetos, a serem dificultados. O art. 6º resolve que:

Dos recursos destinados à compra institucional de gêneros alimentícios in natura ou manufaturados, o Estado aplicará, no mínimo, 30% (trinta por cento) na aquisição direta de produtos

de agricultores familiares ou de organizações de agricultores familiares, para fins de:

I – ações de promoção de segurança alimentar e nutricional;

II – abastecimento da rede socioassistencial;

III – abastecimento de estabelecimentos de alimentação e nutrição;

IV – abastecimento da rede pública de educação básica e superior, bem como da rede filantrópica, comunitária e confessional de ensino, que recebam recursos públicos;

V – abastecimento das demais instituições públicas com fornecimento regular de refeições, tais como unidades do sistema de saúde e unidades do sistema prisional (RIO DE JANEIRO, 2018).

Dessa maneira, o art. 6º objetivava o compromisso do Estado de comprar diretamente 30% da produção da agricultura familiar estadual para atender a rede socioassistencial, a rede pública de educação e outras entidades públicas, pois já são órgãos que contam com a compra de alimentos por parte do governo do Estado.

Na medida em que esse compromisso é vetado, os agricultores ficam sem garantias importantes quanto à venda de seus produtos. Ter o Estado como cliente fixo e com uma parcela significativa da produção traria mais estabilidade aos agricultores, impactando no desenvolvimento econômico e social do grupo, diminuindo o distanciamento existente mediante inclusão social e equidade, o que foi constatado pelos parlamentares da ALERJ já que derrubaram o veto do então governador e mantiveram o art. 6º na legislação aprovada.

3.1 QUESTÕES RELATIVAS À AGRICULTURA URBANA; UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL 8.366/2019

Um ponto de análise importante para a discussão da agricultura familiar no ERJ passa pela investigação acerca da agricultura urbana. Como visto anteriormente, o estado tem sua população majoritariamente concentrada nas urbes. Nessa medida, o conceito de agricultura urbana diz respeito à agricultura “realizada nas áreas delimitadas pelos Municípios como urbanas ou de expansão urbana”, conforme expresso no art. 1º, §2º, da Lei Estadual nº 8.366/2019.

A Lei citada acima, que teve sua promulgação recente no ERJ, é oriunda do PL nº 2.381-A/2017. Portanto, antes de adentrarmos mais precisamente na análise da Lei nº 8.366/2019, falaremos sobre o PL a fim de compreendermos melhor suas origens e propósitos. O PL 2.381-A/2017, de autoria dos deputados em exercício na ocasião,

Flávio Serafini, Nivaldo Mulim, Carlos Minc, Dr. Julianelli e Waldeck Carneiro versa sobre a necessidade de fortalecer a agricultura urbana no ERJ, como medida que acompanha um movimento global de ampliação da agricultura realizada nas cidades e a necessária organização e efetivação de políticas públicas de apoio ao setor.

Nesse sentido, a ideia de agricultura urbana, conforme consta na justificativa do PL, diz respeito à agricultura que “envolve a agricultura intraurbana, aquela desenvolvida no interior das cidades, e a agricultura periurbana, feita nas periferias” (RIO DE JANEIRO, 2017). Assim, a agricultura urbana é definida como a produção realizada nos espaços da cidade que se relacionem com a dinâmica da mesma, considerando aspectos voltados para o território e para o meio ambiente, como conceituam Santandreu e Lovo (2007, p. 11).

A AUP é um conceito **multidimensional** que inclui a **produção**, a **transformação** e a **prestação de serviços**, de forma segura, para gerar **produtos agrícolas** (hortaliças, frutas, plantas medicinais, ornamentais, cultivados ou advindos do agro extrativismo, etc.) e **pecuários** (animais de pequeno, médio e grande porte) voltados ao **autoconsumo**, **trocas e doações** ou **comercialização**, (re) **aproveitando-se**, de forma eficiente e sustentável, os **recursos e insumos locais** (solo, água, resíduos, mão-de-obra, saberes etc.). Essas atividades podem ser praticadas nos espaços intra-urbanos, urbanos ou periurbanos, estando vinculadas às dinâmicas urbanas ou das regiões metropolitanas e articuladas com a gestão territorial e ambiental das cidades. (grifo dos autores)

Assim, considera-se como agricultura urbana tanto a produção de vegetais quanto a criação de animais dentro do perímetro urbano, ou seja, atividades que incluam cultivo de hortaliças, frutas, plantas ornamentais, medicinais e aromáticas, sementes, mudas, etc. (SANTANDREU; LOVO, 2007, p. 12)

De acordo com a justificativa do PL, a agricultura urbana apresenta a vantagem de se produzir alimentos para consumo próprio ou para a comercialização, com vistas à diminuição da insegurança alimentar de populações em situação de vulnerabilidade social, além de contribuir também para a geração de renda.

O texto segue enumerando outras vantagens, como um melhor uso dos espaços ociosos da cidade, evitando que lixo fosse acumulado e a contenção da proliferação de insetos e outros animais, a possibilidade de usar a compostagem para adubo dos cultivos, beneficiar as relações sociais da comunidade trazendo também maior educação ambiental, trazer melhorias estéticas para os espaços, bem como favorecer a infiltração

da água no solo e evitando que as vias públicas fossem afetadas por alagamentos e, finalmente, atuando na ocupação de pessoas vulneráveis e consequentemente diminuindo a “marginalização social” (RIO DE JANEIRO, 2017).

Tal trecho da justificativa demonstra a função social impressa no PL atendendo várias demandas, que vão desde a redução da insegurança alimentar até a inclusão de pessoas “ociosas”, passando pela preocupação com a conservação do meio ambiente. Essas preocupações se alinham com a mitigação das desigualdades sociais presentes, permeando e integrando diversos direitos garantidos constitucionalmente, em especial a busca por equidade.

Nessa medida, o PL, e a consequente Lei que dele derivou, está fundamentada no princípio da equidade, ou seja, na garantia dos direitos fundamentais prevista constitucionalmente para todos os cidadãos. Portanto, a agricultura urbana se relaciona com a promoção da equidade, também no que diz respeito às relações de gênero, atuando na capacitação e fortalecimento da inclusão de mulheres em suas atividades, ao afirmar que

Essas atividades devem pautar-se pelo **respeito aos saberes e conhecimentos locais**, pela **promoção da equidade de gênero** através do **uso de tecnologias apropriadas** e **processos participativos** promovendo a gestão urbana social e ambiental das cidades, contribuindo para a melhoria da qualidade (SANTANDREU; LOVO, 2007, p. 11) (grifo dos autores).

Cabe ressaltar que o papel da mulher no cenário agrário brasileiro enfrenta grandes desafios no que se refere a consolidação de princípios de equidade que passam, muitas vezes, pelo reconhecimento do seu trabalho. Não raro o trabalho da mulher é invisibilizado e a própria mulher é entendida como ocupante de um papel secundário na agricultura familiar (MELO, 2003).

Nessa medida, é vista como responsável apenas por seus trabalhos domésticos e de gestão da casa enquanto ao homem cabe a lavoura. Melo (2003) aponta que quando a mulher exerce alguma função nos serviços agrícolas, é vista como ajudante ou em posição de subalternidade em relação ao homem.

Para Melo (2003) a manutenção deste quadro em relação ao papel da mulher na agricultura evidencia que há desigualdade de gênero, tanto mais quando sua participação na agricultura é diminuída muito em favor das tarefas domésticas exercidas, bem como no cuidado com os filhos. Nesse sentido, o papel da produção seria destinado aos homens e o papel da reprodução destinado às mulheres, reforçando a ideia de divisão sexual do trabalho.

Portanto, estabelece-se como de grande significância que o PL demonstre preocupação com a redução das desigualdades e que pretenda fortalecer pessoas em situação de vulnerabilidade, isto que muitas famílias são compostas por mães solas e que políticas públicas que promovam formação e a inserção em uma atividade rentável e de subsistência podem minimizar os impactos das desigualdades sociais que ainda persistem (Quadro 2).

Retomando a análise da Lei Estadual 8.366/2019, acima foi mencionada a sua origem ser advinda de um PL de 2015, da ALERJ, devendo agora ser abordado seu conceito precípua. A Lei estadual 8.366/2019 institui, em seu art. 1º, a: “Política de Apoio à Agricultura Urbana do Estado do Rio de Janeiro como parte da política agrícola, em harmonia com a política urbana e voltada para a segurança alimentar e nutricional da população, em bases sustentáveis” (RIO DE JANEIRO, 2019).

Como mencionado anteriormente, a agricultura urbana tem sua atuação em área de perímetro urbano ou de expansão urbana, considerando as exigências legais tanto de âmbito sanitário quanto ambiental para a produção, armazenamento e comercialização dos produtos, em consonância com os Municípios do ERJ para que os objetivos sejam alcançados, assim como a realização das funções sociais implicadas na Lei (RIO DE JANEIRO, 2019).

O mecanismo de inclusão observável no texto da Lei consiste na promoção da saúde nutricional materno-infantil, como expresso no inciso III do art. 4º, e do trabalho familiar e cooperativista, como podemos ver no inciso IV do mesmo artigo, quando diz, respectivamente

III - priorizar a saúde e o estado nutricional do grupo materno-infantil e de outros grupos específicos, combatendo a desnutrição e a mortalidade materno-infantil; [...]

VI - promover o trabalho familiar e de cooperativas, associações e outras organizações da economia popular e solidária

Ambos os objetivos acima expostos estão em diálogo com o princípio da equidade, uma vez que pretendem impedir que desigualdades sejam perpetradas, além de estarem diretamente relacionados aos demais objetivos. Ademais, a Lei em pauta também versa sobre a importância da cessão de imóveis particulares para o desenvolvimento da agricultura urbana como medida de combate à exclusão social e à fome, na tentativa de mitigar a insegurança alimentar e a “marginalização” dos vulneráveis, em especial mulheres e crianças, como grupos mais afetados pelas desigualdades (SANTANDREU; LOVO, 2007).

As políticas de inclusão da Lei 8.366/2019 foram enumeradas no art. 7º em que se lê: São instrumentos da Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana:

- I - o crédito e o seguro agrícola;
- II - a educação e a capacitação;
- III - a pesquisa e a assistência técnica;
- IV - a certificação de origem e a qualidade de produtos.

Dessa maneira, as políticas de inclusão presentes na Lei se sustentam sobre quatro pilares que poderiam atuar isoladamente, mas que juntos compreendem uma gama maior de pontos cobertos pela Lei que favorece aqueles a que se destina. São, portanto, políticas que correspondem à concessão de crédito, à educação, à assistência e a certificação.

A concessão de crédito para o agricultor familiar e urbano é crucial para que ele possa investir em melhorias para o cultivo de seus produtos, movimentando recursos e tornando a atividade viável, rentável e que contribua não só para a avanços individuais, ou seja, para a família ou o agricultor em questão, mas que seja uma ferramenta de desenvolvimento que impacte toda a comunidade. Esse ponto da Lei visa minimizar as dificuldades de acesso ao crédito enfrentadas por agricultores urbanos em relação a outros programas, como o Pronaf (SANTANDREU; LOVO, 2007).

No tocante à educação e à capacitação, a Lei visa assegurar que os agricultores tenham a dimensão da responsabilidade vinculada à prática que exercem, compreendendo a importância atrelada não somente ao exercício laboral, mas a qualidade intrínseca dos seus produtos.

Isso quer dizer que o entendimento passa pelo conhecimento da necessidade de promover a alimentação saudável e sustentável como princípio norteador da produção agrícola. A formação de agricultores no âmbito desses múltiplos temas possibilita que eles executem suas tarefas produtivas sem intermédio, munidos dos conhecimentos técnicos atrelados aos seus conhecimentos tradicionais.

Afora isso, é importante também a formação dos consumidores como parte das ações de promoção de uma alimentação adequada e saudável, compreendida como um direito humano básico cujo acesso deve ser garantido de forma socialmente justa e cujas práticas alimentares devem ser adequadas aos aspectos biológicos e culturais, baseadas em formas de produção ambientalmente sustentáveis, livres de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados, incluindo agrotóxicos e fertilizantes nocivos à saúde (CONSEA, 2007).

Assim, tem-se que esse órgão define a alimentação adequada e saudável como sendo “a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo de vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), dimensões de gênero e etnia, e as formas de produção ambientalmente sustentáveis, livre de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados” (CONSEA, GT Alimentação Adequada e Saudável. Relatório Final, 2007: Pg 9).

De igual modo vale ampliar os conhecimentos sobre os alimentos de origem agroecológica e orgânica e seus modos de produção, uma vez que impactam menos o meio ambiente e possibilitam um uso consciente do solo, da água e dos insumos. “Portanto, esse desafio é também de ordem cultural, sendo necessário um trabalho de mobilização e reeducação ambiental, para mostrar que é possível se ocupar a cidade de forma mais sustentável” (SANTANDREU; LOVO, 2007, p. 47).

Acrescenta-se ainda que o Brasil é um dos países do mundo que mais utiliza agrotóxicos (CARNEIRO, 2015, p. 74). Em 2019 houve um recorde de aprovação de agrotóxicos, pois foi liberado o registro de 475 agrotóxicos inclusive vários comprovadamente tóxicos para a espécie humana (GRIGOR, 2020).

Nesse ponto a pesquisa e a assistência técnica são imprescindíveis para que os agricultores desenvolvam a autonomia necessária para serem protagonistas da sua produção. A implementação de técnicas agroecológicas fornece subsídios para os agricultores, uma vez que, munidos desses conhecimentos, terão maior capacidade de produção compatível com a sustentabilidade ao mesmo tempo que também aprenderão mecanismos de aproveitamento de insumos, e práticas menos poluentes, além da utilização de biofertilizantes que não agridam ao meio ambiente e não oferecem riscos à saúde (SANTANDREU; LOVO, 2007).

A certificação de origem e qualidade dos produtos confere tanto a segurança aos consumidores de que aqueles produtos seguem critérios saudáveis e sustentáveis de cultivo, como valoriza os produtos comercializados imbuindo-os de valor de mercado justo com as técnicas utilizadas para sua produção. Santandreu e Lovo (2007) apontam a necessidade de se simplificar a certificação, pois pode ser custosa para os produtores, tornando inviável econômica, social e ambientalmente, mas sem comprometer a qualidade.

A ação coordenada entre ERJ e Municípios consta no art. 3º como premissa para a implementação da Lei de modo eficiente e a atender a população a qual se destina. Sobre tal grupo de enfoque, o art. 12 explicita que se trata de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Para a realização de tal levantamento de dados, sobre quem seria esse grupo beneficiário, o parágrafo único menciona a parceria com órgãos competentes para a obtenção de tais informações

Parágrafo único. Para definir população em situação de insegurança alimentar e nutricional, o órgão que o Poder Executivo indicar para gerir a política de que trata esta Lei consultará, entre outros órgãos, o Conselho de Segurança Alimentar Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2019).

3.2 SOBRE O DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL 8.625/19

A Lei 8.625/19 institui a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, Agroecologia e de Produção Orgânica no Estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo é fomentar a produção sustentável e pautada na agroecologia, tanto de origem rural, urbana e periurbana, como observável no art. 1º (RIO DE JANEIRO, 2019).

Dentre os princípios e objetivos que compõem a Lei 8.625/19 encontra-se a diretriz que altera os padrões de produção e consumo atrelando meio ambiente e desenvolvimento, conhecida como Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS). O DRS é um dos eixos norteadores pois propõe uma política de desenvolvimento que se pretende atrelado aos direitos fundamentais e ao princípio da equidade. Entretanto, antes de abordarmos mais os pontos expressos como objetivos e diretrizes, perpassando a DRS, é necessário que se analise a origem da Lei 8.625/19.

A Lei Estadual 8.625/19 tem sua origem no PL 522/2015, de autoria dos deputados Bruno Dauaire, Flavio Serafini, Waldeck Carneiro, que se justifica a partir da necessidade de se produzir alimentos comprometidos com a saúde da população, livres de venenos e que estejam de acordo com a sanidade e a organicidade (RIO DE JANEIRO, 2015).

Nesse aspecto, os alimentos que têm seu cultivo de modo orgânico atendem a saúde nutricional do corpo humano, bem como atendem à preservação do meio ambiente, pois têm sua produção realizada de modo a respeitar os ciclos naturais e sem poluentes, em concordância com a sustentabilidade.

Tal modelo produtivo também atende por outros nomes, como agroecológico, natural, biológico, biodinâmico e ecológico, mas todos correspondem a práticas que possuem como base o uso respeitoso dos recursos naturais e o não envenenamento tanto do solo, quanto da saúde humana (RIO DE JANEIRO, 2015). O PL 522/2015 inclui em sua justificativa os critérios para se considerar um produto orgânico, tais como

comprometidas com a sustentabilidade socioambiental e, também, porque envolvem a utilização de adubação verde e orgânica com o uso de compostagem da matéria orgânica, da minhococultura, o manejo sustentável da vegetação nativa e o uso racional da água para irrigação. Não se permitindo a utilização de substâncias que coloquem em risco a saúde humana e o meio ambiente.

Assim, para que possa ser considerado orgânico, é preciso que o produto seja resultado de um ambiente de produção orgânica, na qual são utilizados como base do processo produtivo os princípios agroecológicos que contemplam: o uso responsável e racional do solo, da água, do ar e dos demais recursos naturais, além do respeito às relações socioculturais envolvidas (RIO DE JANEIRO, 2015).

Disso resulta que o conceito utilizado para a elaboração do PL 522/2015 e da consequente Lei 8.625/19 sobre desenvolvimento sustentável passa pela concepção das práticas agroecológicas como aquelas capazes de realizar os cultivos sem agredir o meio ambiente.

Essa discussão é importante porque coloca em perspectiva dois aspectos importantes para a vida dos agricultores e dos seres humanos de um modo geral. O primeiro deles é o desenvolvimento e os ganhos obtidos com a comercialização dos produtos. Outro aspecto diz respeito aos modos de produção não serem predatórios e prejudiciais à natureza.

Assim, o desenvolvimento sustentável surge como a opção que agrega esses dois aspectos sem que eles se anulem. Cabe ressaltar que a agricultura familiar é a grande responsável pela alimentação dos brasileiros, por ser a principal fonte de abastecimento para o mercado interno de alimentos (IBGE, 2017).

No período de elaboração do PL, o Brasil ocupava a 10ª posição no ranking mundial quanto à extensão territorial voltada para o cultivo de orgânicos e a 6ª no tocante ao número de produtores rurais envolvidos nesse modelo produtivo (RIO DE JANEIRO, 2015). Destarte, observa-se que a agricultura familiar no Brasil corresponde a 77% dos Estabelecimentos de Produção Agropecuária. No entanto ocupa apenas 23% da área total o que indica a concentração de terras (IBGE, 2017).

No ERJ, segundo o texto do PL, havia em média 470 agricultores orgânicos, exceto pecuaristas, com cadastro no Ministério da Agricultura, o que representa cerca de 3,76% dos números totais do Brasil, movimentando na casa de 250 milhões de dólares (RIO DE JANEIRO, 2015).

Assim, faz-se necessária a criação de políticas voltadas para a agricultura orgânica, uma vez que é um nicho de mercado que se expande, passa a ser cada vez mais conhecido pela população e garante uma alimentação em consonância com a saúde nutricional e alimentar.

Este movimento acompanha as iniciativas de enfrentamento às práticas nocivas que utilizam insumos químicos comuns na agricultura convencional. Nesse sentido, a Lei 10.831/2003, conhecida como Lei dos Orgânicos, dá início a esse movimento por uma alimentação mais sustentável, seguida posteriormente pela regulamentação do Decreto 6.323/2007, e pelo Decreto 7.794/2012, que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.

É importante mencionar que as mobilizações para a criação de políticas voltadas para a agroecologia tiveram a participação de vários setores da sociedade civil, como pesquisadores, estudantes, associações, ONGs, movimentos sociais, etc. Nessa medida, os militantes em favor de um modo de produção agrícola mais sustentável tiveram papel fundamental nas disputas e incorporação de demandas na formulação de políticas públicas.

A construção das PEAPOs foi marcada pela forte atuação das organizações da sociedade civil. O movimento de agroecologia começou em algumas grandes cidades como em São Paulo, onde as primeiras redes de agricultura alternativa nasceram no final dos anos de 1970 [...] (GUÉNEAU *et al*, 2019, p. 246)

Cabe ressaltar também que as discussões acerca dos modelos de produção orgânicos e agroecológicos nos estados acompanhou o cenário nacional, como os Encontros Nacionais de Agroecologia (ENA) e os Congressos Brasileiros de Agroecologia (CBA) (GUÉNEAU *et al*, 2019).

Tomando-se por base o Censo Agropecuário de 2017 é possível perceber que a agricultura familiar apresentou mudanças significativas, sobretudo ao se comparar com o Censo de 2006. Entretanto, há uma tendência de decréscimo das pessoas envolvidas com a agricultura desde 1995, em que constavam 17,9 milhões de pessoas e em 2017 esse número era de 15,1 milhões.

Já quanto à agricultura familiar especificamente, o Censo de 2017 evidenciou uma redução de cerca de 11% comparado ao Censo anterior, isto é, em 2006 os dados apontavam 4,37 milhões, enquanto em 2017 eram 3,90 milhões (VALADARES; ALVES, 2020).

Desse modo, considerando que a base da alimentação do brasileiro vem da agricultura familiar e atrelado ao conceito de soberania e segurança alimentar e nutricional, é imprescindível que políticas de incentivo à agricultura familiar e orgânica sejam elaboradas. Nessa toada, as diretrizes expressas no art. 4º da Lei 8.625/2019 estabelecem princípios para o fomento de políticas que atendam o desenvolvimento sustentável como mecanismo de inclusão de agricultores orgânicos do Estado (ANEXO I).

As diretrizes elencadas ao longo de 16 incisos lançam as bases sobre as quais a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, Agroecologia e Produção Orgânica do Estado do Rio de Janeiro se desenrola. Assim, ficam estabelecidas diretrizes que orientam a elaboração de políticas, planos, e ações cujo objetivo é possibilitar o fomento e a promoção da agroecologia no estado; apoiar o ensino e pesquisa; criar créditos para os agricultores que estejam em transição agroecológica; oferecer tributação diferenciada e financiar projetos.

As últimas diretrizes supracitadas, quais sejam, aquelas que versam sobre créditos, tributos e financiamento são elementos importantes para a discussão da agricultura orgânica, tanto em contexto rural quanto em contexto urbano e periurbano, pois representam grandes dificultadores para o desenvolvimento produtivo dos agricultores. Segundo Coutada (2021), um dos obstáculos enfrentados pelos agricultores é a transição para a agricultura agroecológica, uma vez que os processos são custosos, além de todos os gastos com a certificação e a falta de incentivo público. Isto é, não ter linhas de crédito especiais e facilitadas para o investimento na melhoria técnica, tecnológica e logística.

O art. 2º da Lei 8.625/2019 define uma série de conceitos importantes para o entendimento da implementação da mesma. O inciso I aborda a conceituação de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS) como um novo padrão de relação existente entre produção e consumo visando a conciliação entre desenvolvimento e meio ambiente, pois abarca noções de perspectivas socioeconômicas que não sejam predatórias à natureza. Como eixos centrais do DRS têm-se:

o direito territorial dos povos e comunidades tradicionais, o enfoque na Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, a

construção do conhecimento agroecológico, a redução da desigualdade social, a elevação dos níveis de respeito aos direitos humanos e aos modos de vida, em termos de igualdade de gênero, geração, raça, etnia, orientação sexual e religiosa e a abordagem territorial, a noção de ruralidade e a valorização do patrimônio cultural. (RIO DE JANEIRO, 2019).

O inciso II define agroecologia como uma esfera de saber científico, movimento político e prática social cujos fundamentos abarcam várias áreas do conhecimento na compreensão da relação de funcionamento dos agrossistemas e dos sistemas agroalimentares na perspectiva da sustentabilidade, contemplando desde a produção até o consumo em todas as suas dimensões. Inclui também o entendimento acerca da qualidade de vida, da geração de renda, bem como prezando pelo cuidado com os recursos naturais e da inclusão social (RIO DE JANEIRO, 2019).

O sistema orgânico de produção é conceituado no inciso III e é compreendido como aquele em que técnicas, insumos e processos específicos são realizados a partir da ideia de se respeitar os recursos naturais, a realidade socioeconômica e cultural das comunidades rurais, cujo objetivo permeia a sustentabilidade econômica e ecológica na otimização dos benefícios sociais. Há também a preocupação em se utilizar energias renováveis para garantir a proteção do meio ambiente, além de priorizar métodos culturais e biológicos em detrimento de materiais sintéticos ou geneticamente modificados em qualquer fase do processo de produção. O conceito de sistema orgânico de produção se estende aos sistemas:

ecológico, biodinâmico, natural, regenerativo, biológico, agroecológico, agroflorestal, permacultural e outros que atendam os princípios estabelecidos pela Lei Federal 10.831 de 23 de dezembro de 2003 e suas alterações” (RIO DE JANEIRO, 2019).

No inciso IV, a produção orgânica é definida como originária do sistema orgânico de produção e é submetida a avaliação para conferência se há adequação com os critérios estabelecidos para a comercialização, com reconhecimento oficial. A transição agroecológica é abordada no inciso V e se trata do processo gradual de transformação da produção, em suas variadas dimensões, com a finalidade de recuperação da fertilidade, do equilíbrio ecológico e da efetivação de relações comerciais pautadas na justiça e na solidariedade, respeitando os princípios agroecológicos (RIO DE JANEIRO, 2019).

Já a conversão consiste no processo de transformação das bases produtivas realizadas com o manejo convencional para as bases orgânicas, tendo em vista a regulamentação própria a fim de preservar a diversidade dos ecossistemas, priorizando o benefício da manutenção ecológica da vida, bem como da fertilidade do solo, sem deixar de considerar as justas relações comerciais baseadas também na solidariedade, conforme o inciso VI da Lei 8.625/2019. (RIO DE JANEIRO, 2019).

Coutada (2021) aponta que dentre os fatores dificultadores para o processo de conversão do sistema convencional para o orgânico encontra-se a baixa escolaridade de parte dos agricultores, falta de assistência técnica, uso de técnicas incompatíveis com as exigências, dificuldade de comercializar seus produtos, fora a adoção de exigências que não estão presentes no sistema convencional, como registros de atividades e planejamento de produção.

Ademais, as práticas agroecológicas são as mais adequadas no contexto urbano, pois tanto os ecossistemas são mais favoráveis uma vez que os cultivos se dão em menor escala, quanto para a comercialização dos produtos, já que o mercado permite maior valorização dos mesmos. Entretanto, os desafios que circundam a prática dizem respeito aos mecanismos que garantam o fornecimento de insumos adequados, de origem orgânica, aliados às técnicas agroecológicas de trato com o solo, considerando as especificidades das condições de cada local (COUTADA, 2021).

O inciso VII da Lei 8.625/2019 define o agricultor familiar com base no art. 3º da Lei Federal 11.326/2006. Já no inciso VIII, a Lei trata dos povos e comunidades tradicionais enquanto grupos culturalmente diversos e que se reconheçam desse modo, dotados de organização social própria, “que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição” (RIO DE JANEIRO, 2019).

O conceito de agricultura urbana e periurbana é explicitado no inciso IX, porém está em consonância com a Lei 8.366/2019. No inciso X a sociobiodiversidade é abordada e nele consta que se trata da relação entre diversidade biológica, sistemas agrícolas tradicionais e a utilização dos saberes de manejo atrelado às culturas dos agricultores, se estendendo aos produtos, hábitos e tradições entrelaçadas ao território.

A agrobiodiversidade está definida no inciso XI e diz respeito, além da diversidade biológica expressa no inciso anterior, à diversidade genética de variadas espécies da fauna e da flora, bem como “de paisagens relacionadas à utilidade agrícola

que reflete a interação entre quem pratica atividade agropecuária” (RIO DE JANEIRO, 2019). A agrobiodiversidade também se preocupa com a produção atrelada às condições ecológicas locais e sua interação com espécies adaptáveis.

Bens naturais e recursos naturais, previstos nos incisos XII e XIII, respectivamente, trata-se de elementos naturais imprescindíveis para o funcionamento harmônico do planeta, considerando o solo, as águas, a atmosfera em suas dimensões e todos os seres vivos, e o modo como são utilizados direta ou indiretamente para a sobrevivência, bem estar e desenvolvimento (RIO DE JANEIRO, 2019).

No inciso XIV os serviços ambientais são definidos como benefícios voltados para a sociedade oriundos de ações praticadas por pessoas físicas ou jurídicas nos sistemas naturais a fim de regular o clima e os diversos processos biológicos a ele relacionados, através de apoio econômico ou não. Exercem função também na mitigação de danos à natureza, além de prover alimentos, água limpa, dentre outros bens naturais. Os serviços ambientais também são compreendidos como provimento de arte, cultura, educação, saberes tradicionais, além de contribuir com benefícios estéticos, espirituais, paisagísticos, sociais e patrimoniais (RIO DE JANEIRO, 2019).

Os incisos XV e XVI se debruçam sobre a unidade de referência em agroecologia e produção orgânica e o princípio da precaução. No primeiro ponto aborda-se o espaço físico, que pode ser uma instituição pública ou uma unidade de produção rural, urbana ou periurbana, em que ensino, pesquisa e extensão rural são discutidos e entrelaçados. Já sobre o princípio da precaução versa sobre a realização de uma ação ser discutida com base em valores deontológicos, científicos e políticos para se definir sua execução, considerando os danos irremediáveis possíveis e, em caso positivo, a ação deve ser suspensa (RIO DE JANEIRO, 2019).

Os instrumentos dispostos pela Lei 8.625/19 como políticas públicas voltadas para a implementação da Lei constam no art. 5º e elencam as seguintes medidas expressas nos incisos I, II e III da referida Lei:

I - o Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica – PLEAPO, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER, o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO, o Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PEDRSS, a Lei 8.366/2019, que trata da Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana; [...]

II – a Lei 5.594/2009, que trata do Sistema e a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Rio de Janeiro e o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável do Estado do Rio de Janeiro;

III – os recursos que compõem o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, ou outros fundos que tenham relação com a conservação e o manejo ecológico dos recursos naturais;

O art. 5º conta com 22 incisos que elencam as responsabilidades do Estado frente às políticas a serem executadas, no entanto, os incisos acima citados definem os planos, os fundos e os parâmetros legais atrelados a outros dispositivos legais. O PLEAPO consiste no plano estadual a ser implementado como instrumento de política pública de fomento e tem 7 elementos a serem seguidos para alcançar tal objetivo, são eles:

- I – diagnóstico participativo;
 - II – estratégias e objetivos;
 - III – programas, projetos e ações;
 - IV – indicadores, metas e prazos;
 - V – monitoramento e avaliação;
 - VI – fontes de recursos;
 - VII – gestão e controle social.
- (RIO DE JANEIRO, 2019)

Nesse sentido, seguindo os elementos dispostos no parágrafo único do art. 5º, as ações terão coordenação, planejamento e plano de execução, dando aos agricultores o apoio necessário para que realizem sua produção adotando práticas sustentáveis e com valores agregados aos seus produtos.

Para tal fim, é importante que os agricultores realizem o diagnóstico participativo para que se identifique quais as demandas presentes em cada área, para que posteriormente se definam os objetivos a serem alcançados e de que maneira isso ocorrerá. As ações que decorreram após a definição estratégica de atuação dão os subsídios necessários para que se estabeleçam metas e prazos a serem atingidos, seguidos de acompanhamento, organização e controle social.

As etapas acima relacionadas do PLEAPO estão em consonância com os demais instrumentos legais, como a Assistência Técnica e de Extensão Rural, constante no art. 5º, inciso V, cujo enfoque é a prestação de assistência de maneira gratuita e pública, priorizando técnicas agroecológicas de manejo, associados à pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica com respeito às características ambientais de cada área de cultivo, bem como às características sócio-culturais, como expresso no inciso VI do referido artigo, atrelados também a formação profissional e a educação no campo, no inciso subsequente (RIO DE JANEIRO, 2019).

Outros pontos de destaque da Lei 8.625/19 como instrumentos públicos de incentivo à agricultura agroecológica se encontram nos incisos VIII a XXI do art. 5º. O inciso VIII versa sobre a compra de produtos orgânicos e agroecológicos por parte do poder público, garantindo que a produção dos agricultores seja comercializada. As compras públicas são um instrumento importante para os agricultores por darem a segurança de que parte de sua produção possui um consumidor final certo, além de contribuir para que a alimentação de crianças em idade escolar seja mais saudável, visto que parte das compras públicas do ERJ é para abastecimento da alimentação escolar (GUÉNEAU et al, 2019).

Nos incisos IX, XVI e XVII se verifica outro fator de importância para o desenvolvimento da agricultura orgânica que são a questão tributária e de crédito, visto que isenções ou reduções fiscais que favoreçam aos agricultores possibilitam a expansão produtiva. Quanto ao crédito, financiamento, subsídios e seguros agrícolas foram estabelecidos como instrumentos da Lei para apoiar os agricultores a conseguirem atingir suas demandas com medidas de facilitação para a ampliação de sua produção.

Os instrumentos que dizem respeito à comercialização estão nos incisos X, XI, XII, XIV e XVIII como incentivo que considera o apoio e o acesso aos mercados locais, possibilitando que a comunidade local seja atendida pela produção orgânica, evitando perdas de produtos por dificultadores de transporte, além dos custos da cadeia produtiva que podem impactar no valor final do produto. Fomentar redes de consumidores que passem a ter cada vez mais acesso aos orgânicos, tendo uma alimentação mais saudável e livre de químicos, bem como ampliar as redes comunitárias, cooperativas e associativas que compõem a economia solidária, desenvolvendo relações justas (RIO DE JANEIRO, 2019).

Seguindo a temática do comércio de produtos orgânicos, o art. 9º traça as bases sobre as quais o Estado se compromete em fomentar a circulação da produção orgânica. Com efeito, os produtos orgânicos devem ter seu comércio incentivado em ambientes diversos, mas com a identificação adequada para que se possa rastreá-los. Assim, o art. 9º institui que:

Para a comercialização, os produtos agroecológicos e orgânicos deverão ser identificados, atestados, rastreados e certificados por órgão oficial competente, de acordo com os critérios legais em vigor, bem como por mecanismos de controle social.

§ 1º No caso de comercialização direta pelos produtores rurais, a certificação poderá ser dispensada, caso em que deverá ser assegurado aos consumidores e aos órgãos de fiscalização o acesso às informações sobre a produção, de forma a possibilitar

o rastreamento do produto, bem como o acesso aos locais de produção e processamento.

§ 2º A certificação de que trata o caput deste artigo deverá estar baseada nos diferentes sistemas de certificação existentes no país.

Parágrafo único. A comercialização de produtos orgânicos e agroecológicos deve ser estimulada e viabilizada, com subsídios para circuitos curtos, como: feiras, barracas colaborativas, centrais de abastecimento e beiras de estradas (RIO DE JANEIRO, 2019).

Desse modo, podemos observar que a relação que se estabelece entre consumidor e produtor pode se dar de maneiras diferentes. No caso expresso no § 1º, com a comercialização ocorrendo de modo direto, sem intermediários, fica permitida a ausência de certificação de origem, contanto que tanto aos consumidores quanto aos órgãos ocupados da fiscalização seja assegurada as informações sobre a produção.

Por outro lado, o incentivo aos circuitos de feiras garante a ampliação da comercialização, a circulação dos excedentes, acesso a mercados diversos, além de ampliar a visibilidade da produção de orgânicos no Estado.

Os mecanismos supracitados conferem tanto maior credibilidade aos agricultores ao alcançarem os consumidores, como atuam no incentivo de efetivar a soberania alimentar com a oferta de produtos que respeitem os sistemas de cultivo ao passo que sejam provenientes de boa qualidade e não ofereçam riscos à saúde da população. Entretanto, o acesso a certificação por parte dos agricultores orgânicos consiste em um dificultador. O art. 9º menciona a certificação por órgão oficial competente, desse modo, é importante que seja abordado qual a concepção legal acerca da certificação.

Segundo Coutada (2021), existem três mecanismos de certificação que abarcam a regulamentação da produção. O primeiro deles é a certificação por auditoria, que ocorre por intermédio de uma certificadora credenciada no MAPA, podendo ser pública ou privada, que avalia a produção e concede o selo SisORg. Conforme dados disponibilizados no primeiro semestre de 2021, constavam 12 empresas certificadoras credenciadas, inclusive com enfoque sobre os produtos orgânicos voltados ao mercado estrangeiro.

O segundo mecanismo é o de certificação participativa por SPG (Sistemas Participativos de Garantias) que compreende uma modalidade de responsabilidade comunitária pois se define pelo controle social, isto é, a participação da sociedade na fiscalização da produção e na consequente certificação da mesma. No caso do SPG, por produtores, assessores técnicos e consumidores, pois todos que compõem o SPG têm a

mesma responsabilidade pela qualidade dos produtos, conferindo se estão de acordo com os critérios técnicos estabelecidos (ALEIXO, 2018).

Assim, o SPG deve contar com um OPAC (Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade) legalmente constituído e credenciado, configurando como responsável formal e quem emite o selo do SisOrg (COUTADA, 2021). O último mecanismo é o de controle social para venda direta que prescinde de certificação. Os produtos comercializados podem ocorrer de modo direto tanto para consumidores individuais, como em feiras, como para compras estatais visando o abastecimento institucional.

Esse tipo que dispensa a certificação carece do credenciamento em uma OCS (Organização de Controle Social), cuja formação pode se dar por associação, grupos, cooperativas ou consórcio de agricultores familiares, possuindo ou não personalidade jurídica, dotada de cadastro ativo em órgão fiscalizador oficial, comprometida no cumprimento das exigências técnicas.

O que os produtos têm é uma Declaração de Cadastro e não um selo do SisOrg, e tal declaração deve estar disponível sempre que for solicitada pelos consumidores diretos ou pela fiscalização. Os três modelos abordados demonstram a diversidade de certificação existente no Brasil (COUTADA, 2021).

Essas possibilidades de certificação existentes convergem com os §1º e § 2º do art. 9º da Lei 8.625/2019 que versam sobre a dispensa de certificação em comercialização direta entre produtor e consumidor, contanto que se garanta aos consumidores e a fiscalização acesso à informação e a possibilidade de rastreamento dos produtos, além de acesso aos locais de produção e processamento (RIO DE JANEIRO, 2020).

Esse artigo está em conformidade com as prerrogativas de gestão e controle social do PLEAPO, uma vez que insere a participação ativa e democrática de membros da sociedade civil e agrega autonomia aos agricultores, além de diminuir as expensas burocráticas atreladas aos processos de certificação.

Coutada (2011) aborda o tema da certificação orgânica dos agricultores salientando que a maior parte dos agricultores urbanos não utilizam fertilizantes químicos e tem por opção a adoção de práticas sustentáveis que não sejam agressivas nem ao solo, nem às águas, promovendo, desse modo, a preservação ambiental. Como a agricultura urbana e periurbana configuram uma alternativa de desenvolvimento

preocupada com a sustentabilidade, pode ser concebida como uma alternativa de emancipação de populações em vulnerabilidade social das regiões periféricas da cidade.

Nesse sentido, a agricultura urbana e periurbana pode ser um instrumento de desenvolvimento de espaços territoriais socialmente vulneráveis, atuando tanto no desenvolvimento econômico e social, quanto na garantia de fortalecer a SAN, cooperando também na criação de cidades mais atentas às necessidades de preservação ambiental, como a administração dos resíduos urbanos, com cidades mais limpas, como prerrogativa do programa do FAO de atuação na criação de “cidades mais verde” (COUTADA, 2011).

Entretanto, Coutada (2011) aponta que para que a agricultura urbana e periurbana alcance suas potencialidades de transformação econômica, social e ambiental é imprescindível que as políticas públicas sejam implementadas, especialmente no tocante ao incentivo à agricultura de caráter agroecológico e certificada, como podemos observar na passagem a seguir em que a autora diz “a atuação do poder público, em suas diferentes esferas, é de extrema importância para o fortalecimento e expansão da certificação orgânica para a agricultura familiar urbana e periurbana” (COUTADA, 2011, p. 56).

Uma importante ação da Lei 8.625/2019 consiste na delimitação das áreas dos municípios em que se pode implementar a agricultura urbana, tanto de modo comunitário, quanto de modo individual, além de viabilizar auxílio técnico para oferecer treinamento aos agricultores na cadeia produtiva, do manejo à comercialização.

3.3 APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE DA LEI ESTADUAL 8.987/2020

A Lei 8.987/2020 se originou do PL 2800/2020 e teve tramitação acelerada na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro – ALERJ devido ao seu caráter urgente, embora ainda se encontre em processo de regulamentação. O PL tem por justificativa a situação extraordinária pela qual o ERJ tem passado no contexto da pandemia do COVID-19. Tal contexto intensifica a delicada situação sanitária e econômica do Estado (RIO DE JANEIRO, 2020).

O advento da pandemia tornou as desigualdades ainda mais evidentes, em que as pessoas que já viviam em estado de vulnerabilidade têm sua condição intensificada, bem como ampliou a quantidade de pessoas em situação de insegurança alimentar. Nesse

sentido, o PL 2800/2020 visava combater esse quadro a partir da Compra Direta com Doação Simultânea com objetivo imediato de favorecer a segurança alimentar das populações mais vulneráveis, mas também funcionar como uma medida de longo prazo (RIO DE JANEIRO, 2020).

Desse modo, a Lei 8.987/2020 vem como uma medida legal cuja preocupação é a de garantir a SAN da população do Estado e reduzir impactos negativos decorrentes do contexto pandêmico; portanto, o art. 1º autoriza a implantação da Compra Direta com Doação Simultânea no Estado do Rio de Janeiro (ANEXO I).

A Compra Direta com Doação Simultânea se conceitua no art. 2º ao se estabelecer como a aquisição de alimentos cuja procedência é prioritariamente oriunda da agricultura familiar, conforme disposto na Lei Federal 11.326/2006, e cuja produção seja compatível com técnicas agroecológicas,

ou por suas organizações econômicas e sociais, destinando-se os produtos adquiridos para doação simultânea a instituições de amparo social, equipamentos de alimentação e nutrição, populações em estado crítico de vulnerabilidade social, hospitais e escolas públicas, presídios e creches estaduais. (RIO DE JANEIRO, 2020).

Os mecanismos de inclusão presentes na Lei 8.987/2020 abarcam chamada pública, com dispensa de procedimento licitatório, se correspondidas as seguintes exigências expressas no art. 3º, nos incisos I, II e III:

I – os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída pelo Poder Executivo, por meio de regulamento;

II – sejam obedecidos os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

III – os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos produtores estabelecidos no caput do Art. 2º desta Lei, devendo ainda cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes, próprios para o consumo humano, incluindo alimentos perecíveis e característicos de hábitos alimentares locais, que podem estar in natura ou beneficiados. (RIO DE JANEIRO, 2020).

Assim, a Lei compreende a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, seja na esfera local ou regional, conforme a aferição por meio de metodologia regulamentada pelo Poder Executivo; a obediência aos princípios constitucionais do LIMPE (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), conforme inciso II e, por fim, que os alimentos sejam de produção própria dos agricultores

constantes no *caput* do art. 2º, estando em consonância com as exigências sobre a qualidade dos produtos, conforme as normas vigentes. Portanto, atendidas as exigências acima, a Lei dispensa o processo licitatório que poderia acarretar a demora da compra e da doação em contexto de alta complexidade e grandes riscos de insegurança alimentar.

A referida Lei tem por política de inclusão a compra pública direta e doação de gêneros alimentícios em ocorrência simultânea. O art. 4º dispõe que as compras devem estar de acordo com o planejamento e a gestão estadual de compras, tornando o processo ágil e transparente. Embora a Lei 8.987/2020 priorize a compra de agricultores familiares, é necessária a comprovação mediante a apresentação de documentos válidos, como a DAP, a DAP Jurídica ou documentos emitidos por órgão federal competente. Os parágrafos 4º e 5º do art. 4º enfocam a priorização da compra em municípios nos quais a doação será realizada e que se inclui nos beneficiários os assentados da reforma agrária, bem como mulheres produtoras, na forma do art. 3º da Lei 8.841/2020 em que se lê

A política de compras emergenciais de que trata esta Lei mapeará e cadastrará as mulheres produtoras, identificando seu papel no núcleo produtivo e em seu núcleo familiar, como subsídio a novas ações do Poder Executivo que contemplem as mulheres produtoras (RIO DE JANEIRO, 2020).

A Lei 8.841/2020 foi sancionada em caráter emergencial para autorizar a implementação de políticas de compras de produtos agrícolas cuja origem seja da agricultura familiar, conforme disposto no art. 1º:

Fica o Poder Executivo autorizado a implementar política de compras emergenciais de produtos oriundos da agricultura familiar, da produção agroecológica, da produção de orgânicos, da pesca artesanal e da produção extrativista de comunidades quilombolas, indígenas e caiçaras, procedentes do Estado do Rio de Janeiro, em situações de emergência ou calamidade oficialmente reconhecidas (RIO DE JANEIRO, 2020).

Desse modo, tanto a Lei 8.987/2020 quanto a Lei 8.841/2020 estão em consonância, pois têm como objeto a compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar em razão do estado de calamidade pública em decorrência do COVID-19 reconhecido pelo Decreto nº 46.984, de 20 de março de 2020.

No tocante à Lei 8.987/2020, a política de inclusão é a da compra pública e da doação, contribuindo com duas esferas populacionais afetadas pela pandemia de COVID-19, isto é, agricultores familiares que foram impactados com a restrição de seus trabalhos quanto à participação de feiras livres, por exemplo, e pessoas em situação de insegurança alimentar. O art. 5º versa sobre os destinatários das doações e resolve que

Os produtos adquiridos de agricultores familiares poderão ser doados a pessoas em situação de insegurança alimentar, por meio da rede socioassistencial ou de equipamentos públicos de segurança alimentar, bem como de unidades escolares das redes pública e filantrópica de educação (RIO DE JANEIRO, 2020).

Tal artigo está em consonância com o princípio da equidade ao atender uma demanda de pessoas em estado de vulnerabilidade e em situação de insegurança alimentar, visto que a oferta de alimentos visa a combater tal situação para que não se incorra no agravamento e na inserção dessas pessoas na condição de pobreza extrema e miséria.

A respeito dos recursos com os quais a compra direta será efetuada, o art. 7º institui que sejam oriundos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) quanto às obrigações do Poder Executivo, podendo este abrir créditos suplementares, conforme necessidade. Outros recursos também estão autorizados, como aqueles provenientes de auxílios emergenciais de âmbito federal, bem como provenientes de acordos de cooperação, parcerias e outros instrumentos (RIO DE JANEIRO, 2020).

3.4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS E PROJETOS DE LEI MUNICIPAL DE NITERÓI

O município de Niterói se situa na Região Metropolitana do ERJ e em seus limites encontram-se os municípios de Maricá e São Gonçalo, via terrestre, e o Rio de Janeiro, pela baía de Guanabara, com acesso via a Ponte Rio-Niterói. De acordo com o Censo de 2010, a sua população era de 487.562 pessoas situadas em uma área de 133,757 km² e com uma densidade demográfica de 3.640,40 hab/km² (SILVA, 2019).

Dados do IBGE de 2016 revelam que o PIB do município era de 20,7 bilhões de reais, sendo apenas 17,6 milhões de atividades ligadas à agropecuária. Esse cenário demonstra que o abastecimento é oriundo de fora do município, sendo de municípios vizinhos ou mesmo de fora do Estado. De acordo com o Relatório Por Municípios do Sistema ASPA/AGROGE do ano de 2020, Niterói conta com 25 produtores em uma área colhida de 15,50 ha e 290,77t. O faturamento bruto foi de R\$450.090,10.

Comparativamente, o município que mais faturou foi São Francisco de Itabapoana com um total de faturamento bruto de R\$305.287.920,00, portanto Niterói

ficou em 76 dos 86⁹ municípios. No ranking de produção colhida, Campos dos Goytacazes ficou em 1º lugar com 1.846.804,60t enquanto Niterói ficou em 74º com 290,77t (EMATER-RIO, 2020). Vale ressaltar que em termos populacionais Niterói ocupa o 5º lugar do estado.

Dentre os produtos cultivados no Município tem-se aipim, banana nanica, banana prata, caldo de cana e laranja, em ordem decrescente de produção. Considerando apenas a região metropolitana do estado, o número de produtores de aipim de Japeri é de 244 e de Niterói é de apenas 7, sendo que se trata do produto mais expressivo. É importante ressaltar que esses números dizem respeito aos dados relativos à agricultura de um modo geral, pois compreendemos que é relevante sabermos como se dá a relação do município com a produção de alimentos.

Nesse sentido, a proposta foi analisar projetos legislativos de incentivo à agricultura familiar no município de Niterói e os instrumentos normativos editados, quais suas relações com as políticas de SAN e como o princípio da equidade se atrelam a essas propostas. Assim, no âmbito municipal esse estudo pretende analisar os Projetos de Lei apresentados à Câmara Municipal de Niterói voltados à agricultura familiar no lapso temporal que compreende os anos de 2017 a 2021 e demais instrumentos normativos editados pelo Poder Executivo. Foram selecionados quatro PLs para análise, um de 2018, um de 2019, um de 2020 e um de 2021, os dois primeiros voltados para incentivos à agricultura familiar, aquisição de alimentos e ao cadastro do agricultor, o terceiro voltado para a pesca artesanal e o último voltado para inspeção sanitária agropecuária, além de uma lei já aprovada sobre economia solidária e um decreto.

Desse modo, a análise baseou-se na mesma metodologia empregada para as Leis estaduais do Rio de Janeiro, seguindo os critérios analíticos que compõem o roteiro de análise documental de origem, conceito, ações, mecanismos e critérios de inclusão.

O primeiro PL alvo de análise é o PL 231/2018, que institui, em seu art. 1º, a Política Municipal de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar direcionada aos agricultores familiares e às organizações de agricultores familiares (NITERÓI, 2018). O PL se origina da necessidade de se consolidar o apoio do poder público na geração de emprego e renda na medida em que contribui para a mitigação da fome. Há ainda a preocupação de fomentar políticas que estimulem o consumo de alimentos mais saudáveis (NITERÓI, 2018).

⁹ 86 diz respeito ao número de municípios constantes no ranking do estudo da EMATER-RIO. O Estado do Rio de Janeiro conta com 92 municípios.

O art. 2º do referido PL versa sobre a definição de quem é considerado agricultor familiar. No inciso I e no § 1º são usadas as definições presentes na Lei Federal 11.326/2006. O inciso II aborda o conceito de agricultor urbano e periurbano segundo critérios constantes na legislação ou regulamentação deste perfil de agricultor.

A comprovação das condições de agricultor familiar deve ser realizada mediante, conforme consta no § 2º:

- I – documento de aptidão a políticas públicas federais direcionadas à agricultura familiar;
- II – declaração expedida pelo órgão estadual competente ou entidade por ele credenciada;
- III – outros documentos definidos pelo colegiado a que se refere o art. 4º desta Lei.

Uma vez comprovada a condição de agricultor familiar nos termos definidos pela lei, o acesso às políticas públicas é concedido. Dentre os objetivos elencados no PL, encontra-se o fomento para aprimorar a organização e a modernização da produção com vistas a otimizar o escoamento.

O PL objetiva ainda incentivar o consumo de alimentos que sejam saudáveis e sustentáveis, garantindo que a cultura local seja valorizada, bem como a agrobiodiversidade, uma vez que é importante tornar de conhecimento da sociedade a necessidade de se conservar os recursos e bens naturais, incluindo os recursos genéticos vegetais das variedades tradicionais. Passa-se a gozar de estímulos junto à produção para favorecer os preços e ter inserção no mercado consumidor, além de permitir que os produtos sejam adquiridos pelo poder público através de órgãos municipais através das compras institucionais (NITERÓI, 2018).

A agricultura urbana tem se tornado cada vez mais motivo de interesse de governos e de organizações da sociedade civil em várias partes do mundo devido ao seu potencial econômico, social, cultural, bem como sua importância no abastecimento das cidades. Desse modo, a agricultura urbana figura como uma atividade importante não só para o desenvolvimento urbano, mas para a segurança alimentar sustentável (NITERÓI, 2018).

Outro fator que agrega importância ao interesse de se implementar políticas públicas de apoio à agricultura urbana é a melhora da qualidade de vida da população, não apenas em termos nutricionais, mas como consequência de uma cidade que se preocupa em se desenvolver de modo sustentável, fazendo bom uso do solo e da água, orientada pelo princípio de bens naturais. O PL também se ocupa de definir objetivos,

instrumentos e procedimentos que estejam de acordo com a política urbana e a política agrícola estadual, como consta na justificativa do mesmo (NITERÓI, 2018).

Acerca do conceito do PL, trata-se de uma política pública municipal de estímulo à produção agrícola de base familiar cuja principal ação efetiva é a compra pública de parte da produção. Um ponto interessante presente no PL diz respeito ao princípio da equidade exposto em parágrafo único do art. 3º em que se lê “na implementação da POMAAF, o Município prezarà pela equidade no tratamento ao agricultor familiar, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia.” (RIO DE JANEIRO, 2018).

Desse modo, o PL concebe a agricultura familiar de modo a estabelecer relações de igualdade, sem quaisquer discriminações de gênero, etnia ou geração, privilegiando um ambiente que não carregue distinções. Ter uma política pública engajada com a diminuição de todas as desigualdades, não apenas as econômicas e sociais, é de suma importância na construção de uma sociedade mais justa, igualitária e digna.

Um dos mecanismos de inclusão diz respeito à capacitação técnica dos agricultores abordando questões como higiene, processamento, comercialização e gerenciamento, como também ações educativas orientadas.

Desse modo, a política de inclusão pensada pelo PL é precisamente a de compra pública do município de 30% da produção da agricultura familiar, como consta no art. 6º

Dos recursos destinados à compra institucional de gêneros alimentícios in natura ou manufaturados e de sementes, o Município aplicará no mínimo 30% (trinta por cento) na aquisição direta de produtos de agricultores familiares ou de organizações de agricultores familiares [...]. (NITERÓI, 2018).

Essa medida visa promover a SAN, abastecer a rede socioassistencial, a rede pública de ensino, tanto a básica como a superior, bem como filantrópicas, comunitárias ou confessionais que gozem de algum recurso público, estabelecimentos de alimentação e nutrição, unidades do sistema de saúde, órgãos e instituições da administração pública do Município, e ainda para a aquisição de sementes locais, tradicionais e crioulas para distribuição entre outros agricultores familiares (NITERÓI, 2018).

No tocante à aquisição de sementes e de alimentos, essa será realizada mediante chamada pública sem a necessidade de procedimento licitatório, no caso de cumprimento de duas exigências. A primeira delas é sobre os valores aplicados aos produtos, que devem estar de acordo com os preços praticados no mercado local ou

regional. Já a segunda é a necessidade de que a produção seja oriunda da agricultura familiar (NITERÓI, 2018).

Entretanto, um aspecto do PL que poderia ser um dificultador do acesso por desconsiderar da chamada pública aqueles agricultores ou organizações que não apresentem documentação fiscal. O PL não aborda a questão da certificação, embora no art. 5º verse sobre o controle social para acompanhar e fiscalizar. Portanto, não há premissas que garantam que esse procedimento seria facilitado ou incentivado, tanto pelo aspecto burocrático quanto pelo aspecto financeiro (Quadro 2).

Com efeito, em outro tópico deste trabalho foram abordadas as modalidades de certificação e quais empecilhos podem advir se não houver estímulos para minimizar os custos. No caso da perda da produção também não há menção a qualquer seguro agrícola que subsidie os agricultores ou que lhes ofereça auxílios para gerenciar os prejuízos.

Nesse sentido, os pontos que incidem sobre as condições para participar das chamadas públicas indicam as exigências que devem ser cumpridas pelos agricultores familiares, mas não oferecem alternativas para solucionar os problemas advindos da dificuldade em lidar com a burocracia e os custos documentais, sobre a falta de seguro agrícola que dê garantias aos agricultores familiares em caso de perda da produção, seja por incidência de praga, seja por razões naturais.

Um aspecto da política de inclusão que poderia beneficiar os agricultores familiares é a possibilidade de acrescer em até 30% os preços dos produtos, em comparação com produtos convencionais, que estejam alinhados com as práticas de produção agroecológica ou orgânica, conforme art. 17 da Lei Federal 12.512/2011 e aprovada em colegiado que deve gerir a POMAAF. Esta, por sua vez, deve garantir a participação de ao menos três entidades de representação de agricultores familiares, conforme regulamento, como consta no art. 4º do PL.

Uma função atribuída ao colegiado pelo art. 9º diz respeito a feitura do regulamento e a classificação das propostas nas chamadas públicas seguindo critérios de priorização dos fornecedores, tendo em vista os objetivos expressos no art. 3º, isto é, os beneficiários devem ser agricultores familiares do Município onde os alimentos serão consumidos, comunidades tradicionais, quilombolas ou indígenas, assentados da reforma agrária, grupos de mulheres e produtores agroecológicos e orgânicos. Quanto aos valores pagos aos agricultores, haverá um teto deliberado e constante no regulamento (NITERÓI, 2018).

O PL 231/2018 versa ainda sobre o CADMAF (Cadastro Municipal do Agricultor e Agricultora Familiar). No parágrafo único do art. 11 fica estabelecido que:

O Poder Executivo definirá por regulamento o órgão competente para realização e gestão do cadastro de agricultores familiares e organizações de agricultores familiares no Município de Niterói e providenciará banco de dados contendo informações relativas aos agricultores familiares, às suas organizações e à oferta e demanda de seus produtos (NITERÓI, 2018).

Cabe ressaltar que o agricultor cadastrado tem suas informações organizadas e integradas que favorecem o planejamento da produção, o planejamento econômico, controle, certificação e também da comercialização. Acaba por exercer uma função de mapeamento das unidades dentro do município, além de simplificar os processos administrativos por conter as informações concentradas em um banco de dados, possibilitando maior agilidade para a resolução de quaisquer pendências (EMBRAPA, 2019).

Assim, no art. 11, o PL visa contribuir com a integração dos agricultores, possibilitando que seus dados sejam organizados. Essa sistematização favorece que os agricultores sejam reconhecidos e tenham suas demandas também conhecidas, pois na medida em que o cadastro permite saber o perfil dos agricultores, torna-se mais fácil compreender as necessidades e analisar os dados para elaborar políticas públicas para suprir as carências ou direcionar políticas já existentes para efetivar medidas que visem contribuir com o desenvolvimento.

Nesse sentido, o PL 231/2018 tem por objetivo instituir o POMAAF e realizar o cadastro municipal dos agricultores familiares de Niterói. O texto do PL aborda muitas questões importantes para incentivar a agricultura e dar condições para que os agricultores familiares desenvolvam sua produção. Atualmente, o PL encontra-se arquivado na Câmara Municipal de Niterói, com a última tramitação em 25/01/2021, e poderá ter retomada sua tramitação por solicitação do autor do projeto.

3.5 INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR – A ABORDAGEM DO PROJETO DE LEI 11/2019

O Projeto de Lei 11/2019 institui o Programa Municipal de incentivo à Agricultura Familiar com o propósito de integrar sistemas de produção, beneficiamento e consumo de produtos oriundos da agricultura familiar. O PL se origina da necessidade de se atender às demandas dos agricultores familiares de Niterói criando políticas de

incentivo que visam estimular a produção e o consumo de produtos advindos da agricultura familiar.

Os conceitos sobre quem são os agricultores familiares seguem os critérios elencados no art. 3º da Lei Federal 11.326/2006 e no PL estão definidos no art. 2º. Soma-se a isso o fato de que o PL 11/2019 converge em muitos pontos com o PL 231/2018, especialmente no tocante aos incentivos estarem atrelados às compras institucionais. Desse modo, não pretendemos nos estender sobre os pontos de similaridade entre os PL, mas indicar quais pontos se aproximam.

O mecanismo de inclusão presente no PL se situa na promoção de planejamento e efetivação de ações voltadas para o aprimoramento técnico, educacional e infra-estrutural dos agricultores. No art. 11, o PL confere à Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional e a Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional Municipal a incumbência de administrar as ações que darão suporte aos agricultores. Dentre as já mencionadas encontra-se ainda pesquisa, comercialização, legislação sanitária, previdenciária, comercial, cooperativismo, associativismo, capacitação, profissionalização, negócios e serviços rurais e agroindustrialização (NITERÓI, 2019). Assim, o PL acredita que através dessas ações os objetivos serão alcançados.

A política de inclusão do PL 11/2019 é a mesma do PL 231/2018, qual seja, a compra pública. O art. 3º do PL 11/2019 institui que o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos, cuja finalidade é incentivar a agricultura municipal local a partir da execução de ações voltadas para o abastecimento institucional. Os beneficiários a cujas compras se destinariam têm semelhanças com os elencados no PL 231/2018, mas reserva algumas diferenças.

Os beneficiários comuns aos dois PLs para abastecimento são: rede socioassistencial, rede pública e filantrópica de ensino, abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição. O PL 11/2019 ainda inclui a constituição de estoques públicos de alimentos destinados a ações de abastecimento social ou venda. A Lei Estadual 7.923/2018, que também visa a compra institucional, teve seu art. 6º, que era basicamente igual ao art. 3º do PL 11/2019, vetado.

O PL 11/2019 estabelece que o Programa Municipal de Aquisição de Alimentos se destinará a compra de produtos que constem na lista da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) para o PAA Federal advindos de agricultores familiares inscritos e cadastrados no PRONAF, em Niterói e nos demais municípios do estado. No § 2º do PL consta que a aquisição dos produtos seguirá os critérios estabelecidos nas

Leis Federais 10.696/2003 e 12.512/2011 e no Decreto 7.775/2012, obedecendo a tabela de Preços do CONAB para o PAA Federal (NITERÓI, 2019).

O Programa Municipal de Aquisição de Alimentos seria gerido pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional de Niterói e fomentada pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional Municipal de Niterói e atuaria com um percentual mínimo de 30% de todo recurso destinado à compra institucional de alimentos. Isto é, 30% dos recursos direcionados à aquisição de alimentos devem ser empregados nas compras da agricultura familiar, o que pode ocorrer por meio de chamada pública (NITERÓI, 2019).

O requisito do percentual mínimo de 30% pode ser desconsiderado nos seguintes casos, conforme art. 5º:

Os órgãos e entidades compradores poderão deixar de observar o percentual previsto no § 1º do art. 4º nos seguintes casos:

I - não recebimento do objeto, em virtude de desconformidade do produto ou de sua qualidade com as especificações demandadas;

II - insuficiência de oferta na região, por parte agricultores familiares e suas organizações, que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 2006, para fornecimento dos gêneros alimentícios demandados; ou

III - aquisições especiais, esporádicas ou de pequena quantidade, na forma definida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (NITERÓI, 2019).

Cabe observar que tais requisitos podem provocar dificuldades nos agricultores que porventura sofrerem algum revés na produção, como incidência de pragas ou desastre natural e que não consta no PL medidas de recuperação caso a produção seja perdida total ou parcialmente. Nesse aspecto, o PL não inclui seguro agrícola e crédito para o agricultor familiar em casos de perda de produção.

Entretanto, a oferta de apoio técnico expressa nos art. 6º, 7º e 11 viabiliza o aprimoramento das técnicas produtivas e também no escoamento da produção, possibilitando maiores inserções nos mercados. Nesse sentido, o PL também versa sobre a atuação dos agricultores familiares na comercialização dos seus produtos através da participação em feiras livres. No art. 15 se lê:

Todos os alimentos à venda nas feiras livres deverão estar agrupados de acordo com a sua natureza e protegidos da ação dos raios solares, chuvas e outras intempéries, ficando terminantemente proibido tê-los colocados diretamente sobre o solo.

§ 1º - A exposição de alimentos nas feiras livres somente será permitida em tabuleiros observado modelo aprovado pela Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional.

§ 2º - As feiras livres de que trata o caput destinam-se à venda exclusivamente a varejo de produtos hortifrutigranjeiros, pescados, doces, laticínios, embutidos, demais produtos e utensílios de fabricação caseira e industrial, para consumo humano, animal e de utilização doméstica (NITERÓI, 2019).

Tal artigo estabelece os critérios para que os produtos sejam expostos à venda nas feiras livres do município. O ponto de destaque é a prerrogativa de que os alimentos devem estar em tabuleiros que sigam as normas da Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional.

Quanto às barracas, estas devem estar dispostas em fila formando dois lados opostos e viradas para o centro, permitindo o tráfego de pessoas pelo centro. Devem obedecer a ordem numérica estabelecida, em obediência a Subsecretaria de Segurança Alimentar e Nutricional.

O cadastro municipal dos agricultores familiares tem breve passagem pelo PL. Há apenas um artigo, não muito extenso, para tratar do assunto. O artigo em questão é o art. 14 que diz “Fica criado o cadastro municipal de agricultores familiares e pescadores artesanais, que terá seus critérios regulamentados por portaria emitida pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional Municipal de Niterói – CAISAN Municipal.” (NITERÓI, 20109).

Como abordamos anteriormente, o cadastro é importante para que o agricultor familiar esteja “visível” e possa ter seus dados utilizados para avaliação das necessidades, dos avanços e das melhorias que podem impulsionar seu desenvolvimento. Ter uma iniciativa municipal de cadastro dos agricultores facilitaria a organização e o planejamento de ações direcionadas a esse grupo.

Cabe ressaltar que o PL 11/2019 está arquivado, apesar de se tratar de mensagem executiva apresentada pelo Prefeito em exercício na época, afigurando-se provável seu desarquivamento ou mesmo a apresentação de um novo Projeto de Lei para tramitação com objeto e propósitos similares.

Uma Lei municipal que promovesse a aquisição de alimentos da agricultura familiar, especialmente pela compra pública, consistiria em um grande avanço para as políticas públicas do Município de Niterói em relação ao atendimento das demandas dos agricultores familiares da região. Tanto do ponto de vista do desenvolvimento da atividade econômica, quanto do ponto de vista da promoção da soberania e da segurança

alimentar das instituições públicas que realizam compras, como escolas e redes de assistência social, quanto do incentivo à população geral sobre a importância de uma alimentação saudável.

3.6 A QUESTÃO DA PESCA ARTESANAL NO CONTEXTO DO PROJETO DE LEI MUNICIPAL 192/2020

No Brasil, a pesca artesanal ou de pequena escala é compreendida como em oposição à pesca em larga escala, caracterizada pelo uso de tecnologias modernas adquiridas com altos investimentos. O acesso a esse tipo de tecnologia custosa não é conseguido por qualquer grupo, apenas uma parcela mais abastada e ligada à indústria pesqueira consegue usufruir desses recursos, ficando a pesca artesanal alheia aos avanços técnicos. Há também a concepção de que a pesca artesanal consiste em uma atividade voltada para a subsistência e desprovida de alta produtividade ou rendimento (EMBRAPA, 2014).

O Brasil reserva muitos cenários possíveis para a pesca artesanal em que cada região do país ela se apresenta de uma maneira distinta, pois se situa em contextos político-econômicos diferentes, como também é perpassada por outros fatores de cunho cultural. Outro ponto de observância na pesca artesanal se dá por aspectos ambientais e não raras as vezes em que o pescador precisa se adequar às mudanças que ocorrem. (EMBRAPA, 2014).

Por essa razão, a pesca artesanal é tida como um importante marcador de alteração ambiental, visto que, se praticada, significa que há qualidade no local. Desse modo, pode ser considerada uma aliada à conservação dos recursos naturais, em especial os pesqueiros. Os meios de produção são variados pois há diferentes fatores que impactam a atividade, fora os diferentes contextos em que a atividade é realizada, sejam eles ambientais ou contextos sociais, em que existem disputas e tensões (EMBRAPA, 2014).

Se em 1950 há uma crescente nas estatísticas da pesca mundial, em meados da década de 1990 há um declínio de 5% na produção pesqueira. Isso porque, havia uma ideia comum na sociedade de 1950 que os recursos naturais eram inesgotáveis, noção que em 1995, por exemplo, é sabida como equivocada, em que a sociedade passa a entender que se não mudar a relação com o consumo e com a maneira como se usa os recursos da natureza, pode vivenciar situações em que a escassez passa a figurar como uma possibilidade real (EMBRAPA, 2020).

Segundo o Boletim da Embrapa (2014), a pesca artesanal é responsável por empregar mais de 90% dos pescadores do mundo, um montante que em 2010 era de 35 milhões, de acordo com dados da FAO. No Brasil, o cenário não se diferencia muito. Com o crescimento sem muito controle a partir do Decreto-Lei 221, de 1967, a atividade da pesca foi explorada por muitas empresas, especialmente no ambiente marinho e em menos de uma década depois os números quase dobraram, passando de 435 para 750 mil toneladas. Entretanto, o Boletim da Embrapa (2014, p. 11) revela que a pesca artesanal ainda responde por grande parte da produção brasileira:

Se levarmos em conta que a pesca industrial ocorre com mais intensidade no sul e sudeste (cerca de 20% da produção quando somados), podemos inferir que a pesca artesanal ainda é responsável pela grande maioria do pescado consumido no Brasil. Este setor contribui significativamente para colocar o Brasil na 23ª posição dos maiores países pesqueiros do mundo e o 4º da América do Sul.

As populações pesqueiras, espalhadas por todo o território, especialmente na costa brasileira, sofreram influência de variados grupos desde o processo de colonização. As comunidades que foram se criando ao longo desse período vêm sendo chamadas de tradicionais e são tidas como grupos que dominam o manejo dos recursos naturais. As populações pesqueiras mais conhecidas no Brasil são os caiçaras, que ocupam o sudeste, jangadeiros no nordeste, pantaneiros no centro-oeste e caboclos na região da Amazônia. (EMBRAPA 2014).

Cabe ressaltar que há estreita conexão entre a pesca artesanal e uma expedição marinha no litoral brasileiro no começo do século XX, sendo caracterizada como a primeira ação do Estado no tocante à atividade. Tal expedição foi do Rio de Janeiro ao Pará com a proposta de nacionalizar a pesca, mas sobretudo de moralizar as comunidades com um ímpeto da conduta militar, sendo responsável pela criação de 800 colônias pesqueiras (EMBRAPA, 2014).

Essa iniciativa deu origem, para muitas regiões, da formação que as comunidades passaram a fazer parte, com a criação de escolas, postos de saneamento, combate à verminose, malária, fiscalização da pesca predatória e de instrução formal para adultos. Entretanto, a expedição gerou outras consequências menos proveitosas para as populações, como a inserção dos pescadores na defesa do país durante a Segunda Guerra Mundial (EMBRAPA, 2014).

O Projeto de Lei 192/2020, por sua vez, instituiu o Programa Municipal de Incentivo Sustentável da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar - Niterói Polo Pesqueiro em

seu art. 1º, de acordo com os requisitos presentes na Lei Federal 11.326/2006, na Lei Federal 11.959/2009 e no Decreto Federal 6.040/2007 que estabelecem as diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, para a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

O PL 192/2020 se origina da necessidade expressa pelo setor pesqueiro do Município de Niterói de organizar e fortalecer o segmento, estando em conformidade com demais organismos pesqueiros, incluindo internacionais, como o FAO. Visa, assim, garantir ações que capacitem pescadoras e pescadores, atendendo suas especificidades e respeitando a tradição do manejo ao passo que assegure seu desenvolvimento econômico e social (NITERÓI, 2020).

A partir disso, promover cursos e oficinas que possibilitem a formação e o aprimoramento do manejo pesqueiro para assegurar a geração de emprego e renda para a categoria. O conceito de atividade pesqueira e aquicultura se refere a um conjunto de atividades que envolvem a captura de animais aquáticos para alimentação, comercialização, esporte, ornamentação, etc. (NITERÓI, 2020).

O “setor pesqueiro” se caracteriza por agregar pescadores artesanais, pescadores amadores, pescadores profissionais, pescadores esportivos, dentre outros grupos que podem ser incluídos na categoria. A partir do Decreto 6.040/2007 fica estabelecida a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais que caracteriza, em seu art. 3º, tais povos e comunidades como

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição (NITERÓI, 2020).

Desse modo, o Decreto 6.040/2007 está em conformidade com a CFRB/88 no estabelecimento de uma convivência em harmonia com o meio ambiente equilibrado, característica presente na cultura dos povos e comunidades tradicionais, em que se atentem a qualidade de vida e preservação ambiental, considerando também a necessidade de garantir a conservação para as gerações futuras (NITERÓI, 2020).

O mecanismo de inclusão presente no PL é o de promover o desenvolvimento sustentável tanto da pesca artesanal quanto da pesca industrial, fortalecendo o setor em toda sua cadeia produtiva. Os objetivos expressos no PL ressaltam a importância de

atentar para a sustentabilidade em suas variadas dimensões, promovendo ações que respeitem o meio ambiente no processo de desenvolvimento econômico e social (ANEXO I).

Nesse sentido, o Programa Niterói Pólo Pesqueiro visa garantir a soberania alimentar através da promoção do resgate cultural do setor da pesca familiar de Niterói e estimulando uma organização comunitária, fortalecida e em condições de compartilhar a gestão da produção.

A política de inclusão do PL se situa na capacitação do setor de pesca e aquicultura familiar através da realização de cursos, oficinas, seminários e palestras que forneçam assistência técnica para as famílias de pescadores artesanais, industriais, armadores de pesca e demais trabalhadores da cadeia produtiva. Outro ponto presente no PL é o apoio ao crédito público destinado aos aquicultores familiares, pescadores artesanais, armadores de pesca e empresários, conforme inciso III do art. 4º (NITERÓI, 2020).

Desse modo, o PL visa apoiar o setor de pesca e aquicultura para promover o desenvolvimento sustentável ao passo que fortalece a atividade no município de Niterói. Parte desse processo de fortalecimento passa pelo diagnóstico da cadeia de produção, monitorando o desembarque de pescados, a estocagem, bem como o transporte e a comercialização. Ter uma infraestrutura que favoreça o crescimento da atividade é fundamental, portanto, o PL considera que apoiar ações que ampliem a capacidade de sustentar toda a rede de produção, que assegurem o licenciamento ambiental e sanitário implica em melhorias para o setor pesqueiro, incluindo o impacto na qualidade da produção (NITERÓI, 2020).

Dentre os objetivos constantes no PL tem-se ainda o fomento às iniciativas de comercialização direta além da inserção dos produtos no mercado institucional como medida de promover o consumo dos produtos advindos da pesca. Cabe ressaltar que o incentivo à soberania e segurança alimentar é uma das bases do PL, assim como a geração de emprego e renda para as famílias pescadoras. Nesse aspecto, um outro ponto vem à baila, que é a questão da equidade.

O PL 192/2020 tem como premissa o princípio da equidade de gênero na medida em que o inciso XIII, do art. 4º, visa “promover o reconhecimento e o fortalecimento do papel da mulher pescadora como integrante do regime de economia familiar da pesca artesanal” (NITERÓI, 2020). Tal perspectiva de inclusão se alinha à tentativa de promover a igualdade de gênero, fortalecendo as mulheres trabalhadoras no setor. Parte

importante desse processo, também para os homens, mas especialmente para as mulheres, é desenvolver a educação ambiental, capacitação, pesquisa e assistência técnica com vistas à aceleração da autonomia desses grupos.

Cabe ressaltar que, conforme dados do Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento da Embrapa de 2014, as mulheres representavam 40% do contingente brasileiro de pescadores, mas permanecem invisibilizadas. Aliado a isso, tem-se também que as mulheres têm dupla jornada, segundo Fonseca *et al* (2016), uma vez que além da atividade pesqueira, ainda exerce as funções na casa e na família.

Na atividade pesqueira, as mulheres têm ocupações, em geral, captura, confecção de rede e comercialização, já nas funções da casa estariam ocupadas com o trabalho doméstico, que não é remunerado, e com a família. Para Fonseca *et al* (2016), os trabalhos executados pelas mulheres no espaço da casa “contribuem, diretamente, tanto para o desenvolvimento econômico como para o bem-estar humano, pois favorecem o desenvolvimento das pessoas no espaço produtivo.” (FONSECA *et al*, 2016, p. 233)

De acordo com a Cartilha Gênero e Pesca Artesanal, de Leitão (2012), há diferenças entre as mulheres que convivem com companheiros e as que atuam sozinhas na atividade pesqueira e elenca trabalhos executados, além dos acima relacionados, de cuidado com os barcos, processamento dos pescados, como limpar mariscos, camarões e filetar peixes, e colaborar no cultivo dos mariscos.

Leitão (2012) afirma ainda que as mulheres sofrem violências em determinados espaços, além de preconceito e discriminação, muitas vezes desconhecendo seus direitos e seu papel na economia pesqueira. Este cenário coloca a mulher pescadora em uma posição de subalternidade, tendo pouco ou nenhum poder de decisão. Portanto, a iniciativa presente no PL visa mitigar essa invisibilidade na medida em que promove a equidade de gênero no setor de pesca e aquicultura de Niterói.

A integração das ações contidas no art. 4º do PL 192/2020 constitui um programa de promoção e consolidação da atividade pesqueira em Niterói, considerando que a região sudeste, em conjunto com a região sul, é favorecida pelas correntes marítimas frias, que aumentam o potencial produtivo (EMBRAPA, 2014).

Nesse sentido, otimiza-se a produção através de ações que coordenam a consolidação das atividades existentes atreladas à pesquisa, à ampliação da infraestrutura, da regularização e da certificação dos estabelecimentos e produtos. Assim, ter a certificação de produtos com origem em Niterói agregaria valor de mercado

aos produtos e para tal o inciso XI, do art. 4º, considera a necessidade de fomentar a certificação dos pescados através de instrumentos que possibilitem tal ação (NITERÓI, 2020).

Outro ponto de destaque do art. 4º do PL diz respeito à questão fundiária. O inciso XV trata da regularização fundiária de famílias pesqueiras e ligadas às atividades da aquicultura, incluindo o reconhecimento de territórios tradicionais de pesca aliados à proteção ambiental. Segundo o Boletim da Embrapa (2014), o pescador no Brasil é tratado de modo marginalizado, com desvalorização de seus conhecimentos e também de seus territórios. Disso resulta que o inciso acima citado vem colaborar com a apreciação da atividade, contribuindo para a garantia da dignidade da pessoa humana e no fortalecimento econômico e cultural.

Cabe ressaltar que o PL 192/2020 tem em perspectiva que as ações pensadas e os objetivos selecionados têm uma dimensão comunitária, colaborativa, cooperativista. A base dos sistemas de organização das populações pesqueiras é particular em cada parte do país, mas tem uma noção de comunidade que perpassa a maioria dos grupos, além de uma relação intrínseca com a natureza e os recursos naturais como base da própria cultura. Assim, há no PL um incentivo à valorização da atividade tanto pelo aspecto econômico quanto pelo aspecto cultural, considerando a tradição pesqueira da região aliada aos desenvolvimentos técnicos (NITERÓI, 2020).

Nesse sentido, há também o estímulo à educação ambiental, mas também à alfabetização e a continuidade da educação formal, tanto de jovens quanto de adultos, o que favorece a formação de líderes comunitários que possam atuar na gestão comunitária e dar continuidade à educação ambiental, sustentável e autônoma. A gestão comunitária significa que há uma mudança nos padrões de administração em que o poder é compartilhado (EMBRAPA, 2014).

Esse cenário passa a representar uma novidade na realidade das comunidades pesqueiras, “pois historicamente estas sofreram um processo de marginalização (CORDELL, 1989) e foram submetidas aos processos convencionais de tomadas de decisão centrado no Estado” (EMBRAPA, 2014, p. 18). Soma-se a isso a necessidade de se atentar para a saúde dos pescadores, conforme consta no inciso XIX: “promover programas e projetos voltados à saúde e segurança ocupacional de pescadores e trabalhadores do setor” (NITERÓI, 2020).

No site da Câmara Municipal de Niterói, o PL 192/2020 tem o status de “Encaminhado às comissões”, estando, portanto, em análise. O entendimento é de que o

projeto aborda temas e propõe ações de grande importância para a atividade pesqueira de Niterói, promovendo ações que vão desde a capacitação dos profissionais, pensando da alfabetização ao aprimoramento técnico, até as medidas que visam mitigar as desigualdades de gênero presentes na realização das atividades e que contribuem para possibilitar que mulheres galguem sua autonomia econômica e social.

3.7 LEI MUNICIPAL - ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO SOLIDÁRIO E SOCIAL INTEGRADO NA PERSPECTIVA DA LEI 3.473/2020

A Lei 3.473/2020 institui a Política Municipal de Economia Solidária no Município de Niterói. Originada do Projeto de Lei 149/2019, a Lei em tela se conceitua a partir da ideia de desenvolvimento solidário e social integrado, com vistas a incentivar o crescimento econômico de modo sustentável e pautado pela justiça social. O parágrafo único do art. 1º do texto da Lei 3.473 estabelece que:

o Chefe do Poder Executivo irá definir o órgão responsável pela política pública que estabelecerá normas e procedimentos para a sua implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação em articulação com os planos de desenvolvimento econômico do município (NITERÓI, 2020).

Dentre os setores da economia que estão incluídos na Lei 3.473/2020 encontra-se a agricultura familiar, também em sua dimensão urbana, com o objetivo de consolidar a economia solidária como mecanismo de inclusão dos munícipes no desenvolvimento sustentável da cidade. Essa prerrogativa advém da necessidade de se combater a pobreza e a pobreza extrema, fornecendo dignidade e segurança alimentar à população que se encontra em estado de vulnerabilidade.

Outrossim, a Lei 3.473/2019 visa contribuir com a elaboração de novos modos produtivos que gerem impacto social positivo, além de incentivar a autogestão dos beneficiários através do estímulo da criação de cooperativas, associações e outros modelos coletivos de organização. Nesse sentido, os agricultores familiares de Niterói seriam estimulados a produzir de maneira integrada, favorecendo a comercialização de seus produtos.

A política de inclusão presente na referida Lei advém da criação do Circuito Araribóia de Economia Solidária que consiste na promoção de eventos com o objetivo de ampliar a comercialização dos produtos e serviços oriundos da agricultura familiar,

mas também de outros setores tais como cooperativas de catadores de material reciclável, ecoturismo e artistas (NITERÓI, 2020).

Outra política de inclusão é o Fundo Municipal de Fomento à Economia Solidária (FMFES) que objetiva garantir financiamento dos Empreendimentos de Economia Solidária (EES) com recursos destinados a garantir qualificação dos envolvidos e a manutenção e o desenvolvimento de suas atividades (NITERÓI, 2020). Desse modo, o mecanismo de inclusão observado na Lei 3.473/2019 é o de geração de renda e desenvolvimento econômico pautada na economia solidária no Município de Niterói.

Assim, a Lei 3.473/2019 surge como um importante instrumento legal para o desenvolvimento econômico de Niterói, considerando setores com maior vulnerabilidade, na preocupação com a geração de renda e emprego com a criação de espaços permanentes imbuídos do princípio da economia solidária, que por sua vez tem estreita relação com o princípio da equidade na medida em que contribui para a mitigação das desigualdades e a promoção de ações que valorizem e ofereçam oportunidades a todos.

3.8 A INCLUSÃO DE ALIMENTOS ORGÂNICOS NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – UMA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 126/2021

O Projeto de Lei 126/2021 tem por objetivo incluir os parágrafos 2º e 3º ao art. 4º da Lei Municipal 3.279/2017. Tal Lei versa sobre a obrigatoriedade da inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar no Sistema Municipal de Ensino de Niterói. Em seu art. 4º, a referida Lei dispõe, em parágrafo único, que 30% dos recursos destinados à compra de gêneros alimentícios para as escolas municipais niteroienses deverão ser usados com a “agricultura familiar ou empreendimento rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais, indígenas e comunidades quilombolas” (NITERÓI, 2017).

A aquisição pública instituída pelo art. 4º da Lei 3.279/2017 versa sobre a realização de chamada pública, conforme os termos da resolução 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, considerando a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado local. Entretanto, o PL 126/2021 pretende incluir dois parágrafos à redação da Lei. No § 2º se lê:

Fica instituída a obrigatoriedade de garantir, nas compras públicas destinadas alimentação escolar do Município, por meio

de chamada pública, dispensado o processo licitatório, na forma do artigo 17, da Lei Federal nº 12.512/2011, preferência pelos produtos provenientes da agroecologia e agricultura de Niterói a serem fornecidos pelos agricultores familiares desta municipalidade, em no mínimo 30% (trinta por cento) dos 30% (trinta por cento) previstos no §1º do artigo 4º, salvo por impossibilidade de fornecimento devidamente atestada por autoridade pública municipal nesse sentido, que indicará a proporção a ser aplicada excepcionalmente, por meio de ato em processo administrativo próprio (NITERÓI, 2021).

Tal propositura se justifica pelo incentivo à participação dos agricultores familiares de Niterói nas compras públicas municipais com a dispensa de licitação. Assim, os agricultores familiares de Niterói podem ser estimulados a comercializar seus produtos através da priorização da compra pública advinda de produtores locais, contribuindo para o desenvolvimento da agricultura familiar do município. Por isso, o §2º estabelece o mínimo de 30% dos 30% destinados às compras institucionais provenientes da agricultura familiar de Niterói, exceto em havendo impossibilidade junto ao interesse público (NITERÓI, 2021).

O §3º proposto no projeto em questão versa sobre a classificação dos agricultores familiares e dos produtos advindos da agroecologia e da agricultura urbana. Assim, nota-se que a política de inclusão presente no PL 126/2021 é a compra institucional, sendo um importante instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar no município de Niterói, pois prioriza a compra dos produtores locais, além de ser um importante mecanismo para a promoção da alimentação saudável e sustentável por se tratar de produtos provenientes da agroecologia e orgânicos.

3.9 AS AÇÕES DE INSPEÇÃO AGROPECUÁRIA EM ÂMBITO MUNICIPAL – UMA ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 347/2021

O Projeto de Lei 347/2021 institui, em seu art. 1º, o Serviço de Inspeção Agropecuária Municipal - SIM, subordinado ao Departamento de Vigilância Sanitária e Controle de Zoonoses (DEVIC), da Fundação Municipal de Saúde de Niterói. O SIM visa inspecionar produtos de origem animal e vegetal, comestíveis ou não, com adição ou não de produtos vegetais que tenham sido preparados, transformados, manipulados recebidos, depositados, acondicionados, etc. no Município de Niterói, de acordo com legislação vigente (NITERÓI, 2021).

O referido PL se origina da necessidade de se promover a economia local, proteger o meio ambiente e, sobretudo, a saúde da população através de um serviço que garanta a realização dessas ações de segurança sanitária em benefício do município.

O conceito que permeia o PL é o de promoção de saúde individual e coletiva dos municípios na medida em que toma por base a Lei 9.712/1998 em cujos objetivos encontra-se a prerrogativa de assegurar a sanidade e a idoneidade dos produtos agropecuários, bem como cria os SISBI (Sistemas Brasileiros de Inspeção de Produtos) (BRASIL, 1998).

A política de inclusão do PL 347/2021 é a da promoção de educação, da qualidade de vida da população a partir das ações do SIM e da inserção nos Registro de Inspeção Municipal, tornando os produtos e estabelecimentos fiscalizados mais seguros para o consumo. O registro no SIM aumenta a credibilidade dos produtores inspecionados, pois a população tem garantias de procedência dos produtos adquiridos e da qualidade de origem.

Os agricultores familiares estão incluídos dentre aqueles que manipulam produtos que carecem de inspeção pelo SIM, conforme dispõe o art. 4º do PL 347/2021 em que se lê

Art. 4º - A inspeção agropecuária para os produtos de origem vegetal abrange:

I - o registro de todo estabelecimento que realize o comércio municipal de produtos comestíveis e não comestíveis, em especial:

a) as propriedades exploradas por pequenos agricultores ou voltadas à agricultura familiar (NITERÓI, 2021).

Assim, compete ao SIM regulamentar as condições sanitárias de armazenamento, manipulação, bem como de todas as esferas da cadeia produtiva dos alimentos até chegar ao consumidor final, incluindo transporte. O SIM deve ainda fiscalizar os estabelecimentos a fim de verificar se as condições e exigências para o registro estão sendo cumpridas. Caso haja irregularidades, cabe ao SIM aplicar as penalidades cabíveis aos responsáveis (NITERÓI, 2021).

Entretanto, no art. 12 do PL 347/2021 algumas exigências estabelecidas podem configurar uma dificuldade para os agricultores familiares, uma vez que alguns documentos necessários podem ser difíceis de serem obtidos ou caros. O PL, para ser mais inclusivo, deveria dispor de mecanismos que facilitem o acesso do agricultor aos documentos exigidos para a obtenção do registro no SIM.

A Emenda Aditiva nº 1 ao PL 347/2021 dá nova redação a alguns artigos, como ao art. 9º, configurando mais uma política de inclusão do PL para a agricultura familiar municipal. A redação anterior aborda a cobrança de taxa conforme previsão legal do Código Sanitário de Niterói e do Código Tributário Municipal. No art. 5º da Emenda Aditiva nº 1, o art. 9º passa a ter nova redação em que se lê

Para a realização das atividades previstas na presente lei, será cobrada taxa conforme previsão em lei complementar a inserir no código tributário municipal.

Parágrafo único - Os valores arrecadados oriundos das taxas e multas serão destinados para a manutenção das atividades do SIM e para os programas de incentivos ao pequeno produtor e agricultura familiar de Niterói (NITERÓI, 2021).

Desse modo, os agricultores familiares passam a ter mais um incentivo por meio da arrecadação de taxas e multas sendo convertidas em fomento para a manutenção de suas atividades. Tal iniciativa legislativa promove o retorno dos tributos para o estímulo da produção da agricultura familiar, atividade que compreende um setor da economia municipal voltado para a promoção da SAN.

Outrossim, a política de inclusão contida na Emenda Aditiva nº 1 ao PL 347/2021 consiste em um importante instrumento de desenvolvimento econômico que converge com os princípios de equidade e que são compatíveis com a economia solidária prevista na Lei 3.473/2017, compondo um arcabouço legal preocupado com o papel da agricultura familiar na saúde alimentar e nutricional, na qualidade de vida e no desenvolvimento sustentável do município de Niterói.

3.10 AGROECOLOGIA URBANA NO CONTEXTO DO DECRETO MUNICIPAL Nº 13.771/2020

O Decreto 13.771/2020 institui o Programa Municipal de Agroecologia Urbana de Niterói (Niterói Agroecológico) definindo o que se entende por Agroecologia como toda atividade destinada ao cultivo de hortaliças, legumes, plantas medicinais, plantas alimentícias não convencionais-PANCs, plantas frutíferas e flores, bem como a criação de animais de pequeno porte, piscicultura, aquaponia, apicultura, meliponicultura, agroextrativismo, estocagem de sementes e produção de mudas de espécies nativas da Mata Atlântica (BRASIL, 2020).

Soma-se ainda a produção artesanal de alimentos e bebidas para o consumo humano, desenvolvidas no Município. Importa destacar que a base desta produção é

sustentável, livre de agrotóxicos e que utiliza técnicas como: agrofloresta, permacultura, sintropia e produção orgânica e biodinâmica, realizadas no ambiente urbano e periurbano e que visem à comercialização justa, à equidade social e de gênero, à democratização do alimento, à soberania e SAN e à conservação ambiental da cidade de Niterói (BRASIL, 2020).

O Programa Niterói Agroecológico conceitua os sistemas de produção de base agroecológica, em seu art. 2º, inciso I, como:

aqueles que buscam otimizar a integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais, equilíbrio ecológico, eficiência energética e econômica e justiça social, abrangidos ou não pelos mecanismos de controle de que trata a Lei Federal nº 10.831/2003 e suas alterações e regulamentações (NITERÓI, 2020).

No inciso II do mesmo artigo, o Decreto considera também a transição ecológica e a agricultura familiar e/ou os empreendimentos familiares agrários. Cabe ressaltar que a transição agroecológica consiste na mudança gradativa dos manejos dos sistemas com a incorporação de técnicas pautadas pelos princípios da agroecologia.

Desse modo, os beneficiários diretos do Decreto 13.771/2020 estão estabelecidos no art. 4º, em que se encontram pessoas

- I - da agricultura urbana;
- II - da agricultura familiar e/ou dos empreendimentos familiares agrários;
- III - da agroindústria artesanal;
- IV - da aquicultura e aquaponia artesanais;
- V - da apicultura e meliponicultura;
- VI - dos empreendimentos e explorações que desenvolvam sistemas de produção orgânicos, de base agroecológica ou em transição agroecológica, extrativistas ou de manejo florestal;
- VII - do turismo agroecológico (NITERÓI, 2020).

O mecanismo de inclusão do Programa Niterói Agroecológico consiste no fortalecimento da comercialização e na ampliação do consumo dos produtos agroecológicos desenvolvidos na cidade de Niterói, bem como orientação e suporte para os agricultores na obtenção de crédito, na inserção em outros programas estaduais e federais de apoio à agricultura familiar.

Quanto às políticas de inclusão presentes no referido Decreto, tem-se as compras públicas municipais, promovendo a economia e a democratização do acesso à alimentação adequada, saudável e sustentável como uma política de alto impacto para os agricultores. Entretanto, há ainda o estímulo do cumprimento da função social da

propriedade através da ocupação de espaços urbanos ociosos e sem edificação, como expresso no inciso VI, art. 3º:

Art. 3º São objetivos do Programa Municipal de Agroecologia Urbana:

(...)

VI - contribuir para o cumprimento da função social da propriedade, propiciando a ocupação de espaços urbanos não-edificados e ociosos, estimulando o uso sustentável dos remanescentes florestais e das áreas vizinhas às Unidades de Conservação com a implementação de sistemas agroalimentares produtivos, de base agroecológica, integrando-lhes econômica e socialmente às comunidades do seu entorno;

Outras políticas de inclusão incluem a promoção de circuitos de feiras, programa de hortas urbanas, selo agroecológico de Niterói (SAN) que confere maior valorização dos produtos, além de fomento à produção e à gestão. É prevista também a capacitação dos produtores com a oferta de cursos e workshops a fim de ampliar o conhecimento e oferecer assistência técnica (NITERÓI, 2020).

O Decreto 13.771/2020 que institui o Programa Niterói Agroecológico consiste em um importante instrumento legal para a promoção da agricultura familiar no Município de Niterói, uma vez que contribui com o desenvolvimento econômico da cidade e estimula a soberania alimentar.

A síntese das relações entre essas iniciativas e o princípio da equidade encontra-se nos Quadros 1 e 2 (Anexo)

4. CONCLUSÕES

O estudo recuperou uma trajetória histórica de construção do conceito de agricultura familiar no Brasil e a análise das estratégias de apoio à agricultura familiar adotadas indica a relevância das políticas públicas para o fortalecimento desse segmento de agricultores. Ainda que seja um segmento heterogêneo, são significativas as desigualdades históricas de acesso à terra, aos bens e aos serviços públicos que contribuem para a vulnerabilização dos agricultores familiares, tanto em termos socioeconômicos quanto no que se refere à situação de insegurança alimentar e de saúde, como reiterado pela literatura acadêmica.

O conceito de agricultura familiar, socialmente construído, cunhado no âmbito das políticas públicas, define possibilidades para o acesso aos recursos públicos que se estabelece em um primeiro momento, com o Pronaf na década de 1990. Apesar da importância do programa, nesse contexto suas ações foram focadas no crédito bancário e na introdução desse segmento em um dado pacote tecnológico voltado para a produção. Permaneceram, portanto, os limites para enfrentar os fatores determinantes das desigualdades de acesso à terra e os problemas de comercialização que contribuem, inclusive, para o endividamento dos agricultores.

Foi no contexto da instituição e consolidação do SISAN e da PNSAN, a partir da reinstituição do CONSEA em 2003, que as ações de apoio à agricultura familiar se diversificaram. Nesse sentido se fortalece a articulação das ações de apoio a produção com aquelas relacionadas com a comercialização de seus produtos de forma integrada com a promoção da SAN e atendimento aos segmentos populacionais em situação de insegurança alimentar, além de incentivos mais específicos para o fortalecimento da produção orgânica e agroecológica. Essa tendência nacional foi observada nas legislações estaduais e municipais analisadas e contribui para uma abordagem integrada das dimensões da produção, comercialização e consumo de alimentos na perspectiva da SAN.

Os termos estabelecidos pela Lei Federal nº 11.326/2006 que define as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios para identificação desse público, em âmbito federal, passaram a pautar iniciativas dos demais entes do sistema federativo, como identificado nas legislações estaduais e municipais analisadas. Segundo a legislação brasileira em vigor, Lei Federal nº 11.326/2006, considera-se agricultor familiar e empreendedor rural aquele que pratica atividades no

meio rural, possuindo área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da própria família, renda vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento pela própria família. Ainda com base na legislação federal em questão são considerados agricultores familiares os silvicultores, aquícultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária. No entanto, ainda que os instrumentos de políticas públicas identificados na legislação estadual e municipal estejam alinhados com aqueles promovidos pelas políticas e programas nacionais, percebe-se uma ampliação de escopo que é fundamental para o apoio aos agricultores familiares que atuam no contexto de municípios predominantemente urbanos como Niterói. Identifica-se nessa legislação municipal uma tendência de alargamento da concepção de agricultura familiar por meio da incorporação da agricultura urbana. Iniciativas locais como essas são fundamentais para superar os limites da inclusão desse segmento de agricultores urbanos nos programas públicos, incluindo os federais e contribuir para a equidade.

Após a análise das estratégias de apoio à agricultura familiar propostas pelo legislativo em âmbito estadual e municipal de Niterói nos últimos cinco anos, à luz do princípio da equidade, que especialmente norteia a PNSAN, verificou-se que algumas medidas têm impacto potencial no desenvolvimento da agricultura familiar na região do ERJ e do município de Niterói e incluem em seu escopo ações que podem afetar os processos que contribuem para as desigualdades no contexto dos sistemas alimentares. Nesse sentido, destacam-se as legislações estaduais e municipais que visam fortalecer a comercialização dos alimentos desse segmento de agricultores, incluindo a agricultura urbana, de forma articulada com a destinação dos alimentos para instituições que atendem aos segmentos mais vulneráveis social e economicamente, bem como em termos de SAN.

Além disso, as legislações que incluem ações de apoio específico para mulheres que atuam na agricultura e também na pesca têm impacto potencial na equidade. De igual modo, ressaltam-se as legislações que pressupõe que a agricultura urbana pode também afetar às relações de gênero ao contribuírem para a formação e o fortalecimento da inclusão de mulheres em suas atividades cotidianas. Destaca-se também a legislação municipal referente a pesca que indica a relevância de fortalecer a visibilidade da mulher pescadora e promover a equidade de gênero no setor de pesca e aquícultura de Niterói. Ainda assim, cabe considerar que não basta mencionar a importância de inclusão de mulheres para que as desigualdades de gênero sejam enfrentadas. É

fundamental que a legislação e os desenhos operacionais dos programas dela decorrentes estabeleçam critérios de inclusão e mecanismos que possibilitem que de fato as mulheres acessem os recursos disponíveis e que sejam superadas as barreiras que contribuem para as desigualdades de gênero. Nesse sentido, destacam-se dificuldades até mesmo de documentação civil e efetivação da DAP. Isso vale também para as iniciativas de inclusão de povos e comunidades tradicionais.

Portanto, as iniciativas do legislativo municipal aqui identificadas que visam promover apoio técnico aos agricultores no sentido de fortalecer cooperativas e associativismo, ampliar o acesso à informação e fortalecer os processos de cadastramento de agricultores, são importantes estratégias na perspectiva da equidade. Esse conjunto de ações pode afetar os fatores que contribuem para uma menor visibilidade desse segmento e para os desafios de sua inserção nas compras públicas. As desigualdades de acesso à informação, bens e serviços, condições de vida, dentre outros, reforçam as dificuldades enfrentadas pelos agricultores para que individualmente consigam obter a DAP e acessar as chamadas públicas que viabilizam sua inserção nas compras governamentais. As próprias chamadas públicas, com dispensa de procedimento licitatório; previstas em algumas das legislações analisadas, representam um avanço no sentido de enfrentar as dificuldades históricas de acesso aos processos licitatórios. Ainda assim, como destacado, permanecem possíveis barreiras para o alcance da equidade quando são desconsiderados da chamada pública aqueles agricultores ou organizações que não apresentem documentação fiscal. Quando as iniciativas não abordam com clareza como será processada a certificação dos agricultores familiares do município, e como as barreiras para a certificação serão abordadas, tanto no que tange aos aspectos burocráticos, quanto financeiros e informacionais, não há premissas que garantam que esse procedimento seria facilitado ou incentivado. Portanto, mesmo que algumas das legislações analisadas já tenham sido aprovadas, e outras, como visto, caminham na contramão em termos de implementação, pois estão até mesmo arquivadas, destaca-se que ainda há a necessidade de regulamentação dessas legislações. Essas regulamentações são fundamentais para que se definam de forma mais específica os instrumentos de política e os mecanismos operacionais que irão garantir que as propostas de inclusão previstas nas legislações se consolidem no cotidiano de implementação das ações.

Nesse sentido, diversos desafios permanecem na perspectiva da equidade, como a garantia de adequação entre as demandas dos programas públicos e os produtos

produzidos pela agricultura familiar, considerando a quantidade e diversidade produtiva possível em cada contexto, além das possibilidades de entrega dos produtos, considerando as dificuldades operacionais e de infraestrutura. Identificou-se também que determinadas legislações não preveem mecanismos para enfrentar as eventuais dificuldades dos agricultores que sofrem algum revés na produção, como incidência de pragas ou desastre natural, ou algum tipo de medida de recuperação caso a produção seja perdida total ou parcialmente, como seguro agrícola e crédito para o agricultor familiar em casos de perda de produção.

Algumas iniciativas municipais, como aquelas referentes a agroecologia e a economia solidária no contexto de Niterói, ressaltam elementos diretamente relacionados com a equidade como a comercialização justa visando a equidade social e de gênero, à democratização do alimento, à soberania e à SAN, a geração de renda e o desenvolvimento econômico norteados pelos princípios da economia solidária. Os desafios em municípios urbanos residem na própria caracterização da agricultura como uma atividade urbana e não apenas rural, na identificação, no reconhecimento e certificação dos agricultores familiares que atuam nas diferentes regiões dos municípios. Essas dificuldades reforçam a importância das iniciativas legislativas que abordam ações voltadas para o fortalecimento dos processos de cadastramento que ampliem a visibilidade desses segmentos de agricultores e das suas condições de produção, comercialização, vida e consumo.

Destarte, as questões analisadas contribuíram para mapear as estratégias de apoio à agricultura familiar presentes nas legislações estadual e municipal de Niterói e propiciar: uma identificação dos critérios estabelecidos para a inclusão dos agricultores familiares nas ações governamentais; uma identificação das competências dos entes responsáveis pela implementação das ações de apoio à agricultura familiar; e um cotejamento da legislação municipal que trata de políticas públicas envolvendo a agricultura familiar aprovadas e em tramitação nos últimos cinco anos, com as recentemente apresentadas por conta do fenômeno da pandemia da COVID-19.

Nesse sentido, a atual pesquisa reforça a importância da agricultura familiar no processo de desenvolvimento rural e também a sua participação no desenvolvimento urbano. Seu potencial, atualmente, vai além da produção de alimentos, tendo em vista a discussão sobre o papel da agricultura familiar na geração de oportunidade de ocupação e renda nos espaços rurais e urbanos, sobretudo atrelada a responsabilidade pela

utilização sustentável dos recursos naturais, o que ficou mais acentuado no período da pandemia da COVID-19.

Em síntese, foram problematizadas iniciativas de níveis de governo que são fundamentais no contexto do sistema federativo brasileiro e possíveis desafios enfrentados para consolidação do princípio de equidade, relacionados em grande medida aos critérios de inclusão dos agricultores nas compras governamentais que podem dificultar que determinados segmentos sejam atendidos, especialmente no contexto urbano. A relevância dessa legislação reside em grande parte em tornar mais acessível aos segmentos mais vulnerabilizados dos agricultores familiares os recursos públicos, os processos de certificação e cadastramento que facilitem sua inclusão nas compras públicas e a consolidem como um importante instrumento de políticas sociais e de SAN.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. In: Reforma agrária – Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – vols. 28. Jan/Ago 1999.

ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Texto trabalhado durante o 3º Módulo do Curso Regional de Formação Político-sindical da região Nordeste/2007.

ALTIERI, M. **Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. Tradução: Marília Marques Lopes. 3. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

AMARAL, L. **História geral da agricultura brasileira**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958.

BAIARDI, A. **Formas de agricultura familiar, à luz dos imperativos de desenvolvimento sustentável e de inserção no mercado internacional**. In: XXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Danilo R. D. Aguiar e J. B. Pinho (orgs), A n a i s ... Foz de Iguaçu: SOBER, 2019.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R; MENDONÇA, R. **Desigualdade e Pobreza no Brasil**: retrato de uma estabilidade inaceitável. Revista da Anpocs, 2000.

BONNAL, P.; MALUF, R. **Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil**. IN CAZELLA, A.A.; BONNAL, P.; MALUF, R.S. (org). Agricultura Familiar multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. ED Maud X, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em: 2 jun. 2019.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.696, de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm. Acesso em: 2 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em: 2 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 2 jun. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional** – Brasília, DF. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, 25 de agosto de 2010.

BRASIL. **Lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011**. Institui o programa de apoio à conservação ambiental e o programa de fomento às atividades produtivas rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2001, 10.838, de 9 de janeiro de 2014, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_01/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm. Acesso em: 2 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.784 de 7 de maio de 2019**. Declara a revogação, para fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no art. 9º do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, de decretos normativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9784.htm#art1. Acesso em: 2 jun. 2019.

BRUNO, R. **Senhores da terra, senhores da guerra. A nova face política das elites agroindustriais no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária/UFRRJ, 1997.

BURLANDY, L., ROCHA, C., MALUF, R. **Sistemas alimentares, equidade e saúde. Uma análise do Relatório IPESFOOD 2017**. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

BURLANDY, L; MALUF, R; MAGALHÃES, R; REIS, M; MAFRA, L; FROZI, D. **Saúde e Sustentabilidade: desafios conceituais e alternativas metodológicas para a análise de sistemas locais de Segurança Alimentar e Nutricional**. *Tempus, actas de saúde colet*, Brasília, 9(3), 55-70 set, 2015.

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **1º Plano Nacional de SAN - 2012-2015**. Brasília, DF, 2011.

CAISAN. **2º Plano Nacional de SAN - 2016-2019**. Revisado. Brasília, DF, 2018.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHOSA, C. S. **Análise da trajetória histórica de inclusão da compra de alimentos da agricultura familiar e conexões entre agricultura e nutrição nos programas de alimentação escolar no Brasil e nos EUA**. Tese (doutorado). - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

CARVALHOSA, C. S. BURLANDY, L. **Conexões entre agricultura familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil: reflexões sobre o artigo de Schwartzman et al. Conexões entre agricultura familiar e PNAE**. 2017.

CARNEIRO, F. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. 2015. 1–624 p.

CASTRO, L. F. P. **Agricultura familiar, habitus e acesso à terra**. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito, ABraSD*, v. 2, n. 2, p. 91-105, jul./dez., 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21910/rbsd.v2n2.2015.17>. Acesso em: 01 mar. 2021.

CASTRO, L. F. P.; SAUER, S. **A problemática e as condicionantes dos arrendamentos rurais na agricultura familiar**. Anais do 50º Congresso da SOBER, Espírito Santo, Vitória, 2012.

CASTRO, L.F.P. **Dimensões e lógicas do arrendamento rural na agricultura familiar**. Dissertação (mestrado em Agronegócios). Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

COUTADA, J. M. **Certificação orgânica para agricultura urbana familiar**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Agrícola e Ambiental)-Universidade Federal Fluminense, Escola de Engenharia, Niterói, 2021.

CONSTANTINO, P.; MINAYO, M. C. S.; SANTOS, N. C.; SOUZA, E. R. Métodos, técnicas e relações em triangulação. In: ASSIS, Simone Gonçalves, MINAYO et al. (org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2010, cap. 2, p. 71-103.

CONSEA - RJ. Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro. **Nota pública em defesa da agricultura familiar**. Consea- RJ, 2021.

COSTA, A.J.O. **O poder da agricultura empresarial**. Saraiva; 3ª edição. 2017.

DIEGUES. A.C.S. 1995. **Povos e Mares: Leitura em sócio-anthropologia marítima**. Ed. São Paulo: NUPAUB-USP. 269p.

EMBRAPA. **Pesca artesanal brasileira**. Aspectos conceituais, históricos, institucionais e prospectivos. Palmas: Embrapa Pesca e Aquicultura, 2014.

EMBRAPA. **Agricultura orgânica no Brasil: um estudo sobre o Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos**. Campinas: Embrapa Territorial, 2019.

FBSSAN; Comissão de Presidentes e Conselhos Estaduais de Segurança Alimentar (CPCE) e Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). **Carta aberta pela rejeição da MP Nº 1.061** Disponível em PelaREJEICAOPLAuxilioAlimentaBrasil.pdf (fbssan.org.br). Acessado em 27 de outubro de 2021.

FIAN. [Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. A quem interessa mudar a lei do Pnae? - FIAN Brasil](http://Organizacao pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas. A quem interessa mudar a lei do Pnae? - FIAN Brasil). Fian Brasil, 2020. Acessado em 26 de outubro de 2021.

FRAGOSO, J. L. **Economia Brasileira no Século XIX: Mais do que uma Plantation Escravista Exportadora**. In: LINHARES, Maria Yedda (org.). História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000. p.144-184.

FONSECA, M; ALVES, F; CHAGAS MACEDO, M; AZEITEIRO, U M. **O Papel das Mulheres na Pesca Artesanal Marinha**: Estudo de uma Comunidade Pesqueira no Município de Rio das Ostras, RJ, Brasil Revista de Gestão Costeira Integrada - Journal of Integrated Coastal Zone Management, vol. 16, núm. 2, junio, 2016, pp. 231-241

GRAZIANO NETO, F. **Questão agrária e ecologia – crítica da moderna agricultura**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil**. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014.

GUENÉAU, S.; SABOURIN, E.; COLONNA, J.; SILVA, L.; NIEDERLE, P; AVILA, M.; PIRAUX, M. Rumos, ensinamentos e perspectivas para as políticas estaduais del agroecologia e produção orgânica. **Construção de políticas Estaduais de agroecologia e produção orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais**, pp.245-266, 2019.

GRIGORI, P. **20% dos agrotóxicos liberados em 2019 são extremamente tóxicos**. Reporter Brasil [Internet]. 2020;1. Available from: <https://reporterbrasil.org.br/2020/01/20-agrotoxicos-liberados-em-2019-sao-extremamente-toxicos/>

IBGE. **Censo Agropecuário 2017 Rio de Janeiro; 2019**. 1–105 p. Available from: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf.

IN CRA/FAO. **Perfil da agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Brasília. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O programa de aquisição de alimentos (PAA): instrumento de dinamismo econômico, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar e nutricional em tempos de covid-19**. Nota técnica 17. Diretorias de Estudos e Políticas Regionais, urbanas e ambientais. Brasília: IPEA, 2020.

IPES-FOOD. **From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems**. International Panel of Experts on Sustainable Food systems, 2016.

IPES-Food. **Unravelling the Food–Health Nexus: Addressing practices, political economy, and power relations to build healthier food systems**. The Global Alliance for the Future of Food and IPES-Food. 120p, 2017.

LAMARCHE, H. (Coord). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Campinas: Editora da Unicamp, 1997.

LINHARES, M. Y. **Terra Prometida: Uma história da questão agrária no Brasil**. 2019.

LEITÃO, M. R. F. A. **Gênero e Pesca Artesanal**. Recife: Linceu, 2012.

LOPES, J.R.B. **Do latifúndio à empresa: unidade e diversidade do capitalismo no campo** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008, 95 p. ISBN 978-85-99662-74-8. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/qc38p/pdf/lopes-9788599662748.pdf>. Acesso em 27 fev. 2021.

MARTINS, J.S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986.

MEDEIROS, L. S. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MEDEIROS, L. S. **Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses: os comunistas e a constituição de classes no campo**. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, UNICAMP, Campinas, 1995.

MOTTA, M. e ZARTH, P. (Orgs.). **Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história**. 1: Concepções de justiça e resistência nos Brasis. São Paulo, UNESP; Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2008. (História Social do Campesinato no Brasil).

NITERÓI. Projeto de Lei nº 231/2018. **Institui a Política Municipal de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – POMAAF e o cadastro municipal do Agricultor e da Agricultora Familiar**. Niterói, 2018.

NITERÓI. **Projeto de lei nº 11/2019**. Programa Municipal de incentivo à Agricultura Familiar. Niterói, 2019.

NITERÓI. **Projeto de Lei nº 192/2020**. Programa Municipal de Incentivo Sustentável da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar - Niterói Polo Pesqueiro. Niterói, 2020.

NITERÓI. **Lei nº 3.473/2019**. Política Municipal de Economia Popular Solidária. Niterói, 2020.

NITERÓI. **Projeto de Lei 347/2021**. Serviço de Inspeção Agropecuária do Município de Niterói - SIM. Niterói, 2021.

NITERÓI. **Decreto 13.771/2020**. Programa Municipal de Agroecologia Urbana de Niterói. Niterói, 2020.

PAULI, J. **Os desafios da CRESOL na gestão do desenvolvimento rural e do cooperativismo de crédito**. In: RISSON, C; JUNIOR, E. G; PAULI, J. (Org.) *Desenvolvimento, Democracia e Gestão do Crédito: A Agricultura Familiar em Debate*. Passo Fundo:IMED, 2009.

PEREIRA, P. A.P. **Política Social: Temas e Questões**. 1ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

PICOLOTTO, E. L. **A formação de um sindicalismo de agricultores familiares no Sul do Brasil**. *Sociologias*, v. 16, n. 35, 2017.

PICOLOTTO, E. L. **As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política**. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ, 2011.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. **Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil**. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2014, vol. 52, p. 63-84. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a04v52s1.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PREISS, P. V.; SCHNEIDER, S; COELHO-DE-SOUZA, G. A **Contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável [recurso eletrônico]** . Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2020

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época.** Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTO, S. **Medida Provisória nº 1.061/2021: Riscos e retrocessos das compras públicas de alimentos. Políticas de Abastecimento e Compras Públicas.** Dossiê Sistemas Alimentares. Fomes, corporações e alternativas. Rio de Janeiro: FASE, 2021. Disponível em [Artigo_Revista-Proposta_VF_19set_SilvioPorto-tema2.pdf](#) (artedigital.rio). Acessado em 31 de outubro de 2021.

QUEIROZ, M. I. P. **Uma categoria rural esquecida.** In: WELCH, C. et al. (Org.). *Camponeses brasileiros: leituras e interpretações clássicas.* São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 8.366, de 02 de abril de 2019.** Dispõe sobre a Política Estadual de Apoio à Agricultura Urbana e dá outras providências. Rio de Janeiro, 03 abr. 2019.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.923, de 20 de março de 2018.** Institui a Política Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA Familiar. Rio de Janeiro, 2018.

Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/01017f90ba503d61032564fe0066ea5b/071734feb48cba83258257005eda38>

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 8.841, de 21 de maio de 2020.** Autoriza o Poder Executivo a Implementar Política de Compras Emergenciais de Produtos Agrícolas, na forma que menciona, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2020.

SACHS, I. **Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento.** São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente.** São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SACHS, I. **Desenvolvimento sustentável.** Brasília: IBAMA, 1996.

SACHS, I. A questão alimentar e o ecodesenvolvimento. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). **Raízes da fome.** Petrópolis: Vozes, 1987. p. 135-141.

SCHAWARCZ, L. M.; STARLING, H.M. **Brasil, uma biografia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SANTANDREU; LOVO. **Panorama da agricultura urbana e periurbana no Brasil e diretrizes políticas para sua promoção:** Identificação e caracterização de iniciativas de AUP em regiões metropolitanas brasileiras. Documento referencial geral. REDE, IPES/RUAF. Belo Horizonte, 2007.

STEDILE, J. P. **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: UFRGS, 1994.

SOARES, A. C. **A Multifuncionalidade da Agricultura Familiar**. Revista Proposta, no. 87, Dezembro/Fevereiro 2020.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec.. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2021.

SILVA, J. R. da; JESUS, P.de. **Os desafios do novo rural e as perspectivas da Agricultura Familiar no Brasil**. In: Anais do V Congresso de Pesquisa e Inovação da Rede Norte Nordeste de Educação Tecnológica, Alagoas: CONNEPI, 2010. Disponível em:

<http://connepi.ifal.edu.br/ocs/index.php/connepi/CONNEPI2010/paper/viewFile/1407/457>. Acesso em: 07 jun. 2019.

Silva, J. G. da. **Segurança alimentar: uma agenda republicana**. **Estudos Avançados** [online]. 2003, v. 17, n. 48 [Acessado 26 Outubro 2021] , pp. 45-51. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200004>>. Epub 17 Fev 2004. ISSN 1806-9592. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200004>.

SILVA, S. P. **Políticas Públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. v. 16, n. 58. São Paulo: 2011.

TOSCANO, L. F. **Agricultura familiar e seu grande desafio**. Diário de Votuporanga, Ano 50, nº 12.769, 09 de Outubro de 2003.

WANDERLEY, M. N. B. **A agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção**. Reforma Agrária, Campinas, v. 25, n. 2/3, p. 37-57, 1995.

WANDERLEY, M. N. B. **O campesinato brasileiro: uma história de resistência**. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília , v. 52, supl. 1, p. 25-44, 2014 . Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a02v52s1.pdf>. Acesso em 27 fev. 2021.

WANDERLEY, M. N. **Olhares sobre o rural brasileiro**. Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Campina Grande, v. 23, n. 01 e 02, 2004.

ANEXO I**QUADRO 1** - Síntese das legislações analisadas por tipo de legislação e âmbito legislativo estadual e municipal (2017-2021)

IDENTIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO	TIPO E ORIGEM	ÂMBITO LEGISLATIVO
7.923/2018	LEI - Origem legislativa	ESTADO DO RIO DE JANEIRO
8.366/2019	LEI	ESTADO DO RIO DE JANEIRO
8.625/2019	LEI	ESTADO DO RIO DE JANEIRO
8.987/2020	LEI - Origem legislativa	ESTADO DO RIO DE JANEIRO
231/2018	PROJETO DE LEI	MUNICÍPIO DE NITERÓI
11/2019	PROJETO DE LEI	MUNICÍPIO DE NITERÓI
192/2020	PROJETO DE LEI - Origem legislativa	MUNICÍPIO DE NITERÓI
126/2021	PROJETO DE LEI - origem legislativa	MUNICÍPIO DE NITERÓI
347/2021	PROJETO DE LEI - Origem legislativa	MUNICÍPIO DE NITERÓI
3.473/2020	LEI - Origem legislativa	MUNICÍPIO DE NITERÓI
13.771/2020	DECRETO - Origem executiva	MUNICÍPIO DE NITERÓI

QUADRO 2 - Síntese das legislações analisadas por temas abordados, critérios de inclusão dos segmentos atendidos e relação com o princípio da equidade (2017-2021)

LEGISLAÇÃO	TEMAS, CONCEITOS E AÇÕES ABORDADOS	CRITÉRIOS DE INCLUSÃO DOS SEGMENTOS ATENDIDOS	RELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA EQUIDADE E DIMENSÕES DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
LEI ESTADUAL 7.923/2018	<ul style="list-style-type: none"> ● Institui a Política de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA Familiar). ● Compra pública pelo Estado de produtos da agricultura familiar, bem como reafirma a prerrogativa de estímulo à produção e ao consumo de alimentos saudáveis e alinhados à agroecologia. 	<ul style="list-style-type: none"> ● agricultura familiar estadual; rede socioassistencial, a rede pública de educação e outras entidades públicas 	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevê a mitigação de desvantagens encontradas por esse segmento de produtores; fomento da organização e da modernização da produção. ● Considera desigualmente os desiguais, à medida que se desigalam e visa proporcionar por meio das políticas públicas agrárias oportunidades de trabalho e de desenvolvimento social e econômico para os trabalhadores rurais. ● As ações potencialmente afetam as dimensões da produção, comercialização e consumo de alimentos.
LEI ESTADUAL 8.366/2019	<ul style="list-style-type: none"> ● Agricultura urbana ● incentivo ao autoconsumo e ao comércio ● benefícios ambientais ● uso de espaços ociosos da cidade ● certificação de origem e qualidade ● concessão de crédito, educação e assistência. 	<ul style="list-style-type: none"> ● agricultura intraurbana, aquela desenvolvida no interior das cidades, e a agricultura periurbana, feita nas periferias; ● trabalhador familiar e de cooperativas, associações e outras organizações da economia popular e solidária. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Pretende reduzir as desigualdades e fortalecer segmentos em situação de vulnerabilidade ● Pretende diminuir a insegurança alimentar de populações em situação de vulnerabilidade social, além de contribuir também para a geração de renda. ● Pretende promover a ocupação de pessoas vulneráveis ● As ações potencialmente afetam as dimensões da produção, comercialização e consumo de

			alimentos.
LEI ESTADUAL 8.625/2019	<ul style="list-style-type: none"> ● desenvolvimento rural sustentável ● conceito de produção agroecológica em contexto rural e urbano ● mecanismos de inclusão: crédito para a transição agroecológica, tributação diferenciada, ensino e pesquisa ● implementação do PLEAPO ● fomento da circulação da produção orgânica ● certificação ● delimitação de áreas para implementação da agricultura urbana ● compra de produtos orgânicos e agroecológicos por parte do poder público, garantindo que a produção dos agricultores seja comercializada. 	<ul style="list-style-type: none"> ● define o agricultor familiar com base no art. 3º da Lei Federal 11.326/2006. Já no inciso VIII, a Lei trata dos povos e comunidades tradicionais enquanto grupos culturalmente diversos e que se reconheçam desse modo, dotados de organização social própria. 	<ul style="list-style-type: none"> ● As ações previstas configuram estratégias de desenvolvimento preocupadas com a sustentabilidade, como uma alternativa de emancipação de populações em vulnerabilidade social das regiões periféricas da cidade. ● Destaca grupos vulnerabilizados como povos e comunidades tradicionais. ● As ações potencialmente afetam principalmente a dimensão da produção de alimentos.
LEI ESTADUAL 8.987/2020	<ul style="list-style-type: none"> ● implantação da Compra Direta com Doação Simultânea em contexto pandêmico ● conceito de Compra Direta e Doação Simultânea ● a aquisição de alimentos cuja procedência é prioritariamente oriunda da agricultura familiar 	<ul style="list-style-type: none"> ● mecanismos de inclusão: chamada pública, com dispensa de procedimento licitatório; preços compatíveis; seguindo os princípios constitucionais; os alimentos adquiridos de produção própria. ● política de inclusão a compra pública direta e doação de gêneros alimentícios em ocorrência simultânea. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Assiste a uma demanda de pessoas em estado de vulnerabilidade e em situação de insegurança alimentar. ● As ações potencialmente afetam as dimensões da produção, comercialização e consumo de alimentos.

<p>PROJETO DE LEI – Niterói - 231/2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● incentivo à agricultura familiar ● realizar o cadastro municipal dos agricultores familiares de Niterói. ● status do PL: arquivado 	<ul style="list-style-type: none"> ● conceito de agricultor familiar segundo Lei Federal 11.326/2006. ● mecanismo de inclusão: promoção de planejamento e efetivação de ações voltadas para o aprimoramento técnico, educacional e infra-estrutural dos agricultores. ● política de inclusão: compra pública - Programa Municipal de Aquisição de Alimentos ● compra de produtos constantes na lista da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevê que o Município prezarà pela equidade no tratamento ao agricultor familiar, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia. ● Pretende promover o desenvolvimento da atividade econômica, quanto da promoção da soberania e da segurança alimentar das instituições públicas que realizam compras, como escolas e redes de assistência social, quanto do incentivo à população geral sobre a importância de uma alimentação saudável. ● Uma possível barreira para equidade é a dificuldade de acesso por desconsiderar da chamada pública aqueles agricultores ou organizações que não apresentem documentação fiscal. O PL não aborda a questão da certificação, embora no art. 5º verse sobre o controle social para acompanhar e fiscalizar. Portanto, não há premissas que garantam que esse procedimento seria facilitado ou incentivado, tanto pelo aspecto burocrático quanto pelo aspecto financeiro. ● As ações potencialmente afetam as dimensões da produção, comercialização e consumo de alimentos.
<p>PROJETO DE LEI -Niterói 11/2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Institui o Programa Municipal de incentivo à Agricultura Familiar com o propósito de integrar sistemas de produção, beneficiamento e consumo de produtos oriundos da agricultura familiar. ● Promover compras públicas <ul style="list-style-type: none"> ● Promover ações que darão suporte aos agricultores: pesquisa, comercialização, legislação sanitária, previdenciária, comercial, cooperativismo, associativismo, capacitação, profissionalização, negócios e serviços rurais e 	<ul style="list-style-type: none"> ● Critérios de elegibilidade dos agricultores elencados no art. 3º da Lei Federal 11.326/2006. ● Mecanismos de inclusão situam-se na promoção de planejamento e efetivação de ações voltadas para o aprimoramento técnico, educacional e infra-estrutural dos agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Atende a rede socioassistencial, rede pública e filantrópica de ensino, abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição. ● O requisito de que o percentual mínimo de 30% de todos os recursos direcionados à aquisição de alimentos devam ser empregados nas compras da agricultura familiar pode ser desconsiderado em alguns casos. ● Um desafio na perspectiva da equidade é que não são previstos mecanismos para enfrentar as eventuais dificuldades dos agricultores que porventura sofrerem algum revés na produção, como incidência de pragas ou desastre natural e que não consta no PL medidas de recuperação caso a produção seja

	<p>agroindustrialização.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● O PL 11/2019 está arquivado. 		<p>perdida total ou parcialmente. Nesse aspecto, o PL não inclui seguro agrícola e crédito para o agricultor familiar em casos de perda de produção.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● As ações potencialmente afetam as dimensões da produção, comercialização e consumo de alimentos.
<p>PROJETO DE LEI/ Niterói 192/2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● incentivo Sustentável da Pesca Artesanal e da Aquicultura Familiar. ● conceito de atividade pesqueira e aquicultura. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Política de inclusão por meio da capacitação do setor de pesca e aquicultura familiar através da realização de cursos, oficinas, seminários e palestras que forneçam assistência técnica para as famílias de pescadores artesanais, industriais, armadores de pesca e demais trabalhadores da cadeia produtiva; o apoio ao crédito público. ● Um mecanismo de inclusão presente no PL é o de promover o desenvolvimento sustentável tanto da pesca artesanal quanto da pesca industrial, fortalecendo o setor em toda sua cadeia produtiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Prevê o atendimento a rede socioassistencial, rede pública e filantrópica de ensino, abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição. ● Considera a equidade de gênero a partir do fortalecimento do papel da mulher pescadora; promoção do desenvolvimento sustentável e soberania alimentar e nutricional; educação ambiental, capacitação, pesquisa e assistência técnica. ● As ações potencialmente afetam as dimensões da produção, comercialização e consumo de alimentos.
<p>PROJETO DE LEI/ Niterói 126/2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Institui a obrigatoriedade da inclusão de alimentos orgânicos na alimentação escolar no Sistema Municipal de Ensino. ● Prevê a realização de chamada pública, conforme os termos da resolução 38 do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, considerando a compatibilidade dos preços com os 	<ul style="list-style-type: none"> ● Política de inclusão por meio da compra institucional 	<ul style="list-style-type: none"> ● Institui instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar no município de Niterói, prioriza a compra dos produtores locais, além de ser um importante mecanismo para a promoção da alimentação saudável e sustentável por se tratar de produtos provenientes da agroecologia e orgânicos. ● As ações potencialmente afetam as dimensões da produção, comercialização e consumo de alimentos.

	praticados no mercado local.		
PROJETO DE LEI / NITERÓI 347/2021	<ul style="list-style-type: none"> • Institui o Serviço de Inspeção Agropecuária Municipal – (SIM). • Aborda o conceito de promoção de saúde individual e coletiva. • Prevê programas de incentivos ao pequeno produtor e agricultura familiar de Niterói. • Prevê a regulamentação das condições sanitárias de todas as esferas da cadeia produtiva dos alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de inclusão por meio da promoção da educação, da qualidade de vida da população a partir das ações do SIM e da inserção nos Registro de Inspeção Municipal; tributo destinado à manutenção das atividades do SIM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pretende promover o desenvolvimento considerando a economia solidária e a soberania alimentar e nutricional.
LEI MUNICIPAL DE NITERÓI 3.473/2020	<ul style="list-style-type: none"> • Institui a Política Municipal de Economia Solidária no Município de Niterói • Aborda o conceito de desenvolvimento solidário e social integrado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de inclusão por meio da criação do Circuito Araribóia de Economia Solidária 	<ul style="list-style-type: none"> • Considera setores com maior vulnerabilidade, na preocupação com a geração de renda e emprego com a criação de espaços permanentes imbuídos do princípio da economia solidária.

<p>DECRETO MUNICIPAL DE NITERÓI 13.771/2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituiu o Programa Municipal de Agroecologia Urbana de Niterói (Niterói Agroecológico). • Aborda o conceito de sistemas de produção de base agroecológica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de inclusão por meio do fortalecimento da comercialização e da ampliação do consumo dos produtos agroecológicos desenvolvidos na cidade de Niterói, bem como orientação e suporte para os agricultores na obtenção de crédito, na inserção em outros programas estaduais e federais de apoio à agricultura familiar. • Política de inclusão por meio da compra pública; do cumprimento da função social da propriedade; da promoção de circuitos de feiras, programa de hortas urbanas, selo agroecológico de Niterói (SAN). 	<ul style="list-style-type: none"> • Prevê a capacitação dos produtores, ampliando seus conhecimentos e tornando-os mais habilitados a desenvolver-se. • As ações potencialmente afetam as dimensões da produção, comercialização e consumo de alimentos.
--	---	--	---