

CONTRIBUIÇÃO DO MARCO LEGAL E POLÍTICAS DE AGRICULTURA FAMILIAR PARA O FORTALECIMENTO DA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE BASE AGROECOLÓGICA NO BRASIL

CONTRIBUTION OF LEGAL FRAMEWORK AND FAMILY FARMING POLICIES TO THE STRENGTHENING OF AGROECOLOGICAL PRODUCTION AND MARKETING IN BRAZIL

Autor: Éder Lira de Souza Leão

Filiação Departamento de Ciências do Consumo – Universidade Federal Rural de Pernambuco

E-mail eder.leao@ufrpe.br

Grupo de Trabalho (GT): 11. Elaboração e análise de políticas agrícolas e públicas de desenvolvimento rural.

Resumo

Esse artigo apresenta uma análise teórico-histórica sobre a evolução das feiras de agricultura de base familiar no Brasil. Destaca-se a ressignificação do conceito de agricultor familiar, a valorização da produção, renda e trabalho, e a importância das feiras agroecológicas como espaços de promoção da produção sustentável e da relação de confiança entre agricultores e consumidores. O estudo também aborda o papel do marco legal e das políticas públicas no desenvolvimento da agricultura familiar e agroecológica, analisando normas, leis e princípios fundamentais para compreender as ações relacionadas a produtos orgânicos, agroecologia e sustentabilidade no Brasil. Ao integrar diferentes perspectivas sócio-históricas e ambientais, o artigo contribui para a discussão sobre práticas agrícolas saudáveis, ambientalmente responsáveis e socialmente justas, oferecendo insights valiosos para o desenvolvimento sustentável no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Agroecologia; Feiras; Produtos agroecológicos.

Abstract

This article presents a theoretical-historical analysis of the evolution of family-based agriculture fairs in Brazil. It emphasizes the redefinition of the concept of family farmer, the appreciation of production, income, and labor, and the importance of agroecological fairs as spaces for promoting sustainable production and building trust between farmers and consumers. The study also discusses the role of legal frameworks and public policies in the development of family farming and agroecology, analyzing norms, laws, and fundamental principles to understand actions related to organic products, agroecology, and sustainability in Brazil. By integrating different socio-historical and environmental perspectives, the article contributes to the discussion on healthy, environmentally responsible, and socially just agricultural practices, offering valuable insights for sustainable development in the Brazilian context.

Keywords: Family farming; Agroecology; Fairs; Agroecological products.

1 Introdução

Os impactos de dois séculos de industrialização e agronegócio no meio ambiente são nítidos nos principais elementos para a produção de alimentos: terra, água e ar (Shiva, 2003). Os níveis de poluição geraram danos ambientais e sociais nas áreas rurais que foram aceleradas pelos pacotes agroquímicos e maquinários da “Revolução Verde”, desde os anos 1960 no Brasil. Produz-se mais alimentos, com safras recordes, ano a ano, no entanto,

dependem de agentes químicos, máquinas e métodos de manejo que geram mais lucros e produtividade, em detrimento da biodiversidade e aumento de riscos à saúde da população.

Um dos atores que se contrapõem a esse processo são os agricultores familiares de base agroecológica¹, que são constituídos historicamente por uma emaranhada rede de relações sociais (famílias, consumidores e amizades), institucionais (públicas e privadas), normativas (formais, informais e afetivas) e espaciais (rural e urbano), que convergem e divergem sobre sua atuação na sociedade. Neste artigo são analisadas algumas dessas relações de interdependência que contribuíram para compreendermos o que é atualmente esse grupo social. Primeiro nas regras formais (marco legal) e depois nas interações institucionais.

Essa contraposição dos agricultores como figurações de resistências e suas relações com o meio ambiente podem ocorrer de seis maneiras:

- i. Praticam técnicas de manejo de vegetais e animais para evitar (ou minimizar) os impactos ambientais e na saúde;
- ii. Produzem alimentos limpos e sustentáveis;
- iii. Comercializam em mercados ecológicos e solidários;
- iv. Se organizam coletivamente em associações e/ou cooperativas;
- v. Promovem ascensão econômica e política, inclusive de mulheres e jovens;
- vi. Suas famílias produzem alimentos para outras famílias.

As feiras de produtos orgânicos são momentos de encontros que consolidam e congregam todos esses fatores acima. Os agricultores podem valorizar seus esforços e conhecimento de um cultivo ou criação ecológico e sustentável. O que é melhor para sua saúde, pois não se colocam em risco direto por aplicarem agrotóxicos sem (ou pouca) proteção e nem aos consumidores dos seus produtos, que podem adquirir um alimento limpo de agrotóxicos com várias vantagens, como sabor, qualidade e durabilidade. Promovem seus produtos como diferenciados dos convencionais diretamente ao consumidor. Estimulam uma relação mútua de confiança com consumidores e agricultores de outras associações, fortalecendo vínculos recíprocos.

Nessas feiras, os produtos orgânicos não são o único aspecto de diferenciação; elas buscam fortalecer o associativismo e práticas de cooperação para desenvolver a produção, a comercialização e as aprendizagens.

O associativismo e os princípios da agroecologia possibilitam maior ascensão dos atores envolvidos em suas práticas. As mulheres, por exemplo, estão mais presentes na composição das feiras, na negociação e na liderança desses espaços. Os jovens também têm uma oportunidade de ascender nos estudos, pois a situação econômica da família é mais estável e os rendimentos compensam. As políticas educacionais de inclusão nas universidades e nos institutos técnicos têm garantido esse acesso². Por fim, é importante destacar que não são empresas que focam na maximização dos lucros que produzem esses produtos; são famílias que buscam garantir seu sustento e para isso vendem para outras famílias que buscam garantir um estilo de vida de consumo mais saudável e alinhando com outras perspectivas.

As externalidades causadas pelo modelo do agronegócio no Brasil provocaram a necessidade de planejamento (econômico e político) e regulação (jurídica) de propostas alternativas e práticas que atenuassem esses efeitos nos biomas, saúde humana e

¹ Podemos considerar também as comunidades de povos tradicionais e quilombolas que buscam manter a biodiversidade dos seus territórios e os movimentos socioambientais que há décadas tem uma intensa agenda para informar e atuar no combate a redução dos efeitos nocivos para a sociedade e para a natureza.

² Muitos fizeram cursos técnicos ou de graduação nos Institutos Federais, Campi avançados ou Universidades Públicas no seu território ou faculdades particulares (por meio do Prouni) ou curso superior de Educação à Distância (EaD).

desigualdades sociais. Com um tempo, depois de alertas de relatórios que mostravam esses danos³, foram criadas diversas instituições, públicas e privadas, como ONGs, movimentos sociais, grupos de pesquisa e órgãos governamentais, com o propósito de desenvolver planos e projetos para propor mudanças nas práticas de produção, comercialização, aprendizagens e informações sobre desenvolvimento sustentável e meio-ambiente.

Essa ampliação do ambiente institucional surgiu em reação a esses desígnios da industrialização e modernização do campo, assim como na ausência ou falhas dos gestores públicos em buscar soluções e medidas para atuar em questões que vão desde o desmatamento até novos métodos alternativos sustentáveis de produção.

Entre as medidas estavam a criação de políticas e ações, por meio de agências e órgãos governamentais das áreas de meio ambiente e rural, propondo novos marcos regulatórios em substituição aos que favoreciam o uso indiscriminado dos recursos do solo, da água e do ar em diversos territórios, em promoção do progresso industrial e do agronegócio.

As preocupações e discussões sobre os efeitos da agricultura moderna e industrialização no meio-ambiente acontecem desde os anos 1960, mas foi o ano de 1972 que criou um marco de mudanças nesses debates. Primeiro, porque foram realizadas discussões sobre desenvolvimento e meio ambiente, na Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, organizada pela ONU em Estocolmo, Suécia. Os temas recorrentes nesses debates enfatizavam os efeitos das mudanças climáticas e da intervenção humana sobre a natureza. O relatório síntese da conferência teve pouco avanço e consenso, embora pudesse ser um caminho que norteasse os governos e suas agências para iniciar políticas e projetos com foco nessas temáticas. Outro evento como esse só foi realizado vinte anos depois, no Rio de Janeiro, Brasil, a Eco Rio 92 (Novaes, 1992). Essas reuniões e conferências organizadas pela ONU ocorreram com mais frequência, com novos dados das mudanças climáticas e também acordos, documentos e orientações para que os países pudessem planejar suas políticas.

O segundo motivo foi a fundação da Federação Internacional de Movimento pela Agricultura Orgânica (IFOAM)⁴, instituição que determina os delineamentos básicos para agricultura orgânica no mundo. Também é uma das articuladoras do movimento mundial agroecológico, elaborando estudos e documentos norteadores para mediar os diversos setores da sociedade e da cadeia produtiva de orgânicos (Medaets; Fonseca, 2005).

O IFOAM reconhece que a produção orgânica é importante no desenvolvimento da base produtiva primária de um território. Uma regulamentação dos tipos de manejo e culturas para agropecuária orgânica deve acompanhar a evolução do contexto em que se aplica à produção e comercialização internacional. Busca, assim, garantir segurança alimentar e nutricional, trabalho e produção sustentável, sem desvios e procedência duvidosa dos produtos da agricultura familiar para as famílias consumidoras.

Desse modo, os avanços nos debates e diálogos sobre a degradação do meio-ambiente e efeitos na agricultura ampliaram-se rapidamente. No Brasil foram criadas várias instituições sociais e órgãos públicos desde os anos 1970 para atuar nesse campo, mas só depois de 2002 que foram órgãos e pastas direcionados para políticas públicas de agricultura familiar e agroecologia. Também se elaboraram políticas e leis que reconhecem a agricultura de base ecológica como importante para desenvolvimento do país no setor rural. Nas duas próximas

³ Em 1972 o Clube de Roma, organização que reúne pessoas ilustres das mais variadas áreas da comunidade internacional, apresentou o relatório “Os Limites do Crescimento” que trata sobre a relação do uso de recursos naturais e crescimento, cujo uso indiscriminado poderia trazer consequências à sociedade. Depois desse estudo se sucederam vários outros trabalhos e eventos para discutir sobre o meio ambiente e o clima por diversas organizações, universidades e pensadores.

⁴ International Federation of Organic Agricultural Movements (www.ifoam.org): instituição mundial que congrega diferentes setores da sociedade envolvidos com a produção, o processamento, o transporte, a comercialização e o consumo dos produtos orgânicos.

seções iremos compreender o histórico das normas legais e políticas criadas e depois vamos compreender o arranjo institucional no Brasil.

A metodologia seguiu com base em levantamentos na literatura histórico-científica sobre o desenvolvimento da agricultura familiar e as feiras agroecológicas, por meio de coleta de informações em publicações, documentos e sites institucionais de organizações sociais, associações e instituições públicas. Delineou-se sobre alguns dos aspectos históricos de surgimento das feiras de agricultura de base familiar, como o processo de valorização da produção, renda e trabalho, a ressignificação do conceito do ser agricultor familiar, bem como a modernização agrícola e o desemprego no setor também foram disruptivos para uma crítica e estímulo a uma expansão pelo consumo de alimentos saudáveis, naturais e orgânicos. Por fim, se desenvolveu para compreender mais sobre os agricultores familiares nas feiras agroecológicas atuais e algumas características desses espaços no Brasil.

Nas duas próximas seções iremos utilizar uma abordagem sociohistórica, a partir da apresentação do marco legal e das políticas públicas relacionadas às questões sobre agricultura familiar, sustentabilidade ambiental, agroecologia e outros temas correlatos. A proposta é abrir alguns pontos do cenário dessas políticas sobre a questão social dos agricultores familiares de base agroecológica, e de certo modo, contextualizar esse grupo social na composição dessas políticas ao longo da história brasileira. Na seção seguinte iremos apresentar a composição do ambiente institucional, das ONGs ao Estado, e como estas se inter cruzam com seus papéis no fomento ao desenvolvimento da produção familiar, especialmente no caso das feiras.

2 As políticas e o marco legal para o desenvolvimento agroecológico

Esta seção buscou inicialmente descrever historicamente os principais marcos legais e políticas, do período colonial à atualidade, e relacionar as questões sobre agricultura, recursos naturais e sustentabilidade. O número de normas, leis, políticas e princípios que buscamos nos sites dos poderes legislativo (camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao) e executivo (planalto.gov.br/legislacao) é amplo na história brasileira, mas para fins de atender ao objeto e objetivo desse estudo, organizamos aqueles que consideramos fundamentais para que possamos analisar o contexto, ações e legislações que consideramos mais relevantes – sustentabilidade, biodiversidade, agricultura, reforma agrária, recursos naturais – para compreender as ações criadas sobre produtos orgânicos, agroecologia e agricultura familiar no Brasil.

2.1 Dos primeiros desmatamentos aos latifúndios do agronegócio

A normatização jurídica sobre o uso de recursos naturais no Brasil existe desde o período colonial, mas eram sempre interessadas nos aspectos econômicos e retornos que poderiam fornecer à Coroa Portuguesa, e posteriormente a outras nações nas trocas comerciais. Durante a colonização, normas e éditos eram elaborados sobre o uso das florestas e do solo. Por exemplo, no período colonial, não se podia, sob penalidades, expandir as fronteiras agrícolas e desmatar florestas, pois a madeira era importante para construção de navios (Câmara, 2013). Mas o período da chegada da família portuguesa em 1808 e a constituição do Império do Brasil em 1822 reconfiguraram esses aspectos e as prioridades de uso da natureza, pois havia uma importância no aumento da produção agrícola em favor do desenvolvimento econômico e do Estado.

Durante o período imperial foram criadas outras regulações, como a que exigia licença para extrair determinados tipos de madeira da floresta⁵ (1825) e a chamada Lei das Terras (Lei n. 601, 18.09.1850⁶) que buscou tratar sobre a questão fundiária. Essa lei tentou resolver a questão da ocupação de terras via compra e venda ou autorização do Imperador. Aquelas ocupadas antes por possuidores de terras receberam títulos mediante comprovação de produtividade. Foi uma lei que beneficiou mais os senhores de terras, grandes proprietários de café, por exemplo (Silva, 2015).

Florestas, mineração e agropecuária eram/são as fontes de riqueza de maior procura para atender um modelo agrário-exportador, mesmo nos períodos do império brasileiro e depois república, porque se convencionou que o território brasileiro teria menor custo de oportunidade se o foco fosse esse tipo de produção. O bioma Mata Atlântica foi o primeiro a ser afetado por estar distribuído por quase todo território litorâneo brasileiro, área ocupada principalmente pelos empreendimentos agrícolas e urbanização/povoação.

A partir do Governo de Getúlio Vargas, os governos republicanos, visaram o setor rural como suporte para o desenvolvimento industrial. As políticas desenvolvimentistas buscavam atender a uma orientação para que o país pudesse crescer, deveriam investir na industrialização. Como não havia desenvolvimento tecnológico e domínio técnico nesse setor, o Brasil precisava acelerar, para isso implementou-se o modelo de industrialização por substituição de importações (ISI). O setor agropecuário ajudaria fornecendo alimentos para a população que migrava do campo e se adensava nas áreas urbano-industrializadas, matérias-primas para as fábricas, assim como geração e divisas a partir das exportações de produtos agrícolas (Accarini, 1987; Caminha, 2016). O setor rural tinha várias funções, mas era relegado nas políticas desenvolvimentistas, inclusive no Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubistchek.

Os trabalhadores rurais tinham poucas ações que voltassem para seus interesses e necessidades. A concentração de terras e posteriormente a mecanização e química (substituição de trabalho vivo por morto) estimulou um dos maiores fluxos migratórios de pessoas de uma região para outra. Milhões de nordestinos migraram para o Sudeste entre os anos 1950 e 1980. No início dos anos 2000 correspondiam a aproximadamente 21% (3,6 milhões) dos residentes da Região Metropolitana de São Paulo, nascidos no Nordeste (Fusco; Ojima, 2015). Os que ficavam tinham que se submeter aos ditames da elite agrária e escassas oportunidades de renda e trabalho no campo.

Reiteramos o argumento de que havia ações incipientes, porque ainda que houvesse tentativas legislativas de criar regulações que visassem suprimir ou mitigar algum problema, muitas não tinham efeito prático ou tinham muitas resistências de grupos de interesses. O caso do decreto 979 (06.Jan.1906)⁷, durante o Governo Afonso Pena, criou normas para organização de sindicatos agrícolas mistos, ou seja, com trabalhadores e proprietários, mas que não foi formado nenhum. As outras tentativas de elaborar leis trabalhistas para o trabalhador rural só apareceram no Congresso Nacional a partir dos anos 1940.

O Estatuto da Lavoura Canavieira (Decreto-Lei n. 3855, 21.Nov.1941), elaborada no Governo Getúlio Vargas, visava atender alguns direitos dos fornecedores de cana, desde os assistenciais até às garantias sobre a venda da cana às usinas. Entrou em vigor, mas abrangeu uma determinada categoria, a dos fornecedores, e negligenciou trabalhadores de usinas e de outros tipos que não detinham propriedades. Embora atendesse vários fornecedores com pequenas propriedades de terra.

Ainda nesse período, o Ministério do Trabalho também tentou propor regulamentação para a sindicalização rural (Decreto-lei n. 7.038, 10.Nov.1944), mas esta sequer teve

⁵ A chamada madeira de lei.

⁶ Vigorou até 1889, ano da Proclamação da República.

⁷ Aprovado pelo decreto 6.532 (20.Jul.1907).

seguimento para ser aprovada. O mundo agrário tinha muitos conflitos, principalmente entre as classes de trabalhadores e patronato. A legislação não avançou o suficiente para que se atenuassem as contendas, ainda que a produção agropecuária continuasse importante para o processo de industrialização brasileira. Prevalecia o poder das elites agrárias, com mais capital e acesso ao poder político e jurídico frente aos trabalhadores, sem garantias ou recursos que lhe proovessem uma defesa às demandas.

2.2 Mudanças no campo e modernização conservadora na agropecuária

Nos anos 1950, houve alguns avanços para atender as questões sociais no campo, como a reforma agrária, leis sociais para os trabalhadores do campo, estabilidade, aposentadoria e a possibilidade de se constituir sindicatos rurais. Mas todas as iniciativas sofreram forte pressão de partidos e grupos ligados aos grandes latifundiários de terra. Mas o ponto de mudança para que algumas iniciativas legislativas viessem a se concretizar, partiu de movimentos de trabalhadores do campo, como as ligas camponesas e a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB). A primeira foi criada no Nordeste, estado de Pernambuco, a segunda teve sua atuação no Centro-Sul do Brasil. A organização de trabalhadores, lavradores e posseiros foi importante para ser um importante contraponto às iniciativas incipientes de políticas e ações para a agricultura camponesa.

Os maiores avanços viriam somente no início dos anos 1960, com os Estatutos do Trabalhador Rural (Lei 4214, 02.Mar.1963) e o da Terra (Lei 4.504, 30.Nov.1964). Um fato que precisamos considerar são os períodos que foram aprovados. Enquanto o primeiro foi elaborado no Governo João Goulart, uma gestão considerada reformista e com pautas direcionadas aos trabalhadores, o segundo foi desenvolvido na Ditadura Militar, no Governo do General Castello Branco, que tinha influências de setores ruralistas e empresariais e perseguia organizações sociais.

O Estatuto do Trabalhador Rural atendia e organizava a questão dos direitos trabalhistas no setor rural. Ainda que pudesse considerar que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1º de Maio de 1943 deveria abranger essa área. Mas há situações e contendas específicas nesse tipo de trabalho que poderiam não serem resolvidas pela CLT. Desse modo, com respaldo nessa, que o Estatuto do Trabalhador Rural foi instituído.

Essa lei no seu artigo 11 instituiu a obrigatoriedade de Carteira Profissional de Trabalhador Rural para que os trabalhadores pudesse assim exercer a função e garantir direitos trabalhistas, como aposentadorias, pensão, salário mínimo, repouso e férias, saúde, segurança do trabalho, moradia, e também normas especiais sobre trabalho da mulher e de menores de 18 anos. Foi revogada posteriormente, pela Lei 5.889 de 09 de Junho de 1973, que manteve garantias importantes⁸ e confirmou as disposições da CLT ao trabalhador rural. No entanto, uma mudança significativa no conceito de trabalhador rural excluiu aqueles temporários denominados como volantes, bóias-frias, peões, diaristas, tarefeiro, safristas, entre outros, a mudança foi o acréscimo do trecho “[...] presta serviços de natureza **não eventual** [...] (grifo nosso)”. Desse modo, ficaram de fora de quaisquer direitos trabalhistas.⁹

Precisamos nesse contexto, perceber dois pontos. O primeiro corresponde ao período de aceleração da modernização agrícola, e, logo, houve o aumento do trabalho tido como temporário, geralmente oriundo das migrações nas lavouras monocultoras do Sudeste. O outro

⁸ Inclusive retornava a garantia a estabilidade, que havia sido retirada pela Ditadura Militar nos primeiros anos.

⁹ No artigo 2 da Lei 4.214, 02.Mar. 1963 definiu trabalhador rural como “Trabalhador rural para os efeitos desta é toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro” e no artigo 2 da Lei 5.889 de 08.Jun.1973 que “Empregado rural é toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário”.

é a presença maior do sindicalismo rural reivindicando pautas para os trabalhadores rurais, em particular a Contag e sindicatos de trabalhadores rurais (STRs)¹⁰, que apesar de derrotas como o caso acima, conseguiu pressionar para garantir outros direitos¹¹.

Depois de mais de um século da Lei das Terras, nos primeiros meses do governo militar foi promulgada uma nova regulação sobre o uso e direitos sobre as propriedades rurais. O Estatuto da Terra tinha como proposta geral orientar a política agrária no país, visando criar caminhos para uma reforma agrária com princípios de justiça social e aumento da produtividade. Um dispositivo que assegurava, em princípio, que o Governo pudesse intervir para determinar as condições econômicas e sociais do uso dos imóveis rurais, tanto para trabalhadores rurais e suas famílias, como proprietários de terras.

A redação do estatuto, que foi aprovada com modificações no Congresso Nacional, teve como base o trabalho coordenado pelo Ministro do Planejamento, o economista Roberto de Oliveira Campos. O texto seguiu os estudos da equipe responsável dentro do ministério, mas também considerou as discussões com vários segmentos da sociedade civil, como sindicatos de trabalhadores, sindicatos patronais e ligas camponesas, inclusive setores da Igreja Católica e da União Democrática Nacional (UDN) (Schmitz; Bittencourt, 2014).

A proposta do estatuto buscou ser abrangente, visto as complexidades dos conflitos nas áreas rurais em muitos estados, e aumentavam em decorrência, principalmente, a partir das lutas sobre os direitos de propriedade ou reivindicações de movimentos camponeses. Os confrontos entre trabalhadores rurais e proprietários de terras eram constantes sobre os temas da propriedade ou direitos/condições no trabalho.

Vários setores da elite agrária, que apoiaram a intervenção militar como forma de neutralizar as medidas que reforçassem os direitos dos trabalhadores rurais no Governo João Goulart, reagiram negativamente ao Estatuto da Terra; em princípio, porque consideraram que vários pontos ainda eram reformistas. O Estatuto da Terra foi debatido à exaustão, desde colocação de termos e vírgulas até pontos e artigos. Esses setores insatisfeitos, impedidos de “lutar” contra o regime instalado, focaram em fazer pressão para mudar vários aspectos da lei, bem como até boicotarem as articulações do Governo Militar (Bruno, 1995; Schmitz; Bittencourt, 2014).

O Estatuto da Terra foi uma forma do Governo Castelo Branco de criar concessões sociais, mas também de organizar o regimento sobre a propriedade da terra para que houvesse avanços na modernização agrícola, que a organização do trabalho e da produção saíssem do espectro de latifúndio atrasado e de conflitos no campo para um que visasse a terra como importante para o desenvolvimento econômico, por meio de organização de empresas agrícolas (Bruno, 1995).

2.3 Florestas, biodiversidade, sustentabilidade e agricultura familiar

O Brasil tem uma grande biodiversidade, mas esta foi por muito tempo vista como recurso abundante para extrair, cultivar ou manejar. Desde os anos 1990 a preocupação com o desmatamento para tirar madeira e expandir a mineração, agricultura e pecuária se tornou mais evidente depois da Eco Rio 92. A visão de uma árvore ou pedaço de terra ser

¹⁰ Mesmo perseguidos e reprimidos, a Ditadura Militar não podia ignorar os avanços dos conflitos e tensões no campo. Grande parte da repressão era gerada por latifundiários que contratavam pistoleiros e jagunços para fazer valer seu poder na região.

¹¹ Uma das ações do Governo João Goulart para beneficiar trabalhadores rurais sem propriedade foi desapropriação de terras para reforma agrária, em 13 de Março de 1964, pouco mais de duas semanas depois o presidente sofreu um golpe por parte dos militares, instaurando um Regime Militar no Governo, apoiado pelos setores ruralistas do Sudeste e Sul descontentes com as ações do Presidente João Goulart (Schmitz; Bittencourt, 2014).

considerado como mercadoria ou capital passou a ser mais criticada e evidenciada em debates e estudos, científicos ou não.

Legislações e políticas foram criadas para preservar ou explorar os biomas e vegetação existentes. A expansão e concentração da população, indústrias e agricultura monocultora pela faixa litorânea desmatou mais de 85% da Mata Atlântica original. As migrações e novas fronteiras agrícolas para soja no Cerrado “limpou” 51% da mata nativa. A floresta amazônica também perdeu cerca de 18% de suas florestas originais com o crescimento das madeiras, mineração e pecuária (MAPBIOMAS, 2019).

A dicotomia entre crescimento econômico e conservação do meio ambiente revela uma disputa que gera diversos conflitos sociais, os primeiros alegando que é necessário proporcionar riqueza e empregos, pelo bem-estar do país. No entanto, os ambientalistas procuram demonstrar a importância de que a conservação e preservação são fundamentais para saúde, sobrevivência e também para a economia. Pois problemas climáticos como enchentes ou aquecimento estão relacionados à diminuição da flora e fauna dos biomas (Silva, 2018). Na economia elas são importantes para o que se denomina de serviços ecossistêmicos¹², considerando que a biodiversidade é a verdadeira riqueza porque permite que possamos com modelos sustentáveis, usufruir dos recursos que necessariamente não precisam ser apenas o de retirar algo. De fato, a preservação pode permitir a diminuição do risco de perda da biodiversidade, mananciais e nascentes de rios ou valorizar a importância das árvores para controle do clima e diminuição da poluição.

Com os recursos ecossistêmicos, é possível encontrar respostas a pesquisas de remédios e tratamentos à saúde e a conservação é exigência de muitos mercados estrangeiros para comprar de nossas commodities e outros produtos. Economia verde, economia solidária ou o desenvolvimento sustentável são termos que buscam designar um outro mercado em que o meio-ambiente e as questões sociais sejam consideradas não como recursos ou mercadorias, mas como partes intrínsecas de um bem-viver¹³.

Frente a essas dicotomias é necessário existir um arcabouço jurídico que instrumentalize e normatize os conflitos, limites e moralidades. Dentro desse conjunto de regras e leis, é necessário considerar aqueles atores considerados mais suscetíveis nessas disputas, como os agricultores familiares, quilombolas e indígenas, inclusive porque parte dos seus modos de vida se contrapõe aos avanços dos modelos desenvolvimentistas.

No que concerne aos biomas, florestas e matas nativas, foram elaboradas várias legislações que visam sua conservação ou usos como recursos econômicos. Não vamos apresentar todas pois nos interessa neste tópico apresentar aqueles marcos legais importantes para construirmos um histórico que nos permita compreender parte da situação atual da agricultura familiar e sustentabilidade.

Nos Brasis Colonial, Imperial ou República, as florestas eram vistas como recursos importantes, desde construir navios até a construção civil; algumas ações foram feitas para tentar preservar determinadas espécies de árvores (madeira de lei), mas o crescimento prevaleceu sobre qualquer forma de conservação. Na Constituição de 1934¹⁴ houve um

¹² É o conjunto de benefícios que todos os organismos vivos e não-vivos. A água, o ar, a terra, os animais e a vegetação compõem de diferentes maneiras o suporte fundamental à vida e desenvolvimento humano (MMA, S/A).

¹³ Aqui nos referimos ao conceito de bem viver, desenvolvido por povos originários da atual América Latina, que surge como contraponto ao de bem estar, bastante usado nas teorias e modelos de economia. O bem viver podemos considerar como um princípio, pensado como um modo de vida que está em diversas culturas e povos, em que a solidariedade, pluralidade, reciprocidade, harmonia com a natureza e relacionalidade se opõe ao racionalismo, individualismo, acumulação de bens e utilitarismo (Acosta, 2016).

¹⁴ Nesse mesmo período, o Brasil criou dois códigos importantes, o das Águas (Decreto 24.643, 10.Jul.1934) e o Florestal (Decreto 23.793, 23.Jan.1934). O primeiro ainda em vigor, com modificações. O segundo foi revogado em 1965. O Código das Águas, por exemplo, foi criado para atender a demanda crescente por energia gerada por

avanço legal frente ao proposto em instrumentos anteriores, pois considerava a importância dos recursos naturais e sua preservação. Mas isto dentro de um modelo econômico visto como necessário para o Brasil, para tentar alavancar sua indústria nascente, naquele momento. As preocupações ecológicas surgiram no mundo somente a partir dos anos 1950, nas universidades e instituições científicas, com movimentos sociais nos anos 1960 e movimentos ecologistas e alarmistas a partir dos anos 1970.

Na década de 1960 o Brasil sancionou o chamado Código Florestal (Lei 4.771, 15. Set. 1965), que revogou o anterior, de 1934. Seu caráter ambiental foi ampliado, passando a incluir instrumentos para garantir o mínimo dos recursos ecossistêmicos preservados, inclusive o aumento vegetação nativa em áreas degradadas pelo agronegócio. Pois se compreendeu nesse período, que o uso excessivo desses recursos naturais afetava a produção agrícola. A modernização agrícola e a poluição das indústrias e veículos automotores impactou diretamente o meio ambiente e a situação era nítida tanto para sociedade quanto para a economia. A execução dos direitos e instrumentos desse código eram acompanhados pelo Ministério da Agricultura, pois havia o entendimento que essas questões eram relativas a essa pasta. Até porque, somente em 1973 foi criada uma secretaria de Meio Ambiente, ligada ao antigo Ministério do Interior. Um Ministério próprio para esta política ambiental só viria a ser criado em 1985, no Governo de José Sarney.

Depois disso, os anos 1980 tiveram avanços significativos ao criar a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.891, 1981) que deu poderes ao Ministério Público para propor ações civis e criminais para aqueles que causarem danos ao meio-ambiente. Áreas de Proteção Ambiental (APA), Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Faunas também foram criadas nessa década.

Medidas provisórias, decretos, leis, portarias e outros dispositivos legais foram criadas para complementar, alterar ou atualizar a legislação ambiental. Essas modificações visavam tanto atender os interesses dos movimentos ambientalistas quanto os ruralistas e empresários do agronegócio buscando atenuar a fiscalização ou multas geradas pelos descumprimentos. O desmatamento continuou mesmo com toda legislação vigente. Pois a parte de execução da legislação era incipiente ou inexistente em muitas áreas, por demandar muitos recursos financeiros e humanos para desenvolver uma atividade de fiscalização e monitoramento. Inclusive, num relatório (*Environmental Rule of Law*) da ONU o Brasil é considerado como um dos lugares com mais ativistas e defensores do meio-ambiente assassinados, entre 2000 e 2015 foram registrados 527 (UNEP, 2018). Cenário que levanta questões sobre os riscos, tanto para agentes públicos quanto para ativistas na tentativa de defender e valorizar o meio-ambiente.

Na Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 05 de Outubro de 1988, o meio ambiente foi colocado como tema constitucional, seguindo a tendência das chamadas constituições verdes elaboradas por alguns países nos anos 1970 e 1980. Diversos aspectos são abordados ao longo do texto e segue alguns selecionados (CF, 1988; Rolim; Jatobá; Baracho, 2014):

- A. Proteger o meio ambiente e preservar as florestas, fauna e flora (Art. 23, VI e VII);
- B. Cumprimento da função social da propriedade rural, quando utilizada de forma adequada os recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (Art. 186, II; Art. 5º, XXIII);
- C. Direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de uso comum e essencial à saúde e qualidade de vida (Capítulo VI, Art. 225);
- D. Divisão de competências entre os entes federativos (Arts. 21, XIX, 23, III, VI e VII, e 24, VI, VII e VIII);

hidrelétricas. O Código Florestal por sua vez previa proteger os solos para agricultura. Os órgãos federais que foram criados para cuidar das florestas eram subordinados ao Ministério da Agricultura (Moura, 2016).

- E. Regulamentação da ordem econômica (Art. 170, VI);
- F. Possibilidade de instauração de inquérito civil e ação civil pública em defesa do meio ambiente (Art. 129, III);
- G. Atribuição do sistema único de saúde de colaborar com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho (Art. 200, VIII);

O avanço foi considerar que o meio ambiente é um direito de todos, atribuindo a diversos indivíduos, poderes (executivo, legislativo e judiciário) e entes (federativo, estaduais e públicos) o dever de promover ações e políticas para defender e preservar o meio ambiente para a coletividade presente e futura. A diversidade biológica e genética, o uso econômico e social dos recursos naturais, as formas de defesa e proteção, a criação e demarcação de espaços territoriais e reservas protegidas, os estudos de impacto ambiental e exigências para intervir em projetos que causem danos efetivos, a educação ambiental, todos esses aspectos são contemplados para que fossem utilizados para construir normas mais específicas. Contudo, questiona-se, depois de mais de 30 anos, se houve efetividade nos resultados de suas aplicações (Varella; Leuzinger, 2008).

O termo ou conceito de agricultura familiar, como categoria ou grupo social não é contemplado no texto original da CF 1988, devido ao debate ainda não ser de uso amplo e convencional naquele período. Naquele momento o conceito de pequena propriedade rural ou pequenos produtores eram mais usuais. Mas ele é contemplado com outras expressões e conceitos nesse texto e em vários outros subsequentes que foram embasados na constituição.

O próprio artigo 1º, parágrafo III, define que a República Federativa do Brasil é fundamentada na “dignidade da pessoa humana”, o que nos levanta a questão da função social do Estado prover e garantir direitos e políticas que atendam a qualidade de vida da população. Nesse bojo, estão os agricultores familiares e famílias urbanas que se alimentam do que é produzido por elas.

O artigo 5º, parágrafo XXVI, definia a pequena propriedade rural, como aquela trabalhada pela família que estaria protegida de penhora por dívidas. No capítulo III, sobre Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, a Carta apresenta as competências dos Governos em promover a reforma agrária a partir da desapropriação por interesse social, o que beneficia os trabalhadores rurais sem propriedade, como diaristas, temporários, bóias-frias entre outros casos. Esse é um ponto que contempla décadas de pressão e reivindicações de movimentos rurais e sindicalistas.

Retomando o tema da biodiversidade e sustentabilidade, embora tenha havido outras normas jurídicas apresentadas, gostaríamos de destacar por último, nesse tema, o atual Código Florestal (lei 12.651, 2012). Suas alterações trouxeram um novo cenário jurídico-político sobre questões de preservação e controle de danos ao meio ambiente. Foram vários os questionamentos e críticas, por partidos políticos, Ministério Público Federal e movimentos sociais. Não vamos aqui destrinchar sobre o atual Código, mas destacar alguns pontos que são importantes para nosso estudo. Embora beneficie os interesses dos grandes proprietários rurais, desde a flexibilização das exigências de formas de preservação e fiscalização até a anistia de multas e crimes aplicados pelo agora revogado Código de 1965. Em síntese, essa anistia retirou a obrigação de restaurar 41 milhões de hectares de vegetação nativa, que agora foram consideradas áreas rurais consolidadas.

O atual Código Florestal¹⁵ destacou a importância da agricultura familiar, que não era considerada na primeira versão do antigo. Apenas em 2001, por medida provisória (2.166-67, 24.Ago.2001) incluíram parágrafos, incisos e alíneas, para sua atualização.

¹⁵ O Código Florestal está novamente em discussão a partir da Medida Provisória (MP) 867/2018 que visa alterações no atual código que já tinha sido amplamente discutido e está em fase de implementação.

Este Código Florestal aproveitou parte dessas atualizações e avançou em outros pontos como a definição do conceito de propriedade e produção familiar (definido na Lei 11.326, 24.Jul.2006); este destaque é importante porque demonstra o reconhecimento do agricultor familiar como um grupo social e produtor de alimentos. Esse código trouxe um capítulo sobre agricultura familiar a fim de apresentar as normas sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR), licenciamentos, reservas legais e programas de apoio técnico. Guimarães, Lopes e Pinto (2018) reforçam que embora seja um código controverso, com muitas críticas, ele trouxe um regime jurídico definindo as peculiaridades das áreas ambientais em propriedades rurais familiares.

4.4 Agrotóxicos e transgênicos – controvérsias

Antes de alcançar propriamente a discussão sobre a legislação dos produtos orgânicos e agricultura de base familiar, temos que lembrar duas leis que são importantes como contraponto para pensarmos o lugar da agroecologia no cenário atual. Os produtos comercializados nas feiras de orgânicos são o oposto dos agrotóxicos e alimentos transgênicos. Os consumidores geralmente procuram produtos livres dessas características e os produtores buscam trabalhar num modelo que contribua com diversidade biológica e saúde dos alimentos. E também a melhoria da sua própria saúde, pois nem consome e nem trabalha com algo que lhe seja nocivo.

No quadro 1 são apresentados as principais leis sobre agrotóxicos e transgênicos. Listamos por ordem cronológica para compreender a evolução e mudanças ocorridas nessa área.

Quadro 1 - Principais leis e decretos para regulação dos agrotóxicos e transgênicos

Leis e Decretos	
<i>Lei dos Agrotóxicos</i> Lei 7.802, 11.Jul.1989 (Regulamentada pelo Decreto 4.074, 04.Jan. 2002)	<i>Lei de Biossegurança</i> (Lei 11.105, 24.Mar.2005)

Fonte: Elaboração própria.

A primeira é a chamada Lei dos Agrotóxicos, que é de 1989, mas só foi regulamentada mais de uma década depois, e ainda assim, atualmente está em debate um projeto de lei (6.922/2002 ou 3.200/2015), que substituiria esta, denominada de PL do Veneno. A relevância de apresentarmos essa primeira lei é porque sua regulamentação foi fundamental para criar limites e critérios para a aplicação de agrotóxicos. Ela abrange pontos sobre meio ambiente, saúde pública, desenvolvimento econômico e processo de registro de controle para seu uso na agricultura.

O debate sobre o conceito e uso de produtos com determinada toxicidade é importante para nosso estudo, porque toda discussão sobre as regulamentações de orgânicos e agroecologia se contrapõe a sua disseminação, em qualquer medida e tempo. Na Lei 7.802/1989 a definição do termo é bastante abrangente, pois caracteriza os elementos físicos, químicos ou biológicos como agentes para aplicar na produção, armazenagem e beneficiamento dos produtos agrícolas. Este conceito considera que esse tipo de agente pode alterar a composição da flora e fauna para “preservar” os seres humanos da ação nociva do ambiente. Mas ele desconsidera a exposição prejudicial da parte de quem aplica ou de quem consome os produtos. A depender da dosagem, tais produtos podem gerar danos à saúde

humana, havendo muitos caso subnotificados porque o registro médico pode identificar como doenças com outras origens¹⁶.

No entanto, ainda que essa legislação tenha seus aspectos positivos quanto ao controle, diversos projetos de lei ou emendas foram apresentados visando alterar seu conteúdo e proposições. Entre essas alterações, destacada por Almeida et al. (2017), está o PL do Veneno, ou 3.200/2015¹⁸, que visa alterar conceitos e definições usuais. Uma delas é a do próprio termo agrotóxico, que seria substituído por outros dois termos “produto defensivo fitossanitário” e “produto de controle ambiental”, com suas definições sendo um desdobramento da lei anterior. Mas o fato principal é a exclusão dessa expressão “agrotóxico”, que os próprios atores das elites rurais e bancada legislativa ruralista evitam atualmente substituir por “agroquímicos”. Uma forma de evitar a carga negativa que a expressão “tóxico” gerou; assim como tentam retirar a palavra “transgênicos” (PLC 34/2015) e o símbolo obrigado por lei (Lei de Biossegurança 11.105, 24.Mar.2005) a constar nas embalagens que levam esses ingredientes.

Ainda que não tenha sido aprovada, os Governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) aprovaram centenas de novos agrotóxicos (39 em 2016, 95 em 2017; 11 em 2018; 152 em 2019), entre 2010 e 2015 foram 174¹⁷, menos do que o dobro da soma dos últimos dois governos. Muitos desses produtos são derivados do polêmico glifosato, que tem gerado milhares de processo, com algumas vitórias, por ser considerado a causa de muitos cânceres de pessoas.

Os transgênicos ou Organismos Geneticamente Modificados (OGMs) são um outro ponto controverso na agricultura moderna pois muitos setores do agronegócio defendem seu uso e consideram que não haveria riscos à saúde; pois as recombinações feitas seriam para melhorar a resistência da espécie a certas condições edafoclimáticas ou tipos de pragas, além de um aumento da produtividade e nível nutricional.

Contudo, muitos desses discursos mascaram ou ignoram que pode haver vários riscos das OGMs a saúde humana e a biodiversidade. Costa et al. (2011) apresentam uma análise sobre os tipos de riscos, classificados em “alimentares, ecológicos e agrotecnológicos” (p. 329). Em síntese, demonstram que alterações para suprimir um problema podem gerar de outros, além de que geram um processo de efeitos adversos nas sementes originárias (crioulas) e na diversidade da fauna e flora. À medida que os campos de soja avançam sobre o Cerrado, ele “limpa” as plantas nativas e afasta os animais que ali viviam, alterando todo o ecossistema. Concentram a plantação numa única espécie, que é modificada por pesticidas, defensivos e fertilizantes químicos, que podem também alterar a terra e o clima da região.

Muitos consumidores desconhecem (ou nunca consumiram) outra variedade de determinadas espécies de alimentos, como milho ou soja, que são OGMs amplamente usadas na agricultura brasileira, em quase toda cadeia alimentar, de um óleo a um cuscuz. Uma questão que precisamos considerar é que muitos agricultores familiares são submetidos a imposição de adquirir esses tipos de sementes, por compra ou doação da CONAB, sem ter acesso a outras alternativas.

Os agricultores agroecológicos buscam não usar esse tipo de semente. Mas muitos tem dificuldade para encontrar alternativas para alguns tipos de alimentos que produzem, de

¹⁶ Ver World Health Organization. Exposure to high - ly hazardous pesticides: a major public health concern. Geneva: World Health Organization; 2010. / Sistema de Agrotóxicos Fitossanitários (Agrofit) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Entre os anos de 2007 e 2015, foram notificados 84.206 casos de intoxicação por agrotóxicos no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), sendo que em 2014 foi identificada a maior incidência de casos, de 6,26 por 100 mil habitantes (<http://portalsinan.saude.gov.br/>).

¹⁷ Ver mais em Greenpeace (2019). Liberação de agrotóxicos nos primeiros 100 dias de Governo Bolsonaro Disponível em: <https://www.greenpeace.org.br/hubfs/agrotoxicos-bolsonaro-100dias.pdf>

adquirir outro tipo de espécie sem ser OGM. Embora atualmente seja muito difundida a prática de sementes crioulas, bancos de sementes e trocas, os agricultores das feiras que pesquisamos, trocam entre si mudas e espécies, e buscam evitar as OGMs. Mas não é garantido, pois nos períodos de dificuldade para alimentar os animais, acabam por se submeter ao seu uso.

Na esfera nacional existem ações como o Programa Nacional para Redução do Uso de Agrotóxicos (Pronara), derivado de uma demanda do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Aliada a essas políticas e existe a Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos¹⁸, uma ação nacional articulada por movimentos e redes sociais nas áreas de agroecologia, trabalhadores rurais, fóruns, movimentos de mulheres, pastorais, entre outros, que buscam alertar sobre os riscos à saúde humana e natureza, para a população.

4.5 A ascensão da agricultura familiar e dos alimentos orgânicos

Apresentamos até aqui o histórico de uma parte significativa desse conjunto de marcos legais que avançam e retrocedem sobre questões do desenvolvimento agrícola e agrário brasileiro, ao longo de mais de um século. A elaboração dessas normatizações tiveram profundas implicações na figuração da pequena propriedade rural e agricultura de base familiar como delineamos ao longo desta seção.

Nos anos 1990, os movimentos sociais, que algum tempo antes atuavam na promoção de projetos de agricultura alternativa e sustentabilidade ambiental, e aproveitando a restauração da democracia pós-Ditadura Militar e os direitos de justiça social que estavam na CF 1988, articularam a criação de políticas direcionadas para a agricultura familiar. Por décadas, esta foi bastante desconsiderada dos arcabouços legais criados, assim como de políticas federais e estaduais que davam tratamento diferenciado para as médias e grandes propriedades, inclusive de assistência técnica, seguindo os modelos dos pacotes de modernização.

As primeiras ações foram principalmente de financiamento¹⁹, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (1995). Depois desse, vários outros projetos e iniciativas de crédito, assistência e formação foram criados, sendo reconhecidos como fundamentais para estimular a produção de alimentos da agricultura familiar. As duas iniciativas ainda existem e contribuíram para o desenvolvimento local rural.

No final do Século XX o Ministério da Agricultura publicou a primeira norma regulamentando (IN 007, 17.Mai.1999) e criando diretrizes para a produção orgânica, tanto do cultivo quanto da industrialização. Essa norma se tornou um passo importante por tratar de aspectos referentes à saúde ambiental e humana, e alimentos com transgênicos. Essa regulação atendia apenas os casos de empreendimentos formais, desconsiderando muitos agricultores e produtores que naquele momento comercializavam em feiras ou outros mercados de maneira informal.

Outras medidas atualizaram esta instrução e atenderam os desafios e demandas dessa área. A maioria foram criadas por agências e órgãos como IBAMA, MMA, ANVISA, SDA e SDC, geralmente com base nas leis e decretos elaborados para orientar o segmento de produtos orgânicos produzidos, processados, comercializados por empresas e agricultores familiares.

No Quadro 2 vamos apresentar algumas das medidas legais criadas para definir, orientar e instrumentalizar as instituições públicas e privadas naquilo que lhes compete, como monitoramento/fiscalização, políticas públicas, formação, assistência técnica, produção, beneficiamento e comercialização.

¹⁸ Ver mais em: <https://contraosagrototoxicos.org/>.

¹⁹ Também podemos considerar as pesquisas produção orgânica da Embrapa Agrobiologia, que são realizadas desde 1992 (EMBRAPA, 2019)

Quadro 2 – Evolução e comparação dos marcos legais sobre produção orgânica e agroecológica

Políticas e planos	Descrição
<i>Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)</i> (Decreto 4.739, 13.07.2003)	<i>Lei da Agricultura Familiar</i> ou Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. (Lei 11.326, 24.Jul.2006, regulamentada Decreto 9.064, 31.Mai.2017)
<i>Lei da Agricultura Orgânica</i> <u>Lei 10.831, 23.Dez.2003</u> (Regulamentada pelo Decreto 6.323 de 27.Dez.2007)	<i>Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO</i> (Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012)
<i>Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pronater</i> (Lei 12.188, 11.01.2010)	<i>Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo</i>

Fonte: Elaboração própria.

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) de 2003 foi um marco importante para reconhecer a agricultura familiar de base ecológica no Brasil, bem como promover políticas públicas que atendam as especificidades desse tipo de agricultor; políticas anteriores, como as de financiamento, eram bem abrangentes, independentemente de se trabalhar com sistemas agroecológicos ou não. Ainda assim, todas tocavam na importância de fortalecer as famílias e a pequena propriedade rural na promoção da segurança alimentar e nutricional.

Na Pnater, as Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers), ou agências e institutos equivalentes, também tiveram um ganho importante, dispondo de arcabouço jurídico-político para direcionar sua atuação junto aos agricultores familiares, instrumento que não havia antes. Os médios e grandes proprietários geralmente possuem mais condições para contratar assistência técnica, os pequenos não.

Caporal (1991) relatou que antes, o processo educativo das Ematers era de indução (transferência de técnicas e tecnologias), influenciado pelas diretrizes da modernização agrícola. Depois esse modelo de atuação foi sendo questionado e substituído por outro, dialógico e participativo, considerando o agricultor como protagonista do desenvolvimento rural local. Essa mudança ocorreu gradualmente nas Ematers influenciando nas políticas agrícolas estaduais por iniciativa de técnicos ou até mesmo na redefinição das agendas. A Pnater surge de um amplo debate e experiências que surgiram por todo o Brasil, logo essa política é uma convergência dessa jornada.

Essa nova Política de Ater foi construída conjuntamente pelas instituições públicas e organizações sociais, mudando os objetivos e práticas que extensionistas rurais deveriam realizar junto aos agricultores familiares. Essa política buscava romper com a prática de extensão rural difusionista e indutora, para gerar um tipo de formação alinhado às especificidades e necessidades dos agricultores. Entre os avanços destacados no texto está a importância que essa assistência e formação devem focar em abordagens plurais e interdisciplinares, com base nos princípios da agroecologia. O processo foi complicado pois a proposta rompia com décadas de um modelo instituído como moderno, e que tanto técnicos quanto agricultores estavam acostumados (CAPORAL, 2006).

Em 2010, a Pnater tornou-se lei e para fomentar sua implementação como política pública foi criado o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater). Esse programa, teve sua formulação e supervisão pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), orientando as ações dos

Governos Federal e Estaduais. Visava atender tanto agricultores familiares, quanto assentados da reforma agrária, povos indígenas, remanescentes de quilombos e as demais categorias sociais, como gênero e geração.

Nos primeiros anos do Governo Lula, a agricultura orgânica e agricultura familiar foi regulamentada no País, respectivamente pelas Leis 10.831/2003 e 11.326/2006. Ambas organizam desde os procedimentos para produção, comercialização, certificação e fiscalização dos produtos *in natura* e beneficiados, bem como o reconhecimento dessa categoria como um empreendimento familiar rural.

A lei da agricultura orgânica estabeleceu que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) criasse selo único oficial para produtos orgânicos, mas que beneficiava agricultores familiares ou qualquer outra empresa interessada nesse nicho de mercado. Esse selo, como outras regulamentações sobre comercialização, buscou fortalecer a identidade dos produtos no comércio internacional, adequando aos padrões de qualidade; como também regula e credencia os organismos de avaliação, evitando a pulverização de certificadoras pelo País, que muitas vezes não atendem a todas as exigências de países importadores como os da Europa. No caso da lei da agricultura familiar ela instituiu que o antigo MDA, criasse um registro dos agricultores familiares no chamado Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF).

Para atender as especificidades da agroecologia e agricultura orgânica foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) (Decreto 7.794, 20.Ago.2012). A proposta central dessa política pode ser dividida em três bases: a) organizar as várias ações e políticas públicas existentes nessa área, fazendo com que dialogassem, b) orientar e direcionar essas várias ações, no nível nacional, estadual e local; c) reconhecer a agroecologia e produção orgânica como agenda oficial do Governo. Como as outras legislações e políticas, toda sua construção é parte de intenso e longo processo de diálogo com os vários atores sociais.

Para fomentar e alinhar essas discussões e ações essa política foi instrumentalizada pelo Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), que também, no mesmo Decreto citado acima, criou a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), representada nos Estados pelas Comissões de Produção Orgânica (CPOrg). Também criou a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (Ciapo), que reúne instituições participativas da sociedade civil junto com o governo. Entende-se que por intermédio dos Ministérios e Instituições Públicas, o Governo Federal opera diversas políticas de fomento à agricultura familiar. Essas ações partem dos pressupostos legais estabelecidos pela Pnater/Pronater e Lei da Agricultura Orgânica. Com esses parâmetros, o Planapo atua definindo os objetivos, metas, estratégias e atividades para orientar as políticas públicas dos gestores das entidades federais, e estaduais, bem como subsidiar a sociedade civil (Sambuichi et al., 2017).

Nos quadros 3 e 4 são levantados os principais programas executados que beneficiam os agricultores familiares de base agroecológica. Estas políticas buscavam atender inicialmente as reivindicações das organizações de agricultores familiares, pois eles não se sentiam devidamente contemplados pela Política Agrícola (Lei 8.171/1991) da liberação dos mercados.

Mencionamos anteriormente que uma das primeiras políticas direcionadas aos interesses dos agricultores familiares surgiram nos anos 1990, sendo os programas de financiamento um dos principais gargalos para a produção familiar. No quadro 8 estão dois dos principais. Mas não podemos deixar de considerar a fundamental transformação gerada pelos vários projetos estaduais, municipais, das ONGs, Cooperativas de Crédito, Bancos Comunitários, Fundos Rotativos Solidários, entre outros que difundiram a prática do

microfinanciamento solidário para aqueles que passaram décadas fora do sistema de financiamento bancário.

Quadro 3 – Programas e ações de microfinanciamento para a Agricultura de Base Ecológica e Orgânica e Agricultura Familiar

Políticas públicas	
<i>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) / Banco do Brasil</i> (Decreto 1.946, 28.06.1996)	<i>Agroamigo/Banco do Nordeste do Brasil</i>

Fonte: elaboração do autor.

O Pronaf atende todos os produtores familiares que explorem uma propriedade na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário e cujos rendimentos gerados sejam oriundos de mão-de-obra de maioria familiar. Os pescadores artesanais, pequenos extrativistas e outros tipos de empreendedores agrícolas de composição familiar são contemplados por algumas das linhas de financiamento. Este programa não promove apenas uma política de microfinanciamento. Ele possibilita também o acompanhamento e assessoria, que pode ser feito pela própria instituição (Banco do Brasil, Banco do Nordeste) ou por outras entidades (como associações, cooperativas e organizações da sociedade civil). Desde sua criação diversificou as linhas de financiamento para atender e fomentar os diferentes perfis de agricultores familiares, desde aspectos de gênero e geração, até especificidades territoriais.

O outro programa foi criado institucionalmente pelo Banco do Nordeste em 2005, visto os resultados positivos do CredAmigo (1998), que atende mais empreendimentos urbanos. O Agroamigo é outra linha de financiamento, que se destina aos agricultores familiares no Nordeste, enquadrados nos perfis do Pronaf. Sua operacionalização é realizada em conjunto com o Instituto Nordeste de Cidadania (INEC) e Secretaria de Agricultura Familiar do Governo Federal. As diretrizes e bases para atuação seguem atualmente a Lei 13.636, 20.Mar.2018, que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado (PNMPO).

Quadro 4 – Programas e ações de mercados institucionais para a Agricultura de Base Ecológica e Orgânica e Agricultura Familiar

Políticas públicas	Descrição
<i>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</i> (Instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772, ambos de julho de 2003)	<i>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</i> (Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009)

Fonte: Elaboração do autor.

Além desses programas de financiamento existem no Governo Federal ações para compra de produtos da agricultura familiar, criando um mercado institucional, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ambos têm por objetivo garantir a segurança alimentar e nutricional de pessoas em situação de vulnerabilidade social e estudantes da rede pública de ensino, além de prover uma segurança de renda aos agricultores familiares.

Essas iniciativas estimulam os agricultores a se organizarem em cooperativas e associações como meio de acessar esse mercado. Atualmente um agricultor pode vender por ano o mínimo de R\$ 6.500,00 em produtos numa das modalidades do PAA. No caso do PNAE, esses valores podem variar de R\$ 8.000,00 a R\$ 20.000,00. Ou seja, se considerarmos

o mínimo desses valores o agricultor poderia adquirir mais de 500 reais mensais. A própria associação é a intermediária para entregar os produtos ao órgão gestor no município. O que caracteriza nesse processo uma cadeia curta de comercialização, pois as negociações e logística ocorrem a nível local, passando por poucas etapas.

A experiência do PAA levou a criação do PNAE alguns anos depois. Contudo, a ideia de compra direta já existe há mais de 60 anos, quando era chamado de Campanha Nacional de Merenda Escolar²⁰, tendo vários formatos e modificações nesse tempo. Além disso, as escolas já tinham a experiência de receber recursos do FNDE direto na escola, sendo elas gestoras da compra de merenda e materiais para manutenção escolar. Logo, o PNAE é uma adaptação que vincula a estratégia de segurança alimentar e nutricional junto ao fortalecimento da produção e renda dos agricultores familiares.

Os programas têm exigências que podem beneficiar a agricultura familiar, como o caso de alimentos adquiridos seja de origem agroecológica e orgânica, e o mínimo de 30% de mulheres agricultoras. Mas também existem gargalos que podem dificultar o acesso e, assim, beneficiar mais agricultores. Por exemplo, considerando as associações dos entrevistados, observamos que apenas a Agroflor tinha agricultores comercializando para vender para o PNAE.

A burocracia e exigências são um limite para muitas associações que ainda estão se estruturando ou são pequenas para atender a demanda solicitada de produtos. Uma vez que o projeto tenha sido aprovado, o PNAE tem uma necessidade de 10 meses e o PAA de 12 meses. Ou seja, o agricultor tem uma demanda constante durante o ano todo para atender.

Existem outros programas importantes para o desenvolvimento sustentável ou agroecológico que são baseados nas lei da agricultura familiar, lei da agricultura orgânica, Planapo, entre outras normas. Esses programas e projetos foram criados visando aplicar as diretrizes estabelecidas, e desse modo, foram autorizados a desenvolver ações que visem melhorar as condições das famílias de agricultoras e de consumidores.

O Governo Federal teve muitos programas e projetos com temas sobre agroecologia e produção orgânica que financiaram ou foram executados diretamente nos estados e municípios de todo o Brasil. Estes programas foram executados por meio de vários ministérios e órgãos realizados principalmente nos Governos Lula e Dilma, como: a Secretaria Nacional de Economia Solidária/Ministério do Trabalho, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Educação²¹, Ministério da Ciência e Tecnologia²², Ministério do Turismo²³, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior²⁴, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Integração Regional²⁵, Fundação Banco do Brasil²⁶, Sebrae, entre outros.

Para estabelecer os mecanismos de apoio e fortalecimento da agricultura e pecuária familiar de base ecológica, a Secretaria de Agricultura Familiar do MDA lançou em 2005, no Governo Lula, o Programa Nacional de Apoio à Agricultura de Base Ecológica nas Unidades Familiares de Produção, que visou estimular experiências exitosas e iniciativas ecologicamente sustentáveis. Foi um programa que seguiu as diretrizes da Lei 10.831/2003 e fomentou muitos projetos de organizações sociais junto aos agricultores.

²⁰ Por meio do Decreto n. 37.106/1955.

²¹ Editais de projetos de extensão, bolsas, financiamento de eventos, aprovação de cursos de graduação e pós-graduação alinhados à proposta.

²² Financiamento de pesquisas, bolsas e formação de núcleos.

²³ Turismo de Base Comunitária/Turismo Rural.

²⁴ Exportações de produtos orgânicos com selo/certificação.

²⁵ Apoio aos projetos de cisternas de placas.

²⁶ Tecnologia Social PAIS (Produção Agroecológica Integrada e Sustentável) e financiamento de editais de projetos nos ministérios e órgãos governamentais.

Em 2014, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, dentro das iniciativas do Planapo, publicou um edital chamado Programa Ecoforte Redes, que financiou projetos de redes de agroecologia, produção orgânica e manejo sustentável e de produtos da biodiversidade. Um dos projetos contemplados foi a Rede Espaço Agroecológico de Pernambuco, que reúne o Centro Sabiá e associações que fazem parte da rede e feiras realizadas. A Fundação Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social apoiaram o programa, que contou com o envolvimento do MAPA, MMA, MDS, MTE, Conab e Embrapa.

Como apontou-se antes, o foco foi apresentar e discutir brevemente, as iniciativas que foram mencionadas e/ou destacadas nas entrevistas com agricultores e instituições. Existem dezenas de ações que foram realizadas a nível federal, estadual e municipal quando realizamos o levantamento por meio de ferramentas como as bases de informações nos sites dos ministérios, secretarias, órgãos, além de portais de dados abertos (transparência).

Considerações finais

O artigo abordou a importância do marco legal e das políticas de agricultura familiar e base agroecológica na expansão da produção e comercialização em feiras e mercados agroecológicos no Brasil. O estudo ofereceu uma análise teórico-histórica detalhada sobre a evolução das feiras de agricultura de base familiar no Brasil, contextualizando a importância dos alimentos saudáveis e ecológicos no cenário econômico e social atual.

Teve um enfoque nas Políticas Públicas, no qual explorou o papel do marco legal e das políticas públicas no desenvolvimento da agricultura familiar e agroecológica, analisando normas, leis e princípios fundamentais para compreender as ações relacionadas a produtos orgânicos, agroecologia e sustentabilidade no Brasil.

Além de destacar a relevância do desenvolvimento sustentável das feiras agroecológicas como espaços de promoção da produção sustentável e da relação de confiança entre agricultores e consumidores, o artigo contribui para a discussão sobre práticas agrícolas saudáveis, ambientalmente responsáveis e socialmente justas.

Essas contribuições possibilitaram insights para a compreensão da evolução das feiras agroecológicas no Brasil, ressaltando a importância do marco legal, das políticas públicas e das práticas sustentáveis para o desenvolvimento da agricultura familiar e base agroecológica no país.

Logo, destaca-se a importância de outros estudos que poderiam complementar ou abrir novos rumos nesse campo, como compreender o impacto ou efeitos das feiras agroecológicas na economia local ou na percepção social ou mudanças políticas (e culturais) nos espaços que estas estão alocadas. Também compreender mais como os consumidores percebem atualmente os alimentos agroecológicos, como essa relação poderia possibilitar uma visão sobre as políticas de segurança alimentar e nutricional. Desta ainda poderia haver um estudo para pensar estratégias de comercialização sustentável, e como esse marco legal e políticas poderiam evoluir/se adaptar às dinâmicas dos consumidores em diferentes espaços. Ainda em tempo, realizar estudos sobre a efetividade de algumas dessas políticas e/ou marcos legais nas mudanças da produção agrícola familiar e consumo de alimentos saudáveis. Por fim, realizar estudos comparativos internacionais sobre os marcos legais existentes em cada país ou até mesmo boas práticas, modelos de comercialização e perspectivas de consumo de produtos da agricultura familiar de base agroecológica.

Referências

Accarini, José Honório. **Economia rural e desenvolvimento**: reflexões sobre o caso brasileiro. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

Acosta, Alberto. **O Bem Viver** – Uma Oportunidade para Imaginar Outros Mundos Tradução de Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária. Elefante, 2016, 264p. Disponível em: <https://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2017/06/Bemviver.pdf>. Acesso: em 08 Set. 2018.

Câmara, João Batista Drummond. **Governança ambiental no Brasil**: ecos do passado. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 21, n. 46, p. 125-146, June 2013. Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 Set. 2019

Caminha, Pedro Vilela. **A agricultura no período nacional desenvolvimentista brasileiro**: O Plano de Metas, a modernização agrícola e seus impactos sobre a reforma agrária. 2016. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e da Tecnologia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Caporal, Francisco Roberto. **A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público**. Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) (Mestre em Extensão Rural). Santa Maria, 1991. pp. 28-100. Disponível em: http://www.emater.tcche.br/site/arquivos_pdf/teses/Dis_Francisco_Caporal.pdf. Acesso em: 05.Mar. 2019.

Caporal, Francisco Roberto. **Política Nacional de Ater**: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. In: TAVARES, Jorge Roberto; RAMOS, Ladjane. Assistência técnica e extensão rural: construindo o conhecimento agroecológico. Manaus: IDAM, 2006.

Fusco, Wilson; Ojima, Ricardo. **Migrações e nordestinos pelo Brasil**: uma breve contextualização. In: Ojima, Ricardo; Fusco, Wilson (Org.). Migrações Nordestinas no Século 21 - Um Panorama Recente. São Paulo: Editora Edgard Blücher, 2015, v. 1, p. 11-26.

Guimarães, Virginia Totti; Lopes, J. C. P.; Pinto, P. M. B. **Código Florestal Brasileiro**, agricultura familiar e assentamentos rurais. Dom Helder Revista de Direito, v. 1, p. 106-125, 2018. Disponível: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/dhrevistadedireito/article/view/1430>. Acesso em: 07 Abr. 2024.

Medaets, Jean Pierre; Fonseca, Maria Fernanda de A. C. **Produção orgânica: regulamentação nacional e internacional**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário: NEAD, 2005. Disponível em: <http://aao.org.br/aao/pdfs/publicacoes/producao-organica-regulamentacao-nacional-internacional-nead.pdf>. Acesso em: 20 Out. 2016.

Moura, Adriana Magalhães de Moura. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: Moura, A.M.M.. (Org.) **Governança Ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. – Brasília : Ipea, 2016. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental.pdf. Acesso em: 18 Mai. 2019.

Novaes, Washington. Eco-92: avanços e interrogações. Estudos Avançados, v. 6, n. 15, 1992. Pp. 72-93. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v6n15/v6n15a05.pdf>. Acesso em: 15 Abr. 2019.

Rolim, Francisco Petrônio de Oliveira; Jatobá, Augusto César Maurício de Oliveira; Baracho, Hertha Urquiza. **Sustentabilidade à luz da Constituição de 1988**: uma análise contemporânea. Revista CEJ, Brasília, DF, ano 28, n. 64, p. 53- 60, set. /dez. 2014.

Sambuichi, R. H. R. et al. **Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Texto para Discussão (IPEA), v. 2305, p. 1-56, 2017.

Schmitz, Arno Paulo; Bittencourt, Maurício Vaz Lobo.. **O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico**: Roberto Campos versus Celso Furtado, Economia e Sociedade / Vol. 23, N. 3 (52), p. 539-824, dez. 2014

Silva, Marcio Antônio Both da. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 35, n. 70, p. 87-107, Dec. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472015v35n70014>. Acesso em: 10 Maio 2019.

Shiva, Vandana. **Monoculturas da mente**: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. São Paulo: Gaia, 2003.

UNEP. **Environmental rule of law**: First Global report. United Nations Environment Programme, Nairóbi. 2019. Disponível: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27279/Environmental_rule_of_law.pdf. Acesso em: 18 Mai. 2019.

Varella, Marcelo Dias; Leuzinger, Márcia Dieguez. **O meio ambiente na Constituição de 1988** – Sobrevôo por alguns temas vinte anos depois. Revista de Informação Legislativa. Brasília, a. 45, n. 179 jul./set. 2008. Pp. 397-402. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176554/000843895.pdf?sequence=3>. Acesso em: 17 Mai. 2019.