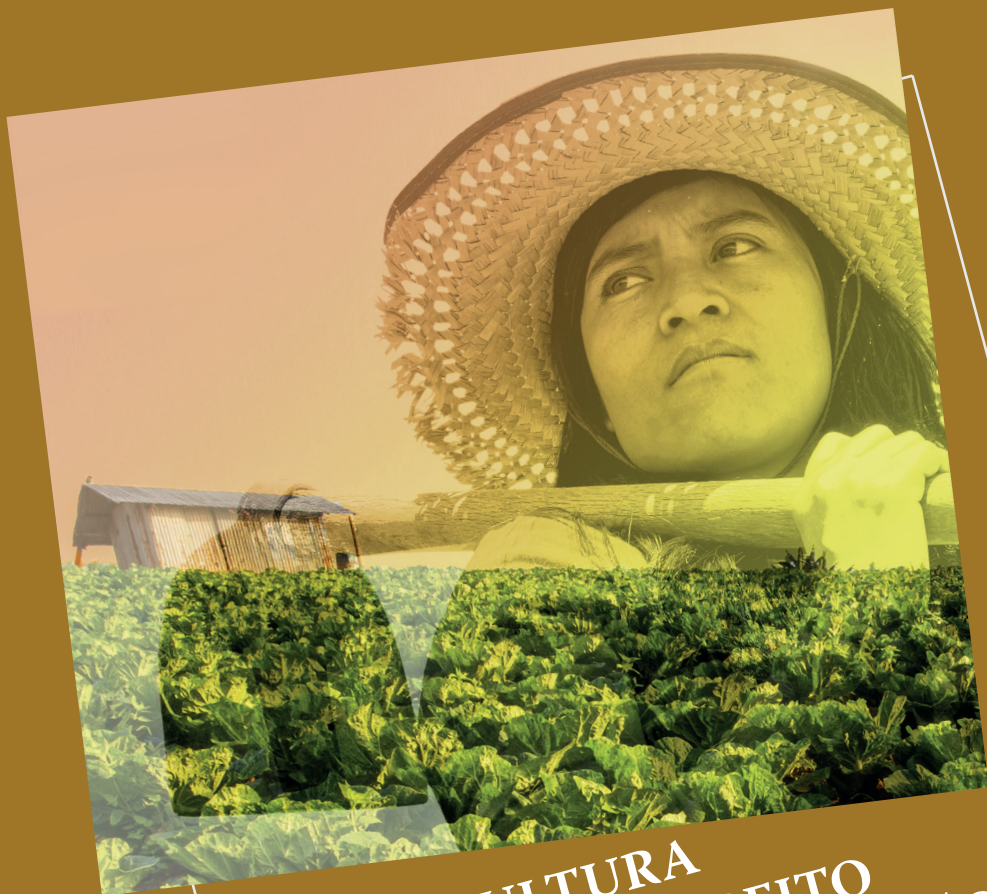




Comissão de Direitos Humanos e Minorias



A AGRICULTURA FAMILIAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

Conquistas e desafios



Câmara dos
Deputados

Brasília | 2015



**A AGRICULTURA
FAMILIAR E O DIREITO
HUMANO À ALIMENTAÇÃO**

Conquistas e desafios

Mesa da Câmara dos Deputados
55ª Legislatura – 2015-2019
1ª Sessão Legislativa

Presidente

Eduardo Cunha

1º Vice-Presidente

Waldir Maranhão

2º Vice-Presidente

Giacobo

1º Secretário

Beto Mansur

2º Secretário

Felipe Bornier

3ª Secretária

Mara Gabrilli

4º Secretário

Alex Canziani

Suplentes de Secretário

1º Suplente

Mandetta

2º Suplente

Gilberto Nascimento

3ª Suplente

Luiza Erundina

4º Suplente

Ricardo Izar

Diretor-Geral

Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida

Secretário-Geral da Mesa

Mozart Vianna de Paiva



Câmara dos Deputados
Comissão de Direitos Humanos e Minorias

A Agricultura Familiar e o Direito Humano à Alimentação

Conquistas e desafios

Organizadores

Márcio Marques de Araújo
Juarez Alves Martins
Marina Basso Lacerda
Eduardo Tramarim

Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília – 2015

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA

Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA

Diretora: Heloísa Helena S. C. Antunes

DEPARTAMENTO DE COMISSÕES

Diretor: Sílvio Avelino da Silva

Projeto gráfico: Paula Scherre

Capa e diagramação: Diego Moscardini

Imagem da capa: Secom

O conteúdo e a revisão do texto desta publicação são de responsabilidade da Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Anexo II – Praça dos Três Poderes

Brasília (DF) – CEP 70160-900

Telefone: (61) 3216-5809; fax: (61) 3216-5810

editora@camara.leg.br

SÉRIE

Comissões em Ação

n. 43

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

A agricultura familiar e o direito humano à alimentação [recurso eletrônico] : conquistas e desafios / Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias ; organizadores Márcio Marques de Araújo ... [et al.]. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.
166 p. – (Série comissões em ação ; n. 43)

ISBN 978-85-402-0307-5

1. Segurança alimentar. 2. Agricultura familiar. 3. Direitos humanos. I. Araújo, Márcio Marques de. II. Série.

CDU 351.778.2

ISBN 978-85-402-0306-8 (papel)

ISBN 978-85-402-0307-5 (PDF)

Sumário

Membros da Comissão de Direitos Humanos e Minorias	7
Equipe Técnica da Comissão de Direitos Humanos e Minorias	10
Apresentação	11
Carta Aberta do Seminário “Direito Humano à Alimentação Adequada e a Agricultura Familiar”	13
Discurso proferido pelo Papa Francisco, na visita que fez à sede da FAO, em Roma, por ocasião da Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição	19
Documento Final de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2)	23
Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición Declaración de Roma sobre la Nutrición	36
A inclusão do Direito Humano à Alimentação na Constituição Federal: uma conquista de muitos para milhões!	47
O reconhecimento da agricultura familiar: avanços e desafios no campo a partir da Lei 11.326/2006	53
Elementos estruturais do atual sistema agroalimentar e seus efeitos sobre a inflação de alimentos, Agricultura Familiar e a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada	59
Cooperativismo da agricultura familiar: avanços e desafios	72
Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a Agricultura Familiar	77

Soberania Alimentar e as Mulheres	83
A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	88
Lei da Alimentação Escolar: uma importante conquista da sociedade	99
A Pedagogia da Alternância: Educação Desafiadora desenvolvida pelas Casas Familiares Rurais – Avanços e Desafios	108
PAA – Entre Dilemas e Desafios	117
Os impactos dos agrotóxicos no contexto do agronegócio	129
Agricultura familiar, agronegócio e transgênicos	137
Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária	145
O Seguro de Renda na Agricultura Familiar	153
Mais proteção para quem produz alimentos	162

MEMBROS DA

Comissão de Direitos Humanos e Minorias

Mesa da Comissão		
Presidente	Assis do Couto	PT/PR
Vice-Presidentes	Nilmário Miranda	PT/MG
	Janete Capiberibe	PSB/AP
	Antônia Lúcia	PSC/AC

TITULARES	SUPLENTES
PT	
Assis do Couto – PT/PR	Janete Rocha Pietá – PT/SP
Erika Kokay – PT/DF – vaga do PSDB	João Paulo Lima – PT/PE
Nilmário Miranda – PT/MG	Luiz Couto – PT/PB
Padre Ton – PT/RO	Valmir Assunção – PT/BA – vaga do PTC
Renato Simões – PT/SP – vaga do DEM	
PMDB	
(Deputado do PV ocupa a vaga)	Professor Setimo – PMDB/MA
(Deputado do PSC ocupa a vaga)	(Deputado do PCdoB ocupa a vaga)
PSDB	
(Deputado do PT ocupa a vaga)	(Deputado do PDT ocupa a vaga)
(Deputado do PSB ocupa a vaga)	(Deputado do PPS ocupa a vaga)
PSD	
(Deputado do PDT ocupa a vaga)	Walter Tosta – PSD/MG

PP	
Jair Bolsonaro – PP/RJ	(Deputado do PROS ocupa a vaga)
PR	
Anderson Ferreira – PR/PE	(Deputado do PSB ocupa a vaga)
PSB	
Janete Capiberibe – PSB/AP	Luiza Erundina – PSB/SP
Keiko Ota – PSB/SP – vaga do PSDB	Pastor Eurico – PSB/PE – vaga do PR
DEM	
(Deputado do PT ocupa a vaga)	1 vaga(s)
SD	
Domingos Dutra – SD/MA	(Deputado do PSC ocupa a vaga)
PTB	
(Deputado do PMN ocupa a vaga)	(Deputado do PSC ocupa a vaga)
Bloco PV, PPS	
Henrique Afonso – PV/AC – vaga do PMDB	Arnaldo Jordy – PPS/PA – vaga do PSDB
(Deputado do PSOL ocupa a vaga)	Roberto de Lucena – PV/SP
PROS	
Liliam Sá – PROS/RJ	Ronaldo Fonseca – PROS/DF
	Vicente Arruda – PROS/CE – vaga do PP
PSC	
Antônia Lúcia – PSC/AC – vaga do PMDB	Filipe Pereira – PSC/RJ
1 vaga(s)	Pastor Marco Feliciano – PSC/SP – vaga do PTB
	Takayama – PSC/PR – vaga do SD
PTC	
(Deputado do PRB ocupa a vaga)	(Deputado do PT ocupa a vaga)
PDT	
Enio Bacci – PDT/RS – vaga do PSD	Marcos Rogério – PDT/RO – vaga do PSDB
PCdoB	
	Manuela D'ávila – PCdoB/RS – vaga do PMDB

PRB

Otoniel Lima – PRB/SP – vaga do
PTC

PSOL

Jean Wyllys – PSOL/RJ – vaga do
Bloco PV, PPS

PMN

Dr. Carlos Alberto – PMN/RJ –
vaga do PTB

(*) Deputado não está no exercício do mandato
Atualizado em 19/12/2014

EQUIPE TÉCNICA DA
**Comissão de Direitos
Humanos e Minorias**

Andréia de Andrade Taborda
Breno Santos Borba
Carlos Magno Zuqui
Clemilda Souza Neto Pimentel Ferreira
Clotildes de Jesus Vasco
Eduardo Tramarim
Fernando Luis Brito da Silva
Juarez Alves Martins
Letícia Gobbi
Marcio Marques de Araujo
Maria da Consolação Soares
Marina Basso Lacerda
Patrícia Soransso
Rafael Henrique Barzotto
Simone Machado de Mendonça
Tatiana Tannús Grama
Vanderlucia Bezerra da Silva

Apresentação

A CÂMARA DOS DEPUTADOS NO ANO INTERNACIONAL DA AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPONESA E INDÍGENA

A agricultura familiar é o principal mecanismo para a garantia do direito humano à alimentação adequada, previsto desde 2010 na Constituição da República. Produz cerca de 70% dos alimentos que são consumidos no planeta, dos produtos *in natura* até os agroindustrializados. No Brasil, esse segmento produz 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 60% do leite, 59% do rebanho suíno, 50% das aves e 30% dos bovinos.

A agricultura familiar não está ligada apenas à segurança alimentar. Relaciona-se a variadas maneiras de interação do homem com a produção agrícola e com o meio ambiente. A agricultura familiar acessa e difunde formas de saber, de organização do trabalho, de cultivo de sementes e de tecnologias não ligadas aos modelos homogeneizadores de produção. Promover a agricultura familiar é promover a diversidade.

São mais de 500 milhões de agricultores familiares no mundo. No Brasil, existem mais de 4 milhões de estabelecimentos rurais desse tipo. Aproximadamente 74% da mão de obra empregada no campo atua na agricultura familiar, que mobiliza as economias locais. O setor responde por 33% do Produto Interno Bruto da agropecuária brasileira e 10% do PIB nacional. Tem, inclusive, participação significativa na balança de exportações.

Reconhecendo seu valor e importância, as Nações Unidas declararam 2014 o Ano Internacional da Agricultura Familiar. Esta celebração é articulada, no mundo inteiro, por governos, agências internacionais de desenvolvimento e organizações sociais do campo. Em reconhecimento à importância dessa atividade para a produção sustentável de alimentos, a segurança alimentar e a erradicação da pobreza, a Comissão de

Direitos Humanos da Câmara dos Deputados promoveu, atendendo a requerimento de seu presidente, Deputado Assis do Couto, uma série de eventos especiais: a Mostra “Alimentar o Mundo, Cuidar do Planeta”, um Ato Público e o Seminário Internacional “Direito Humano à Alimentação Adequada e Agricultura Familiar”.

As discussões que permearam a concepção e a realização das atividades estão sintetizadas nos artigos reunidos aqui, de autoria de entidades parceiras da sociedade civil.

Esta publicação começa com a Carta Aberta produzida pelos parlamentares e membros de organizações da sociedade civil ao longo do Seminário, com as conclusões dos debates e as reivindicações das políticas públicas pertinentes. Foram adicionados também importantes documentos da Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição, realizada em Roma em novembro de 2014: o relevante pronunciamento do Papa Francisco, o rol de compromissos e a carta final.

Ao apresentar esta obra, nossa intenção é inspirar a todos os que, no campo ou nas cidades, se somam para valorizar a agricultura familiar como instrumento fundamental para a produção sustentável de alimentos, a segurança alimentar e a erradicação da pobreza.

Boa leitura!

Carta Aberta do Seminário “Direito Humano à Alimentação Adequada e a Agricultura Familiar”



Foto: Patrícia Soransso

Movimentos sociais e participantes do Seminário Direito Humano à Alimentação Adequada e Agricultura Familiar elaboram Carta Aberta.

Brasília, 26 de Novembro de 2014

Os participantes do evento, realizado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados em atendimento ao Requerimento n. 110/2014, de autoria do dep. Assis do Couto, em parceria com os movimentos sociais e agentes públicos ao final relacionados, concluíram:

1. CONSIDERAÇÕES:

- a. Dados divulgados recentemente pela FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) apontam que, no

mundo, 805 milhões de pessoas sofrem com a fome; 161 milhões de crianças com menos de cinco anos têm atraso no crescimento por causa da desnutrição; 99 milhões de crianças têm baixo peso e 51 milhões de crianças sofrem de emagrecimento agudo.

- b. Reunidos em Roma na semana de 17 a 21 de novembro de 2014, representantes de 170 países, incluindo o Brasil, renovaram seu compromisso no combate à fome. Firmaram a “Carta de Roma”, que, entre outros pontos, considera a eliminação da desnutrição em todas as suas formas como um imperativo de saúde, ético, político, social e econômico. Isso demanda que não se encare o alimento simplesmente como mercadoria – é o que afirmou o Papa Francisco, participante da Conferência, para quem “a luta contra a fome e a desnutrição é dificultada pela prioridade do mercado e da preeminência de lucro, o que reduz a comida em um bem qualquer, sujeita à especulação financeira”.
- c. O Brasil está vencendo a batalha. Com dimensões continentais, quase duzentos milhões de habitantes e uma produção aproximada de 200 milhões de toneladas de alimentos, o país viu nos últimos anos a fome ser eliminada. Mesmo sendo um exportador de alimentos para mais de 160 países, há poucos anos o Brasil figurava no vergonhoso mapa da fome da FAO. O anúncio da superação desse problema precisa ser celebrado, mas os problemas estruturais na produção de alimentos saudáveis, como a concentração de terra, não podem ser esquecidos. Também é necessário prestar atenção aos movimentos realizados pelo mercado, que impedem a superação de entraves econômicos, políticos e sanitários à produção e comercialização da agricultura familiar, fato responsável pela diminuição da oferta de alimentos ao consumidor e pelo aumento da inflação.
- d. A superação da fome no Brasil está diretamente relacionada à virtude da nossa agricultura familiar associada às políticas econômicas de geração de trabalho, renda, emprego e de valorização do salário mínimo. Programas sociais, a exemplo do Bolsa Família, e outros de acesso a alimentos, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), e um conjunto de normas avançadas constituem instrumental que poucos países dispõem para lutar pela

- produção de alimentos saudáveis e, como consequência, contra a fome e a desnutrição e a prevalência do sobrepeso e obesidade.
- e. A degradação ambiental e a desvalorização do trabalhador estão relacionadas a um modelo de desenvolvimento baseado na monocultura. Já o modelo de diversidade da produção praticado pela agricultura familiar, camponesa e indígena é mais apto a proteger e manejar o meio ambiente de forma responsável, e ao mesmo tempo contribuir para o crescimento sustentável socialmente inclusivo e diverso. Além de ser, essa forma de produção agrícola, a principal fonte de produção de alimentos saudáveis, representando 70% dos alimentos consumidos no Brasil e no mundo e, portanto, promotora da soberania alimentar.
 - f. Os entraves ao modelo de desenvolvimento baseado na diversidade e na inclusão encontram-se também no sistema eleitoral, do que se revela necessária uma reforma política, sobretudo no financiamento de campanhas – levando-se em conta o poderio econômico das corporações agroalimentares (principais financiadoras das eleições de 2014) –, a fim de ampliar a representação no parlamento de trabalhadores, movimentos populares e minorias.
 - g. Existem desafios, ao iniciarmos um novo ciclo na erradicação da pobreza, da fome, má nutrição e na promoção da alimentação saudável. Sugerimos uma agenda afirmativa para o aprofundamento das políticas públicas que levem em conta o fortalecimento da Agricultura Familiar.

2. AGENDA DE AÇÕES PROPOSTA PELO SEMINÁRIO:

- a. **MAIS ACESSO À TERRA:**
 - Avançar nas desapropriações para assentar as famílias acampadas ou mobilizadas na luta pela terra, em áreas improdutivas ou onde se pratica o trabalho escravo, ou que não cumprem sua função social;
 - Regulamentar as modificações promovidas na Lei Complementar n. 93, de 1998, em especial para definir os critérios referentes à renda e ao patrimônio máximo para acesso ao Crédito Fundiário;

- Reconhecer e garantir a demarcação de terras indígenas e quilombolas que estão em conflito ou em processo administrativo ou judicial;
 - Reconhecer e garantir tratamento especial aos agricultores familiares em desapropriações, assentamentos ou reconhecimento de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.
- b. MAIS ACESSO AO CONHECIMENTO E AOS BENS CULTURAIS:
- Regulamentar a Lei da Agricultura Familiar (Lei n. 11.326, de 2006) e a Lei do Pronatec Campo (Lei n. 12.513, de 2011), para criar uma política de educação profissional da agricultura familiar;
 - Reconhecer, como política de Estado, a educação por alternância, que respeita as necessidades dos agricultores familiares, promovendo a permanência do jovem no campo;
 - Desenvolvimento da política dos pontos de cultura nas áreas de agricultura familiar e camponesa, e nas de comunidades tradicionais;
 - Garantir o direito às sementes e aos conhecimentos tradicionais.
- c. MAIS ACESSO À PRODUÇÃO COM TECNOLOGIA, À COMERCIALIZAÇÃO JUSTA E AO CONSUMO CONSCIENTE:
- Regulamentar a Lei n. 11.326, de 24 de Julho de 2006, criando uma política nacional de reconhecimento, apoio e incentivo às cooperativas da agricultura familiar e economia solidária (desoneração fiscal e tributária, apoio à gestão, investimento, subvenções);
 - Viabilizar e efetivar o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e viabilizar o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos;
 - Segurança jurídica para a conservação, cultivo, disseminação, troca e comercialização de sementes crioulas;
 - Fortalecer, desburocratizar e ampliar o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos e o PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, particularmente em relação às aquisições da agricultura familiar;

- Garantir o apoio financeiro à gestão por parte das entidades de agricultura familiar que trabalham com o PAA e PNAE;
 - Retomar a discussão e o diálogo com a sociedade civil visando à construção de uma política nacional de abastecimento alimentar;
 - Fortalecimento das políticas públicas para a agroindústria camponesa;
 - Implementação, que há anos se arrasta e enfrenta resistência do mercado, do SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária;
 - Universalização das iniciativas de assistência técnica que dialoguem com conhecimentos e práticas locais e tradicionais e que atendam igualmente homens e mulheres;
 - Promover a aproximação da Embrapa com os agricultores familiares em suas bases, transferindo e adaptando tecnologias que aprimorem a produção;
 - Direcionar atenção especial da ANATER à agricultura familiar;
 - Universalizar as políticas públicas para garantia do envolvimento, do protagonismo e da geração de trabalho e renda para mulheres e jovens;
 - Crédito especial para grupos produtivos de mulheres.
- d. MAIS ACESSO À INFRAESTRUTURA E A SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS:
- Ampliação e qualificação das ações de apoio às estradas vicinais no PAC 3;
 - Qualificação e ampliação do programa Minha Casa, Minha Vida voltado para a população rural;
 - Efetivar o acesso aos meios de comunicação (telefonia móvel e acesso à internet) no meio rural;
 - Efetivar a prestação de serviços de saúde no meio rural;
 - Respeitar as particularidades da agricultura familiar, mantendo e ampliando o número de escolas do campo.
 - Garantir e ampliar o acesso à água, por meio do fortalecimento do P1MC+2 (Programa Um Milhão de Cisternas) e sua execução pela sociedade civil.

e. MAIS RESPEITO AOS MOVIMENTOS, ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DO CAMPO, INDÍGENAS, E ÀS COMUNIDADES TRADICIONAIS:

- Efetivação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;
- Combate à criminalização de lideranças, organizações populares e movimentos sociais;
- Estabelecimento de parcerias com os movimentos e organizações sociais para elaboração, execução e monitoramento (controle social) das políticas públicas;
- Aprovação da Política Nacional de Participação Social;
- Fortalecimento estrutural e político do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário) para dar condição e base de coordenar as políticas para a agricultura familiar no Brasil frente aos desafios para os próximos quatro anos.

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONFESOL – Confederação das Cooperativas

Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG – Confederação Nacional dos

Trabalhadores na Agricultura

CRESOL – Sistema de Cooperativas de

Crédito Rural com Interação Solidária

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FETRAF – Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

Oxfam no Brasil

Sindilegis – Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo

Federal e do Tribunal de Contas da União

UNICOPAS – União Nacional das

Organizações Cooperativistas Solidárias

Via Campesina

Frente Parlamentar da Agricultura Familiar

Frente Parlamentar da Agroecologia

Frente Parlamentar da Extensão Rural

Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional

Discurso proferido pelo Papa Francisco, na visita que fez à sede da FAO, em Roma, por ocasião da Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição

Quinta-feira, 20 de novembro de 2014

Senhor Presidente,
Senhoras e Senhores,

Com sentimento de respeito e apreço, apresento-me hoje aqui, na Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição. Agradeço-lhe, senhor Presidente, a calorosa acolhida e as palavras de boas-vindas que me dirigiu. Saúdo cordialmente o Diretor-Geral da FAO, o Prof. José Graziano da Silva, e a Diretora-Geral da OMS, a Dra. Margaret Chan, e alegra-me a sua decisão de reunir nesta Conferência representantes de Estados, instituições internacionais, organizações da sociedade civil, do mundo da agricultura e do setor privado, com a finalidade de estudar juntos as formas de intervenção para garantir a nutrição, assim como as mudanças necessárias que devem ser acrescentadas às estratégias atuais. A total unidade de propósitos e de obras, mas, sobretudo, o espírito de fraternidade, podem ser decisivos para soluções adequadas. A Igreja, como vocês sabem, sempre procura estar atenta e solícita em relação a tudo o que se refere ao bem-estar espiritual e material das pessoas, primeiramente das que vivem marginalizadas e estão excluídas, para que sua segurança e dignidade sejam garantidas.

1. Os destinos de cada nação estão mais do que nunca entrelaçados entre si, como os membros de uma mesma família, que dependem uns dos outros. Porém, vivemos numa época em que as relações entre as nações estão demasiadas danificadas pela suspeita recíproca, que às vezes

se converte em formas de agressão bélica e econômica, mina a amizade entre irmãos e rechaça ou descarta quem já está excluído. Conhece bem esta realidade quem carece do pão cotidiano e de um trabalho decente. Esta é a situação do mundo, em que é preciso reconhecer os limites de visões baseadas na soberania de cada um dos Estados, entendida como absoluta, e nos interesses nacionais, condicionados frequentemente por poucos grupos de poder. Isso está bem explicitado na leitura da agenda de trabalho dos senhores, para elaborar novas normas e maiores compromissos para alimentar o mundo. Nesta perspectiva, espero que, na formulação desses compromissos, os Estados se inspirem na convicção de que o direito à alimentação só será garantido se nos preocuparmos com o sujeito real, ou seja, com a pessoa que sofre os efeitos da fome e da desnutrição.

Hoje em dia se fala muito em direitos, esquecendo com frequência os deveres; talvez nos preocupemos muito pouco com os que passam fome. Além disso, dói constatar que a luta contra a fome e a desnutrição é dificultada pela «prioridade do mercado» e pela «preeminência da ganância», que reduziram os alimentos a uma mercadoria qualquer, sujeita à especulação, inclusive financeira. E enquanto se fala de novos direitos, o faminto está aí, na esquina da rua, e pede um documento de identidade, ser considerado em sua condição, receber uma alimentação de base saudável. Pede-nos dignidade, não esmola.

2. Estes critérios não podem permanecer no limbo da teoria. Pessoas e povos exigem que a justiça seja colocada em prática; não apenas a justiça legal, mas também a contributiva e a distributiva. Por isso, os planos de desenvolvimento e de trabalho das organizações internacionais deveriam levar em consideração o desejo, tão comum em meio às pessoas comuns, de ver que se respeitam em todas as circunstâncias, os direitos fundamentais da pessoa humana e, no nosso caso, da pessoa faminta. Quando isso acontecer, as intervenções humanitárias, as operações urgentes de ajuda ou de desenvolvimento – verdadeiro e integral – terão maior impulso e darão os frutos desejados.

3. O interesse pela produção, a disponibilidade de alimentos e o acesso a eles, as mudanças climáticas, o comércio agrícola, devem certamente inspirar regras e medidas técnicas, mas a primeira preocupação deve ser a própria pessoa, aquelas que carecem de alimento cotidiano e que deixaram de pensar na vida, nas relações familiares e sociais e lutam apenas pela sobrevivência. O Santo Papa João Paulo II, na inauguração

desta sala na Primeira Conferência sobre Nutrição, em 1992, alertou a comunidade internacional para o risco do “paradoxo da abundância”: existe comida para todos, mas nem todos podem comer, enquanto o desperdício, o descarte, o consumo excessivo e o uso de alimentos para outros fins estão sob nossos olhos. Infelizmente, este “paradoxo” continua sendo atual. Poucos temas apresentam tantos sofismas como os que se relacionam à fome; e poucos assuntos são tão suscetíveis de ser manipulados por dados, estatísticas, exigências de segurança nacional, a corrupção ou lamentos melancólicos sobre a crise econômica. Este é o primeiro desafio a ser superado.

O segundo desafio que se deve enfrentar é a falta de solidariedade. Nossas sociedades se caracterizam por um crescente individualismo e pela fragmentação; isto termina privando os mais frágeis de uma vida digna e provocando revoltas contra as instituições. Quando falta a solidariedade em um país, todos ressentem. Com efeito, a solidariedade é a atitude que torna as pessoas capazes de ir ao encontro do próximo e fundar suas relações mútuas neste sentimento de fraternidade que vai além das diferenças e dos limites, e encoraja a procurarmos, juntos, o bem comum.

Se tomassem consciência de ser parte responsável do desígnio da Criação, os seres humanos seriam capazes de se respeitar reciprocamente, ao invés de combater entre si, danificando e empobrecendo o planeta. Também os Estados, concebidos como uma comunidade de pessoas e de povos, se fossem exortados a atuar de comum acordo, estariam dispostos a ajudar-se uns aos outros, mediante princípios e normas que o direito internacional coloca à sua disposição. Uma fonte inesgotável de inspiração é a lei natural, inscrita no coração humano, que fala uma linguagem que todos podem entender: amor, justiça, paz, elementos inseparáveis entre si. Como as pessoas, também os Estados e as instituições internacionais são chamadas a acolher e cultivar estes valores, no espírito de diálogo e escuta recíproca. Deste modo, o objetivo de nutrir a família humana se torna factível.

4. Cada mulher, homem, criança, idoso, deve poder contar em todas as partes com estas garantias. E é dever de todo Estado, atento ao bem-estar de seus cidadãos, subscrevê-las sem reservas, e preocupar-se com a sua aplicação. Isto requer perseverança e apoio. A Igreja Católica procura oferecer também neste campo sua contribuição, através de uma atenção constante à vida dos pobres em todos os lugares do planeta; nesta mesma linha se insere o envolvimento ativo da Santa Sé

nas organizações internacionais e com seus múltiplos documentos e declarações. Pretende-se deste modo contribuir para identificar e assumir os critérios que o desenvolvimento de um sistema internacional equânime deve cumprir. São critérios que, no plano ético, se baseiam em pilares como a verdade, a liberdade, a justiça e a solidariedade; ao mesmo tempo, no campo jurídico, estes mesmos critérios incluem a relação entre o direito à alimentação e o direito à vida e a uma existência digna, o direito a ser protegidos pela lei, nem sempre próxima à realidade de quem passa fome, e a obrigação moral de partilhar a riqueza econômica do mundo.

Se se crê no princípio da unidade da família humana, fundado na paternidade de Deus Criador, e na fraternidade dos seres humanos, nenhuma forma de pressão política ou econômica que se sirva da disponibilidade de alimentos pode ser aceitável. Mas, acima de tudo, nenhum sistema de discriminação, de fato ou de direito, vinculado à capacidade de acesso ao mercado dos alimentos, deve ser tomado como modelo das ações internacionais que se propõem a eliminar a fome.

Ao compartilhar estas reflexões com os senhores, peço ao Todo Poderoso, ao Deus rico em misericórdia, que abençoe todos aqueles que, com diferentes responsabilidades, se colocam a serviço dos que passam fome e sabem atendê-los com gestos concretos de proximidade. Peço também para que a comunidade internacional saiba escutar o chamado desta Conferência e o considere uma expressão da comum consciência da humanidade: dar de comer aos famintos para salvar a vida no planeta. Obrigado.

Disponível em http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2014/november/documents/papa-francesco_20141120_visita-fao.html

Documento Final de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2)



Foto: Acervo do parlamentar

Deputado Assis do Couto, presidente da CDHM, participa da Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição (INC2) em Roma. O evento foi promovido pela FAO/ONU em conjunto com a OMS/ONU e contou com a presença do Papa Francisco.

Roma, 19-21 de noviembre de 2014

MARCO DE ACCIÓN

DE LOS COMPROMISOS A LA PRÁCTICA

Antecedentes

1. Desde la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN) de 1992 se han registrado mejoras apreciables en la reducción del

hambre y la malnutrición de la población del mundo. Sin embargo, los avances en la reducción del hambre y la desnutrición han sido desiguales e inadmisiblemente lentos. La dificultad fundamental actualmente consiste en mejorar la nutrición de forma sostenible mediante la aplicación de políticas coherentes y medidas mejor coordinadas entre todos los sectores pertinentes.

Finalidad y metas

2. El presente Marco de acción tiene carácter voluntario. Su finalidad es guiar la puesta en práctica de los compromisos asumidos en la Declaración de Roma sobre la Nutrición aprobada en la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición, celebrada en Roma (Italia) del 19 al 21 de noviembre de 2014. Basándose en los compromisos, las metas y los objetivos existentes, este Marco de acción ofrece un conjunto de opciones en materia de política y estrategias que los gobiernos, en colaboración con otras partes interesadas, pueden incorporar según sea apropiado en sus planes nacionales de nutrición, salud, agricultura, desarrollo e inversión y tener en cuenta al negociar acuerdos internacionales encaminados a mejorar la nutrición para todos.
3. En vista de que los gobiernos son los principales encargados de adoptar medidas en los países, en consulta con una amplia gama de partes interesadas, incluidas las comunidades afectadas, las recomendaciones van destinadas principalmente a los dirigentes gubernamentales. Estos examinarán la idoneidad de estas políticas y medidas en relación con las necesidades y condiciones nacionales, así como con las prioridades regionales y nacionales, incluidos los marcos jurídicos. A efectos de rendición de cuentas, el presente Marco de acción adopta las metas mundiales ya establecidas para mejorar la nutrición materna, de los lactantes y de los niños pequeños y reducir los factores de riesgo de enfermedades no transmisibles para 2025.

Conjunto recomendado de opciones en materia de políticas y programas

4. A fin de crear un entorno favorable y mejorar la nutrición en todos los sectores, se recomienda el siguiente conjunto de opciones en materia de políticas y programas.

Medidas recomendadas para crear un entorno favorable a una acción eficaz

- Recomendación 1: Potenciar el compromiso político y la participación social para mejorar la nutrición en los países mediante el diálogo político y la promoción.
- Recomendación 2: Elaborar – o revisar, según sea apropiado – planes nacionales de nutrición, presupuestarlos y armonizar las políticas de los distintos ministerios y organismos que inciden en la nutrición, así como fortalecer los marcos jurídicos y la capacidad estratégica en la esfera nutricional.
- Recomendación 3: Establecer y fortalecer, según sea apropiado, mecanismos nacionales entre distintos ámbitos gubernamentales, intersectoriales e integrados por múltiples partes interesadas relativos a la seguridad alimentaria y la nutrición a fin de supervisar la aplicación de políticas, estrategias, programas y otras inversiones en nutrición. Esas plataformas pueden necesitarse en diversos niveles y deben contar con salvaguardias firmes contra los abusos y conflictos de interés.
- Recomendación 4: Aumentar la inversión responsable y sostenible en nutrición especialmente en los países, con financiación nacional; generar recursos adicionales mediante instrumentos de financiación innovadores; conseguir que los asociados en el desarrollo aumenten la asistencia oficial para el desarrollo relacionada con la nutrición y fomentar las inversiones privadas, según proceda.
- Recomendación 5: Potenciar la disponibilidad, la calidad, la cantidad, la cobertura y la gestión de sistemas de información multi-sectoriales relacionados con la alimentación y la nutrición con miras a mejorar la elaboración de políticas y la rendición de cuentas.
- Recomendación 6: Promover la colaboración entre los países, por ejemplo la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, así como el intercambio de información sobre la nutrición, la alimentación, la tecnología, la investigación, las políticas y los programas.
- Recomendación 7: Fortalecer la gobernanza de la nutrición y coordinar las políticas, las estrategias y los programas de los organismos, los programas y los fondos del sistema de las Naciones Unidas en el ámbito de sus respectivos mandatos.

Medidas recomendadas para lograr sistemas alimentarios sostenibles que promuevan dietas saludables

- Recomendación 8: Revisar las políticas e inversiones nacionales e incorporar objetivos nutricionales en la política alimentaria y agrícola, así como en la formulación y aplicación de los programas, a fin de potenciar una agricultura que tenga en cuenta la nutrición, garantizar la seguridad alimentaria y posibilitar dietas sanas.
- Recomendación 9: Reforzar la viabilidad de la producción y la elaboración de alimentos a escala local, especialmente por parte de los pequeños agricultores y los agricultores familiares, prestando especial atención al empoderamiento de la mujer y teniendo en cuenta a la vez que un comercio eficaz y eficiente es fundamental para la consecución de los objetivos nutricionales.
- Recomendación 10: Promover una diversificación de los cultivos que abarque cultivos tradicionales infrautilizados, una mayor producción de frutas y hortalizas y una producción adecuada de alimentos de origen animal según sea necesario, aplicando prácticas sostenibles tanto en la producción alimentaria como en la gestión de los recursos naturales.
- Recomendación 11: Mejorar las tecnologías de almacenamiento, conservación, transporte y distribución y las infraestructuras para reducir la inseguridad alimentaria estacional así como la pérdida y el desperdicio de alimentos y nutrientes.
- Recomendación 12: Crear y fortalecer instituciones, políticas, programas y servicios para aumentar la resiliencia del suministro de alimentos en las zonas expuestas a sufrir crisis, incluidas las afectadas por el cambio climático.
- Recomendación 13: Elaborar, adoptar y adaptar, cuando sea apropiado, directrices internacionales sobre dietas saludables.
- Recomendación 14: Fomentar la reducción gradual del consumo de grasas saturadas, azúcar, sal o sodio y grasas trans a través de los alimentos y las bebidas para prevenir una ingesta excesiva por parte de los consumidores y mejorar el contenido de nutrientes de los alimentos, según sea necesario.
- Recomendación 15: Estudiar instrumentos de regulación y de carácter voluntario – como políticas de comercialización, publicidad y etiquetado e incentivos o desincentivos económicos de confor-

midad con las reglas del Codex Alimentarius y de la Organización Mundial del Comercio (OMC) – para promover dietas saludables.

- Recomendación 16: Establecer normas alimentarias o centradas en los nutrientes con miras a brindar acceso a dietas saludables y agua potable sana en instituciones públicas como hospitales, guarderías, lugares de trabajo, universidades, oficinas gubernamentales y cárceles, y fomentar la creación de instalaciones para la práctica de la lactancia materna.

Medidas recomendadas en materia de comercio e inversión internacionales

- Recomendación 17: Alentar a los gobiernos, los organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas, la OMC y otras organizaciones internacionales a que determinen oportunidades de alcanzar las metas mundiales en materia de alimentación y nutrición por medio de políticas sobre comercio e inversión.
- Recomendación 18: Aumentar la disponibilidad y el acceso del suministro de alimentos por medio de acuerdos y políticas comerciales apropiados y comprometerse a garantizar que esos acuerdos y políticas no vayan en detrimento del derecho a una alimentación adecuada en otros países.

Medidas recomendadas en materia de educación e información nutricional

- Recomendación 19: Poner en práctica intervenciones de educación e información nutricional basadas en las directrices dietéticas nacionales y en políticas coherentes en materia de alimentación y dieta, mediante mejoras en los planes de estudio escolares y a través de la educación nutricional en los servicios sanitarios, agrícolas y de protección social, de intervenciones en el ámbito comunitario y del suministro de información en el punto de venta, incluido el etiquetado.
- Recomendación 20: Potenciar los conocimientos especializados sobre nutrición y la capacidad para emprender actividades de educación nutricional especialmente entre los trabajadores de primera línea, los trabajadores sociales, el personal de extensión agrícola, los docentes y los profesionales sanitarios.

- **Recomendación 21:** Empezar campañas de comercialización social y programas de comunicación sobre cambios en el estilo de vida que promuevan la actividad física, la diversificación dietética y el consumo de alimentos ricos en micronutrientes tales como frutas y hortalizas, con inclusión de alimentos locales tradicionales y tomando en cuenta las consideraciones de índole cultural, así como mejoras en la nutrición maternoinfantil, prácticas de cuidado apropiadas y la lactancia materna y alimentación complementaria adecuadas, orientadas y adaptadas a los diversos públicos y grupos de interesados dentro del sistema alimentario.

Medidas recomendadas en materia de protección social

- **Recomendación 22:** Incorporar objetivos de nutrición en los programas de protección social y en los programas de redes de seguridad aplicados en el contexto de la asistencia humanitaria.
- **Recomendación 23:** Usar transferencias de efectivo y alimentos, en concreto programas de alimentación escolar y otras formas de protección social de la población vulnerable, para mejorar las dietas ampliando el acceso a alimentos que se ajusten a las creencias, la cultura, las tradiciones, los hábitos alimentarios y las preferencias de las personas de conformidad con las leyes y obligaciones nacionales e internacionales y que sean nutricionalmente adecuados en aras de una dieta sana.
- **Recomendación 24:** Incrementar los ingresos de las poblaciones más vulnerables creando empleo digno para todos, incluso mediante la promoción del empleo autónomo.

Medidas recomendadas para que los sistemas de asistencia sanitaria sean sólidos y resistentes

- **Recomendación 25:** Fortalecer los sistemas de asistencia sanitaria y promover la cobertura sanitaria universal, en particular por conducto de la atención primaria, para que los sistemas sanitarios nacionales puedan hacer frente a la malnutrición en todas sus formas.
- **Recomendación 26:** Mejorar la integración de la nutrición en los sistemas de asistencia sanitaria mediante estrategias apropiadas para fortalecer los recursos humanos, el liderazgo y la gober-

nanza, la financiación de dichos sistemas y la prestación de sus servicios así como el suministro de medicamentos esenciales, información y seguimiento.

- Recomendación 27: Promover el acceso universal a todas las medidas nutricionales directas y las medidas sanitarias pertinentes que repercuten en la nutrición por conducto de los programas de salud.
- Recomendación 28: Aplicar la Estrategia mundial para la alimentación del lactante y del niño pequeño de la OMS, el Plan integral de aplicación 2012-2015 sobre nutrición materna, del lactante y del niño pequeño de la OMS y el Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020 de la OMS por medio de financiación suficiente y políticas adecuadas.

Medidas recomendadas para promover, proteger y sostener la lactancia materna

- Recomendación 29: Adaptar y aplicar el Código internacional de comercialización de sucedáneos de la leche materna y las posteriores resoluciones pertinentes de la Asamblea Mundial de la Salud.
- Recomendación 30: Aplicar políticas y prácticas, incluidas reformas laborales según sea apropiado, para promover la protección de las madres que trabajan.
- Recomendación 31: Aplicar políticas, programas y medidas para velar por que los servicios sanitarios promuevan, protejan y respalden la lactancia materna, en particular la iniciativa de hospitales amigos de los niños.
- Recomendación 32: Alentar y promover – mediante actividades de promoción, educación y aumento de la capacidad – un entorno favorable a que los hombres, en particular los padres, tomen parte activa en el cuidado de los lactantes y niños pequeños y compartan dichas responsabilidades con las madres, y al mismo tiempo empoderar a las mujeres y mejorar su salud y su estado nutricional a lo largo de toda la vida.

- Recomendación 33: Velar por que las políticas y prácticas adoptadas en situaciones de emergencia y crisis humanitarias promuevan, protejan y respalden la lactancia materna.

Medidas recomendadas para hacer frente a la emaciación

- Recomendación 34: Adoptar políticas y medidas y movilizar fondos para mejorar la cobertura del tratamiento de la emaciación a partir de un enfoque de gestión comunitaria de la malnutrición aguda, y mejorar la atención integrada de las enfermedades de la infancia.
- Recomendación 35: Incorporar la preparación para los desastres y emergencias en los programas y políticas pertinentes.

Medidas recomendadas para hacer frente al retraso del crecimiento

- Recomendación 36: Promulgar políticas y fortalecer intervenciones con el objeto de mejorar la nutrición y la salud de las madres, empezando por las adolescentes y siguiendo con el embarazo y la lactancia.
- Recomendación 37: Establecer políticas, programas y estrategias sanitarias para promover la alimentación óptima de lactantes y niños pequeños, en particular la lactancia materna exclusiva hasta los seis meses de edad seguida de un período de alimentación complementaria adecuada (de los seis a los 24 meses).

Medidas recomendadas para abordar el sobrepeso y la obesidad en la niñez

- Recomendación 38: Brindar asesoramiento dietético a las mujeres durante el embarazo para que tengan un aumento de peso saludable y una nutrición adecuada.
- Recomendación 39: Mejorar el estado nutricional y el crecimiento de los niños, en particular abordando la exposición de las madres a la disponibilidad y la comercialización de alimentos complementarios y mejorando los programas de alimentación complementaria de los lactantes y niños pequeños.

- Recomendación 40: Regular la comercialización de los alimentos y las bebidas no alcohólicas que va dirigida a los niños, de conformidad con las recomendaciones de la OMS.
- Recomendación 41: Crear un entorno propicio que promueva la actividad física a fin de combatir el estilo de vida sedentario desde las primeras etapas de la vida.

Medidas recomendadas para hacer frente a la anemia en mujeres en edad reproductiva

- Recomendación 42: Mejorar el aporte de micronutrientes gracias al consumo de alimentos ricos en nutrientes y especialmente en hierro, cuando sea necesario, mediante estrategias de enriquecimiento y complementación, y promover dietas sanas y diversificadas.
- Recomendación 43: Proporcionar suplementos diarios de hierro y ácido fólico y otros micronutrientes a las mujeres embarazadas como parte de la asistencia prenatal y brindar intermitentemente suplementos de hierro y ácido fólico a las mujeres en fase de menstruación en las zonas con prevalencia de anemia del 20 % o superior, así como tratamiento antiparasitario cuando proceda.

Medidas recomendadas en el ámbito de los servicios sanitarios para mejorar la nutrición

- Recomendación 44: Aplicar políticas y programas para garantizar el acceso universal a mosquiteros tratados con insecticidas y su uso, y ofrecer tratamiento preventivo de la malaria a las embarazadas en las zonas donde la transmisión de la enfermedad va de moderada a alta.
- Recomendación 45: Ofrecer desparasitación periódica a todos los niños en edad escolar de las zonas endémicas.
- Recomendación 46: Aplicar políticas y programas para mejorar la capacidad de prestación de servicios sanitarios con el objeto de prevenir y tratar las enfermedades infecciosas.
- Recomendación 47: Suministrar suplementos de zinc para reducir la duración y gravedad de los episodios de diarrea y prevenir episodios sucesivos en los niños.

- Recomendación 48: Suministrar a los niños en edad preescolar suplementos de hierro y vitamina A, entre otras, para reducir el riesgo de anemia.
- Recomendación 49: Aplicar políticas y programas para garantizar que las mujeres dispongan de información completa y tengan acceso a servicios integrales de atención de la salud que proporcionen apoyo adecuado para el embarazo y el parto seguros.

Medidas recomendadas en materia de agua, saneamiento e higiene

- Recomendación 50: Aplicar políticas y programas que utilicen enfoques participativos para mejorar la gestión del agua en la producción agrícola y alimentaria.
- Recomendación 51: Invertir en la mejora del acceso universal al agua potable, así como comprometerse al respecto, con la participación de la sociedad civil y el apoyo de los asociados internacionales según proceda.
- Recomendación 52: Aplicar políticas y estrategias que adopten enfoques participativos para asegurar el acceso universal a un saneamiento adecuado y promover prácticas higiénicas seguras, como lavarse las manos con jabón.

Medidas recomendadas en materia de inocuidad de los alimentos y resistencia a los antimicrobianos

- Recomendación 53: Desarrollar, establecer y fortalecer sistemas nacionales y asegurar su cumplimiento según sea apropiado, en particular mediante la revisión y modernización de la legislación y los reglamentos nacionales sobre inocuidad de los alimentos, para garantizar la actuación responsable de los productores y abastecedores de alimentos a lo largo de toda la cadena alimentaria.
- Recomendación 54: Tomar parte activa en la labor de la Comisión del Codex Alimentarius centrada en la nutrición y la inocuidad de los alimentos y aplicar a escala nacional, según corresponda, las normas adoptadas en el plano internacional.
- Recomendación 55: Participar en redes internacionales de intercambio de información sobre la inocuidad de los alimentos y

contribuir a ellas, en particular por lo que se refiere a la gestión de las emergencias.

- Recomendación 56: Sensibilizar a las partes interesadas pertinentes sobre los problemas que plantea la resistencia a los antimicrobianos y aplicar medidas multisectoriales apropiadas para afrontarla, incluido el uso prudente de los antimicrobianos en veterinaria y medicina.
- Recomendación 57: Elaborar y aplicar directrices nacionales sobre el uso prudente de los antimicrobianos en los animales productores de alimentos, con arreglo a las normas reconocidas internacionalmente adoptadas por organizaciones internacionales competentes para reducir el uso no terapéutico de antimicrobianos y suprimir su empleo como agentes promotores del crecimiento en ausencia de análisis de riesgos según lo previsto en el Código de prácticas CAC/RCP61-2005 del Codex.

Recomendaciones con respecto a la rendición de cuentas

- Recomendación 58: Se alienta a los gobiernos nacionales a que fijen objetivos y resultados intermedios en materia de nutrición conformes con el plazo establecido para la aplicación (2016-2025) y con los objetivos mundiales establecidos por la Asamblea Mundial de la Salud en materia de nutrición y enfermedades no transmisibles. Se les invita asimismo a que incluyan en sus marcos de seguimiento nacionales los indicadores acordados de los resultados nutricionales (para controlar los progresos en el cumplimiento de los objetivos nacionales), de la ejecución de los programas nutricionales (incluida la cobertura de las intervenciones) y del entorno normativo de la nutrición (con inclusión de las disposiciones institucionales, las capacidades y las inversiones en la esfera nutricional). El seguimiento deberá llevarse a cabo, en la medida de lo posible, mediante mecanismos existentes.
- Recomendación 59: La FAO y la OMS compilarán conjuntamente informes sobre el cumplimiento de los compromisos de la Declaración de Roma sobre la Nutrición, en estrecha colaboración con otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y con otras organizaciones regionales e internacionales pertinentes según sea apropiado, sobre la base de autoevaluaciones de los países e información disponible por conducto de otros

mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas (como los informes de autoevaluación de la Iniciativa SUN para el fomento de la nutrición, otros informes presentados a la Conferencia de la FAO y la Asamblea Mundial de la Salud y el Informe mundial sobre la nutrición).

- Recomendación 60: Se solicita a los órganos rectores de la FAO y la OMS y otras organizaciones internacionales pertinentes que examinen la inclusión de los informes sobre el seguimiento general de la CIN2 en el programa de los períodos de sesiones ordinarios de los órganos rectores de la FAO y la OMS, incluidas las conferencias regionales de la FAO y las reuniones de los comités regionales de la OMS, posiblemente una vez por bienio. Se pide asimismo a los Directores Generales de la FAO y la OMS que transmitan dichos informes a la Asamblea General de las Naciones Unidas según sea apropiado.
1. Se entiende que el término “gobiernos” incluye a la Unión Europea y otras organizaciones regionales en relación con asuntos de su competencia.
 2. En el presente documento, el término “agricultura” abarca los cultivos, la ganadería, la actividad forestal y la pesca.
 3. A saber: 1) reducir en un 40 % el número de niños menores de cinco años que padecen retraso del crecimiento en todo el mundo; 2) reducir en un 50 % la anemia sufrida por mujeres en edad reproductiva; 3) reducir en un 30 % la insuficiencia ponderal al nacer; 4) frenar el aumento del sobrepeso infantil; 5) aumentar en un 50% como mínimo las tasas de lactancia materna exclusiva en los primeros seis meses de vida; y 6) reducir la emaciación infantil a menos del 5 % y mantener esa proporción.
 4. A saber: 1) reducir en un 30 % el consumo de sal; y 2) detener el aumento de la prevalencia de la obesidad en adolescentes y adultos.
 5. La expresión “pequeños agricultores” incluye a los trabajadores agrícolas y del sector alimentario, los pescadores artesanales, los pastores, los pueblos indígenas y los campesinos sin tierras (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición, 2013).
 6. Texto extraído del párrafo 25 de la Resolución A/RES/68/177 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

7. De conformidad con el párrafo 9 del Preámbulo de la Resolución WHA67.14, la cobertura sanitaria universal implica que todas las personas tengan acceso, sin discriminación alguna, a una serie de servicios de salud esenciales de carácter promocional, preventivo, curativo, paliativo y rehabilitador, que se determinará a nivel nacional, así como a medicamentos esenciales seguros, asequibles, eficaces y de calidad, a la vez que se asegura que el uso de esos servicios no expone a los usuarios a dificultades económicas, en particular los sectores pobres, vulnerables y marginados de la población.
8. Como se indica en el Convenio n.º 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la protección de la maternidad y la correspondiente recomendación 191.
9. Como la prevención de la transmisión maternoinfantil del VIH, la inmunización contra el sarampión y el tratamiento antibiótico de las niñas con infecciones urinarias.
10. En particular reduciendo el desperdicio de agua en el riego y mediante estrategias de uso múltiple de las aguas, incluidas las aguas residuales, y un mejor uso de tecnología apropiada.
11. En particular adoptando prácticas eficaces de evaluación y gestión de los riesgos en materia de uso inocuo de las aguas residuales y saneamiento.
12. Red Internacional FAO/OMS de Autoridades de Inocuidad de los Alimentos (http://www.who.int/foodsafety/areas_work/infosan/en/).
13. Podrán elaborarse marcos de seguimiento basados en el Marco Mundial de Seguimiento de la nutrición materna y de los lactantes y los niños pequeños y el Marco de Seguimiento del Plan de acción mundial sobre las enfermedades no transmisibles, así como en indicadores de seguimiento de la seguridad alimentaria (la prevalencia de la desnutrición medida por la FAO, la escala de experiencia de inseguridad alimentaria y otros indicadores de uso habitual).

Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición Declaración de Roma sobre la Nutrición



Foto: Patrícia Soransso

Exposição de produtos na Mostra Alimentar o Mundo, Cuidar do Planeta, com os expositores Conab, Contag, Embrapa e UNICOPAS.

ACOGIENDO CON BENEPLÁCITO LA PARTICIPACIÓN DE LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO Y OTROS INVITADOS DE ALTO NIVEL

1. Nosotros, ministros y representantes de los Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), reunidos en la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN2), organizada conjuntamente por la FAO y la OMS en Roma del 19 al 21 de noviembre de 2014, para abordar

los múltiples desafíos que representa la malnutrición en todas sus formas y determinar las oportunidades para hacerles frente en los próximos decenios.

2. Reafirmando los compromisos contraídos en la primera Conferencia Internacional sobre Nutrición, de 1992, y en las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación, de 1996 y 2002, y la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, de 2009, así como en las metas y los planes de acción internacionales pertinentes, en particular las metas mundiales sobre nutrición para 2025 de la OMS y el Plan de acción mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles 2013-2020 de la OMS.
3. Reafirmando el derecho de todas las personas a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos suficientes, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas.

LOS MÚLTIPLES DESAFÍOS QUE REPRESENTA LA MALNUTRICIÓN PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO Y SOSTENIBLE Y PARA LA SALUD

4. Somos conscientes de que la malnutrición en todas sus formas, con inclusión de la desnutrición, la carencia de micronutrientes, el sobrepeso y la obesidad, no solo afecta a la salud 2 ICN2 2014/2 y el bienestar de las personas al repercutir negativamente en su desarrollo físico y cognitivo, comprometer el sistema inmunológico, aumentar la susceptibilidad a enfermedades transmisibles y no transmisibles, limitar la realización del potencial humano y reducir la productividad, sino que también supone una pesada carga en forma de consecuencias sociales y económicas negativas para las personas, las familias, las comunidades y los Estados.
5. Reconocemos que las causas profundas de la malnutrición y los factores que conducen a ella son complejos y multidimensionales:
 - a. la pobreza, el subdesarrollo y un nivel socioeconómico bajo contribuyen de forma importante a la malnutrición tanto en las zonas rurales como en las ciudades;

- b. la falta de acceso en todo momento a alimentos suficientes, en cantidad y de calidad adecuadas, que se ajusten a las creencias, la cultura, las tradiciones, los hábitos alimentarios y las preferencias de las personas de conformidad con las leyes y obligaciones nacionales e internacionales;
 - c. la malnutrición se ve a menudo agravada por prácticas deficientes de alimentación y cuidado de los lactantes y los niños pequeños, deficiencias en el saneamiento y la higiene, la falta de acceso a la educación, a sistemas sanitarios de calidad y a agua potable, infecciones transmitidas por los alimentos e infestaciones parasitarias y la ingestión de cantidades dañinas de contaminantes a causa de alimentos nocivos desde su producción hasta su consumo;
 - d. las epidemias, como la de la enfermedad provocada por el virus del Ébola, plantean enormes desafíos para la seguridad alimentaria y la nutrición.
6. Somos conscientes de que en la mayoría de los países coexisten diferentes formas de malnutrición; aunque los riesgos dietéticos afectan a todos los grupos socioeconómicos, existen grandes desigualdades en la situación nutricional, la exposición al riesgo y la suficiencia de la ingesta de energía alimentaria y de nutrientes entre los países y dentro de ellos.
 7. Reconocemos que algunos cambios socioeconómicos y ambientales pueden tener efectos en los hábitos alimentarios y de actividad física, lo que conduce a una mayor susceptibilidad a la obesidad y a enfermedades no transmisibles debido a los modos de vida crecientemente sedentarios y al aumento del consumo de alimentos con un alto contenido de grasas, especialmente grasas saturadas y grasas trans, azúcares y sal o sodio.
 8. Reconocemos la necesidad de hacer frente a los efectos del cambio climático y otros factores ambientales en la seguridad alimentaria y la nutrición, en particular en la cantidad, la calidad y la diversidad de los alimentos producidos, adoptando las medidas apropiadas para afrontar los efectos negativos.
 9. Reconocemos que las situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos, las emergencias humanitarias y las crisis prolongadas, incluidas, entre otras cosas, las sequías, las inundaciones y la

desertificación, así como las pandemias, dificultan la seguridad alimentaria y la nutrición.

10. Somos conscientes de que cada vez hay más problemas para que los actuales sistemas alimentarios puedan proporcionar alimentos suficientes, inocuos, diversos y ricos en nutrientes para todos que contribuyan a una dieta saludable, debido, entre otras cosas, a las limitaciones resultantes de la escasez de recursos y el deterioro ambiental, así como a modelos insostenibles de producción y consumo, a las pérdidas y el desperdicio de alimentos y a los desequilibrios en la distribución.
11. Somos conscientes de que el comercio es un elemento fundamental para el logro de la seguridad alimentaria y la nutrición y que las políticas comerciales deben favorecer el fomento de la seguridad alimentaria y la nutrición para todos, a través de un sistema de comercio mundial justo y orientado a los mercados, y reafirmamos la necesidad de abstenerse de adoptar medidas unilaterales que no se ajusten al derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, y que pongan en peligro la seguridad alimentaria y la nutrición, tal y como se afirma en la Declaración de Roma de 1996.
12. Observamos con profunda preocupación que, a pesar de los significativos logros alcanzados en muchos países, en los últimos decenios se han hecho progresos modestos y desiguales en la reducción de la malnutrición y las cifras estimadas indican que:
 - a. la prevalencia de la subalimentación ha disminuido moderadamente, pero el número absoluto de personas afectadas sigue siendo inaceptablemente alto (se calcula que en 2012-14 había 805 millones de personas que padecían hambre crónica);
 - b. la malnutrición crónica medida por el retraso del crecimiento ha disminuido, pero en 2013 afectaba todavía a 161 millones de niños menores de cinco años, mientras que la malnutrición aguda (emaciación) afectaba a 51 millones de niños menores de cinco años;
 - c. la desnutrición es la causa principal de muerte entre los niños menores de cinco años, ya que provocó el 45 % de las muertes infantiles en el mundo en 2013;

- d. más de 2 000 millones de personas sufren carencias de micronutrientes, sobre todo de vitamina A, yodo, hierro y zinc, entre otros;
- e. el sobrepeso y la obesidad, entre niños y adultos por igual, han venido aumentando rápidamente en todas las regiones: en 2013 había 42 millones de niños menores de cinco años afectados por el sobrepeso y en 2010, más de 500 millones de adultos afectados por la obesidad;
- f. los factores de riesgo dietético, junto con una actividad física inadecuada, explican casi el 10 % de la carga mundial de la morbilidad y la discapacidad.

UN PROYECTO COMÚN DE ACCIÓN MUNDIAL PARA PONER FIN A TODAS LAS FORMAS DE MALNUTRICIÓN

13. Reafirmamos que:

- a. la eliminación de la malnutrición en todas sus formas es un imperativo por razones sanitarias, éticas, políticas, sociales y económicas, con especial atención a las necesidades particulares de los niños, las mujeres, los ancianos, las personas con discapacidades y otros grupos vulnerables, así como las personas afectadas por emergencias humanitarias;
- b. las políticas de nutrición deberían promover una alimentación diversificada, equilibrada y saludable en todas las etapas de la vida. En particular, debería prestarse especial atención a los primeros 1 000 días – desde el inicio del embarazo hasta los dos años de edad –, las mujeres embarazadas y lactantes, las mujeres en edad reproductiva y las adolescentes, promoviendo y apoyando prácticas de cuidado y alimentación adecuadas, incluida la lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses y la lactancia materna continuada hasta los dos años de edad y posteriormente con una alimentación complementaria apropiada. Deberían fomentarse dietas saludables en los centros preescolares y escolares, las instituciones públicas, los lugares de trabajo y los hogares, así como una alimentación sana por parte de las familias;

- c. deben respaldarse medidas coordinadas entre diferentes agentes, en todos los sectores pertinentes a nivel internacional, regional, nacional y de las comunidades, por medio de políticas, programas e iniciativas transversales y coherentes, en particular de protección social, a fin de afrontar las múltiples cargas de la malnutrición y promover sistemas alimentarios sostenibles;
- d. los alimentos no deben utilizarse como instrumento de presión política o económica;
- e. la volatilidad excesiva de los precios de los alimentos y los productos agrícolas puede incidir negativamente en la seguridad alimentaria y la nutrición y debe seguirse más atentamente y abordarse con mayor eficacia habida cuenta de los desafíos que plantea;
- f. para mejorar la dieta y la nutrición son precisos marcos legislativos apropiados sobre inocuidad y calidad de los alimentos, en particular respecto del uso adecuado de productos químicos agrícolas, y a tal fin es preciso fomentar la participación en las actividades de la Comisión del Codex Alimentarius encaminadas a la elaboración de normas internacionales relativas a la inocuidad y la calidad de los alimentos, así como a la mejora de la información dirigida a los consumidores, y evitar la promoción y la publicidad inapropiadas de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños, como se recomienda en la resolución WHA63.14;
- g. los datos e indicadores sobre nutrición, así como la capacidad de todos los países y el apoyo prestado a estos, en especial a los países en desarrollo, para la recopilación y el análisis de datos, deben mejorarse a fin de contribuir a una mayor eficacia en la vigilancia de la nutrición, la formulación de políticas y la rendición de cuentas;
- h. es necesario potenciar el papel de los consumidores mediante información y educación sobre salud y nutrición mejoradas y basadas en datos objetivos para hacer posible la adopción de decisiones informadas sobre el consumo de productos alimenticios a fin de seguir prácticas alimentarias saludables;
- i. los sistemas sanitarios nacionales deberían integrar la nutrición, proporcionando al mismo tiempo acceso universal a

- servicios de salud integrados a través de un enfoque basado en la atención continua que incluya la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades, el tratamiento y la rehabilitación, y deberían contribuir a la reducción de las desigualdades atendiendo a las necesidades y vulnerabilidades específicas relacionadas con la nutrición de diferentes grupos de población;
- j. las políticas de nutrición y otras políticas conexas deberían prestar especial atención a la mujer y potenciar el papel de mujeres y niñas, para contribuir así al acceso pleno y equitativo de las mujeres a la protección social y los recursos, incluidos, entre otros, los ingresos, la tierra, el agua, la financiación, la educación, la capacitación, la ciencia y la tecnología y los servicios sanitarios, y de esa forma promover la seguridad alimentaria y la salud.
14. Reconocemos que:
- a. la cooperación internacional y la asistencia oficial para el desarrollo en favor de la nutrición deberían apoyar y complementar las estrategias, las políticas y los programas nacionales en materia de nutrición, así como las iniciativas de vigilancia conexas, según proceda;
 - b. la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional se favorece a través de sistemas alimentarios sostenibles, equitativos, accesibles en todos los casos, resistentes y diversos;
 - c. la acción colectiva resulta fundamental para mejorar la nutrición y requiere la colaboración entre los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las comunidades;
 - d. el acceso a los recursos, y la utilización de estos, en condiciones no discriminatorias y seguras conforme al derecho internacional son importantes para la seguridad alimentaria y la nutrición;
 - e. los sistemas alimentarios y agrícolas, incluidos los cultivos, la ganadería, la actividad forestal, la pesca y la acuicultura, deben abordarse de manera integral mediante políticas públicas coordinadas, teniendo en cuenta los recursos, las inversiones, el medio ambiente, las personas, las instituciones y los procesos relacionados con la producción, la elaboración, el

almacenamiento, la distribución, la preparación y el consumo de los alimentos;

- f. los agricultores familiares y los pequeños propietarios, especialmente las agricultoras, desempeñan un papel importante en la reducción de la malnutrición y deberían recibir apoyo por medio de políticas públicas integradas y multisectoriales, según proceda, que permitan incrementar su capacidad productiva y sus ingresos y fortalecer su resiliencia;
- g. las guerras, las ocupaciones, el terrorismo, los disturbios civiles y las catástrofes naturales, los brotes de enfermedades y epidemias, así como las violaciones de los derechos humanos y las políticas socioeconómicas inapropiadas, han causado decenas de millones de refugiados, personas desplazadas, poblaciones civiles no combatientes afectadas por guerras y migrantes, que se encuentran entre los grupos más vulnerables desde el punto de vista nutricional. Los recursos para rehabilitar y atender a estos grupos suelen ser sumamente inadecuados y son frecuentes los casos de carencias nutricionales. Todas las partes responsables deberían cooperar para asegurar el tránsito y la distribución seguros y puntuales de alimentos y suministros médicos a quienes los necesitan, de acuerdo con las creencias, la cultura, las tradiciones, los hábitos alimentarios y las preferencias de las personas, de conformidad con la legislación nacional, las leyes y obligaciones internacionales y la Carta de las Naciones Unidas;
- h. la inversión responsable en la agricultura, incluidos los pequeños propietarios y la agricultura familiar, y en los sistemas alimentarios es esencial para superar la malnutrición;
- i. los gobiernos deberían proteger a los consumidores, especialmente los niños, de la promoción y la publicidad inapropiadas de alimentos;
- j. para mejorar la nutrición es preciso ofrecer dietas saludables, equilibradas y diversificadas, incluidas las dietas tradicionales si procede, que satisfagan las necesidades de nutrientes de todos los grupos de edad y todos los grupos con necesidades nutricionales especiales, y que al mismo tiempo eviten el consumo excesivo de grasas saturadas, azúcares y sal o sodio y eliminen prácticamente por completo las grasas trans, entre otras cosas;

- k. los sistemas alimentarios deberían proporcionar acceso durante todo el año a alimentos que cubran las necesidades de nutrientes de las personas y promover prácticas de alimentación saludables;
- l. los sistemas alimentarios deben contribuir a prevenir y tratar las enfermedades infecciosas, incluidas las enfermedades zoonóticas, y a hacer frente a la resistencia a los antimicrobianos;
- m. los sistemas alimentarios, incluidos todos los componentes de la producción, la elaboración y la distribución, deberían ser sostenibles, resistentes y eficientes a la hora de proporcionar alimentos más variados de manera equitativa, con la debida atención a evaluar el impacto ambiental y las repercusiones sobre la salud;
- n. deberían reducirse las pérdidas y el desperdicio de alimentos en toda la cadena alimentaria a fin de contribuir a la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo sostenible;
- o. el sistema de las Naciones Unidas, en particular el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, y las instituciones financieras internacionales y regionales deberían trabajar conjuntamente de manera más eficaz para apoyar las iniciativas nacionales y regionales, según proceda, e intensificar la cooperación internacional y la asistencia al desarrollo para acelerar los progresos en la lucha contra la malnutrición;
- p. EXPO MILANO 2015, dedicada a “alimentar al planeta, energía para la vida”, entre otros eventos y foros de interés, brindará una oportunidad para destacar la importancia de la seguridad alimentaria y la nutrición, concienciar al público, impulsar el debate y poner de relieve los resultados de la CIN2.

COMPROMISO POR LA ACCIÓN

- 15. Nos comprometemos a:
 - a. erradicar el hambre y prevenir todas las formas de malnutrición en todo el mundo, en particular la subalimentación, el retraso del crecimiento, la emaciación, la insuficiencia ponderal y el sobrepeso en los niños menores de cinco años; y la anemia en las mujeres y los niños, entre otras carencias de

micronutrientes; así como invertir la tendencia ascendente del sobrepeso y la obesidad y reducir la carga de las enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta en todos los grupos de edad;

- b. aumentar las inversiones para llevar a cabo intervenciones y aplicar medidas efectivas con objeto de mejorar la alimentación y la nutrición de las personas, en particular en situaciones de emergencia;
- c. promover sistemas alimentarios sostenibles mediante la formulación de políticas públicas coherentes desde la producción hasta el consumo y en los sectores pertinentes para proporcionar acceso durante todo el año a alimentos que satisfagan las necesidades nutricionales de las personas y promover una alimentación saludable, diversificada e inocua;
- d. aumentar la importancia de la nutrición en las estrategias, las políticas, los planes de acción y los programas nacionales pertinentes y distribuir los recursos nacionales en consecuencia;
- e. mejorar la nutrición fortaleciendo las capacidades humanas e institucionales para hacer frente a todas las formas de malnutrición a través de, entre otras cosas, la investigación y el desarrollo científicos y socioeconómicos pertinentes, la innovación y la transferencia de tecnologías apropiadas en términos y condiciones mutuamente convenidos;
- f. fortalecer y facilitar las contribuciones y medidas de todas las partes interesadas para mejorar la nutrición y promover la colaboración entre los países y dentro de ellos, incluidas la cooperación Norte-Sur así como la cooperación Sur-Sur y triangular;
- g. elaborar políticas, programas e iniciativas para garantizar una dieta sana durante toda la vida, a partir de las primeras etapas de la vida hasta la edad adulta, en particular de personas con necesidades nutricionales especiales, antes y durante el embarazo, especialmente durante los primeros 1 000 días, promoviendo, protegiendo y apoyando la lactancia materna exclusiva durante los seis primeros meses y la lactancia materna continuada hasta los dos años de edad y posteriormente con una alimentación complementaria adecuada, la alimentación saludable de las familias, y en la escuela durante la infancia, así como otras formas especializadas de alimentación;

- h. facultar a las personas para adoptar decisiones informadas sobre los productos alimenticios – y crear un entorno favorable a tal fin – con objeto de seguir prácticas alimentarias saludables y prácticas adecuadas de alimentación de lactantes y niños pequeños mediante la mejora de la información y la educación en materia de salud y nutrición;
 - i. aplicar los compromisos establecidos en la presente Declaración a través del Marco de acción, que contribuirá asimismo a garantizar la rendición de cuentas y seguir de cerca los progresos realizados respecto de las metas mundiales sobre nutrición;
 - j. prestar la debida atención a la integración de las aspiraciones y los compromisos de esta Declaración en el proceso de elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015, incluido un posible objetivo mundial conexo.
16. Exhortamos a la FAO y a la OMS, en colaboración con otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como otras organizaciones internacionales, a ayudar a los gobiernos nacionales que así lo soliciten a formular, reforzar y aplicar políticas, programas y planes para hacer frente a los múltiples desafíos que representa la malnutrición.
17. Recomendamos a la Asamblea General de las Naciones Unidas que refrende la Declaración de Roma sobre la Nutrición así como el Marco de acción, en el que se ofrece un conjunto de opciones en materia de políticas y estrategias voluntarias para uso de los gobiernos, según proceda, y que considere la posibilidad de declarar un Decenio de Acción sobre la Nutrición de de 2016 a 2025 dentro de las estructuras existentes y los recursos disponibles.

A inclusão do Direito Humano à Alimentação na Constituição Federal: uma conquista de muitos para milhões!



Foto: Patrícia Soransso

Presidente da CDHM, Deputado Assis do Couto, coordena os trabalhos do Seminário Direito Humano à Alimentação Adequada e Agricultura Familiar.

Deputado Federal Assis do Couto

*Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Minorias
da Câmara dos Deputados*

Na tarde de 3 de fevereiro de 2010 foi dado um passo histórico para a consolidação do Direito Humano à Alimentação no Brasil. Naquele dia, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 47/2003, corrigindo uma lacuna deixada pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988, que não incluiu a alimentação no rol dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. A aprovação foi o ápice de uma campanha nacional que envolveu

parlamentares, setores da sociedade civil e órgãos do Executivo Federal com o objetivo de resgatar e trazer de volta à tramitação esta PEC, que havia sido apresentada no ano de 2003. A proposta já fora aprovada pelo Senado, mas dormia na fila que leva ao Plenário da Câmara Federal.

A mobilização em torno da aprovação da PEC 47 começou em janeiro de 2009 durante o Fórum Social Mundial, em Belém, Pará. O Conselho Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), que é a instância de articulação entre governo brasileiro e sociedade civil na proposição de diretrizes para as ações na área da alimentação e nutrição, o Fórum Brasileiro de Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional (FBSSAN), a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e a Frente Parlamentar da Segurança Alimentar e Nutricional (FPSAN), foram os responsáveis pela articulação da campanha *Alimentação, Direito de Todos*, que inicialmente consistia no envio de cartões postais assinados ao presidente da Câmara, sensibilizando-o para a necessidade de aprovação da PEC. Para os manifestantes, não era justo que o capítulo dos Direitos Sociais na Constituição Federal, que já relacionava a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, continuasse omissos em relação à alimentação, um dos direitos mais básicos, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos demais.

A campanha nacional pela inclusão da alimentação na Constituição teve a participação de movimentos sociais, órgãos públicos e privados, organizações não governamentais e cidadãos e cidadãs de todo o país. Artistas como Marcos Winter, Dira Paes, Bete Mendes, Maria Zilda, Camila Pitanga e Cristina Pereira, Leonardo Vieira, Gilberto Miranda e Eduardo Tornaghi, além do cineasta José Padilha, diretor dos filmes “Tropa de Elite” e “Garapa” foram conquistados pela causa e gravaram mensagens televisivas apoiando a aprovação da PEC. Outra personalidade que apoiou a campanha foi o escritor Ariano Suassuna, professor, dramaturgo, poeta e romancista que faleceu recentemente. Um abaixo assinado eletrônico colheu mais de 50 mil assinaturas em quatro meses de campanha.

A sociedade e o Parlamento perceberam que – muito além de simplesmente introduzir a alimentação como mais um direito social na Constituição –, a aprovação da PEC 47 representaria o reconhecimento do povo e do Governo ao direito humano à alimentação, ajudando a consolidar a segurança alimentar e nutricional como política de Estado. Na justificativa do projeto o autor, Senador Antônio Carlos Valadares Filho

(PSB-SE), lembrava que o direito à alimentação havia sido reconhecido pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas desde 1993, com o apoio do Brasil. E que a inclusão da alimentação como direito social do cidadão poderia assegurar – como de fato vem assegurando aos segmentos vulneráveis da população – o estabelecimento de políticas públicas consistentes que combatam a fome e a miséria, de forma a permitir a cada brasileiro usufruir de uma alimentação adequada, todos os dias.

A discussão do assunto foi objeto de debates extensos em audiências públicas, seminários, exposições e reuniões envolvendo as lideranças partidárias, a alta direção da Casa e a sociedade civil. A Comissão Especial criada para dar parecer à proposição ouviu especialistas na área do Direito, da alimentação e nutrição e dos direitos humanos, que prestaram colaboração inestimável à apreciação da PEC e à internalização do tema no Congresso Nacional. Evidenciou-se a importância de elevar a alimentação a um patamar de política de Estado, não variável com a troca de governos. Com a inclusão, o Brasil, que já vinha se destacando em ações concretas de combate à fome, reforçaria argumentos jurídicos em prol da exigibilidade do direito humano à alimentação adequada, dotando o país de mais um instrumento legal garantidor do acesso a alimentos, enfatizando nosso país como referência mundial no combate à fome.

De fato, desde sua aprovação, a PEC 47 estabeleceu um novo patamar para o direito à alimentação no Brasil, respaldando antigos e abrindo novos caminhos para a aprovação de outros instrumentos legais. Ela fortaleceu tratados Internacionais dos quais o Brasil já era signatário, deu maior respaldo ao apoio do Estado à produção, comercialização e abastecimento de alimentos, incentivou a utilização sustentável dos recursos naturais e a promoção de práticas de boa alimentação por meio de programas educacionais. A agricultura familiar foi valorizada e a qualidade biológica e nutricional dos gêneros alimentícios passou a contar com uma forte garantia.

Após sua aprovação e promulgação pelo Congresso Nacional, a PEC 47 foi nominada Emenda Constitucional nº 64. A partir daí, pressupostos da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei 11.346/2006) passaram a ter expressão e a encontrar respaldo na própria Constituição Federal.

Implicitamente, a Constituição acolheu o conceito trazido pela LOSAN de que segurança alimentar e nutricional “consiste na 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Cabe ao Estado assegurar, por meio de políticas públicas permanentes, as condições para que este direito seja realizado.

Muito mais do que uma abstração jurídica, a Emenda Constitucional nº 64 representou uma conquista real e imediata porque trouxe uma nova dimensão à luta pela universalização do direito humano à alimentação adequada, dando base para que o Ministério Público, os movimentos sociais ou qualquer cidadão possa cobrar ações concretas de todos os níveis do governo para que esse direito seja efetivado. Além disso, abriu oportunidades legislativas diversificadas, uma vez que a positivação do direito à alimentação na Constituição exigiu de todos um olhar transdisciplinar, propiciando o vislumbrar de políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição, acesso e consumo de alimentos seguros e de qualidade, com promoção da saúde e da alimentação saudável.

Os legisladores tem aproveitado esta oportunidade. Foi assim que recentemente foi criada a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, para ordenar e potencializar a produção e oferta de alimentos saudáveis para a população, a partir da produção ecológica advinda da agricultura familiar e camponesa e dos sistemas agroflorestais. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, cujo objetivo é melhorar a qualidade da produção dos agricultores familiares, responsáveis pela quase totalidade dos alimentos básicos que chegam às mesas dos brasileiros também foi criada após a aprovação da PEC. Acredito que, talvez a mais importante iniciativa governamental tomada com respaldo na Emenda nº 64, tenha sido a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que cuida da promoção do abastecimento e da estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, como eixo fundamental para a promoção da segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada.

A prova de que a inclusão do direito à alimentação na Lei Maior vem contribuindo para fortalecer as políticas públicas setoriais de segurança alimentar e nutricional, é que recentemente as Nações Unidas declararam que o Brasil cumpriu, antes do prazo e com destaque, uma das

metas mais importantes dos Objetivos do Milênio, que é a superação da fome entre os seus habitantes.

Antes de alcançar tal feito, um longo caminho foi trilhado. O Estado e a sociedade reconheceram que a fome era um problema estrutural inaceitável em um país rico como o Brasil, e que qualquer estratégia destinada à sua superação passaria pela ancoragem das ações governamentais e da sociedade civil, em legislação construída de forma democrática, o que transformaria programas sociais em políticas de Estado e os cidadãos em sujeitos de direitos.

E o vitorioso programa brasileiro de combate à fome, inclusive as leis que dão sustentação a ele, é admirado e copiado por diversos países do mundo inteiro, principalmente da América Latina, do Caribe e da África. Cada vez mais o Congresso Nacional tem recebido comitivas de parlamentares e assessores de outros países interessados em conhecer o processo de pactuação, que nos tem permitido estabelecer com a sociedade e com os outros poderes um diálogo profícuo, capaz de produzir leis modernas e eficazes contra a insegurança alimentar e nutricional. Recentemente, o documento das Nações Unidas “O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil” confirmou que a pobreza foi reduzida de 24,3% a 8,4% da população nos últimos anos, enquanto a pobreza extrema caiu de 14% a 3,5%. Também mostra que 1,7% da população brasileira ainda está em situação de insegurança alimentar, mas no início dos anos 1990, esse índice era de 14,8%.

Este êxito sobre a fome pode ser considerado como uma das mais importantes conquistas da sociedade brasileira. E é justo afirmar que o Congresso Nacional, ao escutar a sociedade que pedia a aprovação da EC 64 contribuiu grandemente para esta vitória. A realização de audiências públicas e seminários para ouvir pesquisadores das universidades, movimentos sociais do campo e da cidade, órgãos do Executivo e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional enriqueceu o nosso trabalho, melhorou as proposições legislativas sobre o tema e agilizou a votação de leis que, como já afirmado, são exemplos para o mundo.

A fome estrutural não desapareceu de nosso país por mágica ou milagre. Foi a participação da sociedade na discussão de temas importantes como a Emenda Constitucional nº 64 que inaugurou um tempo de ricas trocas e que redundou na aprovação de outros instrumentos que perenizaram as políticas públicas fortes, nascidas de muitas mãos,

feitas para muitas pessoas. O Parlamento brasileiro, em parceria com a sociedade, honrou a memória de homens como Josué de Castro – que além de médico também foi deputado e denunciou da Tribuna, décadas atrás, que a fome é um fenômeno social, resultante do sistema político e econômico. Reverenciou a memória do sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho, grande mobilizador social que criou a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, inspirando a criação do programa Fome Zero, implementado em 2003 com o apoio do Congresso Nacional.

O reconhecimento da agricultura familiar: avanços e desafios no campo a partir da Lei 11.326/2006

Willian Clementino da Silva Matias¹

Nemo Andrade Amaral²

Antonio Ricardo Farani³

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

O advento da lei 11.326/06, que criou a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, constituiu um avanço no reconhecimento da existência de atores diferenciados na produção de alimentos no Brasil, antes inseridos no conceito geral “agricultor brasileiro”. Antes da lei, os sujeitos do campo identificados com o modo de produção da agricultura familiar eram tratados dentro da regra geral do trato político direcionado para a agricultura, alvo de políticas sociais compensatórias e de subsistência, destinadas a uma população empobrecida e, supostamente, passiva no cenário econômico e político do país. Os agricultores e agricultoras familiares eram tratados mais como uma despesa para o Estado brasileiro do que participantes do desenvolvimento social e econômico do país. O reconhecimento da agricultura familiar conferiu maior protagonismo social, político e econômico a esses sujeitos do campo.

¹ Vice-Presidente e Secretário de Relações Internacionais da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

² Assessor técnico na Vice-Presidência e Secretaria de Relações Internacionais da CONTAG.

³ Advogado e assessor jurídico de organização sindical da CONTAG.

A norma reconheceu a existência de cidadãos com um papel social e politicamente bem definido, inseridos em uma proposta de desenvolvimento econômico sustentável e solidário, alternativo ao modo de produção em grande escala que, historicamente, tem devastado nossos recursos naturais, concentrado a terra em mãos de poucos, gerado conflitos internos e violado alguns dos direitos humanos fundamentais. Por outro lado, o próprio conceito de família empreendedora, geradora de renda e trabalho no campo, ganhou peso significativo no cenário nacional mediante o reconhecimento de formas de produção e relações de trabalho características da agricultura familiar. A lei também contribuiu para o esclarecimento sobre possíveis distorções e correções necessárias de crédito e de políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar. A partir da lei, todas as políticas constituídas para a agricultura familiar fazem referência aos beneficiários da lei e isso atenua a possibilidade de outros atores acessarem os créditos e as políticas públicas específicas.

No entanto, a lei 11.326/06 ainda não foi regulamentada e, além disso, apresenta uma série de limitações e desafios que precisam ser superados para se tornar eficaz no fortalecimento da agricultura familiar no Brasil e na garantia de direitos aos agricultores familiares.

O conceito legal de agricultura familiar contido na lei 11.326/06, limitado à família que vive e produz em até quatro módulos fiscais, é um obstáculo, que se correlaciona com os problemas apresentados na aplicação da lei e na implementação de políticas públicas específicas. O limite em até quatro módulos, a depender da área agriculturável do município brasileiro, impede que muitas famílias acessem os benefícios e se desenvolvam economicamente. No campo conceitual, a agricultura familiar representa um modo de produção específico que não se relaciona necessariamente a um limite de área fixo, e sim com a forma com que se vive no campo e com o modo de produção de alimentos. Não sempre, a área produtiva representa a agricultura familiar, mesmo considerando o marco legal da Lei 11.326/06. Existem casos em que o indivíduo ou a família cumprem com todos os requisitos legais para seu enquadramento no conceito, embora o tamanho da sua propriedade ultrapasse o limite estipulado pela lei. O que exclui esse indivíduo, ou essa família, dos benefícios da lei, deixando-os no limbo jurídico, ou coisa pior, o enquadra no conceito amplo de agricultor, e o coloca em concorrência direta e desigual com o agronegócio. Muitos agricultores e agricultoras são excluídos das políticas públicas para a agricultura familiar devido à análise de caso a partir do tamanho da propriedade. A CONTAG tem lutado para

a redefinição desse critério e pela inclusão dessas pessoas na categoria, mediante a ampliação do conceito de extensão da propriedade destinada à agricultura familiar e demais ações direcionadas ao enquadramento na categoria e seu pleno acesso às políticas e programas específicos.

Outro ponto central de debates no segmento da agricultura familiar diz respeito à multiplicidade de enquadramentos existentes. Todos com base normativa, todos válidos atualmente, embora divergentes, e todos relacionados ao mesmo grupamento social dos agricultores familiares. Três desses enquadramentos chamam especial atenção pela profunda falta de sintonia entre si: 1º) O enquadramento previdenciário do segurado especial, segundo a Lei Federal nº 8.213/91 e modificado pela Lei Federal nº 11.718/08; 2º) O enquadramento para fins da Política Nacional da Agricultura Familiar, segundo a Lei nº 11.326/06; 3º) O enquadramento sindical da categoria profissional dos trabalhadores rurais, segundo o Decreto Lei nº 1.166/71.

O enquadramento previdenciário trata o agricultor familiar por segurado especial. Ao segurado especial a lei exige que o mesmo trabalhe em atividades agropecuárias ou extrativismo, em regime de economia familiar em área não superior a 4 (quatro) módulos fiscais, com ajuda eventual de terceiros (não remunerada), e com a possibilidade de empregar mão de obra assalariada limitada a, no máximo, 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados, ou ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho. O exercício simultâneo de outra atividade econômica qualquer, desenquadra o agricultor familiar da condição de segurado especial.

Já o enquadramento para fins da Política Nacional da Agricultura Familiar define o agricultor familiar como aquele que pratica atividades no meio rural em área não superior a 4 (quatro) módulos fiscais, utilizando, predominantemente, mão-de-obra da própria família, e tenha renda familiar predominantemente originária de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento.

Por sua vez, o enquadramento sindical no campo (DL nº 1.166/71), que define trabalhador rural, a despeito dos avanços já estabelecidos pela legislação previdenciária e da Política Nacional da Agricultura Familiar, ignora-os ao definir o agricultor familiar como aquele que, proprietário ou não, trabalhe individualmente ou em regime de economia familiar. Assim entendido o trabalho dos membros da mesma família, indispensável à própria subsistência e exercido em condições de mútua dependência e

colaboração, ainda que com ajuda eventual de terceiros, em área igual ou inferior a 2 (dois) módulos rurais, sem empregar mão-de-obra remunerada e, condicionado apenas, à própria subsistência, sob pena de ser o mesmo desenhado como parte da categoria profissional.

A divergência entre os três enquadramentos sujeitam um mesmo público agricultor familiar a incertezas, permitindo a contraditória existência de agricultores familiares, assim entendidos segundo a Lei 11.326/06, e que não são segurados especiais nem pertencentes à categoria profissional dos trabalhadores rurais, por exemplo.

A introdução da Lei da Agricultura Familiar alcançou seu público-alvo, conseguiu representar a agricultura familiar, mas precisa ser regulamentada e, constantemente, atualizada para que não ocorra a perda de benefícios e direitos onde haja crescimento econômico familiar. A atualização da legislação deve ser um processo permanente, e os movimentos sociais têm um papel decisivo para que essa demanda seja cumprida, no diálogo permanente com o Executivo e o Legislativo. A lei não pode ser encarada pelas autoridades competentes como o passaporte com o qual agricultores empobrecidos avançam de uma categoria ou função social e econômica a outra, após seu crescimento econômico. Eles não deixarão de serem agricultores. Embora a lei dê conta dos sujeitos da agricultura familiar no campo, outros problemas derivam da forma em que ela é aplicada.

O conjunto de políticas públicas e programas destinados à agricultura familiar, introduzido a partir da lei 11.326/06, apresenta vários problemas relacionados ao seu alcance e execução. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que prevê um conjunto de ações (crédito, assistência técnica, etc.) não alcança todos os trabalhadores e trabalhadoras da agricultura familiar no Brasil. Algumas questões incidem sobre o alcance e a eficácia do PRONAF: os R\$ 24 bilhões destinados à agricultura familiar em 2014, através do *Plano Safra*, não supre efetivamente as demandas dos agricultores apenas com a concessão do crédito. A agricultura familiar necessita uma assistência técnica universal e de qualidade, por exemplo. Comumente, os agricultores não podem elaborar projetos e enviá-los à entidade financeira competente para análise, pois se requer um documento contendo viabilidade técnica, econômica, social e ambiental do projeto, para que o agricultor obtenha o crédito para implementação em sua propriedade. Sem a assistência técnica universal e adequada muitas famílias não têm acesso ao crédito, limitação

que deriva de requisitos técnicos e legais e da impossibilidade de elaboração de projetos sem a orientação adequada. Assim como o PRONAF não alcança boa parte dos trabalhadores e trabalhadoras do campo, tampouco o faz a assistência técnica. Sendo assim, o funcionamento eficiente da ANATER constitui ainda um importante desafio para o campo. A disposição de recursos é muito importante, mas insuficiente. Sem instrumentos adequados que permitam à agricultura familiar o acesso ao crédito para ampliar a sua produção. Mais que a lei, portanto, são as políticas públicas que dela derivam as que geram problemas de eficácia em sua implementação. A assistência técnica é uma questão prioritária e deve ser universalizada. Atualmente, ela é realizada por chamada pública devido a recortes necessários, mas isso proporciona sobreposição de territórios por ela contemplados, bem como a escassez de assistência em outros tantos, que a ANATER não consegue cobrir.

Um grande desafio para a Lei 11.326/06, que provavelmente demonstre a necessidade de atualização da norma ante a realidade do campo brasileiro, é a avaliação sistemática do conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar. De fato, isso ainda não foi realizado. É necessária uma avaliação dos resultados alcançados por essas políticas e programas nos últimos anos. E isto não pode acontecer apenas mediante a apresentação de estatísticas gerais sobre recursos destinados e sujeitos por elas beneficiados. A análise e avaliação das políticas devem evidenciar as limitações e desafios atuais, com o objetivo de propor medidas de saneamento no curto e médio prazo dos problemas práticos e normativos para a consolidação de políticas estruturantes do campo. Por exemplo, o processo de “*bancarização*” do PRONAF na postulação dos requisitos a serem cumpridos para o acesso ao Programa. Pensamos que o Estado brasileiro necessita de uma ação concreta para a valorização e fortalecimento do cooperativismo de crédito para operacionalizar o PRONAF, mediante flexibilização da burocracia atual imposta pelo banco. Mesmo seguindo regras do Banco Central, as cooperativas de crédito apresentam um viés completamente distinto da práxis bancária, de fundo estritamente comercial e financeiro. Nesse sentido, é preciso trabalhar no avanço de políticas públicas estruturantes, universais e inclusivas. As respostas do Estado a esses problemas pendentes devem ser mais rápidas, pois há famílias e vidas humanas que dependem dessas políticas para a sua sobrevivência e avanço econômico.

Outro grave problema, que afeta a agricultura familiar em diversos âmbitos, é a desarticulação dos diversos órgãos e instituições do Estado.

As instituições devem ser fortalecidas e o Estado brasileiro tornar-se um instrumento articulador das políticas para o campo. A desarticulação entre os diversos órgãos e instituições de governo gera “déficit democrático” e falta de perspectiva ao campo brasileiro, uma vez que diversas políticas públicas de saúde, educação e cultura estão restritas às cidades ou áreas urbanas do país.

Acontece que as demandas por saúde, educação e cultura não se realizam unicamente no meio urbano. O campo possui demandas específicas sobre esses e outros temas, cujas ações devem ser específicas à realidade da agricultura familiar. Portanto, os diversos ministérios devem integrar em seus programas o campo brasileiro, criar programas e promover ações específicas.

A Lei da Agricultura Familiar é uma conquista, pois desde 2006 tem canalizado algumas políticas públicas para um público diferenciado ao dos grandes produtores do agronegócio. Até então, inexistia parâmetro legal para o tratamento da agricultura familiar no país. Ela tem sido base orientadora para a constituição de políticas públicas para esse segmento.

Mas apesar dos avanços, a lei não é capaz de relevar socialmente a agricultura familiar. São as ações dos movimentos sociais da agricultura familiar que promovem visibilidade e ressaltam a importância do papel desempenhado pela agricultura familiar para a sociedade brasileira. O Estado deve afirmar fortemente o papel da agricultura familiar para a sociedade brasileira, que ainda a percebe de forma rudimentar, como se os agricultores e agricultoras fossem pouco civilizados, ou os confunde com os agricultores do agronegócio. Não é uma noção clara de quem somos no imaginário coletivo da zona urbana. Este é um desafio de longo prazo. Mas o reconhecimento internacional da agricultura familiar e a declaração do AIAFCI pelas Nações Unidas podem ter um papel positivo nesse sentido.

Elementos estruturais do atual sistema agroalimentar e seus efeitos sobre a inflação de alimentos, Agricultura Familiar e a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada



Foto: Patrícia Soransso

Conferência de Abertura do Seminário Direito Humano à Alimentação Adequada e Agricultura Familiar, proferida por Julian Perez, doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento e professor da Universidade Federal da Fronteira Sul.

Julian Perez Cassarino⁴

O ano de 2014 fica marcado como um momento de referência nas discussões em torno da questão alimentar. A escolha da agricultura familiar e camponesa como tema do ano trouxe à mesa uma série de questões relativas à produção e acesso de alimentos que não se explicam ou resolvem com soluções imediatas ou restritas a um campo da ciência ou da política, mas articula e agrega um conjunto de problemáticas que acaba por expor as fragilidades de um sistema agroalimentar que se encontra em permanente crise, quando olhado sob a perspectiva da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Reforma agrária, degradação ambiental, exclusão social, qualidade dos alimentos, desenvolvimento local e regional, fortalecimento das economias locais, promoção da saúde, concentração econômica, biodiversidade e culturas alimentares são alguns dos elementos que vem à tona quando se fala do papel desta categoria social na promoção do desenvolvimento e da segurança alimentar e nutricional.

Poucas vezes a escolha de um tema por parte da FAO para visibilizar e ampliar o debate em torno da questão alimentar gerou tanta mobilização e expôs tantas contradições no debate agroalimentar.

A capacidade de mobilização das organizações da agricultura familiar e camponesa, e o crescente reconhecimento de seu papel na promoção de sistemas justos, equitativos, ambientalmente equilibrados e culturalmente apropriados de produção e acesso aos alimentos, contribuíram para revelar os limites sociais, culturais, técnicos, econômicos e ambientais do sistema agroalimentar hegemônico.

Neste artigo, pretendemos explorar esses limites e contradições, expondo alguns elementos estruturais de organização do atual sistema agroalimentar hegemônico, focando as discussões em torno de seus efeitos sobre a inflação de alimentos e discorrendo sobre o papel da agri-

⁴ Engenheiro Florestal, Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR. Professor Adjunto da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Laranjeiras do Sul (UFFS). Membro da coordenação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

cultura familiar e camponesa como protagonista estratégico para a reversão do atual quadro de insegurança alimentar e nutricional.

A ELEVAÇÃO DE PREÇOS DOS ALIMENTOS: PARA ALÉM DOS ASPECTOS CONJUNTURAIS

Para além das comemorações e discussões em torno do Ano Internacional da Agricultura Familiar, 2014 marca uma importante inflexão na compreensão da FAO em torno da problemática da fome. É neste ano que a organização passa a assumir e difundir a ideia de que o problema da fome não está relacionado à falta de alimentos, mas sim à dificuldade de acesso aos mesmos.

Apesar de a ideia soar com certo ar de obviedade, o fato é que sua admissão por parte do principal organismo internacional relacionado à alimentação e agricultura, pode representar uma mudança significativa nas políticas em torno do combate à fome. Não soa também como grande novidade para a maioria da população, principalmente àqueles mais vinculados às questões da produção agropecuária, que a necessidade de alimentar a população mundial e combater a fome tem sido a mola propulsora do discurso favorável à agricultura moderna industrial, advinda do que se convencionou chamar de “revolução verde”.

Sob os ditames desta ‘revolução’, as produções agrícola e pecuária obtiveram inegáveis aumentos de produtividade, sempre motivadas pela suposta necessidade do combate à fome global. Porém, na esteira destes ganhos de produtividade, o que se observou foi uma série de impactos sociais, econômicos e ambientais que colocam em xeque e efetividade deste modelo, como sendo o portador das melhores respostas à promoção do DHAA e, conseqüentemente, do combate à fome.

Retrato mais fiel do fracasso deste modelo é a persistência dos números da fome em escala global. Hoje, uma em cada nove pessoas no mundo se encontra em situação de fome, totalizando 805 milhões de pessoas em todo mundo (FAO, 2014).

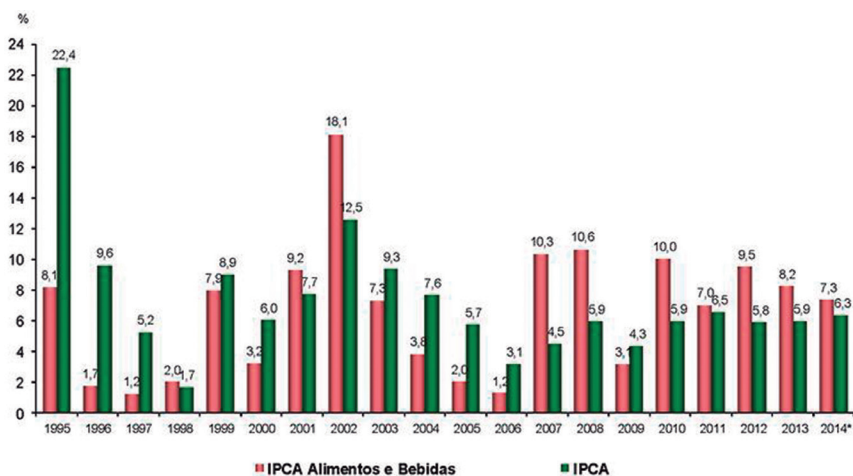
Fica assim mais evidente, como assumido pela FAO, que a persistência da fome está muito mais relacionada à capacidade de acesso aos alimentos por parte da população, do que à sua disponibilidade. Neste sentido, ganha particular relevância no debate os aspectos relacionados à renda (e sua distribuição), bem como à composição de preços dos alimentos.

Este último fator tem sido ponto de tensão econômica e social. Uma das últimas marcas desta tensão foi observada em 2008 – tratado como a última crise alimentar vivida em escala global – onde diversos países da África, América Latina e Caribe vivenciaram revoltas populares em função da alta nos preços dos alimentos. Isso levou o planeta a atingir, pela primeira vez, a marca de 1 bilhão de pessoas famintas no ano de 2009 (FAO, 2012).

As políticas de promoção de segurança alimentar e nutricional adotada no Brasil, a partir de 2003, permitiram que o país atravessasse com certa facilidade por este período, proporcionando um movimento contrário, onde não só não se elevou o número de pessoas famintas, como foram observadas constantes reduções. No entanto, o debate em torno da elevação dos preços dos alimentos deflagrou outro ponto de tensão, relacionado à pressão que o grupo alimentos exerceu sobre o processo inflacionário, particularmente nos anos de 2013-14, inclusive devido à proximidade do período eleitoral.

Os alimentos tem sido, nos últimos anos, um dos principais fatores de pressão inflacionária no país, conforme se pode observar na Figura 1, a partir dos dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Figura 1. Gráfico com evolução do IPCA alimentos e bebidas em relação ao IPCA total.



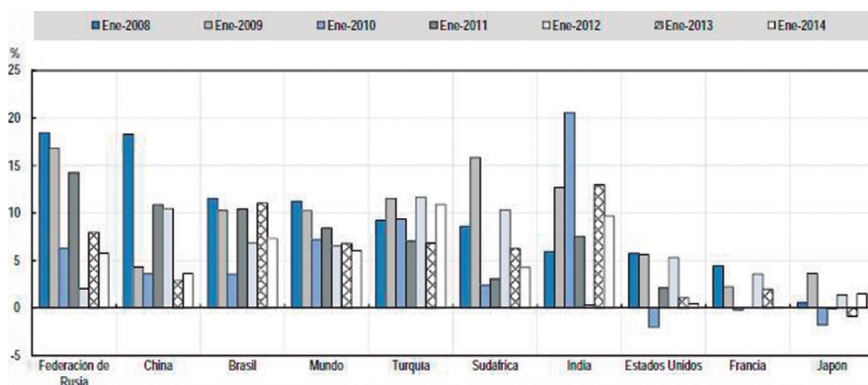
*Com base em dados acumulados em 12 meses até o mês de junho

Fonte: IPEADATA (2014)

Várias são as explicações em torno dos motivos que levam a esta elevação de preços, entre elas, questões de ordem climática que afetam a produção agrícola, o aumento da demanda por alimentos pela elevação dos padrões de renda, a disputa por terras entre a produção alimentar e agrocombustíveis, entre outros. No entanto, apesar de reais, estas explicações estão vinculadas a fatores conjunturais, que variam com o tempo, e que quase nada falam sobre a tendência regular de elevação dos preços dos alimentos nos últimos anos.

Cabe destacar que a elevação dos preços dos alimentos não é um fenômeno restrito à realidade brasileira. Um relatório elaborado em conjunto pela FAO e pela OCDE mostra que há uma pressão inflacionária sobre os alimentos, comum a todos os países em desenvolvimento entre 2008 e 2014, particularmente os BRICS. A tendência observada no Brasil também é vista nos demais países, com algumas variações entre os anos, conforme observado na Figura 2 (OCDE/FAO, 2014). Segundo o mesmo relatório, nos últimos dez anos, os alimentos tiveram uma alta de mais de 100% nos preços nominais e 50% em termos reais em nível global.

Figura 2. Inflação dos alimentos em diferentes países e a média mundial com índices anualizados nos anos de 2003 e 2009-2014.



Fonte: OCDE/FAO, 2014.

Há de se questionar se esta elevação que se mostra permanente nos últimos anos pode ser explicada somente por fatores conjunturais, que se manifestam em períodos delimitados de tempo. O que se quer aprofundar aqui são alguns elementos estruturais de configuração do atual sistema agroalimentar, que podem estar exercendo uma influência

constante sobre o mercado de alimentos, o que explica, em grande medida, o comportamento dos preços dos mesmos.

AS ESTRUTURAS QUE DEFINEM O ATUAL SISTEMA AGROALIMENTAR

A conjuntura de elevação dos preços é apenas um dos retratos de um sistema agroalimentar que se encontra em crise. Se, por um lado, vemos o acesso aos alimentos prejudicado pela má distribuição de renda e pela inflação dos alimentos, por outro, vemos camadas cada vez maiores da população com condições de acesso aos alimentos em situação de insegurança alimentar. Desta vez não pela escassez ou falta do alimento, mas pela má alimentação proporcionada pelas estruturas agrícolas, industriais e comerciais que regem o sistema agroalimentar global.

No Brasil, dados do IBGE apontam que, em 2008/09, 50% dos homens e 48% das mulheres adultas se encontravam em situação de sobrepeso ou obesidade. Em relação aos anos 2002/03 houve aumento de quase dez pontos percentuais em cada grupo. Entre as crianças, os números também surpreendem. 35% dos meninos e 32% das meninas entre cinco e nove anos apresentaram sobrepeso ou obesidade nos anos de 2008/09 (CONSEA, 2010). Em nível global, é estimado que cerca de dois bilhões de pessoas sofram de problemas relacionados ao sobrepeso e obesidade.

O atual sistema agroalimentar se caracteriza por este incrível paradoxo. Por um lado, milhões de pessoas famintas, sem acesso aos alimentos. Por outro, milhões de pessoas, em plenas condições de acessá-los, mas que o fazem de forma a comprometer a sua saúde e a do planeta. Segundo a FAO, 12 culturas fornecem 80% de toda a energia alimentar de origem vegetal para os humanos, e somente quatro (milho, trigo, arroz e batata), garantem 60% desta energia. Ou seja, são tempos de uma dieta monótona, centrada num consumo crescente de produtos industrializados, altamente calóricos e de baixa qualidade nutricional.

Mas o que poderia explicar esta realidade? São muitos os fatores ou pontos de vista a partir do qual se pode procurar entender esta dinâmica: *i*) a crescente retirada do Estado enquanto ente regulador do mercado de alimentos e consequente avanço da iniciativa privada no estabelecimento de padrões de qualidade e consumo explica em parte esta realidade; *ii*) o atual modelo de produção agrícola e pecuária,

centrado na monocultura e na redução da diversidade e concentração fundiária colabora para esta compreensão; *iii*) a construção de um ideal de vida urbanizado, centrado no consumo enquanto forma de realização pessoal – e que possui reflexos diretos no alimento, que passa a se tornar meio de diferenciação social –, colaboram para a construção deste contexto.

Porém, uma das abordagens mais reveladoras desta realidade, é referente ao intenso processo de concentração corporativa em todas as etapas do sistema agroalimentar, gerando reflexos diretos na regulação do mercado (formação de preços), na definição de hábitos (transição nutricional), no estabelecimento de padrões de qualidade (legislações) e, fundamentalmente, na construção social de um ideário em torno de produção e consumo de alimentos, centrado na substituição da cultura pela técnica, do saber socialmente construído pela imposição da ciência, das redes locais de produção e abastecimento por circuitos longos e na desconstrução da proximidade do ser humano com o alimento, enquanto elemento mediador de sua relação com a natureza e com os demais seres humanos.

Hoje, as dez maiores empresas de cada setor do sistema agroalimentar controlam quase todo o mercado. Vejamos, na indústria de sementes, as dez maiores empresas controlam 75,3% do mercado global; na indústria agroquímica, as onze maiores controlam 97,8% do mercado, sendo que quatro das dez maiores empresas globais de sementes estão entre as dez maiores de agroquímicos (ETC Group, 2013). As fusões e aquisições são cada vez mais frequentes e intensas no setor. Em 2010, foram 36 acordos entre as seis maiores empresas de agrotóxicos e sementes em escala global (PELAEZ, 2012).

Esta imagem é reproduzida nos outros setores do sistema agroalimentar. Na indústria de alimentos, um setor com um número infinitamente maior de atores do que nos setores acima descritos, as dez maiores empresas processadoras de alimentos controlam aproximadamente 25% do mercado global de alimentos. No setor varejista, ou seja, na comercialização dos alimentos, as cem maiores empresas globais abocanham 35% do mercado. Dentre estas, as dez maiores detêm 40% deste mercado (ETC Group, 2008). No Brasil, as cinco maiores redes de supermercados do país controlam por volta de 61% do mercado (FILHO, 2014). Agregue-se a esta realidade o fato de que três ou quatro empresas controlam o mercado global de comercialização de grãos e

mais um punhado de cinco ou seis controlam quase a totalidade do mercado global de carnes.

Este contexto, onde um pequeno grupo de megacorporações, cada vez mais articuladas entre si, controla praticamente todas as etapas do sistema agroalimentar, revela uma realidade onde as definições sobre o funcionamento do mercado de alimentos, o estabelecimento de padrões técnicos de produção e qualidade destes, a redefinição de hábitos de consumo e vários outros aspectos relacionados à dinâmica agroalimentar tem suas decisões concentradas em um pequeno grupo de corporações privadas, em sua grande maioria com faturamentos que ultrapassam o PIB de vários países.

Consolida-se, assim, a ideia do alimento enquanto mercadoria, em detrimento da perspectiva do alimento enquanto direito, uma vez que sua única finalidade passa a ser o atendimento à necessidade de faturamento e geração de lucro e dividendos aos seus acionistas. É o que Ploeg (2008), sociólogo holandês, denominou de “impérios alimentares”, ou seja, grandes grupos corporativos que, com o controle quase absoluto do mercado, passam a impor seus procedimentos, padrões e formas de organização e funcionamento para todos os demais atores do sistema agroalimentar.

De forma rápida, podemos tomar dois diferentes exemplos: um em cada ponta da cadeia agroalimentar. Na produção, a introdução dos transgênicos tem significado uma homogeneização absoluta do modo de fazer agricultura. Hoje, regiões produtoras de soja e milho não encontram mais sementes no mercado que não sejam transgênicas. Ou seja, implanta-se um totalitarismo na produção agrícola, que impede que outras formas de fazer agricultura possam emergir, seja pela não oferta de insumos (sementes), seja pela possibilidade de contaminação transgênica que se venha a sofrer.

Na outra ponta, o modelo dos hipermercados enquanto espaço que agrega toda a oferta possível de alimentos (frutas, verduras, processados, panificados, carnes, etc) se impõe aos consumidores, de forma que os demais comércios especializados (açougues, padarias, armazéns) vão sendo extintos ou vendidos, obrigados a se adaptar a este novo modelo de organização e funcionamento.

Retomando a questão inicial aqui tratada, esta concentração corporativa possui influência direta na configuração dos preços dos alimentos em escala global. Por um lado, a crescente retirada do Estado enquanto

regulador do mercado de alimentos (sua presença foi quase absoluta no período pós-guerra até meados da década de 70) abriu espaço para a atuação privada neste mercado, tendo na relação entre oferta e demanda e no suposto equilíbrio de concorrência a fonte de regulação do mercado de alimentos. Por outro, o que se observa é uma redução do número de atores no mercado global – realidade que se repete no contexto brasileiro – que concentram poder econômico e político. Isso lhes possibilita exercer influência direta na dinâmica deste mercado, proporcionando uma forma de organização institucional e econômica que responda às suas necessidades e interesses.

REMANDO CONTRA A MARÉ: A RESISTÊNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPONESA E A CONSTRUÇÃO DO FUTURO

Na contramão deste processo, a agricultura familiar e camponesa se constitui enquanto categoria social vítima deste processo de concentração e especialização técnica e produtiva. Mas, ao mesmo tempo, enquanto substrato social e produtivo, a partir do qual se podem pensar novos desenhos para os sistemas agroalimentares.

De fato, apesar do controle econômico, normativo e político da atividade agroalimentar destas grandes corporações, a realidade concreta mostra que, em termos de abastecimento alimentar, a agricultura familiar e camponesa ainda é a responsável por cerca de 70% dos alimentos que chegam à mesa da população em nível global e no Brasil (ETC Group, 2013a e MDA, 2010).

Estudo realizado pela ONG ETC Group,, a partir de uma compilação de várias pesquisas e estudos internacionais, faz um comparativo entre os efeitos gerados pela cadeia agroalimentar global e as redes locais e regionais da agricultura familiar e camponesa em todo o mundo. Segundo o estudo, apesar de deterem a maior parte das terras e do poder econômico, a cadeia agroalimentar industrial não produz a maior parte dos alimentos. Ela gera maiores impactos ambientais e promove a redução da diversidade alimentar e perda de hábitos alimentares, realidade oposta quando se analisa o papel da agricultura familiar e camponesa, como pode ser visto na Figura 3.

FIGURA 3. QUADRO COMPARATIVO ENTRE O PAPEL DAS GRANDES CADEIAS AGROINDUSTRIAIS E A AGRICULTURA FAMILIAR E CAMPONESA

Cadeia Agroindustrial Global	Agricultura Familiar e camponesa no Mundo
Garante 30% dos alimentos consumidos	Garante 70% dos alimentos totais consumidos
Possui 70-80% das terras	Possui 20-30% das terras cultiváveis
Utiliza 80% dos combustíveis fósseis	Utiliza menos de 20% dos combustíveis fósseis
Utiliza 70% da água na agricultura	Utiliza menos de 30% da água na agricultura
Gera 44-57% da emissão de gases	Garante seu abastecimento pela produção de autoconsumo
Controla quase todo o comércio internacional	Abastece prioritariamente os mercados internos
Cultiva não mais de 150 culturas, com foco em 12 vegetais	Cultivam 2,1 milhões de variedades de cerca de 7 mil espécies vegetais alimentares
Criações não utilizam mais que 5 espécies e menos de 100 raças animais	Criações utilizam 40 espécies pecuárias e 7 mil raças locais
Conhecimento privatizado e comercializado	Conhecimento livre e intercambiado

Fonte: Elaboração própria a partir de ETC Group (2013b).

No Brasil este quadro se repete. Apesar de corresponder a 84,4% dos estabelecimentos rurais, a agricultura familiar e camponesa possui apenas 24,3% das terras e, mesmo assim, gera 38% do valor bruto da produção agropecuária. Ou seja, é apresentado um rendimento muito maior por área do que a agricultura patronal de larga escala.

Neste sentido, a agricultura familiar e camponesa se caracteriza como o espaço social, econômico, produtivo e cultural que, historicamente, esteve atrelado à diversificação de culturas e criações, e da promoção da produção para o autoconsumo – por ser a melhor forma de garantir sua reprodução social – ao estabelecimento de circuitos e redes solidárias de circulação dos

alimentos, por sua característica de convívio em comunidade; pela preservação de hábitos e culturas alimentares, por estar estreitamente vinculado à produção e processamento dos alimentos locais e regionais.

Seu papel na garantia do DHAA passa *i)* por sua relevância no abastecimento doméstico, na ocupação de mão de obra e na eficiência produtiva; *ii)* por ser a forma social, fundiária e cultural mais propícia e adequada ao desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis e de base agroecológica; *iii)* por ser a forma social que resguarda os hábitos e culturas alimentares locais e regionais; *iv)* por possuir maior potencial à diversificação e produção de alimentos de alta qualidade nutricional; *v)* por ser mais apropriada à promoção de circuitos de proximidade e de estratégias de desenvolvimento local e regional e *vi)* por ser um setor que garante dentro si mesmo a segurança alimentar e nutricional, pois ao mesmo tempo em que produz para o mercado, garantem seu próprio abastecimento, convertendo consumidores em produtores e reduzindo a pressão pela demanda por alimentos.

Evidentemente há limites ao desenvolvimento da agricultura familiar e camponesa. No entanto, no caso brasileiro, o que se observa é que, realizados os devidos investimentos – em termos de volume de recursos e da adequação destes à realidade do público – este grupo social possui uma capacidade ímpar de articular políticas públicas e de fortalecer e qualificar seus processos econômicos e produtivos, como pode ser observado quando se analisam os dados de execução de políticas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), das compras na alimentação escolar (PNAE) e nas políticas de crédito e reforma agrária.

No entanto, para o desenvolvimento deste potencial da agricultura familiar e camponesa e, conseqüentemente, para se buscar redesenhar os sistemas agroalimentares na perspectiva da promoção da SAN e garantia do DHAA, faz-se necessário desenvolver um conjunto de ações de cunho político e legislativo que construa o cenário necessário a esta reconfiguração.

É possível destacar, neste sentido, alguns aspectos relevantes no contexto da sociedade brasileira: *i)* Revisar e criar marcos legais para regulação do controle corporativo nas diversas etapas do sistema agroalimentar, em particular na produção agropecuária (sementes, insumos, comercialização); *ii)* Reorientar e criar políticas públicas que favoreçam a transição para modelos de produção ambientalmente adequados, socialmente justos e culturalmente apropriados (exemplo: fortalecimento da PNAE); *iii)* Estabelecer um zoneamento econômico-ecológico que favoreça a produção para o mercado interno; *iv)* Retomar e aprofundar a discussão

em torno da aprovação do PL do Abastecimento, visando favorecer a descentralização das estratégias de abastecimento, a aproximação produtor-consumidor; a redução de deslocamentos, a criação de circuitos de proximidade e o favorecimento do agricultura familiar como setor estratégico do abastecimento alimentar; v) Retirar de pauta PLs que representam ameaças aos direitos dos agricultores e consumidores (exemplo: Liberação Terminator; fim da rotulagem de OGM's; de restrição à multiplicação de sementes etc.); vi) Favorecer os processos de fortalecimento das organizações da sociedade civil (associações, cooperativas, redes), bem como a participação social na construção de políticas públicas e marcos legais (Política Nacional de Participação Social).

Enfim, apontamos alguns indicativos de ações de cunho regulatório e de promoção da SAN e DHAA que visam proporcionar bases para o redesenho dos sistemas agroalimentares. Para tanto, é necessário articular ações nas mais diversas dimensões, desde aquelas de caráter econômico, político e social, até às de ordem ética, cultural e ambiental. A urgência do redesenho pode ser observada nas próprias palavras proferidas pelo Papa Francisco em seu discurso junto à FAO:

Pretende-se deste modo contribuir para identificar e assumir os critérios que o desenvolvimento de um sistema internacional equânime deve cumprir. São critérios que, no plano ético, se baseiam em pilares como a verdade, a liberdade, a justiça e a solidariedade; ao mesmo tempo, no campo jurídico, estes mesmos critérios incluem a relação entre o direito à alimentação e o direito à vida e a uma existência digna, o direito de ter a proteção da lei, nem sempre próxima à realidade de quem passa fome, e a obrigação moral de partilhar a riqueza econômica do mundo.

Em síntese, o que se propõe aqui é o redesenho do atual sistema agroalimentar, visando uma transição de seus padrões e procedimentos em bases mais sustentáveis, justas, equânimes e culturalmente apropriadas, onde a agricultura familiar e camponesa cumpra papel fundamental e se configure como fonte inspiradora para o redesenho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimen-**

tação Adequada no Brasil Realização – Indicadores e Monitoramento – da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: CONSEA, 2010.

ETC Group. **¿De quién es la naturaleza? El poder corporativo y la frontera final em la mercantilización de la vida.** ETC GROUP, 2008. Disponível em www.etcgroup.org

ETC Group. **El carro delante del caballo: semillas, suelos y campesinos ¿Quién controla los insumos agrícolas?** Informe 2013a, N° 111, Septiembre 2013. Disponível em www.etcgroup.org

ETC Group **¿Con el caos climático, quién nos alimentará? ¿La cadena industrial de producción de alimentos o la Red Campesina?** Informe 2013b. Disponível em: <http://www.etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/WhoWillFeedUs%20Annotated%20Version-SPANISH-Sep%2020.pdf>

FAO, FIDA y PMA. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición.** Roma: FAO, 2012.

Food and Agriculture Organization (FAO). **Mapa del hambre 2014.** Disponível em: <http://www.fao.org/hunger/es/>

FILHO, Rodrigo Nunes. **O novo salto das 500 maiores.** ABRAS, 2014. Disponível em <http://www.abrasnet.com.br/economia-e-pesquisa/ranking-abras/as-500-maiores/>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). **A Agricultura Familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006.** Brasília: MDA, 2010.

OCDE/FAO. **OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2014-2023.** OECD Publishing, 2014. Disponível em http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2014-es

PAPA FRANCISCO. **Discurso do Papa à conferência da FAO sobre nutrição.** Canção Nova, 2014. Disponível em <http://papa.cancaonova.com/discurso-do-papa-a-conferencia-da-fao-sobre-nutricao/>

PELAEZ, Victor. Monitoramento do mercado de agrotóxicos. Palestra. Brasília: ANVISA/UFPR, março de 2010.

PLOEG, Jan Dowe van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização.** Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

Cooperativismo da agricultura familiar: avanços e desafios



Foto: Patrícia Soransso

Presidente da CDHM, Deputado Assis do Couto, pronunciando-se no Ato Público em Defesa do Direito à Alimentação Adequada e da Agricultura Familiar.

Maíra Lima Figueira⁵
*UNICOPAS – União Nacional das
Organizações Cooperativistas Solidárias*

Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), 60% das pessoas que dependem diretamente do setor “agricultura e alimentos” no mundo em desenvolvimento vivem e trabalham em estabelecimentos familiares. Na Ásia e na África Subsaariana (regiões muito afetadas pela fome), os/as agricultores/as familiares são

⁵ Engenheira Agrônoma, formada pela Universidade Federal de Viçosa. Assessora da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária.

responsáveis por quase 80% da oferta de alimentos, o que ressalta a importância do setor para a promoção da segurança alimentar.

No Brasil, a agricultura familiar está no cerne da produção de alimentos e emprego rural. Compreende 84% do total de unidades de produção, com a ocupação de apenas 24,3% da área total dos estabelecimentos rurais. A atividade ocupa aproximadamente 74% das pessoas no campo, é o principal esteio da segurança alimentar nacional e responde pela produção de alguns dos produtos mais importantes da alimentação.

A melhoria de renda deste segmento, por meio de sua maior inserção no mercado, tem impacto importante no interior do país e, por consequência, nas grandes metrópoles. Contudo, o estudo do “Mapa da Fome” dos 32 milhões de brasileiros em situação de indigência estimou que a metade deles pertence à área rural. Essas informações, em um primeiro momento, parecem contraditórias. Se os dados econômicos revelam a força e a importância da agricultura familiar na dinâmica econômica brasileira, na geração de trabalho e renda no meio rural, e destaca sua participação na garantia da segurança alimentar da população, porque encontramos no campo altos índices de miséria e de fome? Uma hipótese está no modelo de desenvolvimento em curso, que promove uma agricultura industrializada, controlada por poucas e grandes corporações, que gera a degradação dos recursos naturais; a concentração de terras; e gera fome e miséria entre os homens e mulheres do campo. Governos têm insistentemente feito grandes investimentos neste modelo de agricultura industrial e insustentável.

No mundo, o cooperativismo historicamente foi um dos principais instrumentos para enfrentar as imensas dificuldades surgidas com a expansão do sistema capitalista. Especialmente na Europa, as graves injustiças que a população mais pobre enfrentava frente à expansão do capital foram superadas em grande parte pelo instrumental cooperativista. A experiência da cooperativa de Rochdale, fundada na Inglaterra em 1844 e considerada um marco mundial da produção cooperativista, já demonstrava esse potencial do cooperativismo ao servir de instrumento para que os trabalhadores superassem as dificuldades oriundas da Revolução Industrial.

No Brasil, a Lei 5.764/71 regulamenta as sociedades cooperativas. Nessa norma, elas são definidas como sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, constituídas para prestar serviços aos associados. A natureza jurídica das cooperativas é a da

sociedade de pessoas e não de capital, voltadas à ajuda mútua. O objetivo dessas sociedades é o crescimento econômico e a melhoria da condição social de seus associados. Isto é, há um fim econômico, mas não lucrativo. E como as cooperativas são organizadas para atender as necessidades e seus sócios, estes não atuam apenas dessa forma, mas são beneficiados pela estrutura e pelos serviços da cooperativa. Essa dupla qualidade faz parte de seu núcleo fundamental. Por um lado, a cooperativa é constituída para responder às demandas dos sócios com sua estrutura e serviços. Por outro lado, estrutura e serviços são deliberados coletivamente e voltados a atender os interesses comuns dos sócios. Essa dupla identidade atesta que não se trata nem apenas de “prestação de serviço” realizada por um conjunto de pessoas que, somadas, disponibilizam uma força de trabalho individual (eis que os cooperados estão decidindo o caminho que a cooperativa toma na qualidade de sócios), nem apenas de uma estrutura jurídica voltada a decisões, visto que os cooperados também usufruem da qualidade de beneficiários da estrutura das cooperativas. Essa característica do cooperativismo, no contexto da agricultura familiar, assume o papel de organização social e econômica dos agricultores familiares.

É organização social, porque o cooperativismo agrega os atores que buscam e acreditam na construção de uma sociedade mais justa e de outro modelo de crescimento através da prática dos seus princípios, que são: autogestão; cooperação e solidariedade; distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente; desenvolvimento local, regional e territorial integrado e sustentável; respeito aos ecossistemas; preservação ao meio ambiente; valorização do ser humano, do trabalho, da cultura, com o estabelecimento de relações igualitárias entre diferentes (relação igualitária de gênero, raça e etnia).

E é organização econômica, porque a participação dos agricultores familiares em cooperativas é para possibilitar a agregação de valor da produção através do beneficiamento; o aumento do poder de governança no contexto das cadeias produtivas; a produção, aquisição e suprimento de insumos e serviços a custos mais acessíveis; o acesso mais competitivo aos mercados. O acesso aos serviços necessários ao processo de gestão das cooperativas gera melhorias significativas na rentabilidade das famílias rurais, principalmente se considerarmos que a pequena escala de produção de cada unidade familiar e a grande dispersão espacial de tais unidades são os fatores que impõem a adoção do cooperativismo.

A citada Lei Geral das Cooperativas (5.764/71) reconhece a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) como órgão de representação dessas entidades no Brasil. A OCB foi criada em 1969 durante o IV Congresso Brasileiro de Cooperativismo. A entidade substituiu a Associação Brasileira de Cooperativas (ABCOOP) e a União Nacional de Cooperativas (Unasco).

Com o processo de redemocratização do Brasil e o surgimento de muitas cooperativas de diversos ramos, formadas por agricultores familiares, assentados de reforma agrária, populações tradicionais, trabalhadores de empresas recuperadas e outros, começam a surgir novas entidades de representação, a exemplo da Unicafes – União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária; da Concrab – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil; da Unisol – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários.

A Unicafes surgiu em 2005, da organização das cooperativas da agricultura familiar dispersas no território brasileiro, invisíveis ao sistema político vigente. A entidade tem como objetivo organizar e defender a pauta das demandas do cooperativismo solidário da agricultura familiar. A Concrab foi constituída em 1992 e representa as cooperativas organizadas nos assentamentos de reforma agrária, organizados pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Tem como missão integrar a colaboração recíproca entre as cooperativas de reforma agrária, promovendo o homem e a mulher do campo, orientando e organizando suas atividades. Já a Unisol Brasil, criada em 2004, surge pela organização de cooperativas e organizações formadas a partir de empresas recuperadas em processo de falência pelos trabalhadores.

Em 2014 é criada a Unicopas – União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias, entidade que congrega essas três grandes organizações nacionais do cooperativismo com objetivo de lutar pela concepção do cooperativismo solidário no Brasil e do desafio de representar nacionalmente cooperativas de agricultura familiar, reforma agrária e economia solidária.

Embora crescente e fundamental para o desenvolvimento social e econômico do Brasil, o cooperativismo solidário encontra enormes dificuldades, especialmente se comparado às empresas convencionais ou grandes cooperativas. Há necessidade de um marco jurídico regulatório e de políticas públicas para o cooperativismo solidário. A própria Lei que trata das Sociedades Cooperativas no Brasil, criada em 1971, durante o regime

militar, está ultrapassada, não respondendo às novas organizações cooperativistas. O movimento do cooperativismo solidário foi fortalecido com a criação das novas entidades de representação, mas sua atuação necessita ser constante e qualificada no sentido de identificar e eleger as demandas estratégicas das cooperativas. E também de fazer chegar até as cooperativas as informações necessárias para que tenham condição de acessar as políticas públicas e exercer seu papel.

Uma nova lei deverá promover as populações atualmente em situação de desvantagem econômica ao âmbito do exercício do poder político e da inserção social. É necessário aprovar um novo marco legal da Lei Geral do Cooperativismo para atender as especificidades da Constituição Federal de 1988 e das demandas dos novos modelos de organização social e econômica presentes nos diversos cenários do Brasil.

Ainda com relação ao marco legal é fundamental tratar de outras leis e projetos de leis, tais como: normas relativas ao Ato Cooperativo; Lei Economia Solidária; regulamentação da Lei das Cooperativas de Trabalho; Lei do Estatuto das Cooperativas do MERCOSUL; Lei do Artesanato Brasileiro; revisão da Lei do Super Simples para incluir as pequenas e médias cooperativas como beneficiárias de uma tributação mais simples e favorável; Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos; regulamentação da Lei das Cooperativas Sociais; Lei de Assistência Técnica à Agricultura Familiar, regulamentação da Lei da Agricultura Familiar; alteração para adequação da Lei da Alimentação Escolar à agricultura familiar e economia solidária.

Além da efetivação de um marco legal favorável para o fortalecimento do cooperativismo solidário, é importante a definição de políticas públicas a partir da ótica do desenvolvimento territorial sustentável, viabilizando a organização do empreendimento e de redes de comercialização, produção e consumo. É necessário o investimento, crédito, assistência técnica e inovação tecnológica. Para além do que existe hoje, será necessário uma articulação organizada por parte das entidades de representação para elaboração e monitoramento da aplicabilidade dos recursos orçamentários que garantam a integração e cooperação na execução das políticas públicas do cooperativismo solidário.

Todos os avanços propostos são imprescindíveis para o fortalecimento do cooperativismo solidário e sua consolidação como ferramenta da classe trabalhadora do campo e da cidade no enfrentamento das desigualdades sociais.

Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional e a Agricultura Familiar

Renato Maluf⁶

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA

A Organização das Nações Unidas decidiu por unanimidade em 2011, que o ano de 2014 seria o Ano Internacional da Agricultura Familiar (Aiaf), sendo o primeiro ano internacional celebrado pela ONU a ser promovido pela sociedade civil – cerca de 360 organizações, em 60 países de cinco continentes. O Brasil acompanhou a demanda dos movimentos sociais latino-americanos e adicionou à data duas categorias de fundamental importância, alterando a denominação para Ano Internacional da Agricultura Familiar, Camponesa e Indígena. As iniciativas são conduzidas pelo Comitê Brasileiro do Aiaf 2014, que é composto por 49 entidades, sendo 31 da sociedade civil e 18 do Governo Federal.

O Censo Agropecuário de 1996 indicou que, em nosso país, a agricultura familiar é responsável por 84,4% dos estabelecimentos agrícolas, ocupando 24,3% da área cultivada, empregando 74,4% da mão de obra no campo. Apesar de ter área menor, se comparada com a agricultura patronal ou agronegócio, a agricultura familiar responde por 87% da produção de mandioca, 70% do feijão, 59% dos suínos, 58% do leite, 50% das aves, 46% do milho e 34% do arroz, de acordo com números divulgados pelo Comitê Brasileiro.

⁶ Renato S. Maluf é Doutor em Ciências Econômicas, professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Integra o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e o Painel de Alto Nível de Especialistas do Comitê de Segurança Alimentar da FAO/ONU. De 2007 a 2012 presidiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão consultivo da Presidência da República.

Na celebração deste tema, que é um convite à reflexão sobre a realidade, os avanços e os desafios da agricultura familiar, é importante lembrar como a questão da agricultura familiar esteve presente e se viu fortalecida com o processo que culminou na elaboração, votação e sanção da Lei 11.346/06, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), articulado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), e que encontrou respostas positivas no âmbito do governo federal, sociedade civil e Congresso Nacional.

Nunca é demais lembrar que a história da segurança alimentar e nutricional no Brasil tem entre seus precursores o médico, sociólogo, escritor e humanista Josué de Castro, que, embora não tenha usado a denominação segurança alimentar e nutricional, foi quem primeiro iniciou estudos e pesquisas sobre a desnutrição e sua manifestação mais aguda, que é a fome, entre as décadas de 1940/1950, em um tempo em que este tema ainda era um grande tabu.

Após Josué de Castro, o tema da fome foi retomado por lideranças, tais como o cardeal Dom Hélder Câmara e o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que liderou, no início dos anos 90, a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida, em mobilizações sociais que culminariam com a criação do Consea em 1993, por decisão do então presidente da República Itamar Franco, sendo o Conselho presidido pelo bispo Dom Mauro Morelli. O Consea seria desativado em 1995, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, e reativado em janeiro de 2003, atendendo compromisso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Com a reativação do Consea e a prioridade estabelecida no mandato do presidente Lula, que colocou o combate à fome como prioridade máxima do seu governo, fazia-se necessário ampliar a agenda para além do simples enfrentamento da desnutrição. Um dos objetivos definidos foi o estabelecimento de um marco legal, no sentido de assegurar em lei a luta pela segurança alimentar e nutricional em nosso país. Assim surgiam os primeiros esboços do que se tornaria, em 2006, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan – Lei 11.346).

Em 2004, foi realizada a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que apontou para a necessidade de elaboração de um anteprojeto de lei, concretizado após um rico processo participativo de construção. O anteprojeto foi encaminhado ao presidente Lula por meio da Exposição de Motivos 15/2005, aprovada em plenária do

Consea no início do mesmo ano. O objetivo principal da lei era estabelecer o sistema e as diretrizes gerais da política nacional de segurança alimentar e nutricional, para que o poder público assegurasse o direito humano à alimentação adequada.

A elaboração de um projeto de lei para institucionalizar a segurança alimentar e nutricional, como uma das principais proposições extraídas da 2ª Conferência Nacional, demandou do Consea a criação de um grupo de trabalho para elaborar o anteprojeto, com participação de representantes governamentais, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, além de conselheiros da sociedade civil. Foi aberto um processo de consulta aos conselhos estaduais de segurança alimentar e nutricional e organizações da sociedade civil.

Entre 2005 e 2006, a lei teve célere tramitação nas duas casas legislativas, aprovado por aclamação em votações suprapartidárias – e sancionada em 15 de setembro de 2006. Em seus primeiros artigos, a lei estabeleceu a estrutura organizacional e sistêmica das políticas e dos planos de segurança alimentar e nutricional necessária “para que o poder público assegure o direito humano à alimentação adequada, com a participação da sociedade civil”.

Quando sancionou a lei, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou o papel desempenhado pelo Consea, ao articular Estado e sociedade na proposição das linhas e diretrizes. “Essa lei representa uma importante conquista, pois cria as bases institucionais para que todos tenham uma alimentação saudável, acessível, de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente”, disse o presidente.

Sob o estatuto legal, a segurança alimentar e nutricional, para além de projetos de governo, se estabeleceu como política, do Estado Brasileiro. Passou a ser assegurado em lei que a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana e indispensável para a realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as medidas necessárias para promover a segurança alimentar e nutricional e assegurar que todos estejam livres da fome e da má nutrição.

O direito humano à alimentação adequada, de acordo com o dispositivo legal, ficou definido como direito absoluto, intransmissível, indispensável, irrenunciável, imprescritível, interdependente e de natureza extrapatrimonial. Definiu-se também ser obrigação dos poderes públicos, em todas as esferas, a de respeitar, proteger, promover, prover, informar,

monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada.

O artigo da lei também estabelecia um conceito institucional para a segurança alimentar e nutricional 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.

Referido conceito abrange “a ampliação das condições de acesso aos alimentos por meio da produção, em especial da agricultura tradicional e familiar, do processamento, da industrialização, da comercialização, incluindo-se os acordos internacionais, do abastecimento e da distribuição dos alimentos, incluindo-se a água, bem como da geração de emprego e da redistribuição da renda”.

A lei já previa o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), integrado por um conjunto de ações e serviços prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais, da administração direta e indireta, bem como pelas conferências, conselhos e câmaras governamentais intersetoriais de segurança alimentar e nutricional, em todas as esferas de governo, e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional.

Outro aspecto importantíssimo da lei foi definir os princípios norteadores do sistema, entre eles a universalidade e a equidade no acesso a uma alimentação adequada, sem qualquer discriminação econômica, social, cultural, religiosa, de nascimento, de etnia ou raça, entre o campo e a cidade, de gênero, de orientação sexual, política, ideológica, de idioma ou qualquer outra índole; a preservação da autonomia das pessoas na defesa da sua integridade física, moral e cultural; a participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e planos de segurança alimentar e nutricional em todas as esferas de governo; e a transparência dos programas e ações, bem como dos recursos oferecidos pelos integrantes do sistema.

Como não poderia deixar de ser, a lei estabeleceu diretrizes para o Sisan, entre as quais podemos destacar a promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais; a descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração,

entre as esferas de governo; o monitoramento da situação alimentar e nutricional, visando o planejamento das políticas e dos planos nas diferentes esferas de governo; a conjugação de medidas diretas e imediatas de garantia de acesso à alimentação adequada com ações que ampliem a capacidade de subsistência autônoma da população; a articulação entre orçamento e gestão e estímulo ao desenvolvimento de linhas de investigação e à capacitação de recursos humanos.

Igualmente importante foi o fato de o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) ser reconhecido como órgão consultivo colegiado, vinculado à Presidência da República, constituído em 1/3 (um terço) por representantes governamentais, constituído por ministros de Estado; e 2/3 (dois terços) de representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios e de mecanismos de indicação que contemplem a representação dos diversos segmentos sociais, de gênero, étnico-racial, religiosa e regional, e que sejam aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

As organizações representativas dos agricultores familiares, camponeses e indígenas brasileiros, assim como outras organizações sociais que apoiam esses setores sociais, estiveram presentes de modo significativo em todo o processo de construção social da segurança alimentar e nutricional no Brasil antes relatado. Igualmente participantes desta construção foram os ministérios e órgãos de governo cuja missão é desenvolver políticas públicas dirigidas aos mesmos. Não por acaso, a primeira proposta com enorme repercussão apresentada pelo Consea, logo em suas primeiras sessões em 2003, foi a instituição de um plano de safra específico e diferenciado para a agricultura familiar, junto com o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

A agricultura familiar abrange um conjunto heterogêneo de produtores diferenciados conforme os biomas, sistemas de produção e fatores étnico-culturais. No entanto, cabe ressaltar que ela emergiu no Brasil como uma categoria sócio-política que estabeleceu um recorte social e não apenas produtivo entre os agricultores, para se diferenciar da agricultura patronal, e desta forma buscar legitimidade social, obter reconhecimento legal e lutar por políticas públicas diferenciadas, como os já citados Pronaf, Plano de Safra da Agricultura Familiar, o PAA e o recém-reformulado PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

Uma questão comum aos agricultores familiares, camponeses e indígenas, bem como para comunidades tradicionais, como os quilombolas,

diz respeito à questão do acesso à terra, pois a elevadíssima concentração fundiária é, sabidamente, a principal raiz histórica da elevada desigualdade social no Brasil. Segundo dados de 1986, enquanto a agricultura patronal, com apenas 15,6% dos estabelecimentos, ocupava 75,7% da área total, a agricultura familiar – que congrega 84,4% dos estabelecimentos – ocupava apenas 24,3% da área total. O problema é ainda mais grave no que se refere aos povos indígenas e comunidades quilombolas.

Contudo, a Agricultura Familiar Camponesa e Indígena desempenha importante papel no abastecimento alimentar da sociedade brasileira, papel esse que carece de instrumentos adequados de apoio, em razão de o país ter abandonado, desde a década de 1990, a perspectiva de adoção de uma política soberana de abastecimento. Nossos modelos de produção agrícola e padrões de consumo alimentar enfrentam forte influência das lógicas privadas, que orientam o sistema alimentar mundial. Questões relacionadas com os impactos sociais, ambientais e na saúde humana desses modelos, a valorização da diversidade cultural e ambiental, o comportamento dos preços e os próprios sentidos da qualidade dos alimentos são exemplos da carência de regulação pública. Da mesma forma que o intenso uso de agrotóxicos (o Brasil se tornou o maior mercado mundial desses produtos que envenenam nossa comida) e de sementes transgênicas.

Se levarmos em conta os múltiplos papéis da agricultura familiar e camponesa, muitas vezes condenada ao trabalho penoso e mal remunerado, veremos que eles vão muito além da produção agrícola, pois se trata da reprodução de famílias gestoras do território nos quais estão enraizadas, mantenedoras de um tecido social e cultural constitutivo da nossa sociedade. Concluiremos, então, que o apoio e a promoção da Agricultura Familiar Camponesa e Indígena não se justificam apenas por razões econômicas mas, sobretudo, por representar um projeto de sociedade.

Soberania Alimentar e as Mulheres



Foto: Patrícia Soransso

Mostra Alimentar o Mundo, Cuidar do Planeta.

Sandra Marli da Rocha Rodrigues⁷

Via Campesina

Partindo da concepção de que a alimentação saudável é um direito humano e que, portanto, precisa ser garantida a todas/os, podemos dizer que quem mais sofre com a insegurança alimentar são as mulheres, que são 52% da população brasileira e que tiveram seus direitos historicamente negados. Por isso, para falar de soberania alimentar, é preciso falar de conhecimento, autonomia, valorização, identidade e atender as reivindicações de um conjunto da população que ao longo da história ficou na invisibilidade e não foi respeitada.

⁷ Direção Nacional do Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), camponesa e educadora.

Outra questão a ser destacada é a das mulheres que vivem em situação de miséria no Brasil. Está em debate nos últimos anos o conceito da “feminização da pobreza”. Segundo Martinelli Freitas, esse conceito representa a *ideia de que as mulheres vêm se tornando, ao longo do tempo, mais pobres do que os homens. O Relatório do Desenvolvimento Humano 1995 constatava que “a pobreza tem o rosto de uma mulher (de 1.3 bilhão de pessoas na pobreza, 70% são mulheres)”*. Para enfrentar e superar a situação é preciso lutar para garantir o acesso aos direitos humanos como: terra, alimento, educação, moradia, saúde, trabalho, lazer, não violência, promovendo o enfrentamento às desigualdades entre homens e mulheres e que garantam o bem viver de toda a população do campo e da cidade.

Soberania não é questão apenas de quem vive no campo, mas é questão estratégica de continuidade da vida. Tem a ver com o direito e as necessidades diárias de todas as pessoas do campo e da cidade. É elemento chave na luta pela inserção do direito humano à alimentação saudável e diversificada. É entender que lutar por soberania alimentar é uma questão mais ampla, de compreender que as necessidades alimentares são diferentes, de acordo com a região onde as pessoas vivem, dependendo das condições climáticas, da idade e das necessidades, respeitando a cultura, a produção e a diversidade local, e de que o alimento não serve apenas para matar a fome, mas para promover saúde e vida a todas/os.

Para construir soberania alimentar não basta produzir apenas alimentos. Existem outras dimensões que precisam ser consideradas. Dentre essas dimensões se destaca o caráter feminista. Da mesma forma que a autonomia compreendida na soberania alimentar, é preciso que haja a autonomia das mulheres na produção, com valorização, valoração e reconhecimento do seu trabalho estratégico na unidade camponesa. O trabalho da mulher não pode ser visto como “ajuda” quando se refere à produção, e nem como “serviço”, quando se refere aos cuidados diários com a casa, com os/as filhos/as, com os doentes, cuidado com animais e no preparo de alimentos, entre outros. Esse trabalho é o que garante as condições materiais necessárias para a família camponesa se manter no campo, e contribui de forma expressiva para a promoção da saúde e do bem viver. Além de contribuir para a preservação da biodiversidade e para a soberania alimentar.

Segundo dados do IBGE (2006), a média de horas semanais que os homens gastam cuidando dos afazeres domésticos é de 9,4 horas, en-

quanto a média das mulheres é de 24,7 horas. 55,5% dos homens cuidam dos afazeres domésticos; entre as mulheres esse número sobe para 90,1%. Tal situação torna as mulheres “cativas” no ambiente doméstico, dependentes economicamente.

A soberania alimentar tem a ver com o contexto onde a produção acontece. Ou seja, as relações sociais, culturais, econômicas e políticas e a forma que se articulam, que são as estruturas da sociedade. Com isso, faz-se necessário trazer para a roda de conversa as questões da divisão sexual do trabalho, as questões de gênero e geração. É também o protagonismo das mulheres, tanto na produção como nos espaços de poder, pois a mulher tem um olhar holístico (de forma integral, complexa) em relação ao ambiente.

Outro aspecto que precisa ser considerado na soberania alimentar é o conhecimento popular que as camponesas detêm sobre a preservação, melhoramento e armazenamento das sementes crioulas, preservação e recuperação do solo, formas de plantio e cultivo, cobertura do solo, preparo de insumos orgânicos, uso de plantas medicinais e homeopáticas, entre outras. Para manter essa riqueza de conhecimento é preciso que haja “dialogicidade” entre conhecimento popular e conhecimento científico, pois ambos são essenciais para a soberania alimentar, considerando, que a ciência e a tecnologia precisam estar a serviço dos povos e em defesa da vida.

A dimensão da auto-organização das mulheres camponesas também é central para o protagonismo delas na soberania alimentar. As mulheres precisam compreender a complexidade das relações sociais, políticas, econômicas e culturais que permeiam suas vidas e famílias.

A invisibilidade da mulher camponesa é um grande desafio que está colocado no debate da soberania alimentar. É preciso dar visibilidade a grande contribuição histórica das mulheres. Resgatar o valor social do trabalho feminino, além de potencializar sua participação na comercialização dos produtos, dando condições para sua autonomia econômica.

Não há como construir soberania alimentar fora da agroecologia. Com a compreensão que o conceito de agroecologia está em construção. É um modo de vida, modo de produção, que visa o equilíbrio do ambiente e a diversificação da produção, valorização dos saberes das camponesas e dos camponeses. Considera a relação entre produção e consumo de alimentos saudáveis e diversificados de forma horizontal,

defende a preservação dos bens da natureza e a construção de relações sustentáveis entre as pessoas e com a natureza.

A agroecologia faz o contraponto ao modelo de produção capitalista, no qual o agronegócio se firma. Esse modelo ameaça a soberania alimentar e a soberania nacional. E é o principal responsável pela destruição da natureza, modificação química e genética da produção agrícola e pela padronização mundial dos alimentos, baseada na monocultura. As consequências desse modelo são visíveis: secas prolongadas, contaminação do ar, da água e do solo, aquecimento global, perda da biodiversidade e grandes catástrofes.

O sistema capitalista carrega em si grandes contradições. Uma delas, é que *“a biodiversidade está sendo destruída pela ação humana, que ao mesmo tempo vai se destruindo enquanto espécie”*. A agressividade do modelo agroquímico é incompatível com o alimento, com a vida.

A promoção da soberania alimentar é uma prática constante no Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), e se concretiza através do cultivo e uso das plantas medicinais, sementes crioulas, preservação das nascentes de água dos rios e fontes, recuperação do solo, produção de alimentos saudáveis e diversificados, bem como, com o cuidado com o conjunto da biodiversidade – elemento central do Projeto de Agricultura Camponesa que defendemos e construímos.

A partir dessa compreensão, o MMC lançou em março de 2007 a Campanha Nacional pela Produção de Alimentos Saudáveis – CNPAS. Com o objetivo de dar visibilidade ao grande potencial da produção de alimentos da agricultura camponesa, evidenciando o papel das mulheres nesse processo e sensibilizando a sociedade para a degradação da natureza. E também retomar o cuidado com a vida, além de debater e introduzir experiências de produção agroecológica de alimentos, nas unidades de produção camponesa, de geração de renda, comercialização justa e consumo consciente.

A Campanha Nacional pela Produção de Alimentos Saudáveis se fundamenta em cinco dimensões:

Dimensão política: construção de pautas com proposições em diversas áreas das políticas públicas que reivindiquem recursos para a produção ecológica e diversificada de alimentos saudáveis, preservação da biodiversidade, reforma agrária e soberania alimentar;

Dimensão ambiental: construção do debate sobre a crise de civilização que a humanidade está atravessando e a necessidade de cuidar da vida;

Dimensão ética, cultural e feminista: construção de valores e princípios de vida, de solidariedade, de novas relações humanas e com a natureza, de novas relações de poder que superem todas as formas autoritárias, patriarcais e discriminatórias na perspectiva de construir relações de respeito, solidariedade, igualdade na diferença, relações democráticas e cidadãs;

Dimensão das mudanças cotidianas: construção de práticas no cotidiano das mulheres e famílias camponesas como sinal de que é possível construir um projeto popular de agricultura camponesa, valorizando quem trabalha, bem como a natureza, produzindo para o bem da humanidade;

Dimensão econômica e social: construção de mecanismos, instrumentos de viabilização e potencialização da agricultura camponesa, com a produção de alimentos saudáveis, cuidado com a vida, com o ambiente e com a geração de renda no campo e na cidade. Fortalecimento de redes solidárias de trabalho e consumo. Valorização do trabalho feminino e ações de combate a fome e à miséria no campo e na cidade. Fortalecer a soberania alimentar e a autonomia das mulheres.

A luta por soberania alimentar está ligada à luta pela defesa da terra e territórios, pela soberania política dos povos. Deve ser debatida e inserida nas comunidades e territórios de forma organizada e coletiva!

*“Construir soberania;
Aliar prática e teoria;
Na luta do dia a dia;
Pra fazer transformação”*

REFERÊNCIAS:

de Carvalho Martinelli Freitas, R.: *Programas de Combate à Pobreza: o papel das mulheres, en Contribuciones a las Ciencias Sociales*, agosto, 2008, www.eumed.net/rev/cccss/02/rcmf.htm

IBGE: Pesquisa Nacional por amostragem de domicílios – 2006

Produzir alimentos saudáveis, cuidar da vida e da natureza: Folder – MMC, março, 2007.

A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

Denis Monteiro⁸

Flavia Londres⁹

Romeu Mattos Leite¹⁰

Associação Nacional de Agroecologia – ANA

Em 17 de outubro de 2013, na Semana Mundial da Alimentação, a presidenta da República, Dilma Rousseff, lançou na 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em Brasília, o 1º Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO). O plano, batizado de Brasil Agroecológico, cobre o período entre 2013 e 2015.

A construção do PLANAPO foi possível por meio da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), instituída pelo Decreto presidencial 7.794, de 20 de agosto de 2012.

A criação dessa política foi reivindicada pelas mulheres dos movimentos sociais do campo, na Marcha das Margaridas, em 2011, quando a presidenta Dilma assumiu publicamente o compromisso de levar à frente políticas de promoção da Agroecologia.

⁸ Engenheiro Agrônomo, Secretário Executivo da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e membro da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO).

⁹ Engenheira Agrônoma, Mestre em Práticas em Desenvolvimento Sustentável, membro da Secretaria Executiva da Articulação Nacional de Agroecologia.

¹⁰ Agricultor orgânico em Jaguariúna – SP; coordenador da Associação de Agricultura Natural de Campinas e Região – ANC; presidente da Câmara Temática de Agricultura Orgânica, – CTAO; membro da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO.

A PNAPO é fruto do grande crescimento nos últimos anos, em todos os rincões do país, das experiências agroecológicas desenvolvidas pelos agricultores e agricultoras familiares, camponeses e pelas comunidades tradicionais que, assessorados por organizações da sociedade civil e órgãos públicos, demandam a construção de políticas públicas adequadas às suas realidades. É fruto também da sensibilidade de gestores públicos à Agroecologia que, no seu dia a dia, lidando com os programas, perceberam a necessidade de organizar uma política mais abrangente e consistente, que rompesse com a situação de dispersão e fragmentação das iniciativas do Estado e propusesse iniciativas inovadoras.

A Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) tem se fortalecido como expressão política unitária de uma grande diversidade de redes, movimentos e organizações da sociedade civil, e tem propostas para a construção de uma estratégia de desenvolvimento rural baseada no fortalecimento da agricultura familiar, camponesa e dos povos e comunidades tradicionais e na promoção da Agroecologia nos territórios. A ANA, as comissões de produção orgânica e a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA–Agroecologia) participaram ativamente dos debates realizados entre o Governo federal e a sociedade civil que antecederam a publicação do decreto. Foram realizados seminários da ANA, que produziram dois documentos propositivos apresentados ao Governo federal.

O Estado brasileiro tem sido ágil e eficiente para apoiar a produção das monoculturas para exportação e o cultivo de sementes transgênicas, mas frágil para regular o uso de agrotóxicos. O plantio de transgênicos e os agrotóxicos afetam negativamente a biodiversidade e a saúde da população, além de tornarem a agricultura brasileira cada vez mais dependente de empresas multinacionais, que só se preocupam com seus lucros, cada vez mais exorbitantes. O Estado também é muito lento para instituir, e mais ainda para executar, políticas e programas públicos de apoio à agricultura familiar, camponesa e aos povos e comunidades tradicionais, e para incorporar o enfoque agroecológico às políticas públicas.

A PNAPO foi instituída neste contexto adverso. É considerada pelos movimentos sociais e no meio acadêmico como uma conquista no plano institucional e instrumento de mobilização social. É um reconhecimento por parte do Estado, com décadas de atraso, do potencial da Agroecologia para gerar trabalho digno no meio rural, aumentar e diversificar a oferta de alimentos saudáveis para a população, recuperar e conservar os

solos, a biodiversidade e as águas, cuidar do rico patrimônio cultural das comunidades do meio rural e dinamizar as economias nos territórios.

O texto da PNAPO é positivo, embora questões essenciais tenham ficado de fora como, por exemplo, a referência ao cumprimento da função social da propriedade da terra, à reforma agrária e à promoção do acesso universal à água como um bem de domínio público.

Conforme previsto no decreto, em novembro de 2012 foi instalada a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), um espaço consultivo de diálogo, cuja secretaria executiva está a cargo da Secretaria Geral da Presidência da República. Conta com a participação de 14 órgãos do Governo federal, entre ministérios e autarquias federais, e 14 representantes da sociedade civil organizada envolvida com o tema. O decreto também instituiu a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO), composta por 10 ministérios e coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Estas instâncias têm reuniões periódicas e foram as responsáveis pela elaboração do 1º PLANAPO.

O Plano está organizado em quatro eixos: produção, uso e conservação de recursos naturais, conhecimento, comercialização e consumo. Cada eixo tem suas metas, que remetem a iniciativas. Prevê a ampliação de uma série de iniciativas que já vinham sendo desenvolvidas pelo Governo federal como, por exemplo, aquelas relacionadas ao financiamento (crédito Pronaf) e à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), ao financiamento de projetos para fomento à agroindustrialização, à comercialização e atividades pluriativas solidárias (Programa Terra Forte), à implantação de unidades de tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos (segunda água), à disponibilização de recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para aquisições de alimentos orgânicos e de base agroecológica. Além disso, prevê iniciativas inéditas como, por exemplo, a criação do Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos, a instituição do Programa de fortalecimento de redes de agroecologia, produção orgânica e extrativismo (*Programa Ecoforte*) e o estabelecimento de procedimentos para promover o acesso das comunidades aos bancos de sementes da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

O 1º PLANAPO prevê a aplicação de R\$ 8,8 bilhões, sendo o maior volume direcionado ao financiamento da produção através do crédito bancário. O *Programa Ecoforte* prevê o investimento de R\$ 175 milhões,

para apoio a redes nos territórios e fortalecimento dos empreendimentos econômicos dos agricultores familiares e das comunidades tradicionais.

Um dos grandes desafios é articular as ações nos territórios, rompendo com a fragmentação que caracteriza a ação do Estado e promovendo o protagonismo das organizações dos agricultores e de assessoria na formulação e execução das políticas. Outro é fazer com que várias ações importantes se concretizem, como, por exemplo, o Programa Nacional de Redução do Uso de Agrotóxicos. E que as metas sejam cumpridas, no que diz respeito ao volume de recursos aplicados. Em outros casos, trata-se de mudar a concepção dos programas, como no caso do crédito.

Os movimentos defenderam, para o primeiro plano, a desbancarização do financiamento, maiores prazos de carência, bônus de adimplência para projetos com enfoque agroecológico. Porém, estas propostas não foram acatadas pelo governo. Além disso, as instituições estatais não estão preparadas para desenvolver projetos baseados na diversidade e no uso de insumos locais, já que foram moldadas para disseminar o pacote tecnológico agroquímico.

Cabe à sociedade civil organizada propor, executar os programas em parceria com o Estado, monitorar e cobrar por um Plano Brasil Agroecológico efetivo. E mobilizar suas forças para que o 2º PLANAPO, com vigência prevista de 2016 a 2019, seja mais generoso, mais amplo e construído com maior participação social, para que o sonho do Brasil Agroecológico possa ser acalentado por cada vez mais gente, no campo e na cidade. O desafio é enorme.

A LEI DE ORGÂNICOS

Há outras leis, além da PNAPO, que se relacionam diretamente com o desenvolvimento da Agroecologia e com a Produção Orgânica. Uma delas é a chamada Lei da Agricultura Orgânica (Lei 10.831), instituída em 2003.

A CONSTRUÇÃO DO MARCO LEGAL

Efeitos negativos da (chamada) Revolução Verde chegaram à mídia brasileira, notadamente a partir da Conferência das Nações Unidas, em 1992, no Rio de Janeiro (Rio 92). Cada vez mais consumidores começaram

a se preocupar com os impactos que a agricultura e os alimentos causam para a saúde do indivíduo e do planeta.

Com o crescimento da demanda por alimentos alternativos, começou a se estruturar um mercado específico para esses produtos, exigindo regras claras de produção. E instrumentos de credibilidade capazes de dar garantias para o consumidor, de que os produtos ditos *ecológicos* são realmente produzidos de forma *limpa*, sem o uso de agrotóxicos, com menores impactos negativos à natureza, com respeito aos povos e comunidades tradicionais e aos conceitos de justiça social.

As primeiras iniciativas de regulamentação da *agricultura alternativa* no Brasil ocorreram em 1994, porém sem chegar a um consenso sobre os mecanismos de garantia.

O debate em torno da regulamentação se estendeu, chegando à publicação, em 1998 e 1999, de normativas baseadas em padrões internacionais de *certificação por terceira parte* (ISO 65), que provocaram rejeição de agricultores familiares ecológicos, principalmente do sul do país, que não se consideraram incluídos nos regulamentos instituídos.

Em 2002, aconteceu no Rio de Janeiro o I ENA – Encontro Nacional de Agroecologia. Formou-se então o GAO¹¹ – Grupo de Agricultura Orgânica, que funcionou como fórum de discussão para a construção de uma proposta consensual para o marco legal da agricultura orgânica no Brasil.

Finalmente, em 2003, considerou-se o consenso alcançado e foi publicada a Lei 10.831, que consolidou as denominações dos diversos modelos de *agricultura alternativa*, sob o termo institucional *Agricultura Orgânica*. A lei também reconheceu, como mecanismos de controle, os diferentes sistemas de certificação para produtos orgânicos existentes no país à época.

¹¹ GAO: Grupo de Agricultura Orgânica – Grupo de trabalho criado a partir do I ENA – Encontro Nacional de Agroecologia, em outubro de 2002, formado por produtores, comerciantes, ONGs, certificadoras e setores do Governo federal. O GAO surgiu para buscar um consenso que permitisse elaborar a Lei da Agricultura Orgânica, e atuou em toda a sua regulamentação, em diversos subgrupos temáticos que trabalharam em conjunto com o Governo federal (Meirelles IFOAM 03/2010).

A Lei abriu, ainda, a possibilidade para que agricultores familiares façam venda direta¹² de produtos orgânicos para consumidores e mercados institucionais, dispensando a certificação.

A posterior regulamentação da Lei, através do Decreto 6.323, publicado em 2007, estabeleceu as normas de produção orgânica, os requisitos para o credenciamento dos Organismos de Avaliação da Conformidade Orgânica (OACs) e a regularização dos agricultores familiares que fazem venda direta sem avaliação da conformidade junto ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Através da constituição de Organismos Participativos de Avaliação da Conformidade (OPACs), a certificação participativa, que já tinha forte presença no sul do país, passou a integrar o Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SisOrg), junto com as empresas certificadoras de terceira parte, com direito a atuação, em todo território nacional, usando o selo oficial criado pela regulamentação.

Já os agricultores familiares, para que possam fazer venda direta sem Avaliação da Conformidade, precisam se organizar em Organismo de Controle Social (OCS) e se cadastrarem junto ao MAPA, sem a necessidade de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Porém, como não fazem parte do SisOrg, não podem usar o selo oficial do sistema.

O DESEMPENHO DA LEI 10.831

Embora a Lei 10.831 tenha sido publicada em 2003, o uso do selo entrou em vigor somente em 2011, e o Cadastro Nacional passou a operar em 2012, sendo que ainda sofre ajustes (em função da natureza do Cadastro, atualmente não é possível obter dados precisos sobre a evolução da aplicação da Lei).

Atualmente, cerca de 13.000 Unidades de Produção (UPs) são controladas pelo MAPA, incluindo os produtores vinculados aos OCSs.

¹² Os agricultores familiares que façam parte de uma Organização de Controle Social (OCS) cadastrada no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e tenham sido inscritos no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos, estão legalmente habilitados a comercializar seus produtos, como orgânicos, em venda direta, para mercados institucionais em que o produto não venha a ser revendido (MAPA: NT/COAGRE nº 22/2010).

A área de produção orgânica certificada pela Lei 10.831 passa hoje de 1,5 milhão de hectares. Este número resulta em uma média de área/UP de mais de 100 ha/UP, pois inclui grandes monoculturas de cana, soja e milho que recebem seu certificado ao abrigo da Lei, e assim não representa de fato a média de tamanho das UPs controladas e nem o perfil médio do sistema de produção orgânico no Brasil.

Existem, até o momento, em torno de 20 produtos fitossanitários regulamentados, com especificação de referência para agricultura orgânica, ao passo que mais de 200 insumos aguardam por regulamentação para poderem ser comercializados.

PERCEPÇÕES DO MERCADO

Além do mercado institucional que atingiu uma escala importante, com programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que garantem sobrepreço (prêmio) aos produtos orgânicos adquiridos de agricultores familiares, o número de feiras com enfoque agroecológico tem aumentado sensivelmente, assim como o número de cidades com comércio orgânico. Os supermercados apontam crescimento de 40% nas vendas depois do advento do selo SisOrg. Temos hoje uma gama muito grande de novos alimentos orgânicos processados no mercado.

Devido a várias ações do movimento orgânico e da Coordenadoria de Agroecologia (COAGRE) do MAPA, percebemos que o consumidor tem melhor entendimento sobre o alimento orgânico do que tinha há 10 anos.

MUDANÇAS ESTRUTURANTES

A Lei 10.831/03 e os decorrentes instrumentos legais publicados para a agricultura orgânica no Brasil foram lançados com enfoque muito mais regulatório do que fomentador da agroecologia e da produção orgânica, o que fez com que o tema da credibilidade centralizasse os debates do movimento orgânico brasileiro na última década.

Observamos evidências de avanços no ensino, com cursos de enfoque agroecológico se instalando pelo país. Por outro lado, a pesquisa e a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) pública não recebem

estímulos significativos. Além disso, a dificuldade de obtenção de crédito para a transição agroecológica vem causando desistência de muitos agricultores que não conseguem superar o período de conversão.

Apesar de estarem consolidadas várias iniciativas inovadoras orientadas pelo enfoque agroecológico, a paisagem rural brasileira permanece dominada pelo agronegócio, com o país sendo consagrado campeão mundial do uso de agrotóxicos desde 2008 até o presente.

A definição de claras normas de produção orgânica e o estabelecimento de mecanismos de controle eficientes são balizamentos importantes para o crescimento ordenado do mercado, porém não são instrumentos suficientes para promover a transição agroecológica de forma perceptível no campo e pelos camponeses.

A LEI DE SEMENTES

Outra normativa que guarda estreita relação com a agroecologia e com a produção orgânica é a Lei de Sementes. Como se sabe, as sementes são o insumo primário à produção agrícola. O acesso a variedades adaptadas aos sistemas de manejo e às diferentes realidades da agricultura familiar constitui condição fundamental para o desenvolvimento da agroecologia e para a garantia dos modos de vida de milhões de famílias agricultoras.

Ao longo de muitas gerações, comunidades rurais realizaram a seleção e o melhoramento de sementes a partir de variados critérios. Essas variedades de sementes, localmente adaptadas, evoluíram em sintonia com as formas de manejo tradicionalmente empregadas, de modo a atender um conjunto de necessidades e de usos dessas comunidades. Trata-se das chamadas sementes *crioulas*, materiais de livre uso e circulação. As famílias agricultoras, que manejam e conservam essas sementes, guardam vasto conhecimento sobre suas características, comportamento e usos. Muitos (as) agricultores (as) se destacam por conservarem uma grande variedade de sementes e são reconhecidos (as) como *guardiões da biodiversidade*.

De outro lado, a pesquisa formal de melhoramento genético, desenvolvida, sobretudo, a partir da década de 60, foi orientada para o desenvolvimento de variedades uniformes, geneticamente homogêneas, e capazes de alcançar alta produtividade quando manejadas sob as chamadas

“condições ótimas de cultivo”. Estas, por sua vez, são alcançadas através da correção do solo (principalmente por meio da adubação química) e da irrigação. A uniformidade genética dessas sementes, bem como o seu melhoramento, orientado com foco quase exclusivo na produtividade, leva ao desenvolvimento de plantas vulneráveis ao ataque de pragas e doenças, que são então combatidas com agrotóxicos.

AS REGULAMENTAÇÕES

O período 1960/1980 foi intenso na criação de leis de sementes mundo afora. As primeiras leis surgiram na Europa e nos Estados Unidos. Houve então grande pressão dos organismos internacionais sobre os países em desenvolvimento, no sentido da criação de suas normas. O motivo alegado para a criação dessas regulamentações era garantir aos agricultores o acesso a sementes e mudas de *boa qualidade*, de modo a aumentar a produtividade agrícola e a oferta de alimentos. Mas o que estava por trás dessa pressão, na verdade, eram interesses comerciais de grandes empresas sementeiras.

Com efeito, de acordo com as leis criadas na maior parte dos países, o conceito de *sementes* ficou restrito apenas aos materiais desenvolvidos por especialistas de centros de pesquisa (públicos e privados) e empresas. Ao passo que as sementes tradicionalmente melhoradas e conservadas por agricultores foram excluídas do mundo formal, sendo classificadas apenas como *grãos*.

A influência desse processo no Brasil se deu a partir da edição da primeira Lei de Sementes (Lei 4.727), de 1965, que impedia os materiais crioulos de serem comercializados, bem como de integrar programas públicos de aquisição, troca ou distribuição de sementes. Esse impedimento foi mantido na Lei 6.507, que a substituiu em 1977, tendo sido superado apenas em 2003, com a edição da nova Lei brasileira de Sementes e Mudas (Lei 10.711), que hoje vigora.

Embora a aprovação dessa nova legislação tenha resultado da mobilização dos setores conservadores da agricultura, representados no Congresso Nacional pela bancada ruralista, e o seu sentido geral seja o de garantir às grandes empresas controle de mercado sobre o setor, a luta política empreendida por organizações da agricultura familiar e de assessoria, durante o processo de elaboração da norma, foi capaz de

influenciar a versão final do texto. Ao determinar conquistas fundamentais, a lei traz os seguintes avanços:

1. reconhece a existência das sementes crioulas (Art. 2º, XVI);
2. permite que agricultores familiares multipliquem, troquem ou comercializem sementes crioulas entre si, sem a necessidade de registro junto ao Ministério da Agricultura (Art. 8º, § 3º);
3. isenta as sementes crioulas de registro junto ao Ministério da Agricultura (Art. 11, § 6º); e
4. proíbe a imposição de restrições às sementes crioulas em programas de financiamento ou em programas públicos de distribuição ou troca de sementes (Art. 48).

A presença desses poucos dispositivos na lei representa uma grande mudança, pois permite a criação e introdução de políticas públicas importantes para o fortalecimento da agricultura familiar e de suas dinâmicas sociais. Exemplo nesse sentido foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que já em 2003 começou a operar a compra de sementes crioulas de grupos de agricultores familiares para distribuição entre as organizações comunitárias, potencializado a multiplicação e o uso dos materiais locais.

É preciso dizer, no entanto, que muitos obstáculos restam a ser superados, e que os agricultores familiares e suas organizações também encontram dificuldades no desenvolvimento do trabalho com sementes crioulas desde a aprovação da nova lei. Um exemplo disso são dificuldades no acesso ao Seguro da Agricultura Familiar (SEAF – também chamado PROAGRO *Mais*), vinculado ao Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), quando se declara a utilização de sementes crioulas. O próprio PAA/Sementes tem sofrido retrocessos na regulamentação, incluindo medidas recentes de burocratização¹³, que restringem a participação das organizações de pequeno porte protagonizadas por grupos de agricultores – justamente aquelas que conseguem manejar maior diversidade de sementes e dinamizar redes locais de conservação.

Os riscos do retrocesso não param por aí. Atualmente, tramita no Congresso Nacional, em regime de urgência, o Projeto de Lei (PL) 7.735,

¹³ É o caso da Resolução nº. 68, de 2 de setembro de 2014, do Grupo Gestor do PAA. Sobre isso, ver “Reflexões da Articulação Semiárido Brasileiro sobre as recentes decisões em relação ao PAA Sementes”, disponível em: file:///C:/Users/pc/Downloads/reflexoes_asa_sobre_paa_sementes.pdf (acesso em 29/11/2014).

que trata do acesso ao patrimônio genético, ao conhecimento tradicional e da repartição de benefícios para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade. O PL é extenso e problemático em muitos aspectos. No caso específico das sementes crioulas, ele representa uma grande ameaça em relação às mudanças positivas conquistadas nos anos recentes. Conforme esclarece Carta¹⁴ assinada por 26 organizações da sociedade civil, atuantes no campo da agricultura familiar e da agroecologia, e encaminhada ao Governo federal em 7 de novembro de 2014. A proposta cria a categoria de *agricultor tradicional*¹⁵ e circunscreve esse setor aos programas de incentivo da agrobiodiversidade, além de criar um novo e extensivo conceito para sementes crioulas. Reduz ainda a diversidade de materiais que caberiam na definição.

Diante da gravidade das ameaças, o grupo solicita que:

1. O Poder Executivo retire o pedido de tramitação do PL em regime de urgência;
2. Adote-se no PL o conceito de variedade ou cultivar tradicional, já consolidada pela Lei de Sementes e Mudanças (10.711/13);
3. Adote-se no PL o conceito de agricultor familiar conforme definido pela Lei da Agricultura Familiar (11.326/06);
4. Seja aberto debate público sobre o PL, com ampla consulta aos setores envolvidos.

O momento é de grande apreensão. A luta das organizações de agricultores familiares e entidades de assessoria comprometidas com o desenvolvimento rural e a promoção da agroecologia tem fornecido importantes contribuições no campo da legislação e das políticas públicas.

A conquista do reconhecimento das sementes crioulas e da sua importância para as comunidades rurais, o desenvolvimento da agroecologia, a ampliação das possibilidades de uso, multiplicação e intercâmbio desses materiais, e a garantia do acesso aos programas e políticas públicas é um marco histórico da maior importância. Não é possível retroceder.

¹⁴ “PL sobre biodiversidade pode minar programas de sementes crioulas”, disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/index.php/noticias/noticias-para-o-boletim/742-pl-sobre-biodiversidade-pode-minar-programas-de-sementes-crioulas> (acesso em 27/11/2014).

¹⁵ “Agricultor tradicional: pessoa natural que utiliza variedades tradicionais, locais ou crioulas, ou raças localmente adaptadas ou crioulas, e mantém e conserva a diversidade genética”.

Lei da Alimentação Escolar: uma importante conquista da sociedade



Foto: Patrícia Soransso

Público da Mostra Alimentar o Mundo, Cuidar do Planeta.

Vanessa Schottz e Juliana Casemiro *Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN)¹⁶*

¹⁶ O FBSSAN articula um conjunto de organizações, redes, movimentos sociais, instituições de pesquisa, indivíduos ligados aos campos da saúde, nutrição, direitos humanos, agroecologia, agricultura familiar, economia solidária, educação popular na luta pelo DHAA e pela Soberania Alimentar. Criado em 1998, objetiva promover mobilização social em SAN, propiciando um espaço permanente de diálogo, articulação e intervenção da sociedade civil nos processos de formulação e proposição de políticas públicas.

- Juliana Casemiro é nutricionista sanitarista, Mestre em Ciências da Saúde pela ENSP/ Fiocruz e Doutora em Educação em Ciências e Saúde pelo NUTES/UFRJ. É secretária executiva do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e pesquisadora no Instituto de Nutrição Josué de Castro – INJC/UFRJ.
- Vanessa Schottz é nutricionista, Mestre em Saúde Pública e doutoranda no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade no CPDA/UFRRJ. Integra a coordenação do Fórum Brasileiro de Soberania Alimentar e Nutricional, é colaboradora da ONG FASE e professora do curso de Nutrição da Universidade Federal do Rio de Janeiro/Campus Macaé.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos maiores programas de garantia de alimentação adequada e saudável em escolas, sendo referência mundial. De acordo com dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2013, o Programa atendeu 43,3 milhões de alunos, envolvendo a aplicação de R\$ 3.542 milhões, considerando apenas os recursos do Governo Federal. Existente há mais de 50 anos e presente em todo o território nacional, foi apenas em 2009 que o PNAE teve aprovado pelo Congresso Nacional, e sancionado pela Presidência da República, o seu marco legal. A Lei 11.947/09 se constitui em uma importante conquista, fruto de intenso processo de articulação, mobilização e pressão política da sociedade civil em diálogo e parceria com o governo federal e que contou com imenso apoio da Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional (FPSAN). Trata-se de uma legislação arrojada, que incorporou anseios históricos e emblemáticos relacionados ao tema. A partir deste marco fica institucionalizado o direito universal à alimentação escolar e é ampliado o seu acesso, prevendo o atendimento universal aos alunos da rede pública, desde a creche, ensino fundamental e médio, incluindo a Educação para Jovens e Adultos (EJA). A lei da alimentação escolar fortalece a atuação de atores-chave para sua introdução, reforçando o papel de controle social exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e definindo a obrigatoriedade da presença do nutricionista como Responsável Técnico (RT) do PNAE. Enfatiza, assim, a relevância dos aspectos culturais e do potencial de promoção da alimentação adequada e saudável presente no ambiente escolar. Desta forma, determina o predomínio de alimentos básicos no cardápio, abre espaço para a expressão das necessidades alimentares especiais e influencia o desenvolvimento de estratégias de Educação Alimentar e Nutricional.

Articulado a essas questões, foi incorporado o que pode ser considerado o maior desafio e o aspecto mais estruturante da nova legislação do PNAE: a obrigatória aquisição de, no mínimo, 30% dos alimentos do cardápio escolar da produção da agricultura familiar.

Neste artigo o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) resgata o processo participativo de elaboração e aprovação da lei da alimentação escolar, analisando sua importância para a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e fortalecimento da agricultura familiar, bem como os desafios para a sua efetiva implementação.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

O PNAE é expressão de uma trajetória de luta de técnicos, movimentos sociais e sociedade civil para construir uma legislação justa e coerente com os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da SAN. Um longo percurso foi trilhado desde a década de 1950, período marcado pelas campanhas de merenda escolar pautadas na assistência alimentar e baseadas exclusivamente nas doações internacionais, principalmente dos EUA. A ajuda alimentar, recebida pelo Brasil e outros países, vinha atrelada às estratégias de escoamento de excedentes de produção, tendo consequências na organização da agricultura local e do consumo alimentar, que pode ser demonstrada, por exemplo, pela difusão do consumo de alimentos a base de trigo (Renato MALUF, 2009).

Nessa linha, é possível destacar que na década de 1970 a aquisição da alimentação escolar passou a ter maior participação de gêneros comprados no país, contudo ainda predominava nos cardápios os alimentos formulados (sopas e mingaus). Apenas na década de 1990 é iniciado o processo de descentralização das compras do Programa, que abriu espaço para a incorporação de hábitos alimentares das diferentes regiões. A alimentação escolar foi afirmada como um direito na Constituição de 1988. Mas foi a partir de 2003, com início do governo Lula e a apresentação da intencionalidade de articulação entre políticas de proteção e desenvolvimento social, que o PNAE adquire a expressão que tem hoje (PEIXINHO *et al*, 2010).

Destacamos, assim, a fundamental relação entre princípios e definições da Lei 11.947/09 e o processo de construção e institucionalização da SAN no Brasil. Maria Emília Pacheco ajuda na compreensão da relevância de se assumir a SAN como referência para as políticas públicas ao afirmar que:

“Adotar este conceito [SAN] significa ultrapassar os limites das ações de políticas compensatórias para garantir o alimento aos pobres ou basear-se nas ações compensatórias. Ele exprime a compreensão da alimentação como um direito [...] que deve ser garantido pelo Estado” (FASE, 2004).

Inseparável do conceito de SAN é o princípio da Soberania Alimentar que significa o direito dos povos e nações de gerar suas políticas e

estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos como forma de garantir alimentação adequada e saudável ao conjunto da população. Nesta perspectiva, incorpora-se a valorização da produção diversificada de alimentos pela agricultura familiar e camponesa, respeitando sua autonomia e a diversidade dos seus modos de produção.

Sob este arcabouço político, e justificado por orientações técnicas relacionadas tanto ao campo da saúde e da nutrição, quanto da agricultura e desenvolvimento, o PNAE apresenta-se como um dos maiores e permanentes compradores públicos de alimentos para o abastecimento das escolas, durante cerca de duzentos dias letivos. Trata-se, portanto, de um mercado institucional público de grandes dimensões e com forte capilaridade nacional, porque está presente em todos os municípios.

Os mercados institucionais, ou seja, a compra de alimentos pelos órgãos do Estado, podem se constituir em instrumento de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional, pelo reconhecimento do papel social e econômico da agricultura familiar e camponesa, na produção diversificada de alimentos, valorização dos alimentos regionais e dos circuitos locais de comercialização e abastecimento.

Ao longo dos últimos anos, o exercício democrático de formulação e monitoramento de políticas públicas, a partir do enfoque SAN no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)¹⁷ tem possibilitado a requalificação de programas a partir da perspectiva intersetorial e da aproximação entre produção e consumo. O PNAE é um importante exemplo deste movimento, como será demonstrado no item a seguir.

A CONQUISTA DO PNAE – OS CAMINHOS PARA APROVAÇÃO DA LEI 11.947/13

A partir dos desdobramentos da construção de ações de SAN, desencadeados a partir de 2003, quando o PNAE foi incluído como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero, foram iniciados esforços para fortalecer o papel estratégico do Programa para a garantia da SAN.

¹⁷ O CONSEA é um órgão de assessoramento da Presidência da República, formado por 2/3 da sociedade civil e 1/3 de representantes de diversos órgãos de governo, reconstituído em 2003, e que se constituiu em um espaço de controle social e de concertação entre governo e sociedade civil na formulação e monitoramento de políticas públicas.

Em 2004, foi instituído um Grupo de Trabalho (GT) sobre alimentação escolar com a participação de conselheiros da sociedade civil, técnicos e gestores do PNAE. O produto deste GT foi o Projeto de Lei 2.8777/08 que foi encaminhado pelo Ministério da Educação à Câmara dos Deputados em fevereiro de 2008.

Com o objetivo de monitorar o processo de tramitação e pressionar o Congresso Nacional, foi constituída uma comissão que em parceria com a Frente Parlamentar de Segurança Alimentar e Nutricional (FP-SAN), realizou audiências com as lideranças dos partidos, abaixo assinados (?) e outras ações de sensibilização dos parlamentares para a importância do projeto de lei da alimentação escolar. Esta comissão teve atuação relevante e era formada pelo FBSSAN, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), Movimento de Pequenos Agricultores (MPA), Movimento de Mulheres Camponesas (MMC) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Ainda neste mesmo ano foi realizado em São Paulo o **Seminário Alimentação Escolar: significados, experiências e perspectivas**. Esta atividade foi organizada pelo FBSSAN em parceria com a ANA e a ASBRAN com o objetivo de ampliar o apoio público ao PL e reuniu um conjunto amplo de organizações, redes e movimentos sociais.

O PL tramitou em regime de urgência e foi analisado por uma comissão especial, cuja relatoria foi ocupada pelo Deputado Nazareno Fontelles, presidente do FPSAN. Em fins de 2008, o PL 2877/ foi aprovado de forma unânime pela Câmara dos Deputados. Mas ao ser encaminhado para a apreciação do Senado, segmentos do setor privado das indústrias de alimentos e da bancada ruralista manifestaram posição contrária ao PL, com o objetivo de tentar, mais uma vez, monopolizar o mercado institucional da alimentação escolar.

Face às dificuldades para a tramitação do PL e a urgência em assegurar a expansão do PNAE para o ensino médio no ano de 2009, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional a Medida Provisória 455. O relator da MP na Câmara, Deputado Carlos Abicalil, incorporou em seu relatório emendas que foram acordadas com as organizações sociais. O texto do relator foi apreciado e aprovado pelo plenário da Câmara. Seguiu para o Senado e foi aprovado, sem alterações. No dia 16 de junho de 2009, o Presidente Lula sancionou a Lei de nº 11.947, que dispõe sobre

Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Dinheiro Direto na escola e o transporte escolar.

A significativa mobilização de organizações, fóruns e movimentos sociais e o esforço conjunto da Frente Parlamentar de SAN na construção de canais de diálogo do Congresso Nacional com a sociedade foi fundamental para garantir a aprovação do marco legal do PNAE nos moldes de uma política de promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional.

O ENCONTRO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COM A AGRICULTURA FAMILIAR: POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Além das conquistas mencionadas, a legislação traz ainda inovações importantes no *modus operandi* do programa, principalmente, no que se refere à forma e critérios para as aquisições públicas de alimentos e ao cardápio a ser oferecido nas escolas.

A aquisição dos produtos da agricultura familiar pode ser feita com dispensa de licitação, através de Chamadas Públicas de Compra, que definem quais os alimentos e a quantidade a ser comprada, com base no cardápio elaborado pelo RT. O cardápio deverá levar em consideração a produção local, a sazonalidade e conter alimentos variados, frescos e que respeitem a cultura e os hábitos alimentares saudáveis.

Assim como no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), só poderão comercializar para o PNAE os agricultores familiares organizados em grupos formais ou informais que possuam a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)¹⁸, até um limite individual de venda pré-estabelecido pelo governo.

A compra de grupos informais é uma inovação importante, pois amplia a possibilidade de acesso ao Programa, sobretudo dos grupos de mulheres, povos e comunidades tradicionais, e pode contribuir para o fortalecimento e estruturação de novos grupos produtivos.

O PNAE, como o PAA, assume papel estruturante na PNSAN e coloca-se na contramão da lógica concentradora e excludente das compras governamentais. Ambos propiciam o acesso da agricultura familiar e camponesa ao mercado institucional, promovendo o reconhecimento

¹⁸ A DAP é um documento que identifica o agricultor/agricultora familiar e possibilita o acesso às políticas públicas, como PRONAF, Assistência Técnica, PAA e PNAE. Pode ser emitida pelos órgãos de extensão rural oficiais, sindicatos credenciados e o INCRA no caso dos assentados da reforma agrária.

pelo Estado do seu papel econômico e social na produção de alimentos (SCHOTTZ, 2011).

As vantagens em articular as compras de alimentos do PNAE com os produtos oriundos da agricultura familiar são inúmeras para a promoção do desenvolvimento rural e para as escolas. Pode-se destacar: a transferência de renda diretamente aos produtores do entorno, a aproximação entre os produtores e as escolas adquirentes, podendo pactuar cardápios, regularidade e sazonalidade, tipos e padrões de qualidade dos alimentos, tornando possível vitalizar circuitos locais de produção, propiciando o aquecimento da economia local e regional. No que se refere à produção agrícola, esta articulação poderá gerar a diversificação da pauta dos produtos e o aumento da produção de alimentos para o consumo humano. E ao se basear nos modos de produção sustentáveis, preservará os recursos naturais.

A aprovação da Lei foi uma grande conquista, mas a implementação de políticas não se dá num vazio institucional. Ela é um processo dinâmico e influenciado pelo contexto político e social e pelas relações de conflito e de coalizão de interesses que se estabelecem entre os atores no nível local. Quanto mais profunda e abrangente é a mudança proposta, maior é o grau de incongruência entre a formulação e a implementação, que, em geral, altera as políticas públicas (ARRETCHE, 2001; VIANA, 1996). Portanto, o grande desafio, nesse momento, é garantir a efetiva implementação da lei.

Inverter a lógica do modelo de produção e das compras públicas não tem sido uma tarefa fácil. Entre as dificuldades, destacamos: (1) a dificuldade de acesso à DAP; (2) a dificuldade de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater); (3) a legislação sanitária de alimento favorece apenas o acesso das indústrias e empreendimentos de grande escala ao mercado legal de alimentos; (4) as dificuldades relacionadas à logística de transporte, já que as comunidades e os assentamentos, em geral, são distantes da sede do município e encontram-se em condições precárias; (5) falta de infraestrutura nas escolas que possibilite o preparo adequado dos alimentos.

Importante destacar que, ainda que estas dificuldades sejam comuns às várias realidades rurais do Brasil, elas são mais graves especialmente em territórios onde não há regularização fundiária e também para mulheres agricultoras, jovens agricultores e para povos e comunidades tradicionais (Schottz, 2011).

A efetiva inserção da agricultura familiar e camponesa na alimentação escolar requer ação coordenada dos governos federal, estadual

e municipal, no sentido de superar bloqueios existentes nas políticas públicas para educação e para agricultura (SCHOTTZ, 2012).

Quanto à educação, é crucial a estruturação das escolas para armazenamento e preparo adequado dos alimentos, formação continuada das manipuladoras de alimentos, complementação do valor *per capita* por parte dos estados e municípios.

Na agricultura, é urgente a universalização da Ater baseada nos princípios agroecológicos, reformulação da DAP de forma a democratizar o acesso da agricultura familiar, democratização do acesso a nota do produtor/a, apoio e financiamento a pequenas agroindústrias, adequação da legislação sanitária à realidade e escala da produção familiar. A promoção do acesso a uma alimentação adequada e saudável aos escolares requer investimento no fomento à produção agroecológica, por meio da recém-criada Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO). (SCHOTTZ, 2012).

É preciso superar a desconfiança e o desconhecimento dos gestores públicos sobre a produção e a dinâmica organizativa da agricultura familiar, a histórica fragmentação entre os setores de governo e a prática do clientelismo que ainda persiste em muitos municípios.

A intersetorialidade é um desafio inerente à plena efetivação do PNAE em seus novos termos. É preciso que análises do território e da cultura alimentar sejam consideradas no processo de planejamento de cardápios e ações educativas e é fundamental que estas dialoguem com o sistema alimentar a partir de referências locais. Apenas sob estas condições será viável sua plena implementação em sintonia com o discurso de direito e de soberania e segurança alimentar e nutricional construído na luta da sociedade em defesa do PNAE.

REFERÊNCIAS

MALUF, R. Compras governamentais para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. **Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura**. n. 27. 2009.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007;

revoga dispositivos da Medida Provisória 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2009.

PEIXINHO, A.; ABRANCHES, J.; BARBOSA, N. V. **Políticas de alimentação escolar a partir da estratégia Fome Zero**. In: BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, v. 2, 2010.

SCHOTTZ, V. Compra da agricultura familiar e camponesa para a alimentação escolar: uma conquista da organização da sociedade. **Proposta**, v. 35, p. 16-21, Rio de Janeiro, 2011.

SCHOTTZ, V. **PAA e PNAE: fortalecimento da agricultura camponesa e garantia do direito humano à alimentação adequada**. In: Camponesas promovendo a soberania alimentar com diversidade regional. Movimento de Mulheres Camponesas: Brasília, 2012.

ARRETCHE, M.T.S. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BANDEIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC. 2001.

VIANA, A.L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. v. 24, n. 4. 1996

A Pedagogia da Alternância: Educação Desafiadora desenvolvida pelas Casas Familiares Rurais – Avanços e Desafios

Marcialene Preisler Zamboni¹⁹

Roselei Grassi Bender²⁰

Dirce Maria Slongo²¹

Rede Ceffas – Centro Familiar de Formação por Alternância

A educação sempre foi um tema que preocupou e preocupa as famílias tanto no meio rural como no urbano. Basta analisar a forma com que se desenvolveram as comunidades, geralmente em torno de uma igreja e da escola. A igreja, como símbolo maior da fé das pessoas, e a escola, como sendo a responsável por proporcionar aos filhos a alfabetização, uma formação para que esses pudessem estar aptos a enfrentar o mundo, a buscar uma melhor qualidade de vida.

O ensino para os jovens oriundos do meio urbano e para os do meio rural era o mesmo, baseado em grades curriculares e na transmissão de conhecimento. Dessa forma, não era levada em consideração a realidade dos educandos, fazendo com que o processo de educar, ao invés de promover o desenvolvimento do meio, acabasse por distanciar o jovem do campo de sua realidade. Acabava incentivando a busca de emprego fora

¹⁹ Mestre em Agronomia, Especialista em Educação do Campo, Engenheira Agrônoma – ARCAFAR-SUL.

²⁰ Especialista em Educação Ambiental e Sustentabilidade, Pedagoga – ARCAFAR-SUL.

²¹ Especialista em Pedagogia da Alternância e Desenvolvimento Sustentável, Especialista em Gestão Agroindustrial, Engenheira Agrônoma – ARCAFAR-SUL.

das suas origens e não proporcionava a sucessão na unidade de produção familiar (KNOB; HILLESHEIM, 2005).

Diante da lacuna social-histórica de um ensino voltado ao meio rural, para que o jovem possa estudar e buscar conhecimento sem deixar o seu meio, e para que este possa ser a sucessão da unidade de produção da família, surge na França, na década de 1930, uma proposta de ensino na qual o jovem passa um período, em regime de internato, no meio educacional presencial e outro no meio social-profissional (propriedade da família).

Dessa forma, ele não se desvincula do meio ao qual está inserido. A essa nova dinâmica de ensino baseada na “combinação de internato, contato permanente com a família e estadia no meio social” (QUEIROZ, 2006, p. 7 apud KNOB; HILLESHEIM, 2005), voltada para a formação de jovens rurais, deu-se o nome de Pedagogia da Alternância (P.A.).

Ainda segundo QUEIROZ, pg. 6 apud KNOB; HILLESHEIM, 2005, “essa experiência surgiu sob a responsabilidade das famílias, em alternância e a partir da organização dos agricultores já existente”. Com o crescimento dos jovens interessados na formação por alternância, buscou-se um espaço que pudesse abrigar esse número de jovens. As famílias então compraram uma casa e assim iniciava o funcionamento da primeira Casa Familiar.

A alternância não surge como oposição ao sistema educacional vigente. Surge como outra maneira de educar, procurando suprir as necessidades do sujeito do campo, tendo como principal mentora as famílias do meio rural. Segundo Estevam, 2003, pg. 23 “a alternância difere do ensino formal ao propor uma formação voltada para a busca de respostas às necessidades locais e ao mesmo tempo ser compatível com a realidade dos jovens e suas famílias”.

A Pedagogia da Alternância se caracteriza por momentos sucessivos e incessantes em que o jovem alterna períodos em seu meio social-profissional e outros no meio educacional presencial. Uma semana o educando fica no meio social-profissional observando, criando hipóteses, problematizando e, na semana seguinte, ele vai para o meio educacional presencial onde socializa e analisa sua realidade, e busca respostas para suas problematizações. Na outra semana ele retorna para o meio social-profissional onde realiza experiências, põe em prática os conhecimentos, obtendo assim a transformação de sua realidade (KNOB; HILLESHEIM, 2005).

PEDAGOGIA DA ALTERNÂNCIA DESENVOLVIDA NAS CASAS FAMILIARES RURAIS

A Casa Familiar Rural é uma instituição educativa, regida por uma Associação de Agricultores/as interessados/as na formação dos filhos. Trabalha com um método de educação adaptado ao jovem do meio rural e pesqueiro, tendo como pontos principais a família e sua realidade, aplicando a Pedagogia da Alternância. As Casas Familiares Rurais/CEFFAS oferecem uma formação integral aos jovens permitindo que permaneçam na atividade de forma empreendedora, não o afastando do seu meio com qualidade de vida para a família.

No período em que o jovem está com sua família na propriedade familiar (Unidade de Produção Familiar – UPF) aplicando na prática os conhecimentos construídos na CFR, recebe a visita do educador/monitor, e um período na Casa Familiar Rural agregando novos conhecimentos para a sua vida profissional e para a sua formação integral. A Pedagogia da Alternância possibilita que os jovens discutam a realidade com a família e com os educadores/monitores. A discussão provoca reflexões e novas formas de pensar e agir na unidade de produção familiar e na comunidade.

Os educadores/monitores acompanham o desenvolvimento do jovem e o seu projeto profissional de vida nas semanas que eles estão na UPF. Na Casa Familiar Rural (CFR) existe também o caderno de acompanhamento ou da alternância, que representa um meio de comunicação entre a escola e a família. Com ele, a família se insere no processo, acompanhando e orientando seus filhos sobre o que fazer durante a estadia em casa. É realizado o Plano de Estudo, um estágio, uma experiência, uma atividade retorno, uma pesquisa do tema a ser estudado.

A família segue informada de tudo o que ocorreu na CFR, inclusive a avaliação de convivência, habilidades práticas e aprendizagem, participando ativamente do processo de formação de seu filho. Por outro lado, o caderno de acompanhamento traz informações sobre a vida em casa e implica os jovens na realização de suas tarefas e atividades comunitárias. Constitui, assim, em instrumento de avaliação que substitui o boletim escolar e até o diário do professor. Tem como objetivo registrar, através das fichas específicas, os dados obtidos com as famílias, nas sessões escolares, de modo a permitir participação mais efetiva no processo de avaliação de habilidade e convivência.

Na busca de uma formação personalizada, e de reforçar a formação integral, existe a tutoria. É uma estratégia que consiste no acompanhamento personalizado do jovem. Cada educador/monitor acompanha um grupo de jovens e o assiste dando a cada um a oportunidade de ter um momento individualizado para tratar do Plano de Estudo, do Caderno da Realidade, da convivência no meio social-profissional (família) e no meio escolar (CFR).

A ORIGEM DOS CEFFAS

Na década de 30, surgem Centros Familiares de Formação por Alternância denominados *Maisons Familiales Rurales* (MFR)²², no interior da França, por iniciativa de um grupo de agricultores e pessoas afins, oriundos de várias experiências de organizações sociais da época.

Estes se organizaram em uma associação, reunindo pais e mães, desejosos em oferecer a seus filhos e filhas, uma formação diferenciada, tendo por princípio, a gestão compartilhada pelas famílias envolvidas e interessadas. Como metodologia, a alternância – períodos de formação na escola sucedidos por períodos formativos na família e comunidade. E, como finalidade, a formação global da pessoa e o desenvolvimento local. A experiência exitosa na França se espalhou pelo mundo.

No Brasil, são 248 CEFFAs²³, distribuídos em 21 Estados, em 820 municípios, com público de 20.500 jovens agricultores em formação, atendendo a 70.400 famílias, tendo mais de 50.650 jovens egressos (CEFFAS, 2007).

A REDE DAS ESCOLAS FAMÍLIAS AGRÍCOLAS – EFAS

São 45 anos de vida das EFAs no Brasil, sendo que sua expansão aconteceu com maior intensidade a partir dos anos 80, atingindo 18 Estados da Federação, constituindo atualmente 10 Associações Regionais (CEFFA, 2007).

²² Casa Familiar Rural.

²³ CEFFAS – Centros Familiares de Formação por Alternância, nomenclatura utilizada desde 2001, em âmbito nacional, para caracterizar as Casas Familiares Rurais, Escolas Famílias Agrícola e Escolas Comunitárias Rurais.

A REDE DAS CASAS FAMILIARES RURAIS – CFRs²⁴

As Casas Familiares Rurais tiveram início em 1987, no município de Barracão, sudoeste do Paraná. O processo de implantação contou com a discussão e o envolvimento dos agricultores e das comunidades. Este processo contou com assessoria e apoio de uma Cooperação da União Nacional das Casas Familiares Rurais da França – UNMFREO.

Nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, as Casas Familiares Rurais se organizam na ARCAFAR Nordeste-Norte e ARCAFAR-PARÁ (Maranhão, Pará e Amazonas).

No Sul, a Associação Regional das Casas Familiares do Sul do Brasil – ARCAFAR-SUL coordena e anima o movimento nos três estados sulinos há mais de vinte três anos. As sessenta e uma Casas Familiares Rurais/CEFFAS ofertam formação em regime de internato, com duração de três anos, partindo do ensino fundamental, no 7º ano, com orientação profissional, qualificação em Agricultura integrada ao ensino médio, cursos técnicos: Agrícola, Agropecuária, Agroecologia, Alimentos, Agroindústria, Administração Rural e Gestão Ambiental, Agronegócios pelo Sistema de Alternância.

RESULTADOS E IMPACTOS DAS CASAS FAMILIARES RURAIS NA AGRICULTURA FAMILIAR FILIADAS À ARCAFAR-SUL (2014)

- Em funcionamento: 61 CFRs, abrangendo 251 municípios.
- Em 2014: 3.100 jovens atendidos (com projeção para 2015, de 3.890 jovens).
- Número de jovens egressos: 12.220.
- Número de famílias atendidas: 15.320.
- Número de pessoas envolvidas com as CFRs: 76.600.
- Número de projetos profissionais (PPJ) implantados a cada ano: 918 PPJ.

²⁴ Em março de 1994, o Governo do Estado do Paraná aprovou o Programa da Casa Familiar Rural, através do Decreto 3106/94.

- Número de CFRs que atuam na comercialização dos produtos da agricultura familiar via mercados institucionais, como PAA e PNAE: 40 CFRs.

A metodologia, princípios diferenciados e apropriados das Casas Familiares Rurais valorizam a cultura camponesa e provocam os seguintes impactos: contribuição na formação integral do jovem do campo, através da orientação e da formação profissional, diminuição drástica da repetência escolar, avanço na aplicação de tecnologias apropriadas e de fácil acesso, conservação dos recursos naturais, agregação de valor à produção agropecuária, inserção de atividades diversificadas no meio rural (pluriatividade e multifuncionalidade no campo), geração de ocupação e renda por meio do Projeto Profissional de Vida do jovem, oportunidade de permanência do jovem no meio rural com a diminuição do êxodo rural, via estímulo à sucessão familiar no meio rural. Enfim, a oportunidade para que o jovem possa optar por ficar ou sair do campo sem ser expulso para a cidade ou ficar por fatalismo.

O trabalho de pesquisa realizado com 50 jovens formados pela Casa Familiar Rural Santo Isidoro de Frederico Westphalen (RS), desenvolvido por KNOB; HILLESHEIM (2005) constatou que a grande maioria dos jovens já formados, 89%, continua no meio rural, 16% destes conseguiram organizar a propriedade a ponto de realizar as atividades do projeto e paralelamente exercer ocupações não agrícolas.

Dos jovens formados, 11% deixaram o meio rural, tendo como principais motivos a falta de recursos para desenvolver as atividades do projeto e a garantia de renda ao final do mês independente de intempéries climáticas. Porém, a alternância, por ser uma pedagogia de formação integral, não apenas técnica, para formação de sujeitos dentro da sociedade, também prepara o jovem para as situações cotidianas, fora do meio rural, desenvolvendo a capacidade de se relacionar com as pessoas e com o mundo, a serem mais críticos e mais responsáveis, tornando-os capazes de agir e de interagir dentro da sociedade.

A promoção da formação integral da pessoa humana e o desenvolvimento sustentável do meio são princípios originais das Casas Familiares Rurais/CEFFAS, que contribuem para o fortalecimento da Agricultura Familiar e o favorecimento da qualidade de vida.

AVANÇOS E DESAFIOS DAS CASAS FAMILIARES RURAIS/CEFFAS

Analisando as conquistas, avanços significativos nos aspectos pedagógicos, técnicos e políticos no âmbito municipal, estadual e nacional, essas conquistas garantiram acesso a políticas públicas pontuais, através de parcerias com órgãos governamentais e não governamentais.

Avanços na participação ativa, junto a outros atores sociais, contribuiu para a reflexão e consolidação da construção da educação do campo, a participação nos conselhos, comitês e fóruns nas três esferas da União.

O Ministério da Educação reconheceu a Pedagogia da Alternância e o trabalho desenvolvido pelas Casas Familiares Rurais/CEFFAs através do parecer número 01/06, do Conselho Nacional de Educação.

Um grande avanço dos CEFFAs foi a Lei nº 12.695 de 25 de julho de 2012, que contempla com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo podendo, portanto, fazer parcerias com os governos estaduais.

Várias iniciativas foram consolidadas em outros estados, como é o caso do Espírito Santo, onde a Constituição Estadual de 1989 equipara as EFAs como escolas públicas para fins de financiamento. Com isto, desde 1990 garante recursos públicos, atendendo cerca de 60% dos custos correntes das EFAs ligadas ao MEPES. O Estado do Amapá, através da regulamentação do artigo 38 das Disposições Gerais e Transitórias da Constituição Estadual, criou a Lei nº 924, de 25 de agosto de 2005, e convenia diretamente com cada Associação CEFFA. O Estado de Minas Gerais, através da Resolução nº 684, de 4 de julho de 2005, baseada na Lei 14.614, que cria o programa estadual de apoio financeiro às EFAs, normatiza o repasse de bolsas aos alunos com base nos valores do FUNDEB.

A legislação cria fundamento para levantar essa bandeira do financiamento público para escolas comunitárias, conforme o artigo 213 da Constituição Federal e os artigos 20, 70 e 77 da Lei 9394/96. Tem amparo legal ainda nos artigos 14 e 15 da Resolução CNE/CEB nº 1/06, que cria as Diretrizes Operacionais da Educação Básica nas Escolas do Campo, e Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que contempla com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo. Trata-se de marcos legais, sobre os quais as associações gestoras de CEFFAs se baseiam para reivindicar apoio financeiro para a sua sustentabilidade.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário reconheceu os CEFFAs como promotores de assistência técnica e extensão rural, da reforma agrária, do desenvolvimento territorial e do crédito agrícola. Com isto, convênios pontuais foram firmados e ajudaram na promoção de capacitação de seus diversos atores sociais e na realização do acompanhamento técnico das comunidades envolvidas.

CONCLUSÃO

A Pedagogia da Alternância está diretamente colocada dentro da estratégia de desenvolvimento regional fazendo com que a formação planejada vá além da educação escolar. Considera principalmente as ações voltadas para o desenvolvimento da região como, por exemplo, o fortalecimento da produção familiar, incentivos à organização social, capacitação das famílias e investimentos na formação dos jovens, enquanto agentes de desenvolvimento local.

Pela metodologia da Pedagogia da Alternância o agricultor conhece a realidade (ação), com o Plano de Estudo, a Colocação em Comum e o Caderno da Realidade; amplia o conhecimento (reflexão), nas visitas de estudo, no caderno pedagógico, reflexão sobre a realidade e o que é científico; reinventa o futuro (ação) a partir de novas ações que vão modificando e transformando essa realidade do meio rural.

As Casas Familiares Rurais/CEFFAs demonstram conquistas bem sucedidas através dos seus protagonistas, agricultores (as) familiares do Brasil. Nestes quarenta e cinco anos vêm prestando um serviço público não estatal nas mais longínquas regiões onde a educação do campo, proporcionada pelo sistema público de ensino, não chega ou não consegue, ofertar o serviço adequado às necessidades reais das populações do meio rural.

Um grande desafio das Casas Familiares Rurais/CEFFAs, em alguns estados, principalmente na região Sul é a implementação da lei 12.615/12, onde se faz necessário o reconhecimento destas instituições pelos Conselhos Estaduais de Educação, como escola comunitária, para que seja garantido o acesso aos recursos do FUNDEB, e os demais programas e políticas públicas, via convênios e parcerias com os estados brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEFFAS. **I Oficina sobre Políticas Públicas para a Educação do Campo nos Centros de Formação por Alternância.** Texto Audiência Pública. Luziânia – GO, período de 5 a 8 de novembro de 2007.

ESTEVAM, D. de O.; **Casa Familiar Rural.** A formação com base na Pedagogia da Alternância. Florianópolis. Insular, 2003.

HILLESHEIM, L. P.; **O[a] educador[a]** . In. Revista da Formação por Alternância. Nº 5. Brasília. UNEFAB, 2007. Pg. 40-44.

HILLESHEIM, L. P.; KNOB, D. A. **A Influência da Formação por Alternância nos Jovens que frequentaram a Casa Familiar Rural.** URI. Pro Reitoria de Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação – PROPEPG. Frederico Westphalen, 2005. 9 p.

Lei Nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Presidência da República.

Parecer 1/2006 – Conselho Nacional de Educação – MEC.

QUEIROZ, J. B. P.; **A participação dos agricultores na construção dos CEFFA's.** In. Revista da formação por alternância. Nº 3. Brasília: UNEFAB, 2006, pg. 5-15.

PAA – Entre Dilemas e Desafios

Raul Ristow Krauser²⁵

Via Campesina

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 como um dos principais programas componentes do “Fome Zero”. Representou, para a agricultura camponesa, um passo histórico de grande envergadura. Foi a primeira vez que o Estado brasileiro adotou um programa para a comercialização da produção deste setor econômico fundamental no abastecimento alimentar do Brasil. Conforme demonstrou o Censo Agropecuário de 2006, o setor produz 40% do total da produção agropecuária brasileira e 70% dos alimentos. E é de grande importância na dinamização econômica dos pequenos municípios do interior do Brasil.

Mas, ao longo dos últimos anos sentimos limites na execução do programa que passam pela capacidade operacional dos órgãos responsáveis pela operacionalização do programa: a limitação de orçamento, o aumento da carga burocrática, entre outros, que em grande medida estão subordinados a três questões fundamentais.

Uma refere-se à concepção do PAA. Há entendimentos diferenciados a respeito da sua natureza. Trata-se de uma política agrícola estruturante de caráter econômico com função social, ou se trata de uma política de assistência social temporária e compensatória. A segunda questão é a rejeição do agronegócio a esta política que tem potencial de quebrar a subordinação na circulação dos alimentos que os camponeses estão submetidos. E a terceira questão, se refere ao papel do Estado, o espectro do neoliberalismo ronda com força setores do governo crentes que a “mão

²⁵ Dirigente do Movimento dos Pequenos Agricultores, camponês, formado em Ciências Econômicas.

invisível” do mercado seja suficiente para resolver o problema da alimentação do povo brasileiro e os problemas vividos pelo campesinato.

Essas três questões de fundo geram um sem número de conflitos e confusões que, enquanto não resolvidas, vão deixando o programa à mingua, diminuindo recursos aplicados, limitando e eliminando modalidades e aumentando a burocracia.

A IMPORTÂNCIA DO PAA PARA O POVO BRASILEIRO

A agricultura é atividade de alto risco porque depende diretamente da natureza. Com as mudanças climáticas, este risco é ainda maior. Apesar disso, produzir nunca foi problema para a agricultura camponesa, mas comercializar a produção é sempre difícil. Essa dificuldade tem várias razões, que vão desde a distância da unidade de produção até a cidade, das condições da via de acesso, do transporte, da produção em pequena escala ao nível de cada família. Da legislação que restringe o processamento mais como barreira de mercado do que como questão de sanidade e do monopólio do comércio varejista que despreza a produção local, dentre outras questões.

Juntando a dificuldade de comercialização da produção diversa com as “facilidades” de comercialização de monoculturas, as famílias camponesas acabam aderindo à lógica da produção do agronegócio, especializando-se na produção de um único produto, tornando-se consumidoras de insumos industrializados, e dependendo do mercado para se abastecer de alimentos.

Esse processo aumenta o volume de circulação monetária, mas a renda líquida disponível é menor, leva ao endividamento, e coloca a família em situação vulnerável, seja pela flutuação do preço do produto em que se especializou, seja pelas perdas em função de fenômenos climáticos.

Frente às dificuldades de comercialização, a tendência é que a agricultura camponesa passe a aderir à lógica de produção do agronegócio ou fique circunscrita à produção de autoconsumo, uma vez que as alternativas de venda direta ao consumidor privado dependem de certos requisitos não disponíveis a todas as famílias camponesas.

Neste sentido, a criação do PAA em 2003, a primeira política de comercialização da produção camponesa da história do Brasil, representa um avanço muito grande para a agricultura camponesa e para os consumidores

em diferentes aspectos, ampliados ano a ano, e se consolidando ao adquirir nos últimos anos uma escala maior:

Diversidade de produtos

Através do PAA operacionalizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) na modalidade Compra Direta com Doação Simultânea, entre 2009 e 2013, foram comercializados 510 tipos diferentes de produtos (Companhia Nacional de Abastecimento, 2014), isso significa que as famílias camponesas comercializaram a produção, que tem gerando renda e valorizando sua cultura. Ao mesmo tempo colocaram na mesa de famílias em situação de insegurança alimentar alimentos diversos, produzidos localmente, com qualidade nutricional e alimentar e em consonância com os hábitos alimentares locais.

Garantia de renda

Muitos produtos comercializados através do PAA teriam sido perdidos pelos agricultores, seja pelos baixos preços praticados pelo mercado que não cobriam os custos de colheita e transporte, seja pelo controle do mercado varejista local, que se mostra muitas vezes impermeável à produção local. Muitos dos produtos comercializados pelo PAA não teriam sido sequer produzidos, ou seja, pela falta de segurança na comercialização, as famílias não cultivariam determinados produtos.

Portanto, o PAA garante a comercialização dos produtos e de uma remuneração que cobre os custos de produção, gerando renda para as famílias camponesas.

Valorização da agricultura camponesa

A entrega dos alimentos para entidades que atendem públicos em situação de insegurança alimentar, e para famílias de baixa renda, tem um impacto positivo direto sobre o reconhecimento da importância da agricultura camponesa na sociedade local. As famílias camponesas têm sua autoestima resgatada e afirmada ao entregar sua produção a estas entidades ou famílias e, com isso, são publicamente reconhecidas como produtoras de alimentos. Essa valorização tem um efeito forte sobre a juventude, que passa a ter orgulho de desenvolver a atividade.

Criação de circuitos curtos de produção e comercialização

A dinâmica do PAA valoriza a produção e o consumo local, o que para além de proporcionar uma agricultura integrada com o bioma local, valorizar a cultura alimentar da região, proporciona alimentos frescos, sem uso de conservantes e aditivos químicos ou indutores de amadurecimento.

Resgate e valorização da biodiversidade

A diversidade de produtos comercializados garante que cada palmo da unidade de produção possa ser aproveitado, de forma diversificada, resgatando e valorizando a diversidade de cada bioma. Além disso, o PAA possibilitou o resgate de sementes crioulas e sua ampla distribuição às famílias camponesas, o que é fundamental para a garantia da soberania alimentar e para enfrentar os oligopólios das empresas de biotecnologia.

Aprendizado das organizações

A execução do PAA tem possibilitado um grande aprendizado para a organização produtiva da agricultura camponesa. Cooperativas e associações foram criadas e estão acumulando conhecimento e experiência na organização da produção, armazenamento e logística de abastecimento. Tais conhecimentos são fundamentais para se pensar no abastecimento da população brasileira, muito concentrada em grandes centros urbanos, e que hoje é refém de monopólios varejistas que impõem padrões alimentares e ofertam alimentos pouco diversos com alto índice de aditivos químicos, responsáveis pela propagação de doenças crônicas não transmissíveis.

Combate à fome e à desnutrição

A população em situação de insegurança alimentar e nutricional atendida pelo programa teve acesso a alimentos de qualidade com impacto direto na saúde, no rendimento escolar e no orçamento familiar, contribuindo assim na superação da pobreza extrema e na melhora das condições de vida.

Por essas razões, o PAA é considerado pelas organizações representativas da agricultura camponesa e familiar como um dos principais

programas do Governo federal para este setor, mas que ainda atinge um público restrito, devendo ser universalizado a todas as famílias camponesas. Sem dúvida, ao ser universalizado, o PAA transformaria a realidade do campo brasileiro e garantiria a soberania alimentar do Brasil. Trata-se, portanto, de um programa estratégico para a superação da desigualdade e para realização da justiça social, elementos centrais para aprofundar a democracia no Brasil.

Limites na execução do PAA

O PAA, enquanto política agrícola estruturante da agricultura camponesa necessita da existência de gestores dotados de capacidade técnica e operacional para executar o programa. Entretanto, os três agentes executores do programa enfrentam limites:

Estados e Municípios

Em geral, não têm vontade política de executar um programa desta envergadura e sentido estratégico, até porque os interesses que se contrapõem são grandes. É um programa que exige muito trabalho e, além disso, o retorno em votos é potencialmente grande no médio prazo. Mas, de imediato, é pequeno, não havendo assim interesse no programa.

Ocorre, então, que na execução por meio destes, além de limitar ou até mesmo eliminar o protagonismo das organizações da agricultura camponesa e familiar, há uma descontinuidade do programa, o que impede as famílias de planejarem a sua produção e comercialização. O que proporciona perdas de safras inteiras e prejuízos econômicos para as famílias camponesas.

CONAB

Na execução das políticas de comercialização e abastecimento, a CONAB tem um papel central, dinamizando os mecanismos de comercialização da produção, a garantia de preços, o fornecimento de produtos em momentos críticos, como o que estamos vivendo agora no semiárido brasileiro.

Toda esta atuação mostra um conhecimento acumulado e um aprendizado desta companhia, que esteve à beira da extinção e retoma suas ações com força e participação fundamental no cenário atual. No entanto, temos experimentado limitações de capacidade operacional da CONAB. Faltam funcionários, faltam armazéns, falta estrutura para o

trabalho desenvolvido, mas também faz falta uma política nacional de abastecimento clara e consistente. A soma desses limites se traduz em inúmeros problemas na realização das políticas criadas bem como no aprimoramento e ampliação.

A CONAB, desde o início do PAA, tem sido fundamental na execução, através de associações e cooperativas da agricultura camponesa e familiar, reconhecendo, valorizando e fortalecendo o trabalho destas organizações. De 2003 a 2012, houve uma evolução muito significativa em valores aplicados, famílias fornecedoras envolvidas e produção comercializada, como podemos ver na tabela abaixo:

Tabela 1: evolução da execução do PAA – CONAB

Ano	Valor Executado	Famílias Fornecedoras	Quantidade Comercializada (T)
2003	81.541.207,00	41.341	135.244
2004	107.185.826,00	49.671	157.428
2005	112.791.660,00	51.975	156.440
2006	200.667.394,00	86.543	212.193
2007	228.352.964,00	92.372	203.585
2008	272.929.439,00	90.623	174.717
2009	363.964.228,00	98.340	288.016
2010	379.735.466,00	94.388	225.895
2011	451.036.204,00	106.600	285.641
2012	586.567.131,00	128.804	297.610
2013	224.517.124,00	41.412	123.706
2014*	280.108.647,59	não disponível	não disponível
Total	3.289.397.290,59		2.260.475

(*) Dados disponíveis em consulta realizada em 20/11/14. – <http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=consultar>

Fonte: (Cruz, Viegas, & Azevedo, 2013), (Companhia Nacional de Abastecimento, 2014).

Porém, como se nota, o processo de crescimento acentuado que vinha sendo realizado cessou em 2013, quando se registrou número de famílias fornecedoras e quantidade comercializada próxima ao realizado no primeiro ano do programa, e pelo que se apresenta 2014 será ainda pior.

Os cenários de 2013 e de 2014 tem relação direta com dificuldades internas da CONAB decorrentes do uso político da empresa, em detrimento de aspectos técnicos e administrativos nas tomadas de decisão. Mas também com o processo de esvaziamento do programa que está em curso como, por exemplo, a redução da compra direta, o cancelamento da modalidade “formação de estoque com liquidação física”, entre outras medidas que tiram cada vez mais o caráter de política agrícola do PAA e vão transformando-o num programa assistencial, compensatório e periférico, o que para a agricultura camponesa e familiar representa um prejuízo político enorme.

Ao invés de termos um fortalecimento da CONAB para a atuação com a agricultura camponesa, com a criação de superintendências de suporte à agricultura camponesa e familiar nas superintendências regionais, além do aumento dos recursos colocados pelo MDA e a ampliação do quadro técnico, estamos vendo exatamente o contrário, o que limita ainda mais o PAA.

O PAA, enquanto política agrícola direcionada à Agricultura Camponesa e Familiar, e como estratégia de abastecimento alimentar do País, necessita de um instrumento de Estado que materialize a política de forma articulada em todo o território nacional, acima das disputas eleitorais locais e de usos políticos por oportunistas de plantão. O Movimento dos Pequenos Agricultores se pronunciou a respeito disso, afirmando que a CONAB precisa ser a “Petrobras dos Alimentos”.

Outros limites

Além desses problemas, enfrentam-se ainda outros, que destacamos alguns, a saber:

1. Valor por Beneficiário Fornecedor: o limite atual na modalidade doação simultânea é de R\$ 8.000,00. Se considerarmos um custo de produção médio da ordem de 50%, a família tem então uma renda de R\$ 4.000,00, divididos em 12 meses, daria uma renda mensal de R\$ 333,33, ou seja, menos de meio salário mínimo. Isso é muito pouco. O principal argumento utilizado para não aumentar o valor, é que o PAA é apenas uma porta de entrada e as famílias têm que buscar outros meios de comercializar. Ou seja, afirma-se, nesse caso, que o PAA é apenas uma política transitória e pontual, o que na visão das organizações representativas é um grande equívoco. O PAA é uma política de comercialização da

- produção camponesa, em que o valor máximo de venda deveria ser fixado por região e que garantisse no mínimo um salário mínimo por mês de renda líquida por família.
2. Valor máximo por entidade executora: ao invés de se reconhecer o trabalho de determinadas organizações que avançaram na introdução do programa, envolvendo um número maior de famílias camponesas e beneficiários consumidores, o caminho escolhido foi limitá-las.
 3. Descontinuidade: a descontinuidade ocorre por que, a cada ano, deve ser renovado todo o projeto, existindo um hiato de tempo entre a finalização do anterior e a contratação do próximo, que a depender do orçamento público, vontade do gestor executor, entre outras questões, pode levar meses. Isso conflita com o calendário agrícola e tira qualquer condição de planejamento para as famílias agricultoras.
 4. Legislação Sanitária: a legislação sanitária é um problema grave para a agricultura camponesa. A inexistência de uma lei e dispositivos infralegais específicos para a agroindústria artesanal, tradicional e familiar, as coloca no mesmo patamar das grandes indústrias, tornando o processo de legalização algo extremamente difícil e de alto custo. O resultado é que as famílias perdem a oportunidade de agregar valor à sua produção.
 5. Excesso de Burocracia: a carga burocrática tem aumentado sob a justificativa de aumentar o controle sob a execução do programa. Entretanto, não é a carga burocrática por si que resolve este problema. Precisa gerar capacidade operacional e técnica aos gestores executores para que possam fiscalizar *in loco* a execução do programa e tornar mais leve a carga burocrática, que acaba gerando muito papel e demanda tempo, seja das entidades organizadoras, seja do próprio gestor executor.

DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS NO PRÓXIMO PERÍODO

Para que o PAA avance como política agrícola estruturante de caráter econômico e com função social, é necessário enfrentar alguns desafios que passam pela concepção do programa e do papel do Estado, que se reflete em sua execução.

Superar o preconceito contra os camponeses

Paira sobre a sociedade e sobre os governos a ideia de que os camponeses e agricultores familiares produzem pouco ou quase nada, e que não são capazes de ser parte fundamental de uma estratégia de abastecimento alimentar do povo brasileiro.

Ora, a agricultura camponesa e familiar representa 8 milhões de famílias que produzem 70% do alimento que vai à mesa do povo brasileiro, e responde por 40% da produção global agropecuária. Há uma produção não visível que responde pela alimentação de mais de 40 milhões de pessoas. Os camponeses são, portanto, produtores, e precisam ser alvo de políticas agrícolas para alavancar a produção e cumprir com sua função na sociedade.

Mas, para avançar nesse sentido é necessário desmontar o preconceito do Estado brasileiro e da esquerda política, que não conseguem enxergar na agricultura camponesa e familiar um agente econômico, produtor de alimentos.

A pobreza em que vive o campesinato brasileiro e, em muitas regiões sua baixa produtividade, ocorre em função das dificuldades de comercialização da produção, o que leva à sua redução, ou à adesão às cadeias do agronegócio, onde são superexplorados. Quebrar a subordinação dos camponeses na circulação dos alimentos é elemento fundamental para superar a pobreza e a desigualdade social no campo. Nisso o PAA é fundamental, mas como política agrícola que permita às famílias darem um salto de qualidade.

Romper com a visão neoliberal do Estado e suas políticas

Os preceitos neoliberais do “Estado mínimo” seguem muito arraigados no Estado brasileiro e nos governos. Por isso, há tanta resistência em ampliar o quadro social da CONAB, fortalecê-la como empresa estratégica de abastecimento alimentar da população brasileira. A crença no livre mercado leva os gestores públicos a proporem que a comercialização da produção camponesa deva ser resolvida pura e simplesmente no mercado oligopolizado que, muito antes de ser a saída, é a causa da pobreza no campo.

Acreditar que via grandes redes varejistas será possível garantir a comercialização da produção camponesa, de modo a abarcar a diversidade camponesa, gerar renda e alimentar adequadamente a população

brasileira, é no mínimo fantasioso. Basta se analisar as deformações do mercado e as forças de poder desiguais envolvidas na relação, e se perceberá que, o máximo, o que vai acontecer é aumentar o nível de exploração sobre os camponeses.

Por isso, o Estado precisa intervir no sistema de comercialização, beneficiamento, armazenagem, formação de estoques, abastecimento popular e exportação. Construir políticas que proporcionem apoio à comercialização da produção camponesa, rumo a uma estratégia de abastecimento popular, com foco nos circuitos locais e regionais, apoio logístico, aparelhamento das cooperativas e associações camponesas com a estrutura necessária para processos de comercialização.

O mercado institucional (hospitais, creches, escolas, universidades, penitenciárias, etc.) deve ser instrumento de garantia de compra da produção camponesa, dando segurança e estabilidade de renda, comprando 100% dos alimentos diretamente das famílias camponesas ou de suas organizações.

Neste sentido, o sinal de rompimento com a visão neoliberal é colocar em marcha a reformulação da CONAB, transformando-a numa empresa pública que garanta estruturas de comercialização, armazenagem e estoques reguladores e estratégicos. Nas palavras do Movimento dos Pequenos Agricultores, a “Petrobras dos Alimentos”.

Enfrentar as forças contrárias ao programa

O PAA coleciona forças contrárias, que vão dos supermercados locais às redes varejistas, os atravessadores da produção camponesa, o conjunto do agronegócio. Essa oposição ocorre porque o PAA, como política agrícola, “emancipa” os camponeses, liberta-os da dependência do mercado para comprar insumos e vender sua produção. Ao se liberar desta dependência, prejuízos são acumulados pelo agronegócio, que deixa de vender insumos e lucrar sobre a circulação da produção camponesa.

Quando a CONAB realiza compra direta e eleva a cotação de determinado produto em determinada região, ela mexe com as taxas de lucro praticadas em toda a cadeia do produto. O agricultor ganha, mas existem outros setores que ganham menos e, por isso, se colocam contrários ao PAA.

Basta ver que, quando a execução financeira do PAA chegou perto de um bilhão de reais em 2012, o programa passou a sofrer uma série

de ataques destinados a desqualificá-lo e, através da inanição, seguir na direção de eliminá-lo.

Assim, cabe aos gestores executores e às entidades representativas da agricultura camponesa e familiar defender o programa e enfrentar as forças contrárias. Mas, para isso, é preciso uma atuação diferente do governo central.

Transformar o PAA em política pública permanente

O PAA foi criado por lei, mas na lei, ele é um pequeno parágrafo que não ultrapassa duas linhas. Ou seja, toda a sua forma de execução está definida em normas, manuais, portarias, etc., o que implica em muita fragilidade do programa. No fim do Governo Lula houve um esforço de consolidar tudo isso em lei. Uma “lei do PAA” que daria maior estabilidade ao programa, mas que não prosperou pelo ambiente conservador do Congresso Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PAA representou para a agricultura camponesa e familiar um marco histórico, um divisor de águas na política pública para esta classe social amplamente negada e marginalizada ao longo da nossa história. Em 11 anos do programa, conhecemos sua enorme potencialidade de estruturar o abastecimento alimentar do Brasil, garantindo soberania alimentar ao povo brasileiro. Os dois últimos anos foram de ataques ao programa e à agricultura camponesa e familiar, colocando em risco todo o resultado alcançado e o aprendizado acumulado. As organizações representativas da agricultura camponesa e familiar tem se manifestado publicamente defendendo o programa, exigindo mudanças e afirmando-o como uma política agrícola estruturante. Há expectativa de que no próximo governo, frente à situação de inflação dos alimentos e da vontade política de avançar na redução da desigualdade social e superação da pobreza, o PAA tenha destaque e os desafios sejam enfrentados.

(São Gabriel da Palha, novembro de 2014)

REFERÊNCIAS

Companhia Nacional de Abastecimento. (20 de novembro de 2014). *Evolução dos Produtos do PAA*. Fonte: www.conab.gov.br: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_01_27_09_58_29_produtos_2009_2013.pdf

Companhia Nacional de Abastecimento. (20 de novembro de 2014). *www.conab.gov.br*. Fonte: CONAB: <http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=consultar>

Cruz, K. C., Viegas, G. L., & Azevedo, C. (2013). *CONAB*. Fonte: www.conab.gov.br: www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_09_15_16_03_05_artigo_evolucao_do_paa_2

Os impactos dos agrotóxicos no contexto do agronegócio²⁶

Fernando Ferreira Carneiro²⁷

Guilherme Delgado²⁸

Lia Girado da Silva Augusto²⁹

Vicente Eduardo Soares de Almeida³⁰

Vanira Matos Pessoa³¹

Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida

O modelo de produção agrária hegemônico no Brasil está marcado pela entrada do capitalismo no campo e pela chamada “revolução verde”

²⁶ Esse texto contém partes do Dossiê ABRASCO – Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Parte 2 – Agrotóxicos, Saúde, Ambiente e Sustentabilidade. AUGUSTO, L. G. S.; CARNEIRO, F. F.; PIGNATI, W.; RIGOTTO, R. M.; FRIEDRICH, K.; FARIA N. M. X.; BÚRIGO, A. C.; FREITAS, V. M. T.; GUIDUCCI FILHO, E. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2012; e do livro: DELGADO, G. C. Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio – Mudanças Cíclicas e Meio Século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012, 144p.

²⁷ Doutor em Epidemiologia pela UFMG, Pesquisador da Fiocruz-Ceará – Coordenador do GT de Saúde e Ambiente da ABRASCO e do Observatório da Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta – Teia de Ecologia de Saberes e Práticas – www.saudecampofloresta.unb.br.

²⁸ Doutor em economia pela UNICAMP e consultor da Comissão Brasileira de Justiça e Paz.

²⁹ Doutora em Ciências Médicas pela Unicamp, Professora da Universidade Estadual de Pernambuco, participante do GT de Saúde e Ambiente da ABRASCO.

³⁰ Ex-Presidente Nacional do Sindicato dos Trabalhadores em Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário – SINPAF, atual presidente e diretor de Ciência e Tecnologia do SINPAF Seção Sindical Hortaliças e Pesquisador da EMBRAPA Hortaliças em Impactos Ambientais.

³¹ Pesquisadora da Fiocruz Ceará.

que lhe dá sustentação, tendo um caráter perverso em relação ao modo em que se relaciona com a natureza e com a força de trabalho. O agrotóxico é uma expressão de seu potencial para causar doenças e mortes, que transforma os recursos públicos e os bens naturais em janelas de negócios (Augusto, 2012 et al).

Há 50 anos, quando a questão ambiental ainda não estava reconhecida e nomeada como problema na agenda política internacional, Rachel Carson lançou o livro *Primavera Silenciosa*, um alerta agudo e profundo, ao mostrar a complexidade e a delicadeza das inter-relações ecológicas feridas pelos agrotóxicos, levantando fortes indagações sobre os impactos da acelerada expansão dos sistemas sócio técnicos do desenvolvimento capitalista sobre a vida (CARSON, 2010; apud Augusto, 2012 et al).

Agrotóxicos reconhecidos cientificamente como danosos à saúde pública e ao meio ambiente, proibidos em outros países, continuam em circulação no Brasil. Segundo a ANVISA, “dos 50 agrotóxicos mais utilizados nas lavouras de nosso país, 22 são proibidos na União Europeia” (CARNEIRO et al, 2012, p. 20³²), tornando o Brasil o maior consumidor de agrotóxicos já banidos por outros países. A questão dos agrotóxicos, filha que é da Revolução Verde nos tempos da *Primavera Silenciosa* de Rachel Carson, reconfigura-se hoje no contexto da modernização agrícola conservadora e desta civilização do capital, destrutiva e espoliadora. Possa este cinquentenário grito de alerta romper o silêncio e renovar as forças sociais comprometidas com a vida.

Esse processo de utilização de agrotóxicos na agricultura, iniciado muito antes de 1965, mas a partir dessa data, empregado de maneira massiva e indiscriminada, teve amplo respaldo dos governos na ditadura civil-militar brasileira. E se reforçou pós-1990, na dinâmica de privatização dos organismos governamentais, de tal maneira que se poderia afirmar estar na presença de um Estado máximo para o capital e mínimo para o povo.

Em contrapartida a esse Estado forte para o capital se ampliaram as políticas públicas compensatórias, de maneira a suscitar uma “consciência feliz” e consumidora das massas, mesmo as mantendo exploradas e subalternas.

³² Para maiores informações, consultar Primeira Parte do Dossiê sobre os Impactos dos Agrotóxicos na Saúde dos Brasileiros – www.abrasco.org.br.

É improvável que a ampliação desmesurada do consumo de agrotóxicos na agricultura tivesse ocorrido, por um lado, sem o apoio incontestante do Estado e, por outro lado, sem que um processo político-ideológico de cooptação popular e de desmobilização política tivesse sido estimulado, de maneira a facilitar o afloramento dos valores neoliberais, entre os quais, o consumo do efêmero e a perda da memória histórica. Apesar do clamor dos ambientalistas e de alguns setores populares mais atentos à sanidade dos alimentos, poderia sugerir que mantida a atual tendência dominante, é muito provável que estejamos no caminho da barbárie (CARVALHO, 2012; Augusto, 2012 et al)³³.

AGRONEGÓCIO: SUPEREXPLORAÇÃO DO TRABALHO E DA NATUREZA

Autores como Breilh (2008) alertam que “o espaço privilegiado onde adquiria maior densidade a acumulação de capital eram as cidades, com todo o excesso de problemas ecológicos que isto acarretou para os espaços urbanos, mas agora, a essa problemática se soma o rápido avanço da transnacionalização rural e novas sequelas para os ecossistemas rurais”. Tal enfoque vai de encontro ao papel do urbano em relação ao rural colocado por outros autores na década de 1980. Esse novo padrão envolve a expansão dos latifúndios agroindustriais de alta complexidade tecnológica e com um alto grau de externalidades negativas, como também afirmam Soares e Porto (2007) em referência ao uso de agrotóxicos no cerrado brasileiro. Tais externalidades estão relacionadas aos danos ambientais e à saúde humana, cujos custos acabam sendo socializados (CARNEIRO, 2007).

Breilh (2008) reconhece que, na raiz da dominação social existente nesses contextos, residem processos estruturais de um novo modelo de acumulação de capital, definido por Harvey (op cit. Breilh, 2008) como acumulação por pilhagem. A lógica desse modelo não trabalha só com

³³ Nos dias 4 e 5 de junho de 2012, realizou-se, na Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), no Rio de Janeiro, o Seminário de Enfrentamento aos Impactos dos Agrotóxicos na Saúde Humana e no Ambiente. O rico debate presente na primeira mesa deste seminário levou a equipe de formulação deste dossiê a transcrever as falas dos professores-pesquisadores Guilherme Delgado e Horácio Martins, submetendo o texto aos autores para validação e complementos e, com suas autorizações, destacamos os principais aspectos debatidos nesse primeiro tópico da parte 2 do dossiê.

a extração da mais-valia e os tradicionais mecanismos de mercado, mas mediante práticas predatórias, a fraude e a extração violenta, que se aplicam aproveitando as desigualdades e assimetrias entre os grupos sociais, para pilhar os recursos dos mais frágeis.

Os grupos desfavorecidos vivem um processo de “vulnerabilidade populacional”, que, segundo Porto (2007), corresponde aos grupos sociais que são mais vulneráveis a certos riscos, em função de sua classe, gênero, grupo étnico, ou ainda, à sua inserção em territórios e setores econômicos particulares. Portanto, tal conceito não se refere apenas aos grupos de maior exposição, mas das dificuldades que tais grupos possuem de reconhecer, tornar público e enfrentar os riscos, influenciando os processos decisórios que os afetam. Um ciclo que só se mantém a custa desse modelo, que vem se intensificando no contexto da globalização e do capitalismo contemporâneo.

Delgado³⁴ (2012) coloca esse debate no campo da contra hegemonia. A visão agrária da década de 1980 deve ser revista à luz da globalização. A ideia é que há uma especialização primária exportadora como projeto hegemônico de acumulação de capital impondo limite ao desenvolvimento. É nesse contexto que se coloca o enfrentamento dos agrotóxicos ora em discussão, como uma questão mais ampla.

No quadro de possibilidades e dificuldades da última década, primeiramente temos a inserção da economia brasileira como uma resposta à estagnação econômica das duas décadas precedentes, que foram marcadas pela gestão da dívida externa, tornada muito mais complicada após a crise cambial de 1999. A saída dessa crise é articulada pelo Brasil como nova forma de inserção na divisão internacional do trabalho (DELGADO, 2012).

Assim ingressamos como provedores de bens primários no comércio mundial. O Brasil passou a gozar de um fluxo contínuo de capitais externos, a fazer reservas e vem se apresentando como a salvação da pátria pela via conservadora, sem mudanças estruturais. O país ingressa no modelo primário e exportador, dentro de um ciclo econômico mundial liderado pela China. No segundo governo FHC rearticula-se o processo de modernização técnica da agropecuária, que se fizera pelos militares

³⁴ O texto mais completo da fala de Delgado encontra-se em: AUGUSTO, L. G. S.; CARNEIRO, F. F.; PIGNATI, W.; RIGOTTO, R. M.; FRIEDRICH, K.; FARIA, N. M. X.; BÚRIGO, A. C.; FREITAS, V. M. T.; GUIDUCCI FILHO, Dossiê ABRASCO – Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Parte 2 – Agrotóxicos, Saúde, Ambiente e Sustentabilidade. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2012.

no período de 1960-70. Reestrutura-se a aliança das cadeias agroindustriais, da grande propriedade fundiária e do Estado promovendo um estilo de expansão agrícola, sem reforma social.

Agora esse pacto se dá com uma nova inserção externa e com um projeto de hegemonia política, que se inicia no segundo governo FHC e se amplia e se intensifica no primeiro e segundo governos Lula. E continua no governo Dilma (DELGADO, 2012). Esse pacto de economia política nesta fase recente da história trouxe um poder sem par no período republicano ao setor rural, acompanhado de grande poder midiático, parlamentar e acadêmico que enreda o Estado brasileiro em um conjunto de políticas de acumulação de capital pelo setor primário, e que captura recursos primários e renda fundiária ligada ao setor externo. Um processo de caráter altamente concentrador da propriedade e da renda fundiária para responder a uma pressão externa por ajustamento das transações de mercadorias e serviços.

No atual estágio de nossa dependência externa, esse modelo ape-la para superexploração de recursos naturais, concentração fundiária e “descarte” de populações camponesas, mobilizados para suprir, com produtos primários exportáveis, o déficit da indústria e de serviços e responder ao enorme desequilíbrio externo gestado pela própria especialização (DELGADO, 2012).

O pacto do agronegócio foi introduzido com a conquista de mentes e corações pela mídia, pela academia e pela política com representação no Congresso (bancada ruralista), como salvação da pátria, um modo mais ardiloso e difícil de ser combatido (DELGADO, 2012). Por outro lado, há o Brasil com uma população ativa de 105 milhões de pessoas. Esse padrão não tem condições de resolver os problemas de emprego, da urbanização complexa da sociedade e ainda de manter a indústria como um polo dinâmico de inovação que se desloca para a propriedade das terras e para a apropriação da renda fundiária, os grandes filões da acumulação de capital. Isto é conservador e depredador por vários aspectos. Denunciar as consequências ambientais e sanitárias desse estilo de crescimento é útil e necessário para esclarecer a sociedade e criar condições de mudança estratégica (DELGADO, 2012).

A superexploração do trabalho e a dos recursos naturais amalgamam na abordagem histórico-concreta do agronegócio brasileiro dos anos 2000. Neste sentido, é conceito útil e necessário para caracterizar o padrão de extração do excedente econômico que se realiza no quadro

de relações internacionais fortemente assimétricas. Já existe alguma evidência empírica de que o padrão de exploração dos recursos naturais e do trabalho humano na economia do agronegócio nesta primeira década do século XXI sugere uma dupla superexploração.

No primeiro caso, alguma verificação se extrai da constatação, fortemente comprovada pelo IBAMA, da violação sistemática da norma ambiental-florestal exigida sobre limites da Área de Reserva Legal (florestal) e Área de Preservação Permanente (mata ciliar, de topos e encostas de morros). Estes, dentre outros ilícitos, tem sido recorrentemente verificados, a ponto de provocar sucessivos Decretos de prorrogação dos prazos de punição, previstos em Lei (Código Florestal).

Por outro lado, ainda considerando a superexploração de recursos naturais, há dois outros vetores de degradação do meio ambiente que se associam ao estilo de expansão agropecuária das *“commodities”*, sobre as quais se dispõe de sólida evidência empírica: a) o aumento físico de queimadas e desmatamentos, tecnicamente responsáveis pela emissão de dióxido de carbono na atmosfera; b) a intensificação do uso de agrotóxicos na última década, com forte evidência de vários tipos de contaminação.

A noção de superexploração da força de trabalho aqui utilizada é coerente com a conceituação de Ruy Mauro Marini – na Dialética da Dependência, que a identifica sob três formas – ***“intensificação do trabalho, a prolongação da jornada de trabalho e a expropriação de parte do trabalho necessário ao operário para repor sua força de trabalho”*** (Delgado, 2012, *apud* Marini, 2000 p. 125). Mas necessariamente “configura um modo de produção fundado exclusivamente na maior exploração do trabalhador e não no desenvolvimento de sua capacidade produtiva”, como propunha Marini (Delgado, 2012, *apud* Marini, 2000 p. 125) em seu livro clássico sobre a *Dialética da Dependência*.

Na verdade, a superexploração levantada a partir dos laudos periciais do INSS, condicionais à concessão dos “benefícios por incapacidade” do seguro social, evidencia que todas as formas mencionadas de exploração excessiva estão presentes, como também que estas ocorrem mesmo quando há progresso técnico e elevação da capacidade produtiva do trabalhador. Pode-se dizer que a superexploração é a essência das relações de trabalho privadas, nas condições do nosso mercado de trabalho, tese que me parece ser o argumento principal da teoria referida por Ruy Mauro Marini (Delgado, 2012). Santos (2013) complementa essa atual análise do modelo de desenvolvimento como se estivéssemos vivendo um “fascismo desenvolvimentista”:

Se a voracidade de recursos naturais e de terra deste modelo de desenvolvimento continuar a influenciar os Estados e governos democráticos para, por um lado, fazer tábua rasa dos direitos de cidadania e humanos, incluindo dos que estão consagrados pelo direito internacional e, por outro, para reprimir brutal e impunemente todos aqueles que ousam resistir-lhe, é possível que estejamos ante uma nova forma de fascismo social, o fascismo desenvolvimentista. (Santos, 2013).

Os agrotóxicos afetam a saúde dos consumidores, moradores do entorno de áreas de produção agrícola ou de agrotóxicos, comunidades atingidos por resíduos de pulverização aérea e trabalhadores expostos.

Mesmo frente a esse quadro, o mais dramático é a ofensiva do agronegócio e de sua bancada ruralista para aprofundar a desregulamentação do processo de registro de agrotóxicos no país. Qualquer agrotóxico, para ser registrado, precisa de análise de equipes técnicas dos Ministérios da Agricultura, da Saúde e do Meio Ambiente. Inspirados na CTNBIO, instância criada para avaliar os transgênicos, que até hoje autorizou 100% dos pedidos de liberação a ela submetidos, os ruralistas querem a criação da CTNAGRO, onde o olhar da saúde e meio ambiente deixariam de ser determinantes para a liberação de agrotóxicos.

Quem ganha e quem perde, com essa medida? Não há dúvida que entre os beneficiários diretos está o grande agronegócio, que tem na sua essência a monocultura para exportação. Esse tipo de produção não pode viver sem o veneno porque se baseia no domínio de uma só espécie vegetal, como a soja. Por isso, a cada dia, surgem novas superpragas, que associadas aos transgênicos, têm exigido a liberação de agrotóxicos até então não autorizados para o Brasil. O mais recente caso foi a liberação emergencial do benzoato de amamectina usado para combater a lagarta *Helicoverpa* que está dizimando as lavouras de soja de norte a sul do país. A lei que garantiu a liberação desse veneno foi tramitada e aprovada em um mês pelo Congresso e Presidência da República.

A pergunta que não quer calar é: *no momento em que a população brasileira espera um Estado que garanta o direito constitucional à saúde e ao ambiente, por quê estamos vendo o contrário?*

Na maioria dos estados brasileiros os agrotóxicos não pagam impostos. O Estado brasileiro tem sido forte para liberalizar o uso de agrotóxicos, mas fraco para monitorar e controlar seus danos à saúde e ao ambiente. Enquanto isso, todos nós estamos pagando para ser contaminados.

BIBLIOGRAFIA

Araújo, U.P.; Antonialli, L.M.; Brito, Mozar José de;Almiralva, F.G. e Oliveira,R.F. Consubstanciação da imagem da Embrapa no campo científico. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 45(3):775-811, Maio/un. 2011issn0034-7612

AUGUSTO, L. G. S.; CARNEIRO, F. F.; PIGNATI, W.; RIGOTTO, R. M.; FRIEDRICH, K.; FARIA, N. M. X.; BÚRIGO, A. C.; FREITAS, V. M. T.; GUIDUCCI FILHO, Dossiê ABRASCO – Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Parte 2 – Agrotóxicos, Saúde, Ambiente e Sustentabilidade. Rio de Janeiro: ABRASCO, 2012.

BREILH, J. Pilhagens, Ecossistemas e Saúde. In: Território, Ambiente e Saúde. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2008.

BRITO, M.J. et al. Os dilemas do processo de mudança em uma organização pública. Organizações e Sociedade, Salvador, v. 9, p. 77-97, 2002.

CARNEIRO, F. F.; PIGNATI, W.; RIGOTTO, R. M.; AUGUSTO, L. G. S.; RIZOLLO, A.; FARIA, N. M. X.; ALEXANDRE V. P.; FRIEDRICH, K.; MELLO M. S. C. Dossiê da ABRASCO: Um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: ABRASCO, 30 abril de 2012. 1ª. Parte, 98p. CARSON, R. Primavera Silenciosa. São Paulo, Gaia Editora, 2010, 328p.

CARVALHO, H. M. Modelo de produção agrária no Brasil. Seminário de Enfrentamento aos Impactos dos Agrotóxicos na Saúde Humana e no Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Fiocruz, 4/6/2012.

DELGADO, G C. Do Capital Financeiro na Agricultura à Economia do Agronegócio – Mudanças Cíclicas e Meio Século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012, 144p.

Santos, B. S. Chauí, DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO 2013. Editora Cortez.

PORTO, M. F. Modelo de produção agrária no Brasil. Seminário de Enfrentamento aos Impactos dos Agrotóxicos na Saúde Humana e no Meio Ambiente, .Rio de Janeiro: Fiocruz, 4/6/2012.

Santos, B. S. Chauí, DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO 2013. Editora Cortez.

Agricultura familiar, agronegócio e transgênicos

André Dallagnol³⁵

Terra de Direitos

O ano de 2014, eleito pela FAO como Ano Internacional da Agricultura Familiar, como esperado, vem sendo marcado pela intensificação dos debates e dos embates, especialmente no âmbito nacional, entre modelos de desenvolvimento que demonstram, de modo cada vez mais claro, serem incompatíveis entre si. De um lado, o modelo defendido principalmente por agricultores e agricultoras familiares, povos indígenas e comunidades tradicionais, preso pelo atendimento das necessidades do ser humano e da natureza da qual faz parte e, do outro, um modelo pautado na agricultura como negócio, que coloca o lucro como objetivo maior utilizando-se de todos os meios para alcançá-lo.

As visões se conflitam, porque para o primeiro grupo, a biodiversidade e a agrobiodiversidade são parte de um mesmo sistema socioambiental, que é base do modelo popular de desenvolvimento. Para o segundo, essas questões são obstáculos a serem superados. Nesse ponto é que se coloca a necessidade de se debater ambos os temas, tanto a preservação dos recursos genéticos quanto o incentivo à adoção de modelos ditos ‘alternativos’ de produção de alimentos, conjuntamente.

Em outubro de 2013, realizava-se na cidade de Curitiba, o “Seminário Internacional 10 Anos de Transgênicos no Brasil: Um Balanço Crítico”³⁶. Na ocasião, pesquisadores, especialistas, cientistas e agricultores se reuniram

³⁵ Advogado Popular e Assessor Jurídico da Terra de Direitos.

³⁶ Relatório Técnico do Seminário Internacional “10 anos de Transgênicos no Brasil: Um Balanço Crítico”. Acessado em: 26 de novembro de 2014. Disponível em: <http://goo.gl/vRd4cu>.

para fazer um balanço crítico das promessas da transgenia no Brasil e no mundo.

Os resultados de sua introdução, os impactos negativos do seu avanço, as novas ameaças e as alternativas que, longe de se basear apenas no lucro, colocam no centro do debate a saúde humana e do meio ambiente, a soberania e a segurança alimentar, o combate à fome e à miséria e o enfrentamento das dificuldades, a partir da superação de velhos conceitos. Os resultados deste seminário³⁷ foram alarmantes, pois evidenciaram a aproximação do discurso hegemônico sobre transgênicos à proposta de conservação da natureza, para além do discurso de combate à fome, já historicamente defendido e desmascarado pelo aumento da fome no mundo.

Os balanços feitos por especialistas de diversas áreas e agricultores familiares, baseados nos dez anos da autorização de cultivos de transgênicos no Brasil, apontaram para a redução da produtividade, aumento dos custos de produção, e da dependência dos agricultores, da necessidade de aumentar a extensão das terras e o aumento da fome (tendo em conta que os transgênicos não são destinados apenas à alimentação humana, mas também à animal e à produção de agrocombustíveis), tal qual apontado pelo professor, pesquisador e membro da CTNBio, Antônio Inácio Andrioli, o que se confirma com os resultados da pesquisa apresentada pelo representante da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Asdrúbal de Carvalho Jacobina, que aponta, no recorte de doze anos, o crescimento em 345% do uso de agrotóxicos na agricultura brasileira.

O Movimento dos Pequenos Agricultores denunciou a entrada clandestina de sementes geneticamente modificadas na agricultura familiar, promovida por empresas do setor, sem informação da alteração genética das mesmas, promovendo a contaminação genética e impactando negativamente tanto na agrobiodiversidade quanto na participação desses produtores em programas governamentais, como o Programa de Aquisição de Alimentos. De outro lado, com a dominação da transgenia no mercado de sementes, já não é mais possível comprar soja ou milho convencionais.

³⁷ Carta Política: Seminário 10 anos de Liberação dos Transgênicos no Brasil. Acessado em: 26 de novembro de 2014. Disponível em: <http://goo.gl/7Uybki>.

Esse cenário contribui para tornar claras as dificuldades que os agricultores familiares enfrentam, pois além dessas investidas, também estão sujeitos à contaminação, desde a utilização de máquinas coletivas até por fluxo gênico (quando ocorre polinização entre lavouras de cultivos transgênicos e não transgênicos).

A questão dos transgênicos ultrapassa a perspectiva do campo e dos produtores rurais, pois impacta nos alimentos consumidos pela população em geral. O IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor apresentou os avanços e retrocessos na perspectiva da garantia do direito à informação dos consumidores, resguardado pela legislação nacional, destacando a vitória³⁸ em Ação Civil Pública³⁹ que obriga a rotulagem de produtos que contenham transgênicos independentemente de percentual, bem como as iniciativas de projetos de lei tendentes a flexibilizar esse direito, em alguns casos desobrigando a rotulagem.

No cenário global foram citados exemplos de países onde o cultivo de transgênicos está proibido, tais como no Equador, onde a proibição é constitucional, e no Peru, onde a proibição estabelece a possibilidade de estudos no período de dez anos para elaboração de regulamentos e leis de biossegurança.

Outro exemplo, os Estados Unidos, em que o uso de plantas geneticamente modificadas se dá em larga escala, e onde as mesmas estão desenvolvendo resistência aos herbicidas já utilizados, impondo a necessidade de se utilizar herbicidas mais pesados, tais como o 2,4-D, cujos riscos são ainda maiores do que os existentes nos herbicidas comuns, já que sua volatilidade é maior, bem como sua toxicidade e a facilidade de dispersão pelo ar.

Quanto aos riscos à saúde, o pesquisador Andres E. Carrasco, do Laboratório de Embriologia Molecular da Facultad de Medicina UBA-UNICET, da Universidade de Buenos Aires, na Argentina, apontou aumento de 400% nos casos de câncer associados às moléculas de glifosato, no período analisado.

Também foram evidenciadas alternativas e de resistência, que estariam disponíveis aos agricultores e agricultoras familiares, especialmente

³⁸ A decisão pode ser acessada através do link: <<http://bit.ly/SkFTIw>>. Acessado em: 26 de novembro de 2014.

³⁹ Apelação em Ação Civil Pública nº. 2001.35.00.022280-6/DF, em trâmite no Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

no que toca à política de agroecologia no Brasil, relacionados à Política e Plano Nacional de Agroecologia, cujo espaço foi conquistado diante da mobilização nacional impulsionada pela *Marcha das Margaridas*, mulheres agricultoras que demandaram uma política específica para a Agroecologia.

Como marcos legislativos, a Lei de Sementes nº. 10.711/03, o Decreto 7.794/12, que estabelece a PNAPO, e o Decreto 7.775/12, que cria o Programa de Aquisição de Alimentos, são os principais normativos que servem de estímulo para a transição agroecológica, essenciais para a contraposição ao modelo atualmente hegemônico. Diferentemente daquele, cujas mazelas ficaram evidenciadas nas linhas anteriores, este surge com uma compreensão diferenciada da natureza e dos seus frutos, repudia a utilização de agrotóxicos ou de alterações genéticas, pois trabalha com conhecimentos históricos e empíricos dos agricultores forjados nos milhares de anos em que a agricultura é praticada pela humanidade, colocando a saúde tanto de quem produz, quanto de quem consome, no centro dos debates, sem abandonar as necessidades do trabalhador rural.

O agronegócio, mesmo com os incentivos que historicamente recebe, e diferentemente do que se propõe, não deu conta de reduzir a fome no mundo. Pelo contrário, aumentou. O mesmo ocorre quanto ao discurso que associa os transgênicos à conservação da natureza, e de proteção ambiental mais adequada, pois, na prática, o crescimento das aprovações comerciais de variedades crioulas caminha juntamente com o aumento do consumo de agrotóxicos, cada vez mais nocivos, e que ameaçam o controle e a qualidade da biodiversidade.

Esse modelo conseguiu, em dez anos, levar o Brasil para o segundo lugar entre os maiores países com área plantada de transgênicos e o campeão mundial no consumo de insumos químicos.

Por sua vez, a agricultura familiar, mesmo com incentivos infinitamente menores, tem mostrado seu fiel compromisso em erradicar a fome, trazendo alimento de qualidade, saudável e com impactos positivos à agrobiodiversidade nacional. O quadro apresentado pelo seminário, ocorrido em 2013, deu conta de estabelecer as expectativas para 2014, pois evidenciou benefícios e prejuízos de um e de outro modelo, bem como as reivindicações dos movimentos sociais.

O reconhecimento da necessidade de transição para um novo modelo de agricultura e alimentação; o fortalecimento dos programas de aquisição de alimentos (PAA) e de alimentação escolar (PNAE); a exclusão de

incentivos que estejam ligados à utilização de transgênicos e agrotóxicos; a garantia de acesso a alimentos saudáveis e livres de contaminação por transgênicos e/ou agrotóxicos, através da garantia de áreas livres de transgênicos e de venenos, afirmando o direito dos agricultores ao livre uso da biodiversidade, em contraposição à apropriação privada, como caminho indispensável para a autonomia e fortalecimento econômico da produção camponesa e soberania alimentar, estavam entre as reivindicações.

Também se reivindicava o estímulo à estruturação de redes de agricultores guardiões da agrobiodiversidade, sistemas locais e regionais de conservação, intercâmbio e para a conservação da diversidade genética da agricultura brasileira e a necessidade de rotulagem plena dos transgênicos, concretizando o direito de informação e de escolha dos consumidores.

Foi defendida a garantia de acesso dos agricultores, indígenas e povos e comunidades tradicionais às coleções *ex-situ*, particularmente às coleções públicas cuja curadoria se encontra sob a responsabilidade da EMBRAPA.

O repúdio às tentativas do Congresso brasileiro de autorizar o emprego de tecnologias genéticas de restrição de uso (GURTS, também conhecidas como Terminator); a moratória à experimentação, uso comercial e liberação no meio ambiente de organismos vivos e produtos derivados da biologia sintética no mundo; a necessidade de debate social amplo e informado sobre seus impactos; o fim das pulverizações aéreas em toda a América Latina; a proibição de todos os agrotóxicos que integram a lista dos pesticidas de alta toxicidade; estavam entre as demandas resultantes do Seminário.

Garantir a participação da sociedade civil, mediante conhecimento prévio e informado, nas reuniões preparatórias, nas delegações oficiais presentes aos debates nacionais e internacionais nos temas relacionados a seus interesses, e a normatização dos pactos e tratados internacionais, ressaltando o TIRFAA e a OIT 169, no Brasil, também estavam entre as demandas dos Movimentos Sociais.

Para o ano da agricultura familiar também havia expectativa relacionada às decisões que seriam tomadas pelo Governo brasileiro no cenário internacional, por ocasião da realização da 12ª Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica⁴⁰ e a 7ª Reunião das Partes do

⁴⁰ Link para o sítio da Convenção da Diversidade Biológica: <http://www.cbd.int/>.

Protocolo de Cartagena⁴¹, e a primeira Reunião das Partes do Protocolo de Nagoya, que o Brasil não poderia integrar por não ter ratificado nacionalmente.

Porém, as reivindicações da sociedade civil, expressadas no Seminário e reiteradas na carta de recomendação “De Onde Brotam as Sementes”⁴², encaminhada ao Governo Federal e ao Itamaraty, como subsídio para as discussões e decisões a serem tomadas no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica, em sua maioria, não foram atendidas. Apesar de defender a continuidade dos grupos de especialistas para discutir os temas referentes às Considerações Socioeconômicas e de Gestão e Avaliação de Riscos, não se defendeu as conclusões desses grupos, e se posicionou contrário à moratória internacional sobre biologia sintética.

É preocupante a forma como são deliberadas nacionalmente as aprovações comerciais, e essas preocupações também surgiram, tanto no debate do Seminário, quanto na Oficina Preparatória, de onde saiu a carta de recomendações da sociedade civil que pede o aperfeiçoamento do cumprimento da Lei de Biossegurança, especialmente à necessidade de alterações nos procedimentos de aprovações comerciais, ressaltando a necessidade da realização das reuniões regulares da CNBS para revisão das decisões, tal como prevê a legislação de biossegurança, e de seleção de membros para a composição da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio.

Referida preocupação transcende a sociedade civil e chega ao Poder Judiciário nacional⁴³, especialmente pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que foi contundente ao reconhecer que o período de mais de dez anos em que os produtos transgênicos estão disponíveis no mercado são ínfimos na história da humanidade ou na vida do ser humano, bem

⁴¹ Link para o sítio do Protocolo de Cartagena: <http://bch.cbd.int/protocol/>.

⁴² Link para a Carta de Recomendação “De Onde Brotam as Sementes”: <<http://goo.gl/m9dT7u>>. Acessado em 26 de novembro de 2014.

⁴³ A Terra de Direitos, em parceria com a AS-PTA, IDEC e ANPA, propôs duas Ações Cíveis Públicas uma que questiona a liberação comercial de uma variedade de milho geneticamente modificado (Liberty Link da Bayer) nº. 5000629-66.2012.404.7000, e outra que questiona a Resolução Normativa nº 4 da CTNBio (que regulamenta as regras de coexistência entre cultivos de milho transgênico e não transgênico) nº. 5020884-11.2013.404.7000/PR, ambas tramitam no Tribunal Regional Federal da Quarta Região.

como um alimento transgênico não pode ser considerado exatamente igual a um alimento não transgênico⁴⁴.

Além disso, os desembargadores do referido Tribunal, também ressaltaram a necessidade de se aplicar o princípio da precaução nas liberações comerciais, e através da aplicação deste princípio, impôs⁴⁵ à CTNBio a obrigação de exigir estudos nos diferentes biomas nacionais como requisito, tanto para as liberações comerciais quanto para a elaboração de normas de coexistência.

Mesmo que em voto vencido, a desembargadora federal Vivian Josete Pantaleão, foi enfática ao afirmar: “Não é porque a CTNBio possui competência para elaborar as normas, que pode fazê-lo sem observância dos preceitos legais e dos princípios de direito que regem a matéria.”⁴⁶

Em paralelo ao distanciamento do Governo das reivindicações dos movimentos sociais, novas ameaças tiveram espaço nesse ano, tais como a discussão em regime de urgência, à revelia de movimentos sociais interessados, do Projeto de Lei 7735/14 de Acesso e Repartição de Benefícios, ao passo que a ratificação do Protocolo de Nagoya, que trata do mesmo assunto, aguarda desde 2012, no Congresso Nacional, para ser ratificado, o que colocou o Brasil de fora da primeira reunião internacional sobre o tema.

Como se viu, diferentemente das expectativas, 2014 foi marcado por avanços tímidos do modelo defendido pela agricultura familiar, cujo mérito se deve exclusivamente aos sujeitos que protagonizam essa luta, e por ameaças de retrocesso, evidenciando a assimetria do poder e a influência exercida pelo agronegócio.

Essas conclusões são possíveis na medida em que, os investimentos governamentais para 2014 e 2015 são de 156,1 bilhões de reais para o agronegócio enquanto que, para a agricultura familiar os investimentos, para o mesmo período, ficam na casa de 24,1 bilhões. Não se pode perder

⁴⁴ Voto Divergente da Desembargadora Vivian Josete Pantaleão Caminha, na Apelação em Ação Civil Pública nº. 5020884-11.2013.404.7000/PR, disponível em: < <http://goo.gl/gTpElq> >. Acessado em 26 de novembro de 2014.

⁴⁵ Voto do Desembargador Cândido Alfredo Silva Leal Júnior nos Embargos Infringentes da Ação Civil Pública nº. 5000629-66.2012.404.7000, disponível em: <<http://goo.gl/ICAKOL>>. Acessado em 26 de novembro de 2014.

⁴⁶ Voto Divergente da Desembargadora Vivian Josete Pantaleão Caminha, na Apelação em Ação Civil Pública nº. 5020884-11.2013.404.7000/PR, disponível em: < <http://goo.gl/gTpElq> >. Acessado em 26 de novembro de 2014.

de vista que a quantidade de produtores rurais que adotam o modelo do agronegócio é infinitamente menor do que a quantidade de agricultores familiares, o que evidencia também o aumento da desigualdade social e da concentração de renda entre os diferentes modelos postos.

Apesar dos avanços possibilitados pelo PAA, PNAE, que estão contribuindo para a transição agroecológica, e da PNAPO, que passa a ter papel estratégico para a agricultura familiar, especialmente graças ao Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) – a criminalização dos agricultores, alvos de investigação da Polícia Federal, por vícios formais (burocráticos) no preenchimento dos formulários do PAA, a ausência de diálogo do Governo com a sociedade civil, a ausência de iniciativas reais de apoio e fomento para a agricultura familiar, a ausência da ratificação do protocolo de Nagoya, a ausência de participação efetiva de povos e comunidades tradicionais e de agricultores, tanto em debates nacionais como internacionais, a introdução de novas tecnologias que impactam negativamente na biodiversidade e a agrobiodiversidade, e novos projetos de Lei que, a pretexto de regulamentarem direitos, criam um cinturão de garantias para interesses eminentemente econômicos – são elementos que contribuíram para os resultados negativos que o Brasil vem apresentando especialmente quanto às metas para a redução da perda da biodiversidade.

Os avanços nas discussões acerca dos modelos de produção de alimentos, e da realização de importantes encontros protagonizados pelos movimentos sociais de 2014, notadamente o Terceiro Encontro Nacional de Agroecologia e a Décima Terceira Jornada de Agroecologia, evidenciaram os problemas e necessidade de resistência ao agronegócio, fazendo um contraponto aos agrotóxicos e transgênicos como modelo ideal de agricultura.

Com isso, a discussão sobre a agricultura familiar, como um todo, deve ser feita a partir dos sujeitos de direitos, considerando os conhecimentos, vivências e reivindicações daqueles e daquelas responsáveis pela preservação e incremento da biodiversidade e da agrobiodiversidade, sob pena de se distanciar dos objetivos nacionais e internacionais, de se erradicar a fome, diminuir as desigualdades sociais, ampliar o acesso à terra e ao território, e garantir às presentes e futuras gerações o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

Leomar Luiz Prezotto⁴⁷

*União Nacional das Organizações
Cooperativistas Solidárias – UNICOPAS*

CONTEXTUALIZAÇÃO

O sistema de inspeção sanitária brasileiro é regulamentado por um conjunto de leis, decretos, resoluções, portarias e outros instrumentos legais. Essa legislação trata do funcionamento dos serviços de inspeção e fiscalização sanitária dos estabelecimentos que processam produtos de origem animal.

Trata-se de legislação abrangente, constituída a partir da década de 50, concebida levando em conta a realidade das grandes unidades industriais de alimentos, com uma estrutura complexa de grandes instalações e equipamentos. Ao ser exigida universalmente para implantação de estabelecimentos industriais, esse padrão de estrutura física com dimensões elevadas, passou a dificultar a instalação de pequenas agroindústrias. Pressupõe que a produção de alimentos de qualidade só pode ser feita em grandes instalações industriais, ‘jogando’ boa parte das pequenas na clandestinidade.

Dentre os obstáculos da legislação atual, destacam-se:

- a. Produtos de origem animal com restrição geográfica para comercialização quando inspecionados por Serviço de Inspeção de

⁴⁷ Graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Catarina (1990) e mestrado em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999).

Estados e Municípios, pois só podem ser comercializados dentro de seu respectivo território, conforme descrito anteriormente.

- b. Regulamentos centrados em grandes instalações e equipamentos. Este enfoque na estrutura física dos estabelecimentos implica grande custo em investimento, confundindo escala com qualidade e impede a industrialização em pequena escala.
- c. Excessiva burocracia, altos custos e demora para o registro de estabelecimentos, rótulos e produtos.
- d. Sobreposição, conflitos e/ou indefinição de competências entre os órgãos da Agricultura (MAPA) e da Saúde (ANVISA).
- e. Exigência de um responsável técnico em cada agroindústria, o que encarece o processo produtivo, inviável à pequena escala de produção.
- f. Impedimento de uso de tecnologias apropriadas para os pequenos estabelecimentos, a exemplo da produção de queijo a partir de leite cru; pasteurização lenta, pré e pós-envase do leite para consumo; plantas industriais em pequena escala; entre outras.

Diversos serviços nas esferas administrativas federal, estadual e municipal, atuam na inspeção sanitária de produtos de origem animal no Brasil. Essa organização ocorre da seguinte forma:

- **Serviço de Inspeção Federal (SIF):** O SIF é executado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Esse Serviço de Inspeção é regido, dentre outras, pelas leis nº 1.283/50 e 7.889/89 e pelos decretos nº 30.691/52 e 1.225/62. Os produtos inspecionados pelo SIF podem ser comercializados em todo o território nacional e também exportados.
- **Serviço de Inspeção Estadual (SIE):** O SIE é executado pelo órgão da Agricultura dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e regulado por leis e decretos da respectiva Unidade da Federação (UF). Os produtos inspecionados por um SIE podem ser comercializados apenas dentro do território do seu respectivo Estado.
- **Serviço de Inspeção Municipal (SIM):** O SIM é executado pelo órgão da Agricultura dos Governos Municipais e é regulamentado por legislação municipal (leis, decretos, portarias, instrução normativa). Os produtos inspecionados por um SIM podem ser comercializados apenas dentro do território do seu respectivo município.

A REGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA UNIFICADO DE ATENÇÃO À SANIDADE AGROPECUÁRIA

A partir de 2003 intensificou-se o debate sobre a necessidade de mudança da legislação sanitária, com o objetivo de diminuir as exigências estruturais e simplificar o processo de registro para as pequenas agroindústrias. Nesse período os movimentos sociais ligados a agricultura familiar intensificaram o debate e a reivindicação por mudanças do aparato legal sanitário.

Nesse contexto, em 2005 o Governo Federal constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI/2005)⁴⁸, com participação da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Ministério do Desenvolvimento Agrário; do Ministério da Saúde; e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que após analisar a legislação sanitária brasileira, respaldou a demanda da agricultura familiar por mudanças e apontou diretrizes para tal.

Para solucionar os problemas apontados foi regulamentado o Sistema Unificado de Atenção a Sanidade Agropecuária – Suasa, pelo Decreto Federal n. 5.741, em 30 de março de 2006. Esse Sistema já estava definido na Lei n° 9.712/1998.

O Suasa, portanto, passou a ser o novo Sistema de Inspeção, organizado de forma descentralizada e integrada entre a União, através do MAPA (SIF), que coordena o sistema, como Instância Central; os Estados e Distrito Federal (SIE), como Instância Intermediária; e os Municípios (SIM), como Instância Local, condicionada a *adesão voluntária* de cada serviço a este Sistema.

O Suasa unifica, em termos de equidade de resultados da qualidade sanitária dos produtos, todos os serviços de inspeção sanitária do País. Porém, a execução do serviço de inspeção é descentralizada, em cada Estado, Distrito Federal e em cada Município.

Cada serviço com adesão ao Suasa tem autonomia para organizar e gerir o seu serviço da forma mais conveniente e adequada à sua realidade, desde que não fira a legislação desse Sistema e garanta a equidade de resultados da qualidade dos produtos. Todo o trabalho de seus serviços de inspeção será regido pela própria legislação (lei, decreto, portaria, resolução etc) dos entes federados, ou seja, de cada serviço integrante.

⁴⁸ Instituído pela Portaria Interministerial n° 220, de 29 de março de 2005.

A legislação do Suasa determina o respeito às especificidades regionais de produtos e das diferentes escalas de produção, incluindo a agroindústria rural de pequeno porte. Isso permite aos entes federados (Estados e Municípios) *editarem normas específicas para a pequena agroindústria* da agricultura familiar. O objetivo é estabelecer parâmetros especiais para a aprovação e registro de pequenas agroindústrias, contribuindo para a inclusão dos empreendimentos da agricultura familiar no mercado formal.

Analisando a legislação do Suasa constatamos importantes avanços do ponto de vista da legalidade. Isto é, para as pequenas agroindústrias de produto de origem animal a importância da implantação do Suasa é a facilitação da inserção dos produtos no mercado formal – local, regional e nacional e, especialmente, no mercado institucional, como o PNAE, por exemplo. Este é um importante aspecto, pois possibilita a comercialização dos produtos em todo o território nacional quando inspecionados por qualquer uma das instâncias do Suasa (Municípios, Estados, União).

Outro aspecto é sobre o trâmite para aprovação e registro dos projetos agroindustriais, que com a descentralização do serviço de inspeção, poderá ser mais rápido e menos oneroso. Além disso, está previsto que a aprovação dos projetos agroindustriais terá base em normas específicas para pequenas agroindústrias.

Para os consumidores, por sua vez, tem-se o fortalecimento do foco no controle da qualidade higiênico-sanitária, aumentando a segurança dos alimentos comercializados. O Suasa pode ser também um instrumento facilitador para a valorização dos produtos de origem local, sem risco à saúde e ao meio ambiente e que tenham origem na agricultura familiar.

Para os municípios, a descentralização do serviço fortalece a economia dos mesmos, abrindo espaço para a integração entre eles, incentivando o desenvolvimento local e dos territórios. Isso poderá promover a implantação de novas unidades agroindústrias e, em consequência, a circulação de maior volume de dinheiro no comércio local, aumentando, também, a arrecadação de tributos nos municípios.

SITUAÇÃO ATUAL DO SUASA

No Quadro I, a seguir, observamos a situação atual de implantação do Suasa.

Quadro I: Serviços de Inspeção com adesão e os respectivos estabelecimentos registrados nos serviços e número atual de estabelecimentos incluídos no SISBI-POA/Suasa (dados de agosto/2014):

Serviços com adesão ao SISBI/Suasa	Nº total de estabelecimentos registrados nos serviços	Nº de estabelecimentos que estão incluídos no SISBI/Suasa	Nº de estabelecimentos da agricultura familiar incluídas no SISBI/Suasa
SIP/PR	440	10	0
GIP/IMA/MG	307	25	1
DIPA/ADAB/BA	242	5	0
CISPOA/RS	360	3	0
SIE/DF	165	1	0
SIE/SC	690	6	0
SIE/ES	Não informado	1	0
SIE/GO	Não informado	3	0
SIM/CONSAD/SC – Consórcio de 5 municípios	10	10	5
SIM/ CODEVALE/MS – Consórcio de 5 municípios	Não informado	2	0
SIM/Santa Cruz do Sul-RS	14	3	0
SIM/Rosário do Sul-RS	2	1	0
SIM/Erechim-RS	26	1	0
SIM/Uberlândia-MG	Não informado	5	0
SIM/Alegrete-RS	9	1	0
SIM/São Pedro do Butiá-RS	2	1	0
SIM/Santana de Livramento-RS	Não informado	1	
SIM/Glorinha-RS	Não informado	1	0
SIM/Cascavel-PR	80	3	0
Total: 19 serviços	2.347	83	6

Constata-se que o ritmo de implantação do Suasa é muito lento, apresentando números irrisórios em mais de **oito anos** de existência, destacando:

▪ **Baixo número de serviços com adesão ao SISBI-POA/Suasa:**

Apenas 19 serviços tem adesão a esse novo sistema de inspeção. Esses 19 serviços envolvem 27 entes federados, pois cada um dos dois consórcios tem 5 entes associados.

Considerando o universo de entes federados, somadas as 27 Unidades da Federação – UF's e os 5.565 municípios, esse número de apenas 27 entes federados é insignificante.

▪ **Baixo número de estabelecimentos incluídos na lista do SISBI-POA/Suasa:**

Do total de 19 serviços com adesão existem apenas 83 estabelecimentos incluídos na lista do Suasa. Ou seja, de todos os estabelecimentos existentes no país e que estão registrados em serviços de inspeção de UF's e municípios, apenas 83 deles fazem parte do novo Sistema de Inspeção e, com isso, podem comercializar seus produtos em todo o País.

Comparando com o total (2.347) de estabelecimentos registrados nos 19 serviços com adesão, isso representa apenas 3,5%, um percentual insignificante. Esse número é mais insignificante ainda quando comparado ao total de estabelecimentos (dezenas de milhares) existentes no Brasil, considerando os registrados nos serviços de inspeção dos entes federados e os não legalizados.

▪ **Baixo número de estabelecimentos da agricultura familiar fazem parte da lista do SISBI-POA/Suasa:**

Apenas 6 estabelecimentos incluídos no SISBI-POA são da agricultura familiar, do total de 83 estabelecimentos, número baixíssimo. Isso representa que apenas 7,2% dos estabelecimentos da lista do Suasa são da agricultura familiar. Se considerarmos o total de empreendimentos da agricultura familiar no Brasil⁴⁹, esse número é mais insignificante

O ritmo de implantação do SUASA vem sendo lento, abaixo da expectativa gerada após a regulamentação desse novo Sistema de Inspeção e ainda muito distante da realidade das pequenas agroindústrias da

⁴⁹ Aproximadamente 300.000 famílias declararam (Censo do IBGE/2006), que tem alguma renda oriunda do processamento, incluindo produtos de origem animal e vegetal.

agricultura familiar. Alguns aspectos podem ser considerados para essa lentidão, conforme a seguir:

- A forma como o MAPA vem gerindo e operacionalizando o Suasa, impondo regras do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal – RIISPOA do MAPA, como se fosse implantar o Serviço de Inspeção Federal-SIF em cada um dos municípios, consórcios de municípios e Unidades da Federação. Lembre-se que o Suasa foi regulamentado porque o SIF, regulamentado pelo RIISPOA, não atende à realidade dos pequenos estabelecimentos agroindustriais;
- Morosidade para a avaliação dos processos de solicitações de adesão dos municípios que são encaminhados ao MAPA;
- Falta de normas sanitárias federais para pequenas agroindústrias;
- Falta de apoio da União em recursos financeiros aos municípios;
- Falta de estruturas públicas laboratoriais, pois as análises em laboratórios privados tem alto custo.

Diante da realidade apontada, uma alternativa seria constituir uma nova Lei Federal reorganizando todo o funcionamento do serviço de inspeção sanitária de produtos de origem animal, adequado á lógica apontada no GTI/2005, incluindo o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária. Essa alteração na legislação brasileira deveria prever que todos os serviços de inspeção dos entes federados fariam parte do Sistema, bem como todos os estabelecimentos inspecionados pelos serviços, podendo comercializar os produtos em todo o território nacional.

Essa redefinição legal, no entanto, deve vir acompanhada de normas técnicas específicas para pequenas agroindústrias de produtos de origem animal da agricultura familiar, com inspeção de qualquer serviço de inspeção (de município, estado ou União). Isso poderá estimular a formalização dos empreendimentos e contribuir para ampliação do número de estabelecimentos, muitos dos quais já inseridos em mercados locais e/ou regionais, e que poderiam estar aptos a comercializarem seus produtos em todo o território nacional, ampliando e melhorando seu ambiente de negócios.

Além disso, a União deveria instituir processo de repasse de recursos financeiros, Fundo-a-Fundo, para apoiar os municípios.

BIBLIOGRAFIAS CONSULTADAS

BRASIL. Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950. Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. 19 dez. 1950.

_____. Decreto nº 30.691, de 29 de março de 1952. Aprova o novo Regulamento da inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. 7 jul. 1952.

_____. Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989. Dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília. 24 nov. 1989.

_____. Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília. 31 mar. 2006.

_____. Decreto nº 7.216, de 17 de junho de 2010. Dá nova redação ao Regulamento dos artigos 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, aprovado pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília. 18 jun. 2010.

SILVA, J. B. da, “Analisar a situação da agroindustrialização da produção pelos agricultores familiares da Região Sul do Brasil a partir da Declaração de Aptidão ao PRONAF”. **PROJETO PNUD 06/010**, março de 2011.

PREZOTTO, L. L. Documento contendo orientações sobre a constituição de um Serviço de Inspeção Municipal, incluindo os tipos de formulários e registros auditáveis e outros documentos necessários para o funcionamento do Serviço. **PNUD/SAF BRA11/009**, janeiro de 2013.

O Seguro de Renda na Agricultura Familiar

Paulo de Oliveira Poleze⁵⁰

*CONTAG – Confederação Nacional dos
Trabalhadores na Agricultura*

POLÍTICA DE SEGURO AGRÍCOLA DO BRASIL

A política agrícola brasileira faz parte de um processo de construção que pode ser subdividido em quatro fases (Coelho, 2001): a primeira, entre 1931 e 1964, que chamou “agricultura primitiva”; a segunda, de 1965 a 1984, a “modernização da agricultura”; a terceira, entre 1985 e 1994, “transição da agricultura”; e a quarta fase, de 1995 a 2001, que resolveu chamar de “agricultura sustentável”.

Pereira (2013) mostra que são inegáveis os avanços nesses quase setenta anos da política agrícola brasileira, que teve por marco inicial a criação do Conselho Nacional do Café, em 1931, num momento áureo da produção agropecuária – a principal fonte de composição do Produto Interno Bruto – quando a população do país era basicamente rural. Foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, a defesa sanitária e vegetal, a inspeção de produtos de origem animal. Foram instituídos os preços mínimos e o Instituto Brasileiro do Café – IBC.

Na fase conhecida como “modernização da agricultura”, que ocorreu durante a “revolução verde” foram criados outros importantes instrumentos de política agrícola, como o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), além dos serviços estratégicos, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

⁵⁰ Paulo de Oliveira Poleze é engenheiro agrônomo (UFES) e Assessor de Política Agrícola da CONTAG.

(Embrapa) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). No período também foi instituído o Programa de Garantia da Produção Agropecuária – Proagro (Lei nº 5.969/73).

Três fatores importantes ocorridos durante a terceira fase merecem destaque. Primeiro, a profunda crise que abrangeu toda a década de 80, tornando-a a “década perdida” do ponto de vista econômico, do crescimento e do desenvolvimento. Esse período encerrou com uma hiperinflação, marcada por grandes turbulências econômicas, quando foram utilizados volumosos subsídios para compensar os altos juros nas operações de crédito. Essas dificuldades estimularam o fortalecimento do recém-criado Proagro, refletindo as preocupações do Governo com inflação e abastecimento. Dessa forma esse programa se firmou como um dos principais instrumentos da política agrícola brasileira naquele momento. Segundo, foi ao final dessa década que o Brasil transitou de um regime ditatorial civil-militar de mais de vinte anos, para a atual democracia, selando esse avanço com a Constituição de 1988, que em seu art. 189, determinou que a política agrícola fosse planejada e executada na forma da lei. E terceiro: como resultado da crise por que passava o Brasil, o governo decidiu eliminar os subsídios ao crédito rural, influenciado por uma série de planos econômicos de viés liberal, que não obtiveram sucesso, culminando com a abertura comercial e uma drástica redução na oferta do crédito oficial para o setor rural. Com a redução do Estado na política agrícola, o setor ficou totalmente abandonado até meados da década de 90.

Se a agricultura brasileira se tornou inviável para os grandes fazendeiros e empresários rurais, para os “mini e pequenos agricultores” a crise foi um desastre. Promoveu um grande êxodo rural, influenciado pela forte expansão da metalurgia, siderurgia e setor energético, com a criação de grandes empresas estatais como a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), Eletrobrás e Petrobrás, em razão do aprofundamento da dívida do Brasil junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI. O “milagre econômico” perdeu fôlego a partir de 1974 com uma crise mundial provocada pelo “choque do petróleo”. O Brasil quebrou e a agricultura foi junto mostrando a fragilidade do setor. A crise forçou novas posturas no âmbito das políticas públicas, em especial as voltadas para o rural brasileiro, devido a sua importância econômica para o país até aquele momento. Ainda hoje há um grande passivo em negociação e renegociação de dívidas que se estenderam ao longo desses últimos vinte anos.

Portanto, este resgate inicial é fundamental para compreender o motivo pelo qual importantes mudanças foram promovidas no meio rural brasileiro a partir das décadas de 80 e 90, com a intensificação da luta pró reforma agrária e por políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável e solidário, especialmente, para os “mini e pequenos proprietários rurais”, totalmente abandonados à sorte.

SEGURO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR

Assim, a Lei Agrícola Brasileira – Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 – atende a uma determinação da Constituição Federal de 1988. Ela estabelece os princípios, os objetivos e os instrumentos de política agrícola, dentre os quais está o Seguro Rural. Como se sabe, a agropecuária é uma atividade sujeita a grandes riscos e incertezas, diferentemente da maioria das atividades industriais. Portanto, o Seguro Rural deve ser o instrumento de política agrícola para proteção à produção, à renda e ao patrimônio dos agricultores, garantindo a modernização dos processos tecnológicos como fim, para amenizar os prejuízos causados por eventos imprevisíveis ou sem controle, como é o caso de vendaval, falta de chuva, doença sem controle, tromba d’água, dificuldades de comercialização etc.

Em 1973, ante o desinteresse das seguradoras privadas em operar o seguro agrícola – em razão da magnitude do risco – o Governo federal instituiu, por meio da Lei nº 5.969, aprovada pelo Congresso Nacional, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro, tendo por finalidade “exonerar o produtor rural, na forma que for estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, de obrigações financeiras relativas a operações de crédito, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam bens, rebanhos, e plantações” (art. 1º) (Pereira, 2013). O Proagro tinha funções semelhantes às de um seguro agrícola, mas nunca foi financeiramente viável. Com graves problemas operacionais, déficit crônico e indefinição de fontes de recursos para cobri-lo, a credibilidade desse programa ficou prejudicada junto aos agentes financeiros e tornou-se suspeito aos olhos dos agricultores (Cunha, 2002).

Mesmo com o aperfeiçoamento do Seguro Rural, por meio da Lei nº 10.823/03, em que foi aprovada a subvenção ao prêmio do seguro agrícola para reduzir o alto custo do seguro, um dos maiores desestímulos à

adesão dos agricultores, com a Lei Complementar nº 126/07, que inseriu o resseguro, a Lei Complementar nº 137/10, que autoriza a participação da União em Fundo de natureza privada e patrimônio próprio, destinado à cobertura suplementar dos riscos do seguro rural. Por outro lado, na visão da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (C), há pleno entendimento de que o setor, especialmente a agricultura familiar, necessita de um seguro de renda e apenas ao financiamento e/ou parcela da produção.

O PROAGRO E OS DEMAIS TIPOS DE SEGURO PARA O MEIO RURAL

Para discorrer sobre a legalidade dos seguros na agricultura familiar, podemos tomar por referência tipos de seguros utilizados pelo Banco do Brasil no meio rural: I – Seguro Penhor Rural; II – Seguro Ouro Implementos Agrícolas; III – Vida Produtor Rural; IV – BB Seguro Vida Agricultura Familiar; V – BB Seguro Agrícola Faturamento; VI – BB Seguro Agrícola Florestas. Logicamente, o Banco do Brasil também opera com o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), que garante a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional – CMN. O Proagro é custeado por recursos alocados pela União e dos provenientes da contribuição que o produtor rural paga (o adicional/prêmio do Proagro), bem como das receitas obtidas com a aplicação do adicional recolhido.

Uma grande conquista do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR), formado pela CONTAG, vinte e sete federações estaduais e mais de quatro mil sindicatos, se deu com a criação do “Proagro Mais”, em 2004, um seguro público destinado a atender famílias agricultoras vinculadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) nas operações de custeio agrícola. Com a Lei nº 12.058/09, o “Proagro Mais” passou a cobrir, também, as parcelas de custeio rural e investimento dos agricultores familiares. Mas a demanda do MSTTR era por um Seguro de Renda da Agricultura Familiar. Pois, mesmo considerando o grande avanço do “Proagro Mais”, o seguro estava restrito às famílias com financiamento bancário das safras, exclusive aquelas só com financiamento de investimento.

O SEGURO DE RENDA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Conforme dito anteriormente, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO foi criado pela Lei 5.969/73, mas regido pela Lei Agrícola 8.171/91, ambas regulamentadas pelo Decreto 175/91. Suas normas são aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN e disponibilizadas no Capítulo 16 do Manual de Crédito Rural (MCR-16), que é divulgado pelo Banco Central do Brasil. Seu objetivo é garantir a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças sem controle, que atinjam rebanhos e plantações. Ou seja, o programa garante o pagamento do financiamento e parte dos recursos próprios desembolsados pelo agricultor, no caso de perdas na produção, conforme regras estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional – CMN.

Por ocasião do Grito da Terra Brasil 2013, em documento apresentado ao Governo federal, a CONTAG reforçou a necessidade de um Seguro com Garantia de Renda para Agricultura Familiar. A conquista do “Proagro Mais” como instrumento de Garantia de Renda passou a ser a principal bandeira da CONTAG no Grito da Terra Brasil 2014, também.

Por isso, desde a instituição do Pronaf Crédito, a CONTAG vinha insistindo na necessidade da criação de uma Modalidade Especial de Seguro que protegesse a renda e não somente o financiamento bancário. Já tínhamos avançado na qualificação do Proagro para o “Proagro Mais”, que passou a garantir 100% (cem por cento) do valor financiado e, a título de recursos próprios, até 65% (sessenta e cinco por cento) da Receita Líquida Esperada do Empreendimento (RLE), limitado a um valor anual máximo por agricultor definido em R\$ 7.000,00, quando incluído parcelas de investimento. Outra limitação do “Proagro Mais” é que este se aplica apenas a perdas acima de 30% (trinta por cento) da Receita Bruta Esperada (RBE), limitando-se a três coberturas em cinco anos, para a mesma cultura.

Outro elemento limitador do “Proagro Mais” é que não garante proteção à renda para parcela significativa da agricultura familiar que o adere. Sendo uma modalidade de seguro de caráter obrigatório mútuo todos pagam, mas uma grande parte é prejudicada devido às distorções do programa. Enquanto alguns têm cobertura excessiva, outros têm cobertura muito baixa ou nenhuma. Para lavouras permanentes, em muitos casos, olericultura e outras culturas com alta densidade por hectare

o valor segurado é baixo. Em muitos casos, se perder a produção, mesmo com SEAF, o agricultor receberá muito pouco ou simplesmente nada, nem para ajudar a pagar o financiamento.

Para acessar o “Proagro Mais” o agricultor paga 2% (dois por cento) sobre o valor financiado, diferenciando-se para a região do semiárido nordestino, onde a taxa é de 1% (um por cento). Somente por meio da Lei nº 12.058/09 é que foi introduzido ao “Proagro Mais” o ***conceito de garantia de renda mínima na produção agropecuária e a possibilidade de cobertura de parcelas de investimento***, abrindo possibilidades reais para avançar no aperfeiçoamento desse instrumento. Assim, a CONTAG elaborou sua proposta de uma Política de Seguro de Renda na Agricultura Familiar tendo por referência os estudos realizados pelo Grupo de Trabalho de Seguro e Renda, coordenado pela Secretaria da Agricultura Familiar, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA), conforme a síntese seguinte.

A PROPOSTA DA CONTAG PARA UM SEGURO DE RENDA

Tomando por base a safra 2013/2014, verificou-se a contratação de 447.401 operações com Seguro da Agricultura Familiar (SEAF ou “Proagro Mais”), no valor de R\$ 7,05 bilhões em financiamentos. Neste mesmo período, o SEAF indenizou 27.355 produtores, no valor global de R\$ 239,6 milhões. Tendo em vista a importância do Programa para a Agricultura Familiar, na visão da CONTAG seria preciso “alterar as condições operacionais do SEAF para garantir a cobertura de 90% da renda bruta esperada do empreendimento”, fazendo jus ao conceito de seguro de renda introduzido pela Lei nº 12.058/09, para corrigir distorções e proporcionar níveis de cobertura adequados para os diferentes tipos de lavouras. A proposta foi aprovada pela Presidência da República, para ser introduzida a partir de janeiro de 2015.

O NOVO SEGURO DE RENDA DA AGRICULTURA FAMILIAR APROVADO PELO CMN

O Conselho Monetário Nacional aprovou (nesta segunda-feira 29) o novo modelo de Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), anunciado no Plano-Safra 2014/2015. Nas operações contratadas a partir do dia

2 de janeiro de 2015, o seguro não vai mais cobrir apenas o custo de produção, mas garantirá também a renda esperada da lavoura. A Resolução CMN 4.375, de 30 de Setembro de 2014, foi divulgada pelo Banco Central do Brasil com as novas normas do seguro.

O valor segurado pelo NOVO SEAF é composto pelo financiamento mais uma parcela de Renda Líquida Segurada. Essa renda segurada tem um limite de R\$ 20 mil e outro limite, conforme o tipo de cultura financiada. Além disso, a grande novidade é que o NOVO SEAF (Novo Seguro da Agricultura Familiar) não vai mais cobrir apenas o custo de produção, mas garantirá também a renda esperada da lavoura, além de garantir parcelas de operações de investimentos conforme o modelo atual.

Para exemplificar os avanços do NOVO SEAF tomamos por referência uma lavoura de uva, de três hectares, para a qual foi realizado um financiamento de R\$ 13,35 mil. A Receita Bruta Esperada (RBE) para esta lavoura é R\$ 45 mil. No modelo atual, para esta lavoura, a renda líquida segurada máxima seria de R\$ 7 mil, que somada ao financiamento totalizaria R\$ 20,35 mil de valor segurado. Já no novo modelo, a renda líquida segurada é de R\$ 20 mil, que somada ao financiamento, totalizará R\$ 33,35 mil, com um aumento de R\$ 13 mil no valor segurado, conforme mostrado na Figura. O valor segurado pelo SEAF é decomposto em financiamento mais uma parcela de Renda Líquida Segurada. Essa renda segurada tem um limite de R\$ 20 mil e outro limite, conforme o tipo de cultura financiada.

O quadro a seguir mostra um resumo comparativo entre o NOVO SEAF e o SEAF ATUAL, para uma lavoura de uva. No SEAF ATUAL, para uma Receita Bruta Esperada (RBE) de R\$ 45 mil e financiamento de R\$ 13,35 mil, a Renda Líquida Segurada (RLS) é de R\$ 7 mil, que somada ao Valor do Financiamento totaliza R\$ 20,35 mil de valor segurado. No NOVO SEAF a renda líquida segurada é de R\$ 20 mil, que somada ao financiamento totaliza R\$ 33,35 mil de Valor Segurado Total. Nesse caso, há um aumento de R\$ 13 mil no valor segurado.

SEAF – NOVO MODELO X MODELO ATUAL

MODELO ATUAL – Valor Segurado = Financiamento + 65% da RLE limitado a R\$ 7 mil.

NOVO MODELO – Valor Segurado = 80% da RBE [limitado a Fin. + (R\$ 20 mil ou N x Fin.)].

Lavouras Permanentes: N=2

Olerícolas: N=3

Demais Lavouras: N=1

EXEMPLO – LAVOURA DE UVA

N. Hectares	3
RBE (Receita Bruta Esperada)	45.000
Financiamento	13.350
Renda Líquida Esperada RBE – Financ.)	31.650

Valor Segurado	Modelo Atual	Novo Modelo
+ Financiamento Segurado	13.350	13.350
+ Renda Líquida Esperada	7.000	20.000
= Valor Segurado Total	20.350	33.350

É importante lembrar duas questões muito importantes quanto ao funcionamento do NOVO SEAF, que continua como antes: a) ***O limite das perdas de renda*** – o beneficiário somente terá direito à cobertura, se as perdas de renda do empreendimento amparado forem maiores que 30% da RBE, nas operações em que não for formalizado o enquadramento de parcela de crédito de investimento rural; e b) ***O enquadramento de parcelas de investimento*** – a metodologia continua a mesma, garantindo em até R\$ 5 mil as parcelas de investimento que tiveram adesão ao SEAF.

A CONTAG reforça a importância do NOVO SEAF para a agricultura familiar. Entretanto, para o sucesso na sua introdução é necessário que os agricultores/as familiares estejam atentos aos procedimentos para garantir o acesso aos benefícios. No momento da adesão ao SEAF deve informar-se das principais exigências para sua efetivação: guardar as notas fiscais, definição correta da área e da atividade segurada, bem como, muita atenção aos prazos para comunicar as perdas ao agente financeiro, quando necessário, e ter muito cuidado ao assinar os laudos de ATER e do Perito, estando sempre atento para cumprir todas as exigências do programa.

REFERÊNCIAS:

COELHO, C.N. **70 Anos de Política Agrícola no Brasil: 1931-2001**. Revista de Política Agrícola: publicação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasília: 2001.

PEREIRA, L.G.C. **Política Agrícola Brasileira: breves considerações**. Nota Técnica – Agricultura, pecuária, pesca e desenvolvimento rural. Consultor Legislativo da Área X. Brasília: 2013.

Pauta do Grito da Terra Brasil 2014. **Seguro de Renda da Agricultura Familiar**. CONTAG, Brasília: Abr./2014.

Informativo SPA/CONTAG. **Novo Modelo de Seguro Garante Renda para Agricultores Familiares**. Brasília: Set./2014.

Mais proteção para quem produz alimentos

Eliziário Toledo⁵¹

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

É digna de nota a expansão da agropecuária brasileira nas últimas décadas, que fez o Brasil passar da condição de importador para exportador de alimentos. Igualmente houve o reconhecimento social e político com a incorporação da agricultura familiar historicamente alijada da atenção das políticas públicas. Contudo, é a partir de 1996, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que este quadro começou a mudar com a inserção socioeconômica de parcela expressiva deste segmento no processo produtivo.

A agropecuária é uma atividade sabidamente permeada de riscos e vem se acentuando com a necessidade contínua de investimentos, em que as condições climáticas, pragas e doenças são fontes permanentes de preocupações. Entretanto, para a expansão da produção e segurança, aos agricultores é necessário o aporte robusto de instrumentos de política agrícola que acenem com possibilidades da redução de riscos. Além disso, há a necessidade de outras políticas estruturantes que não se limitam apenas à oferta de crédito e seguro agrícola (pesquisa agrícola, assistência técnica, apoio à comercialização, etc.). É urgente a melhoria de infraestrutura logística e oferta consistente de políticas sociais nas regiões rurais, notadamente, educação e saúde.

Porém, a contratação de seguro agrícola compatível e adequado é condição basilar para proteger os investimentos realizados pelos agri-

⁵¹ Assessor de Meio Ambiente na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG.

cultores a fim de diminuir os riscos e ao mesmo tempo garantir renda. Com o seguro, o que se busca na realidade é transferir os riscos da operação para outros agentes econômicos mediante a contratação de apólice por um prêmio estipulado, à proporção do risco e possibilidades de ocorrência do sinistro.

No Brasil, o principal instrumento desta modalidade é o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) instituído pela Lei n.º 5.969/73⁵² e administrado pelo Banco Central. Este seguro foi inicialmente pensado para cobrir as obrigações dos agricultores com cumprimento de obrigações financeiras relativas às operações do crédito rural. Na verdade, protegia o agente financeiro garantindo o retorno dos recursos emprestados em caso de frustração do empreendimento. Atualmente, o PROAGRO oferece cobertura para as situações de ocorrência de perdas das receitas agropecuárias estimadas em decorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atingem bens, rebanhos e lavouras para os agricultores familiares.

O PROAGRO é um programa governamental de apoio à produção agrícola por meio da alocação de recursos orçamentários sob a orientação da política agrícola do governo. Até a edição da Lei 10.823/03⁵³, o PROAGRO era o único instrumento e a única forma de proteção aos financiamentos do crédito rural disponível aos agricultores contra eventuais perdas causadas por fenômenos climáticos adversos, pragas e doenças sem controle.

Com a Lei 10.823/03 e o decreto regulamentador 5.121/04⁵⁴, o cenário mudou, especialmente ao permitir a concessão de subvenção do pagamento de parte do prêmio por parte do governo federal. Com a lei, foi criado o Comitê Gestor Interministerial do Seguro Rural, as Comissões Consultivas (CC) e a Secretaria Executiva (SE), além do Estabelecimento do Plano Trienal do Seguro Rural (PTSR) a fim de viabilizar a implantação da política. Foram passos importantes para destravar as medidas e impulsionar um ambiente favorável para o desenvolvimento do seguro agrícola no Brasil, depois de quase 50 anos de monopólio do PROAGRO.

⁵² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5969.htm. Acesso em 20 set 2014.

⁵³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.823.htm. Acesso em 20/set/ 2014.

⁵⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5121.htm. Acesso em 20/set/2014

São instrumentos criados e apoiados pelo governo no sentido de incentivar a demanda de contratos de seguro agrícola pelos produtores. O pagamento de parte da subvenção ao prêmio pelo governo trouxe a recuperação e ânimo das seguradoras privadas em operar no ramo de seguro agrícola. A modalidade da subvenção ao prêmio prevista na lei quebrou o monopólio do resseguro ao ampliar a concorrência para empresas, sem a qual havia poucas possibilidades de expansão que o seguro rural precisa para ampliar a oferta no Brasil.

O pagamento de subvenções é amparado por recursos públicos e é uma iniciativa necessária, pois o alto custo do seguro é um dos maiores desestímulos e impeditivos para que os agricultores possam acessar o seguro agrícola. Grande parte dos agricultores tem um estreito espaço de manobra para cobrir integralmente tais despesas, em virtude da renda reduzida de suas atividades.

O artigo 2º da Lei 10.823/03 preconiza que as subvenções poderão ser diferenciadas segundo as modalidades do seguro agrícola; aos tipos de culturas e espécies animais; as categorias de produtores, as regiões de produção e as condições contratuais, priorizando aquelas modalidades consideradas redutoras de risco ou indutoras de tecnologia. O Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) está se constituindo em uma das alternativas para ampliar a segurança aos agricultores. A subvenção cobre em média 50% do prêmio do seguro, cabendo ao agricultor pagar os outros 50%. Dessa forma, a premissa básica defende que diminuindo o custo do prêmio pago pelos agricultores, o mercado de seguros no país pode crescer e se consolidar ganhando escala, inclusive, podendo trazer a redução das taxas cobradas dos prêmios.

As contratações entre 2005 e 2009 deram cobertura em aproximadamente 11% de área agrícola, equivalente a 6,6 milhões de hectares. Um estudo do Geser/Esalq (2013⁵⁵) aponta que, ao contabilizar todas as modalidades de programas de seguros existentes, verificou-se que apenas cerca de 18% da área cultivada no Brasil é coberta por algum tipo de seguro agrícola. Apenas como exemplo, nos Estados Unidos, este percentual é próximo aos 82%.

A contratação do seguro agrícola está conectada ao padrão de conhecimento, confiança e renda dos agricultores quando eles percebem

⁵⁵ Disponível em: http://www.esalq.usp.br/geser/docs/boletim/BSR_1aEdicao.pdf> GESER. Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural. Boletim do Seguro Rural, Piracicaba, ed. 1, p. 4-6, maio 2013. Acesso em: 20 set. 2014.

se tratar de uma política consistente que oferece segurança dos investimentos realizados. Contudo, a partir de 2010, começaram a ocorrer dificuldades orçamentárias para cobrir as necessidades de repasse para o pagamento das subvenções do seguro.

Este fator cria um ambiente de desconfiança por parte dos agricultores. A legislação federal por meio da Lei nº 10.823/03, ao adotar como estratégia a subvenção econômica ao prêmio como instrumento para a disseminação do seguro rural, tem de garantir os mecanismos para que não faltem recursos no tempo devido.

A escassez de recursos orçamentários para cobrir tais despesas é apenas uma das visíveis facetas das dificuldades de financiamento das “funções rurais” (agricultura e organização agrária) no país. Gasques e Bastos (2014⁵⁶) demonstram ao compilar as despesas totais da União entre 1990/1999 e 2000/2009, que houve uma redução de cerca de R\$ 100 bilhões entre as duas décadas. Os gastos previstos no orçamento da União para 2013 foram de 1,43%, em 1980 este percentual era de 12%. O PIB da agricultura brasileira atualmente gira em torno de 5%. Estudos da FAO atentam para a recomendação que seja aplicada o correspondente de recursos do PIB da atividade.

Para as necessidades da agricultura familiar, foi instituído no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO) o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), por meio do PROAGRO MAIS. O objetivo é estimular os agricultores familiares a usar tecnologias adequadas; garantir os fluxos de renda e evitar o endividamento dos agricultores. Este seguro é contratado junto com as operações de custeio e de investimento associado ao custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O prêmio cobrado dos agricultores familiares é de 2% sobre o montante contratado.

Outro aspecto é que o SEAF não se limita a cobrir apenas o valor contratado com o agente financeiro. Ele garante a cobertura de 80% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado, até o limite de R\$ 20.000,00. O seguro pode ser acionado quando houver o comprometimento de mais de 30% da produtividade esperada, em virtude da ocorrência de eventos climáticos adversos (seca, inundação, granizo, geada), doenças ou pragas sem

⁵⁶ GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T. Gastos públicos e o desenvolvimento da agropecuária brasileira. In: BUAINAIN, A. M., et al. O mundo rural no Brasil do século 21. Brasília: Embrapa, 2014. p. 866-890.

método difundido de combate. O agricultor familiar recebe a cobertura do seguro após vistoria técnica da comprovação das perdas.

De todos os riscos a que a atividade agropecuária está exposta, certamente o risco financeiro é o maior deles. Isso ocorre devido à crescente mercantilização da agricultura, na medida em que os agricultores estão sob o controle e dependência de agentes externos à propriedade, expresso na compra de insumos, máquinas e equipamentos necessários à produção. Além disso, a vida social dos agricultores é regida pela crescente necessidade de dinheiro. Esta necessidade reduz a margem de erro dos agricultores. Uma safra perdida pode representar a perda dos ativos duramente conquistados e comprometer a sobrevivência e bem estar da família.

A Lei 10.823/03 e o PROAGRO MAIS representam avanços na execução de política de seguro rural para os agricultores. Entretanto, ainda são mecanismos tímidos em termos de oferecer garantias mais consistentes aos agricultores, pois o seguro somente está disponível para aqueles que contratam operações de crédito rural junto aos agentes financeiros. É sabido que existe um número expressivo de agricultores que estão fora do alcance do crédito rural.

Dessa forma, os investimentos realizados com recursos próprios estão fora das possibilidades de seguro agrícola nas modalidades mencionadas. É necessário elaborar estratégias para atender estes agricultores.

Por conta da redução sistemática dos recursos para as “funções rurais”, a política de subvenções aos pagamentos está sujeita aos humores do governo, pois a visão de apoio para a agricultura contempla o curto prazo. A considerar os rumos da política e da economia é pouco provável que haja condições institucionais de garantir a ampliação de Orçamento da União a fim de oferecer mais consistência à políticas de apoio aos agricultores e de desenvolvimento rural.

A retomada do conteúdo da Lei 8.171/91 (Lei Agrícola) poderia ser um passo consistente na viabilização da construção de novas possibilidades para as atividades agropecuárias e para as regiões rurais. A problemática posta para o desenvolvimento socioeconômico dos agricultores não se dará por meio de uma única política, mas de um conjunto articulado delas. O meio rural se tornou um mundo complexo e necessita ser olhado de múltiplas formas para ser entendido e viabilizado, especialmente a partir de políticas de médio e de longo prazo, que não são contemplados nos atuais modelos expressos nos planos agrícolas e planos safras.



Conheça outros títulos da Edições Câmara no portal da
Câmara dos Deputados: www.camara.leg.br/editora