XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITO CONSTITUCIONAL I

PAULO ROBERTO BARBOSA RAMOS

MÁRCIO EDUARDO SENRA NOGUEIRA PEDROSA MORAIS

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito Constitucional I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais; Paulo Roberto Barbosa Ramos – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-578-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito. 3. Constitucional. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITO CONSTITUCIONAL I

Apresentação

Na tarde do dia 14 de outubro de 2022, reuniram-se na cidade de Santiago do Chile, os participantes do Grupo de Trabalho Direito Constitucional I, para o segundo dia de apresentação de trabalhos no XI Encontro Internacional do Conpedi, objetivando a apresentação dos produtos de suas pesquisas.

O evento trouxe o nome Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina e foi o primeiro evento presencial no pós-pandemia, decorrendo alegria e apreensão.

O GT foi coordenado pelos professores Paulo Roberto Barbosa Ramos, do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal do Maranhão (MA) e Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais, do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade de Itaúna (MG).

Vários temas foram abordados, perpassando as seguintes temáticas: legitimação democrática, jurisdição constitucional; o princípio da liberdade religiosa e o Estado laico; tolerância no ambiente de trabalho; processo estrutural; direitos fundamentais dos apenados; teoria da cegueira deliberada; cidadania; educação de pessoas com deficiência; efetividade e limites do direito fundamental à liberdade de expressão; o direito fundamental à privacidade; medidas socioeducativas e direitos fundamentais; inconstitucionalidade de regras prescricionais; constitucionalismo e Estado de direito na era da internet; forças armadas na atualidade; direito social à moradia no pós-pandemia; controle jurisdicional sobre o mérito de atos administrativos; a constitucionalidade do uso de máscaras durante a pandemia da Covid-19.

Enfim, a presente coletânea apresenta resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito do Brasil, em níveis de Mestrado e Doutorado, sendo esses artigos rigorosamente selecionados, por intermédio de dupla avaliação cega por pares double blind peer review.

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR

CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES FOR FAMILY AGRICULTURE

Nívia Maria Carrijo do Vale
Danielle Cristina Da Mota De Morais Rezende

Resumo

O presente artigo faz uma análise, através de revisão bibliográfica, da relação entre determinações estabelecidas na Constituição Federal e algumas políticas públicas aplicadas no âmbito da agricultura familiar, bem como sua evolução no tempo. A verificação de tais questões demonstra a necessidade de estabelecimento de Políticas Públicas eivadas não somente de eficácia jurídica, mas também social. Apresenta-se uma atividade multifacetada e plural, o que faz com que paradigmas surgem. Faz-se uma relação entre o que é pautado na Constituição Federal e sua aplicabilidade através de Políticas Públicas, apontando-se, inclusive, alguns Programas que se destacaram após a Redemocratização do Estado brasileiro. A necessidade de evolução na seara das Políticas Públicas para Agricultura Familiar pautadas na efetividade é urgente. As instituições, nas mais diversas pautas, demandam Políticas Públicas, o que não é diferente da Agricultura Familiar e o que dificulta é, exatamente, a complexidade desse grupo social. Debater questões a ela relacionadas são o primeiro passo para ações mais contundentes e aplicáveis.

Palavras-chave: Agricultura familiar, Políticas públicas, Constituição federal, Direitos sociais, Agronegócio

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes, through a bibliographic review, the relationship between determinations established in the Federal Constitution and some public policies applied in the context of family farming, as well as its evolution over time. The verification of such questions demonstrates the need to establish Public Policies fraught not only with legal but also social effectiveness. A multifaceted and plural activity is presented, which makes paradigms emerge. A relationship is made between what is based on the Federal Constitution and its applicability through Public Policies, even pointing out some Programs that stood out after the Redemocratization of the Brazilian State. The need for evolution in the field of Public Policies for Family Agriculture based on effectiveness is urgent. Institutions, in the most diverse agendas, demand Public Policies, which is not different from Family Agriculture and what makes it difficult is, exactly, the complexity of this social group. Debating issues related to it are the first step towards more forceful and applicable actions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Family farming, Public policy, Federal constitution, Social rights, Agribusiness

1 APRESENTAÇÃO

A Constituição Federal Brasileira é composta, em sua grande parte, de normas de aplicabilidade limitada instituidoras de princípios programáticos. Isso significa, que em sua maioria, estabelece diretrizes que só tomarão corpo através de Legislação Infraconstitucional e Políticas Públicas.

Dessa forma, a partir do que se estabelece na Constituição Federal, uma gama infinita de ações devem partir do Estado para efetivação no campo prático. Isso é regra para a maioria das instituições, o que não exclui a Agricultura Familiar.

Assim, temos:

> Art. 187. A política agrícola **será planejada e executada** na forma da lei, com a **participação efetiva** do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:
> I - os instrumentos creditícios e fiscais;
> II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
> III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
> IV - a assistência técnica e extensão rural;
> V - o seguro agrícola;
> VI - o cooperativismo;
> VII - a eletrificação rural e irrigação;
> VIII - a habitação para o trabalhador rural.
> § 1º **Incluem-se** no planejamento agrícola as atividades agro-industriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.
> § 2º Serão compatibilizadas as **ações de política agrícola e de reforma agrária**. (grifo meu)

O que se observa em relação ao setor agrícola é a que há uma demanda por ações Estatais para que os institutos apontados no texto constitucional possa ser efetivos e realmente cumprirem sua objetivação, que é o bem-estar sócio-econômico em atividades agrícolas, a partir da elevação da Dignidade da Pessoa Humana como pilar do nosso ordenamento jurídico.

Sabemos que "O *termo agricultura familiar propõe várias nuances de sentido em sua definição*" (JUNQUEIRA; DE LIMA, 2008). Perceber que o termo aplicado se refere a várias nuances, nos leva a crer a dificuldade em se estabelecer Programas que atendam às determinações Constitucionais, ao mesmo tempo em que aplique-se, na prática, a todos esses grupos que a compõem.

Desta feita, através de revisão bibliográfica, pretende-se analisar o ancoradouro Constitucional em seu viés programático, a fim de se analisar a necessidade e eficiência de Políticas Públicas no âmbito da agricultura familiar. Observar a necessidade de

complementação de ações estatais para eficácia das mesmas no âmbito da Agricultura Familiar que é tão complexa e paradigmática, ao mesmo tempo em que se busca apontar sua aplicação em ações em curso e, finalmente apontar razões que demonstram a necessidade de sua especialização e participação dos envolvidos.

Assim, num primeiro momento aponta-se o caráter pragmático da Constituição Federal. Em seguida, enumera-se as principais políticas criadas para o grupo vulnerável em questão. E, por fim, busca-se compreender a forma como podem ser melhoradas, a fim de que alcance o maior número possível de sujeitos e torne a nossa Constituição, Normativa, não puramente Semântica ou Nominal.

É o que se segue.

2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AS BASES PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir da definição de objetivos à República Federal do Brasil (art. 3º[1]), temos que o texto constitucional apresenta diretrizes ao longo de toda sua estrutura para que o Poder Público desenvolva Políticas Públicas para consecução de seus fins.

A Constituição Federal é basicamente composta de normas de aplicabilidade plena, contida e limitada (SILVA, 2014). O que significa que nem todas as normas constantes possuem aplicabilidade imediata, plena e direta, como ocorre com aquelas que se enquadram como limitadas. Demandam, portanto, complementaridade, que se dará por meio da edição de legislação pertinente, infraconstitucional, ou Políticas Públicas para sua eficácia social ou positiva (LENZA, 2020), não meramente jurídica ou negativa.

A partir da existência de normas que requerem complementaridade, observa-se que o Poder Constituinte Originário atribuiu à Constituição Federal a classificação como Programática ou Dirigente, já que, a partir de seus ditames, direciona o Estado brasileiro à elaboração de atos ou normas que busquem pela efetivação de seus comandos.

Não tecendo minúcias de todos os assuntos assentados em seu bojo, há delegação aos Poderes Constituídos do poder e dever de fazer valer seus valores, princípios, objetivos e ideais na busca da concreção da Dignidade da Pessoa Humana como principal vértice de sua estrutura.

---

[1] Art. 3º Constituem **objetivos** fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (grifo meu).

Além do mais, a partir dos trabalhos do Constituinte de 1988, observou-se que acirrou-se a inclinação à edição de regras, normas, princípios e Políticas Públicas com fulcro na ênfase às efetivações no âmbito social, fazendo com que a norma fundamental seja realmente normativa, e não, puramente semântica ou nominal. Ou seja, que tenhamos uma Constituição Federal que realmente regule a sociedade brasileira (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

Assim, ao longo dos anos que se seguiram observou-se a propensão do Estado Brasileiro em editar formas de regulação social em todas as esferas, a fim de concretizar os objetivos apontados em seu corpo, já mencionados.

A ascensão dos direitos sociais, também conhecidos com de 2a Geração ou Dimensão, traz uma nova perspectiva para o ordenamento jurídico, onde o Estado do bem-estar social (welfare state) eleva a importância do que se tem por política pública, segundo estruturação de Silva-Dias (2022, p. 183):

> a) A política pública é instrumento de atuação do Estado Social, por meio do qual se torna possível a consecução de objetivos determinados, efetivando a produção, distribuição e prestação dos bens e serviços públicos reclamados pela sociedade.
> b) Na política pública, pelos processos decisório e regulamentar, confluem os elementos "político" e "jurídico" do Estado.
> c) A política pública se desenvolve em fases sucessivas de concepção, execução e avaliação e tem como elementos de estruturação o programa, a ação coordenação e o processo.
> d) A estrutura gerencial da Administração Pública no Brasil deve ser modificada, por meio da valorização do planejamento e das políticas públicas, priorizando assim os resultados a serem alcançados para efetivação da cidadania sobre os mecanismos para manutenção da burocracia pública.
> e) Pelos seus elementos característicos, as políticas públicas podem ser distinguidas em políticas de governo e políticas de Estado.

Assim, temos que se trata de ferramenta posta à disposição do Estado com a finalidade de atingimento dos fins que apontam à dignidade da pessoa humana e que se materializam em uma condição de fazer ('a').

Além disso, configura uma decisão política com caráter cogente que vincula toda a sociedade aos seus preceitos, de modo a alinhar o aspecto político e o jurídico ('b').

Corresponde, ainda, a um procedimento concatenado de análise e objetivação das finalidades pelo Estado buscado, ou seja, diante dos objetos que traça no próprio texto

constitucional para satisfação de seus fundamentos[2], mais uma vez direcionado à garantia de gerar dignidade humana ('c').

O atingimento de qualquer dessas perspectivas dependem, portanto, de um planejamento[3] do próprio Estado, a fim de evitar caminhos desnecessários e que demandem esforço impróprio ('d'). E, por fim, o conceito de Política Pública deve ser diferenciado e não deve ser confundido com as condutas destinadas à boa administração e efetivação de direitos fundamentais, não à promoção pessoal de alguém ou algum grupo ('e').

A criação de políticas públicas no contexto da Constituição Federal parte da necessidade do conhecimento de uma situação proposta, que vise assegurar algum direito tido como fundamental, a sua valoração e a busca por sua efetivação (DERANI, 2004).

Ao se levar em consideração a persecução de uma Constituição Federal no sentido dirigente ou programa, que estabelece objetivos a serem alcançados, dentres os quais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como busca incessante pelo desenvolvimento nacional, além da redução da pobreza e da marginalização[4], faz-se necessária a criação e inserção de políticas públicas que alicercem a busca pela elevação das condições econômicas, baseada, inclusive, na efetivação de direitos de cunho social, na busca de uma igualdade material (MASTRODI, 2019).

Assim, a construção de políticas públicas abarca, portanto, uma decisão política, que tem origem em representantes legitimamente eleitos pelo povo ou por agentes por eles designados, bem como uma reestruturação organizacional, a partir, por exemplo, da criação de Agências Reguladoras[5], criadas por lei, como um *longa manus* do Estado (DERANI, 2004).

Deve o Estado Brasileiro, criar programas e uma série de ações que alcancem uma gama de direitos que busquem a igualdade material e isso se dá a partir dos direitos sociais, conforme enfatiza Mastrodi:

> Aqui no Brasil, em que o Estado deve promover direitos sociais –por exemplos, direito à saúde, direito à educação ou direito à previdência–, de forma a universalizar tais direitos a todos os cidadãos, as ações de governo para incentivar serviços

---

[2] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político.

[3] Aliás, o Planejamento passa a fazer parte de importantes regulamentos na busca incessante de fazer com o que o Estado se coordene de maneira eficaz, eficiente e econômica (Lei 14133/2021).

[4] art. 3º da Constituição Federal, I e II.

[5] Parte da Administração Pública Indireta As autarquias são criadas por lei nos termos do art. 37, XIX da Constituição Federal: "*XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;*".

> públicos de saúde, de educação e de previdência não deveriam, jamais, ser descontinuadas. Tais ações, que sem dúvida alguma devem ser planejadas, orientadas para um fim certo e determinado, e avaliadas de modo periódico para eventuais correções de rota, até são chamadas de políticas públicas (...)" (2019, p. 12).

A par do conhecimento da situação fática demandante, bem como da designação de agentes, formação de estrutura pertinente, parte-se à fase prática da criação dessas políticas, a partir da designação de valores, diretrizes e objetivos a serem alcançados e que servirão de guia a essa atividade (DERANI, 2004).

A partir da sincronia de todos os fatores ora apontados, tem-se o surgimento do que se tem por norma política, ou seja, políticas públicas que são atos de observância obrigatória e que partem não somente de uma obrigação constitucional para assegurar direitos fundamentais, mas também de ato do poder de polícia do Estado e que deve por todos serem observadas e respeitadas.

A partir dos conceitos aqui apontados, parte-se para análise da inserção de um grupo social conhecido como Agricultura Familiar, no âmbito da Constituição a fim de se verificar a necessidade e importância de Políticas Públicas a ela destinada. É o que se segue.

3 PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS ACERCA DA AGRICULTURA FAMILIAR

No Estado Brasileiro a consolidação de Políticas Públicas no âmbito da Agricultura Familiar tem início diante da necessidade de rejuvenescimento dessa instituição, ligado, prioritariamente, ao que temos por progresso e modernização. A dita Revolução Verde gerou necessidade de implementação de uma série de demandas para efetivação da nova realidade como inclusão de linhas de crédito, apoio técnico e tecnologias, a fim de se tirar a mácula de uma instituição atrasada e falida (DE CASTRO, 2015).

Inclusive, na busca da efetivação da dignidade da pessoa humana[6], há de se buscar, como já dito anteriormente, solução plausível para inserção da Agricultura Familiar e seus diversos componentes na seara do acesso às benesses para seu desenvolvimento.

Em regra, Políticas Públicas, além de enfatizar o caráter de eficácia limitada da Constituição Federal[7], tendem a buscar a consolidação de uma Igualdade não só formal[8], mas

---

[6] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana;(...).

[7] Já que a maior parte das normas constitucionais dependem de complemento infraconstitucional e infralegal para sua efetivação.

[8] Na lei e perante a lei.

também material. Ou seja, Políticas Públicas surgem com o objetivo de se enraizar uma cultura de Isonomia no âmbito do contexto brasileiro.

Assim, nos dizeres de Aristóteles: "*trata os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual na medida de sua desigualdade*" é uma máxima almejada pelo ordenamento jurídico brasileiro e que engloba todas as instituições, inclusive as hipervulneráveis, como se tem colocado a Agricultura Familiar.

A Constituição Federal atual pauta-se pela busca efetiva da equidade, consubstanciando-se em marco de suma importância para solidariedade e de justiça sociais. A partir do surgimento dos direitos chamados sociais, derivados da Terceira Dimensão[9] de direitos fundamentais, tem-se de pronto a busca pela proteção dos que se encontram em situação de vulnerabilidade. Neste sentido, surgem normas de direito coletivo e individual que buscam a igualdade material, independentemente de qualquer contraprestação dos sujeitos envolvidos e que se encontram em situação de desigualdade (COSTA, 2015).

Ademais, apesar de alguns avanços, o que se percebe é que há uma crescente demanda por novas percepções, já que estamos diante de um grupo multifacetado, complexo e diverso, senão vejamos:

> "Um dos caminhos foi a luta simbólica para difundir e priorizar o debate sobre a configuração da estrutura social no campo e estabelecer o papel de cada grupo nesse processo. E mesmo hoje, seus porta-vozes, sempre que consideram necessário, sobretudo nas situações de surgimento de novos atores sociais no campo, incorporam em suas falas políticas a caracterização da estrutura social no campo.". (BRUNO, 2016)

Construir ações afirmativas ou discriminações positivas para esses atores sociais não é tarefa fácil, nem tão pouco superficial. Daí a dificuldade em se estabelecer ações públicas para superar a vulnerabilidade extrema em que se encontram e dar a devida importância, já que suas contribuições no contexto social podem ser gênero de primeira necessidade.

Inicialmente são apontados os problemas e sua contextualização para elaboração de políticas públicas, o que faz com que possam seguir diferentes etapas. Em sequência se procura agenda pública para discussão dos paradigmas encontrados. E, por fim, se estabelece a prioridade na inclusão de ações estatais na busca de sua efetivação (SOUSA, 2019).

Assim, o estabelecimento de Políticas Públicas adequadas e eficazes é de extrema urgência. É o que se segue.

---

[9] Geração ou Família que traz o viés da Fraternidade ou Solidariedade Social.

4 AVANÇOS E PARADIGMAS CONSTITUCIONAIS NA SEARA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR

A propositura de arranjos institucionais voltados à, não só valoração, mas efetiva participação da Agricultura Familiar no contexto social passa, a partir do contexto da Constituição Federal de 1988, a estar embutido nos objetivos da República Federativa do Brasil, conforme mencionado anteriormente, já que é de extrema necessidade para concreção do princípio da Dignidade da Pessoa Humana, cerne do nosso ordenamento jurídico.

Políticas Públicas nacionais voltadas à agricultura com base familiar e associada à pequena produção, nem sempre teve grande importância, vez que as ações se voltavam à outra vertente do Agronegócio no país, o das grandes cadeias produtivas. Mas esse cenário começa a mudar a partir da década de 90 (SOUZA, 2019), ou seja, "(..) *o tema da inclusão produtiva passou a ocupar lugar de destaque na agenda das políticas públicas brasileiras de desenvolvimento rural na primeira década do século XXI*", e, por consequência, ocorre o que se chama de década inclusiva.

Assim, ações voltadas a esse objetivo surgem. Em 1995, por exemplo, temos o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que evidentemente destaca o processo de intervenção estatal na agricultura familiar (GEBRIM, 2010).

Grisa e Schneider estabelecem que, no Brasil, tivemos ao menos três gerações de Políticas Públicas destinadas à Agricultura Familiar. A primeira surge na década de 50, como ferramenta no auxílio ao desenvolvimento do Estado brasileiro, na busca pela substituição das importações. Nessa primeira etapa, o Estado intervencionista, atuou como propagador e criador de ações no crescimento industrial nacional (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Nessa perspectiva, se buscava a adequação entre o nosso setor agrícola frente à busca pela industrialização do Estado como referência e sua inserção no mercado mundial. Buscas foram feitas no sentido de se aplicar (GRISA; SCHNEIDER, 2014):

> "crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às exportações, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola, e o desenvolvimento de infraestruturas."

Ou seja, houve implementações e incessantes atuações do Estado em Políticas Públicas nos mais diversos setores da economia. Nosso centro econômico, a agricultura, não foi deixado de lado. Portanto, essa primeira fase, foi marcadamente intervencionista.

Já a segunda geração de Políticas Públicas o fator que implica em um Estado Neoliberal muda o cenário. O Estado intervencionista dá lugar ao Estado do Bem-estar Social (welfare state), criador e implementador de políticas públicas na seara de ações sociais e assistenciais.

Com a redemocratização do país e a efetivação do Estado Neoliberal, ou seja, em um Estado proativo que deve elaborar programas para atingimento de objetivos e comprovação dos fundamentos que lhe foram propostos. As propostas governamentais nesse período enfatizam novas trajetórias institucionais (SCHNEIDER, 2010). Destaque especial, neste momento, ao Programa Fome Zero, no qual o Bolsa Família torna-se destaque.

Nesse segundo momento, no que diz respeito à agricultura familiar, foi criada uma linha Infraestrutura e Serviços Municipais do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). O Pronaf passa a ser uma Política Pública, inclusive, direcionado para a diversidade socioeconômica da agricultura familiar.

Dessa forma, foram criados grupos e linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social, como o exemplo do "Pronafinho" e outros, a exemplo, do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás que, embora não destinados especificamente a esse grupo, o atingiu.

Já em 2002 foi surge o Programa Garantia Safra, com vistas à garantia da renda aos agricultores localizados na região Nordeste do País, norte de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e norte do Espírito Santo, atingidos por ações ligadas a caso fortuito ou força maior, como a escassez ou abundância das chuvas.

Em seguida, já em 2003, foi criado o Programa de Habitação Rural (PNHR), que visava estabelecer subsídios financeiros para a aquisição de materiais para a construção ou conclusão, reforma e ampliação de unidades habitacionais de agricultores familiares e trabalhadores que atendam aos critérios estabelecidos pelo Pronaf e que passou a fazer parte do Programa Minha casa minha vida, a partir de 2009.

Ocorre que, até a segunda geração de políticas públicas se direcionam aos hipervulneráveis de uma maneira geral, não especificamente à Agricultura Familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014):

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

Por fim, a última geração de Políticas Públicas ligadas à Agricultura Familiar é identificada dentro de ideologias do neoliberalismo e rodeadas por alianças políticas capitaneadas com os setores mais conservadores da política nacional.

Nesse contexto podemos citar o O PAA (Programa de Aquisição de Almimentos) foi criado em 2003 visando interligar a compra de produtos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar (distribuição de alimentos) para a população em vulnerabilidade social. Outro exemplo é o surgimento, em 2004, do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), que busca estimular a produção e compra de oleaginosas da agricultura familiar.

Em 2008, podemos citar, ainda, a criação da Política de Garantiria de Preços Mínimos (PGPM) para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM Bio).

Assim (SCHNEIDER, 2010):

> Acredita-se que os estudos sobre o desenvolvimento rural no Brasil precisam definir a sua própria agenda temática, sobretudo restringir sua amplitude e generalidade. Da forma como está colocada, torna-se difícil reconhecer qual é sua agenda de pesquisa e definir o que são, precipuamente, estudos sobre desenvolvimento rural. Talvez o passo inicial pudesse ser a busca de uma maior emancipação em relação aos temas que são importados a partir das ações do Estado e das políticas públicas. Isto não quer dizer que vá desaparecer ou que tenha que deixar de existir esta interface. Não obstante, se os estudos sobre o desenvolvimento rural pretendem ser razoavelmente orientados pela perspectiva dos processos de mudança social será preciso que busquem manter uma interface crítica e construtiva em relação aos seus interlocutores, notadamente o Estado e suas políticas para o meio rural.”

As políticas públicas inclusivas e direcionadas à Agricultura Familiar, além de criar novas discussões, apresenta alguns paradigmas, dentre os quais a real natureza dessa inclusão. Isso se deu tendo em vista a diversidade de grupos que compõem o que se tem por Agronegócio no Brasil. Desta feita, condições diferentes para grupos díspares. Entretanto, uma série de políticas públicas que, quando não alcançavam a Agricultura Familiar, não o faziam de maneira criteriosa (SOUSA, 2019).

Deve ocorrer uma real adequação dessas políticas, frente ao importante papel da Agricultura Familiar em relação à segurança alimentar, que é direito fundamental e que

encontra-se, especialmente agora, de maneira instável:

> "(...) reconhecem-se a capacidade que os agricultores familiares têm de criar e construir formas alternativas de produção, abastecimento e comercialização de alimentos. Isto implica que esses atores sociais do meio rural estão construindo novas formas de inserção em mercados agroalimentares alternativos, como forma de promover a inclusão produtiva para aqueles que estão à margem do desenvolvimento rural e que não conseguiram (ou não quiseram) se inserir nos mercados convencionais." (SOUZA, 2019, p.48).

Dessa forma, os programas direcionados a esse grupo em específico, devem ser multifacetados, de modo a se estabelecerem políticas públicas de cunho territorial ou de viés produtivo, por exemplo, a fim de se abarcar as diferentes nuances daqueles que se encaixam nesse conceito de Agricultura Familiar, conforme menciona Schneider:

> "Nos anos mais recentes, as diferenças semânticas e até mesmo as concepções teóricas acerca das noções mencionadas se alteraram significativamente na literatura internacional, podendo-se, inclusive, perceber a necessidade de consenso em torno da noção de pluriatividade. No Brasil, malgrado alguns esforços, o debate sobre a pluriatividade ainda é embrionário. Embora alguns cientistas sociais tenham despertado para a relevância do tema e orientado sua pesquisa nessa direção, o que inclusive já se reflete no espaço que a temática vem ganhando em reuniões científicas, de maneira geral a pluriatividade ainda continua a ser tratada como uma curiosidade ou um fenômeno social inteiramente específico." (2003, p. 101)

Entender-se que a pluriatividade em relação à Agricultura Familiar não é um fenômeno recente, a visão multifacetada acerca da mesma nem sempre foi levada em consideração. Observa-se que hodiernamente é preciso entender a diversidade de situações que a envolve e, por consequência, a necessária multiplicidade de estratégias de reprodução social, senão vejamos, conforme aponta Schmitz:

> "Apesar do reconhecimento da expressão agricultura familiar no debate acadêmico e nas políticas públicas a partir dos anos de 1990, a questão da diferenciação interna impõe algumas dificuldades. Quais os critérios para identificar agricultores familiares (...). Todos estes critérios abordados individualmente para definir a agricultura familiar, apresentam limitações, principalmente, o relativo ao tamanho da área ao não abordar a questão das lógicas internas, da cultura e das representações, dentre outros aspectos (...)" (2007, 107/108).

O autor ainda aponta como composição da Agricultura Familiar ou não patronal:

> a) campesinato;
> b) pequena produção;
> c) agricultura familiar;
> d) produção familiar rural;

e) produção (familiar) coletiva

Ademais, além de constituir um grupo plural, a Agricultura Familiar não deve ser negligenciada, principalmente face ao se papel na Ordem Econômica, conforme aponta Lima:

> Todos estes critérios abordados individualmente para definir a agricultura familiar, apresentam limitações, principalmente, o relativo ao tamanho da área ao não abordar a questão das lógicas internas, da cultura e das representações, dentre outros aspectos. (...) a agricultura familiar representa uma forma pela qual as pessoas cultivam e convivem, ou seja, a realidade dessa forma de produção vai além dos dois principais aspectos comumente usados para descrevê-las: família como proprietária das terras e trabalho realizados por seus membros. (2019, p. 57)

Corroborando com os apontamentos anteriores, o autor também salienta a multiplicidade e pluriatividade da Agricultura Familiar (p. 61/61):

> (...) existem diversos trabalhos que visam estabelecer as diferenças e semelhanças entre camponês, agricultor familiar e pequeno agricultor e ainda se destacam trabalhos que caracterizam a agricultura familiar como um setor da produção agrícola (...) Aliado a este motivo ainda existe a produção diferenciada como forma de concorrer com a produção patronal alicerçada no agronegócio.

A partir das políticas públicas tentar entender o contexto social da agricultura familiar junto ao que se denomina Agronegócio é um paradigma a ser considerado, mesmo porque a atividade, de um modo geral, agrega sujeitos que se encontram em diferentes graus, o que faz com que ações estatais busquem a isonomia nessa seara. E a busca e efetivação perpassa pela seara das políticas públicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que, a partir da Constituição Federal de 1988, as Políticas Públicas passaram ao cerne do ordenamento jurídico, visto que temos um texto basilar que traz normas de caráter programático e que exigem ações Estatais.

Observou-se, ainda, que a partir dos últimos anos, em especial a partir da redemocratização, foram aflorados em ações voltadas à criação e execução de políticas públicas que apontem para a agricultura familiar.

Pode-se averiguar, ainda, que tais políticas nem sempre são efetivas e se adequam às nuances e complexidade do grupo social denominado Agricultura Familiar. Isso se deve a

dois fatores primordiais: trata-se de grupo crescente em diversidade e sua participação nas discussões para criação nem sempre ocorrem, o que prejudica sua eficiência e eficácia.

Assim, é de suma importância estabelecer o que a Agricultura Familiar é plural e o reconhecimento do seu papel. Os mais diversos setores econômicos estão em constante evolução e o entendimento do viés sistêmico em que se encontra essa atividade é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas e congruentes.

Dessa forma, o que se tem é que a Constituição Federal tem sido, em muitos aspectos, em especial no que tange à sua aplicação no âmbito da Agricultura Familiar tem sido desarrazoado, o que imprime às nossa norma basilar um caráter anti social e eminente caráter nominal, e não normativo, como se pretende.

Ademais, a parca participação dos grupos envolvidos ou até o esclarecimento e oitiva dos mesmos enfraquece não só o âmbito de aplicação, mas também uma razoabilidade na sua criação.

As Políticas Públicas desse setor, não devem partir apenas da visão acerca do grupo, mas a partir das problemáticas existentes em cada viés e composição, para que possam chegar o mais próximo possível da realidade. Pois política pública sem efetividade é como Constituição sem aplicabilidade.

Espera-se que Políticas Públicas eficazes, pautadas na moralidade, bem como planejamento, eficiência, eficácia e mínima aplicabilidade sejam condizentes com o contexto social de camadas ditas hipervulneráveis.

Assim, conclui-se, que o entendimento da complexidade social em que vivemos e que grupos vulneráveis necessitam de uma compreensão maior, afasta ações negligentes no âmbito das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Agricultura familiar e uso do solo**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 11, n. 2, p.73-78, abr./jun.1997.

ANJOS, Flávio Sacco dos et al. **Agricultura familiar e políticas públicas: impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 42, p. 529-548, 2004.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Politica Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Rurais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Seção 1, p.1, 2006.

BRUNO, Regina. **Desigualdade, agronegócio, agricultura familiar no Brasil.** Estudos Sociedade e Agricultura, v. 24, n. 1, p. 142-160, 2016.

COSTA, Eliane Romeiro. **SEGURANÇA E POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL À FAMILIA: DIREITO SOCIAL E IGUALDADE MATERIAL**. InterSciencePlace, v. 1, n. 22, 2015.

DE ARRUDA MAURO, Ricardo et al. **Dimensões do Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas: perspectivas e desafios a partir da Constituição Federal de 1988.** Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, v. 7, n. 3, p. 489-506, 2018.

DE CASTRO, Luís Felipe Perdigão. **Agricultura familiar, habitus e acesso à terra**. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 2, n. 2, 2015.

DERANI, Cristiane. **Política pública e a norma política**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, v. 41, 2004.

GEBRIM, Tiago. **A política agrícola face às normas programáticas da carta constituinte de 1988: o programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar visto sob a ótica do direito econômico.** 2010.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. **Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil.** Revista de economia e sociologia rural, v. 52, p. 125-146, 2014.

JUNQUEIRA, Clarissa Pereira; DE LIMA, Jandir Ferrera. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil.** Semina: Ciências Sociais e Humanas, v. 29, n. 2, p. 159-176, 2008.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 24 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LIMA, Antônia Francisca; DE ASSIS SILVA, Edvânia Gomes; DE FREITAS IWATA, Bruna. **Agriculturas e agricultura familiar no Brasil: uma revisão de literatura.** Retratos de Assentamentos, v. 22, n. 1, p. 50-68, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. **A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas**. 2014.

MASTRODI, Josué; DE ARAUJO IFANGER, Fernanda Carolina. **Sobre o conceito de políticas públicas**. Revista de Direito Brasileira, v. 24, n. 9, p. 03-16, 2019.

SCHNEIDER, Sérgio. **Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade**. Revista brasileira de ciências sociais, v. 18, p. 99-122, 2003.

SCHNEIDER, Sergio. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SILVA-DIAS, Eliene Pereira da. **Gestão administrativa no judiciário: um estudo sobre as capacidades administrativas e a alternância do magistrado na direção de um órgão da justiça federal da 1ª região. 2022**.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.

SOUSA, Diego Neves de. **Mediadores sociais e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Tocantins:(des) conexões entre referenciais, ideias e práticas**. 2019.

SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. **Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos**

municípios do circuito das frutas (SP). Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, p. 205-222, 2014.

SCHMITZ, Heribert; MOTA, Dalva M. **Agricultura familiar: elementos teóricos e empíricos**. Revista Agrotrópica. Itabuna, v. 19, p. 21-30, 2007.