

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.952, DE 2004

Institui a Política Nacional
da Agricultura Familiar e
Empreendimentos Familiares
Rurais

Autor: Deputado Assis
Miguel Couto e Outros
Ralator: Deputado Jamil
Murad

I - RELATÓRIO

Projeto de Lei n.º 3.952/2004, apresentado pelos Deps. Assis Miguel do Couto, Anselmo, João Grandão, Zé Geraldo, Adão Pretto, Nilson Mourão, Luci Choinacki, José Pimentel, Vignatti, Selma Schons e João Alfredo, todos integrantes do PT, busca criar lei que, nos termos do seu art. 1º, “*institui a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, estabelecendo seus conceitos, princípios e instrumentos.*”

Aprovado por unanimidade na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com duas emendas, vem agora o PL para apreciação na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, para que esta se manifeste a respeito da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

II – VOTO DO RELATOR

O PL busca estabelecer, na verdade, tão-somente os “conceitos, princípios e instrumentos” das possíveis políticas governamentais para a área. Com efeito, o PL busca fixar as diretrizes que nortearão a



B6A3B94426

formulação da política. Isso pode ser demonstrado, de forma contundente, com o art. 2º do PL, que estabelece que *“A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais será articulada, em todas as fases de sua formulação e implementação, com as políticas voltadas para a reforma agrária”*.

A emenda aprovada na Comissão de Agricultura acrescenta ao referido artigo a determinação que a Política que venha a ser implementada esteja em consonância com a política agrícola, já fixada na Lei nº 8.171/91.

Do mesmo modo, o PL tão-somente fixa diretrizes de formulação da Política Nacional para o setor da agricultura familiar ao determinar, em seu art. 5º, as áreas que deverão ser compatibilizadas nas ações a serem definidas, e os princípios que essa mesma política deverá obedecer (art. 4º do PL).

O PL ainda estabelece os conceitos fundamentais da área, como o conceito de agricultor familiar e empreendedor familiar rural (art. 3º), além de estender a abrangência das disposições da lei para a atividade desenvolvida por outros agentes rurais – silvicultores, extrativistas e pescadores – (art. 3º, §2º).

Desse modo, há um equívoco evidente na ementa e na primeira parte do PL em questão, pois este não se destina a instituir a Política Nacional da agricultura familiar, mas sim, destina-se a fixar os princípios, conceitos e diretrizes que deverão orientar o Governo na elaboração da referida política.

Assim, apresento emenda de redação para retirar da sua ementa e do art. 1º as referências à instituição da Política Nacional do setor, o que efetivamente o PL não pretende.

Não fosse assim – e se o PL buscasse ele próprio instituir a política governamental para o setor – haveria possível vício de iniciativa e seria o projeto inconstitucional por violação do princípio da separação dos poderes, já que PL de iniciativa parlamentar estaria buscando fixar políticas



B6A3B94426

de governo, que devem estar submetidas á discricionariedade do governo legitimamente eleito.

O fato é que o PL não fixa a “POLÍTICA NACIONAL” para o setor, mas apenas fixa os princípios que nortearão a sua elaboração e as suas condicionantes, que terão repercussão em todo o ordenamento.

Desse modo, não há inconstitucionalidade no referido PL, seja do ponto de vista formal (iniciativa), seja do ponto de vista material. Neste específico aspecto da constitucionalidade material, cabe ainda ressaltar, o PL vem cobrir uma importante lacuna no setor da agricultura familiar, pois concretiza os conceitos estabelecidos no art. 187 da Constituição, possibilitando a realização dos objetivos constitucionais para a questão agrícola e agrária.

Note-se, a propósito, que o marco regulatório, hoje existente, para tratamento das questões relacionadas à Agricultura Familiar encontra-se disperso em diversos normativos que vão desde os Decretos Presidenciais, a exemplo do que instituiu o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, até as Resoluções e Circulares emanadas do Banco Central do Brasil.

De outro lado, não há injuridicidade no PL, notadamente com o aperfeiçoamento operado com a aprovação da emenda nº 1 na Comissão de Agricultura, pois esta determina que haverá compatibilização entre a Política Nacional da Agricultura Familiar, a Política Nacional Agrícola e a Política Nacional da Reforma Agrária. **Sugere-se apenas, através de emenda que ora apresento, a retirada à referência, na emenda nº 1 aprovada, à Lei nº 8.171/91, pois no futuro poderá ser outra lei a regular a Política Agrícola.**

Finalmente, no tocante à técnica legislativa, considere-se que o Projeto de Lei seguiu, à risca, os preceitos legais previstos na Lei Complementar n.º 95, de 26.02.98, e Decreto n.º 4.176, de 28.03.2002, que tratam da elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis conforme dispõe o artigo 59 da Constituição Federal.

No que diz respeito ao mérito, também merece ser aprovado o presente projeto.



B6A3B94426

Com efeito, apesar de todas as suas conquistas, as políticas públicas destinadas aos agricultores familiares, contam com mecanismos legais ainda frágeis. Apesar de existir na legislação brasileira uma definição do que é pequena propriedade ainda não existe uma definição legal do que seja 'agricultor familiar'. Este fato tem gerado inúmeros problemas na implementação de políticas específicas para este segmento, tais como para instalação de empreendimentos familiares, organização sindical, previdência, nas relações de trabalho e em questões ligadas à temática ambiental. A inexistência de definições de 'agricultor familiar' ou 'empreendimento familiar rural' também dificulta a alocação de recursos públicos limitados especificamente para este público, que deve ser considerado prioritário em diversas ações governamentais.

O principal texto legal existente sobre o assunto é o Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001, que dispõe sobre o Pronaf e define o público que pode ser beneficiado pelo programa. Por se aplicar exclusivamente a este Programa, ações públicas, de outros ministérios ou entes federados, podem eventualmente adotar conceitos de agricultor familiar distintos deste que é atualmente adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, em consonância com este decreto.

A Agricultura Familiar brasileira sempre teve significativo peso econômico, mas sua importância apenas recentemente passou a ser reconhecida. Existem no país 4,2 milhões de estabelecimentos familiares, que representam 85% do estabelecimentos rurais brasileiros. A agricultura familiar e as cadeias produtivas ligadas a ela foram responsáveis pela geração de 10,1% do PIB nacional em 2003 e o setor tem tido uma participação crescente na composição do PIB.

A importância econômica da Agricultura Familiar também pode ser avaliada por sua capacidade de manutenção e geração de postos de trabalho. Segundo dados do último Censo Agropecuário, quase 14 milhões de brasileiros trabalhavam em estabelecimentos familiares, o que representava cerca de 70% de todos os postos de trabalho disponíveis no meio rural. Esses agricultores são responsáveis por grande parte dos alimentos produzidos no campo brasileiro, com particular destaque para produtos como feijão, mandioca, trigo, leite, aves, suínos e hortaliças, onde a participação da agricultura familiar é preponderante sobre a agricultura patronal.

A importância da Agricultura Familiar, no entanto, vai muito



B6A3B94426

além da questão econômica. O desenvolvimento rural alicerçado na produção familiar é socialmente estável, pois estas famílias desenvolvem estratégias de vida e trabalho que envolvem múltiplas atividades (processamento da produção na propriedade ou no município, artesanato, emprego assalariado temporário, etc) e praticam sistemas de produção diversificados para que sejam menos suscetíveis a riscos econômicos e climáticos.

Nas comunidades rurais brasileiras são comuns os laços de parentesco e compadrio, que permitem criar redes de segurança que auxiliam as famílias a lidar com suas dificuldades cotidianas, como escassez de mão-de-obra ou carências temporárias de alimentos. Por reconhecerem a dependência dos recursos naturais que utilizam para sua sobrevivência e por disporem de espaços limitados para produção, os agricultores familiares também tendem a adotar práticas ambientalmente sustentáveis. Tanto no Brasil quanto em outros países, a agricultura familiar tem sobrevivido e se adaptado às transformações dramáticas no modo de produzir, que se configuram a partir dos anos 60-70. Desta forma, regiões onde a agricultura familiar está fortalecida apresentam bases mais sólidas para o desenvolvimento econômico sustentável.

Vários países têm adotado políticas de proteção e fortalecimento da agricultura familiar. No caso brasileiro, é importante considerar que temos uma agricultura muito diversificada, com regiões onde a produção familiar é bastante dinâmica enquanto em outras a agricultura familiar está mais fragilizada, principalmente no Norte e Nordeste do país. As ações governamentais devem ser capazes de lidar com esta heterogeneidade.

Criado em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), representou pela primeira vez na história brasileira, o reconhecimento da importância da produção familiar, com a adoção de políticas públicas específicas para este setor. O Programa está presente hoje em 5.300 dos 5.563 municípios brasileiros.

Com suas ações de crédito, capacitação assistência técnica e extensão rural, apoio à diversificação produtiva e à agroindústria familiar, o Pronaf tem contribuído de maneira significativa para a geração de empregos, diversificação do sistema de produção e para a melhoria de renda e das condições de vida e trabalho dos agricultores brasileiros. Com sua organização descentralizada e mecanismos efetivos de participação da sociedade, o Pronaf tem conseguido também fortalecer as organizações de agricultores (associações, cooperativas de produção e crédito, etc), o que contribui também para o fortalecimento da cidadania da população rural.



B6A3B94426

A aprovação pelo Congresso Brasileiro, do Projeto de Lei nº 3.952/2004, de autoria do Deputado Assis Miguel do Couto e outros traria o aperfeiçoamento do arcabouço legal para execução das ações voltadas para a área. O Projeto de Lei corrobora os grandes princípios que devem reger as ações voltadas à promoção e consolidação da agricultura familiar, isto é, de descentralização de ações, de sustentabilidade ambiental, social e econômica, de equidade na aplicação de políticas e de participação de agricultores familiares na formulação e implementação da política.

A aprovação desta lei tornaria mais explícito o desejo da sociedade brasileira, concretizado através da ação do Congresso, de reconhecer a necessidade de adoção de políticas específicas para a Agricultura Familiar. Esta lei é bastante explícita na definição de 'agricultor familiar' e 'empreendimentos familiares rurais' e por isso deve dirimir várias dúvidas existentes com relação à esta conceituação.

Considerando o exposto, com a convicção que o presente Projeto de Lei irá contribuir para o fortalecimento da Agricultura Familiar brasileira, posiciono-me favoravelmente à aprovação, no mérito, deste Projeto de Lei.

Assim, com as duas emendas apresentada na comissão de mérito, acrescentando-se as duas emendas ora apresentados, votamos pela aprovação do PL 3.952-A, de 2004.

É o voto.

Sala da Comissão, em de de 2005

Deputado **Jamil Murad**

Realator



B6A3B94426

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE
CIDADANIA**

PROJETO DE LEI Nº 3.952, DE 2004

Institui a Política
Nacional da Agricultura
Familiar e Empreendimentos
Familiars Rurais.

EMENDA N.º 01 – DO RELATOR

Dê-se à ementa e ao art. 1º do projeto a seguinte redação:

“Estabelece as diretrizes para a formulação da Política
Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”

“Art. 1º Esta lei estabelece os conceitos, princípios e
instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à
Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **JAMIL MURAD**
Relator



B6A3B94426

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE
CIDADANIA**

PROJETO DE LEI Nº 3.952, DE 2004

Institui a Política
Nacional de Agricultura
Familiar e Empreendimentos
Famíliaes Rurais

EMENDA N.º 02 - DO RELATOR

Dê-se ao art. 2º do projeto a seguinte redação:

“Art. 2º A formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais será articulada, em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola, na forma da Lei, e com as políticas voltadas para a reforma agrária.”

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado **JAMIL MURAD**
Relator



B6A3B94426



B6A3B94426