



Primeiras Medidas do Atual Governo Federal em 2019 e Possíveis Impactos na Agricultura

Em janeiro de 2019, o governo Bolsonaro iniciou seu mandato com medidas que podem impactar negativamente a agropecuária brasileira, responsável pelo maior volume e valor de exportações do país e por abastecer a mesa da população, ambos com importância para a economia do país.

A Medida Provisória n. 870, de 01 de janeiro de 2019, extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e transferiu sua competência para o Ministério da Cidadania, que passa a ser o responsável pela criação de políticas da área. Com isto, este conselho deixou de ser órgão de assessoramento à Presidência da República¹. A medida ainda altera disposições de 2006, previstas na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que asseguravam o direito humano à alimentação adequada².

O CONSEA foi criado pela Lei n. 11.346 de 15 de setembro de 2006 e era parte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)³. Era um

espaço institucional para o controle social e participação da sociedade na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, com vistas a promover a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada, em regime de colaboração com as demais instâncias do SISAN⁴.

Seu caráter era consultivo e cabia propor entre as atribuições diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional com base em resoluções das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional⁵.

As primeiras discussões e propostas sobre segurança alimentar ocorreram na década de 1980 e culminaram no governo Itamar Franco, com a elaboração do Mapa da Fome, organizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada (IPEA). Este foi consequência da campanha Nacional Contra a Fome e a Miséria e pela Vida, do sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, iniciada em 1992. Estudo deste instituto apontou que 32 milhões de pessoas passavam fome na época⁶. Aquele governo, junto à mobilização da sociedade civil, elaborou o Plano de Combate à Fome e à Miséria - Princípios, Prioridades e Mapa das Ações do Governo⁷.

Em 1993, formou-se o CONSEA (Decreto n. 807 de 24 de abril), como órgão de aconselhamento da presidência da República. Extinto em janeiro de 1995, a opção no governo Fernando Henrique Cardoso foi criar o Conselho do Programa Comunidade Solidária e focar apenas em algumas ações relacionadas à segurança alimentar⁸.

Luiz Inácio Lula da Silva reativa o CONSEA com o Decreto n. 4.582 de 30 de janeiro de 2003, regulamentado pela Lei n. 10.683 de maio de 2003, como Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com competência de “propor e pronunciar-se sobre as diretrizes, os projetos e ações prioritárias dessa política”⁹.

A política de segurança alimentar e nutricional (SAN) teve o objetivo estratégico de formar um conjunto “diversificado e articulado de órgãos, ações e políticas públicas”¹⁰. Outros temas, ainda no primeiro mandato do presidente Lula, entraram na pauta, uma vez que são temas que permeiam as discussões de várias cadeias produtivas, “como transgênicos, programas de transferência de renda e agricultura urbana”, com reforço da participação de organizações da sociedade civil¹¹. Estas novas pautas podem ter relação com o fim do CONSEA, pois o debate sobre alimentos transgênicos e liberação do uso de alguns agrotóxicos vai contra interesses de alguns setores rurais.

A Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, que era da Casa Civil, da Presidência da República, teve seu *status* reduzido na estrutura do governo, passando as competências de coordenação, normatização e supervisão do processo de regularização fundiária de áreas rurais na Amazônia Legal, expedição dos títulos de domínio correspondentes e efetivação da doação em áreas urbanas, para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹², executor da reforma agrária e do ordenamento fundiário nacional¹³.

A antiga secretaria tinha como missão

promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no campo, contribuindo com a soberania alimentar, o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país¹⁴.

As demais atribuições da antiga pasta serão tratadas na atual Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, ligada ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A nova ministra da pasta, Tereza Cristina, se comprometeu a dar tratamento especial à agricultura familiar. Entretanto, deixá-la ligada a um órgão do ministério a retira das prioridades do governo e reduz sua relevância¹⁵.

O ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, ainda reforçou positivamente o estímulo à agricultura familiar nas metas para os 100 dias, ampliando para dois anos a validade

das Declarações de Aptidão (DAP), ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar¹⁶.

A DAP é documento exigido para o agricultor familiar requisitar linhas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e para cerca de 15 políticas públicas do governo federal nas áreas de assistência técnica e extensão rural, seguro da produção, comercialização da produção e direitos e benefícios sociais¹⁷. A prorrogação do prazo garante a continuidade do acesso de pequenos produtores a políticas da agricultura familiar.

No entanto, a transferência da Secretaria de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para o MAPA é indício de que o novo governo tirou o setor das prioridades. Isso poderá trazer consequências negativas para as políticas públicas aos produtores familiares, como diminuir os recursos do PRONAF; abalar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹⁸, que tem os objetivos básicos de promoção do acesso a alimentação e incentivo à agricultura familiar¹⁹ e alterar as propostas do Plano de Safra da Agricultura Familiar.

Quanto às questões ambientais, o presidente, já no governo de transição, decidiu que o Brasil não sediará a Conferência das Partes da Convenção do Clima das Nações Unidas (COP-25), que concluirá a regulamentação do Acordo de Paris. Também aventou não participar mais do acordo²⁰.

Para André Ferretti, do Observatório do Clima, esta decisão teria impacto negativo entre os países com interesse em parcerias de negócios, com investimentos para o desenvolvimento de tecnologias e comércio de produtos de baixo carbono. A demanda de tecnologias de baixo carbono está em alta, pois tem potencial para contribuir com a redução na emissão de gases de efeito estufa²¹.

Para Ferretti, o Brasil poderá perder a ocasião de se tornar o maior produtor de alimentos sustentáveis, com uma agricultura de baixo carbono²².

Um dos maiores riscos é perder mercados importantes, que restringem a compra de produtos agrícolas que não sejam produzidos com responsabilidade ambiental e sustentabilidade. Por isso, o presidente não teve apoio do agronegócio brasileiro, pois o acordo é uma garantia para os produtos exportados.

Dados do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento apontam que o país deve reduzir as emissões de gás carbônico em 37% até 2025, em relação às de 2005²³.

Algumas formas de alcançar a meta são: aumentar a participação da bioenergia sustentável na matriz energética brasileira; promover o uso de tecnologias limpas no setor industrial; estimular medidas de eficiência e infraestrutura no transporte público e

áreas urbanas; restaurar florestas; fortalecer o cumprimento do código florestal; e alcançar o desmatamento ilegal zero na Amazônia²⁴.

Outra estratégia para o desenvolvimento sustentável é o fortalecimento do Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC), especialmente por meio da restauração de pastagens degradadas e do incremento de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Florestas (ILPF)²⁵, entre as seis tecnologias propostas.

Antes do fórum de Davos, o atual ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, declarou que o Brasil permaneceria no Acordo de Paris²⁶, provavelmente devido à repercussão negativa na França e na Argentina, primeiros países a se pronunciarem. Em Davos, o presidente reiterou que o país se manterá no acordo²⁷. Este recuo pode conciliar a produção agropecuária e a preservação ambiental.

O sucesso dos objetivos para cumprir o acordo depende da ação de todos os envolvidos²⁸. Como acordo estabelecido entre países, decisões contrárias às definidas geram desconforto entre as partes, podendo fragilizá-lo.

A decisão de manter a participação do Brasil no Acordo de Paris foi um avanço. O impacto da medida anteriormente aventada seria desastroso para o país, pois o agronegócio, atual carro chefe da economia, teria como consequências problemas nas negociações de exportação com alguns países o que afetaria negativamente nossa economia.

Tanto a segurança alimentar e a agricultura familiar - fundamental para o atendimento da demanda de alimentos do país - quanto a questão do clima e a preservação ambiental estão entre os 17 objetivos globais de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas²⁹ para implantação até 2030. Tais objetivos e metas são parte de uma agenda universal na qual se prevê: o fim da pobreza; acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhorar a nutrição e promoção da agricultura sustentável; tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos; e proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gestão de forma sustentável das florestas, combate à desertificação, detenção e reversão da degradação da terra e detenção da perda de biodiversidade³⁰.

Os setores têm se mobilizado diante das medidas que poderão ter maior impacto para a agropecuária nacional, pois o mercado internacional tem exigências voltadas para a produção sustentável e consumo seguro e consciente, que garanta à população acesso a alimentos que não tragam prejuízos à saúde.

O setor agropecuário brasileiro tem potencial para atender a demanda mundial por uma agricultura de baixa emissão de carbono a partir de tecnologia limpa, tendo em conta a segurança alimentar e nutricional da população. Entretanto, a extinção do CONSEA, as alterações na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento

Agrário, e a decisão de não sediar a COP-25 alteram o caminho traçado pela política nacional até o momento.

O país carece de medidas que continuem a contribuir positivamente com estes eixos para não haver impacto na economia brasileira. Resta saber como será o desenho final destas políticas para ter um quadro real de como afetarão o setor agrícola.

Vale ressaltar a frase de Ana Toni, do Instituto Clima e Sociedade: “clima não é mais um tema de meio ambiente, é um tema econômico fortíssimo”³¹.

¹BRASIL. Medida provisória n. 870, de 1 de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 jan. 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

²SEGURANÇA alimentar sob risco de retrocesso no governo Bolsonaro. Brasil: Terra, jan. 2019. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/brasil/seguranca-alimentar-sob-risco-de-retr-ocesso-no-governo-bolsonaro,26ce1745028f9dd1fea63a96aa0b1b3fz3yutpp4.html>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

³BRASIL. Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 set. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Acesso em: 21 jan. 2019.

⁴MACHADO, R. L. A. *O que é o Consea?* Brasília: Consea, jun. 2017. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/o-que-e-o-consea>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

⁵NASCIMENTO. R. C. *O papel do Consea na construção da política e do sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. 2012. 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://institucional.ufrj.br/portalcpsda/files/2018/08/2012.tese_.Renato-Carvalho-do-Nascimento.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2019.

⁶PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). *O mapa da fome II: informações sobre a indigência por municípios da federação*. Brasília: IPEA. 1993. 62 p. (Documento de política nº 15).

⁷Op. cit. nota 5.

⁸Op. cit. nota 5.

⁹Op. cit. nota 5.

¹⁰Op. cit. nota 5.

¹¹Op. cit. nota 5.

¹²Op. cit. nota 1.

¹³INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. *O Incra*. Brasília: Incra. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/institucional_abertura>. Acesso em: 22 jan. 2019.

¹⁴SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - SEAD. **Banco dados**. Brasília: SEAD. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/miss%C3%A3o-vis%C3%A3o-e-valores>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

¹⁵GONÇALVES, C. **Tereza Cristina promete tratamento especial à agricultura familiar**. Brasília: Agência Brasil, nov. 2018. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-11/tereza-cristina-promete-tratamento-especial-agricultura-familiar>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

¹⁶VALOR. **Veja as 35 metas de Bolsonaro para 100 dias de governo**. São Paulo: Valor econômico, jan. 2019. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/6082627/veja-35-metas-de-bolsonaro-para-100-dias-de-governo>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

¹⁷SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - SEAD. **Direitos e benefícios**. Brasília: SEAD. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/dap/direitosebeneficios>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

¹⁸MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Brasília: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

¹⁹Op. cit. nota 18.

²⁰IG. **"Se não mudar, saímos fora", diz Bolsonaro sobre Acordo de Paris**. São Paulo: IG, dez. 18. Disponível em: <<https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2018-12-13/jair-bolsonaro-acordo-paris.html>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

²¹MOYSÉS, A. **Ceticismo climático de Bolsonaro põe em risco benefícios econômicos da transição energética**. Brasil: RFI, nov. 2018. Disponível em: <<http://br.rfi.fr/brasil/20181130-ceticismo-climatico-de-bolsonaro-poe-em-risco-beneficios-da-transicao-energetica>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

²²Op. cit. nota 21.

²³MENDES, G. **O que é o acordo de Paris e as metas da NDC brasileira?** Rio de Janeiro: CEBDS, jan. 2019. Disponível em: <<http://cebds.org/blog/acordo-de-paris-e-ndc-brasileira/#.W2OZ5dVKjIV>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

²⁴Op. cit. nota 23.

²⁵Op. cit. nota 23.

²⁶CHADE, J. **Bolsonaro diz em Davos que o Brasil, 'por ora', permanece no Acordo de Paris**. São Paulo: Estadão, jan. 2019. Disponível em: <<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-diz-em-davos-que-o-brasil-por-ora-permanece-no-acordo-de-paris,70002690135>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

²⁷Op. cit. nota 26.

²⁸Op. cit. nota 23.

²⁹NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL - ONUBR. **17 objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU.** Brasil: ONUBR, abr. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

³⁰Op. cit. nota 29.

³¹Op. cit. nota 21.

Palavras-chave: CONSEA, agricultura familiar, mudanças climáticas, governo Bolsonaro.

Katia Nackiluk
Pesquisadora do IEA
katia@iea.sp.gov.br

Rosana de Oliveira Pithan e Silva
Pesquisadora do IEA
rpithan@iea.sp.gov.br

Liberado para publicação em: 13/02/2019