

Políticas para Viabilizar a Agricultura Familiar Sustentável

Série Políticas Públicas

Volume 4



Produzido com base na pesquisa:
Políticas Agrárias e Ambientais na Amazônia Oriental
Impactos e participação da sociedade civil

2004

Créditos

Artefinal

Annamaria Laurentino Teodósio

Diagramação

Annamaria Laurentino Teodósio

Érika Cabral Guimarães

Luiz Eduardo Cid Guimarães

Ilustrações

Érika Cabral Guimarães

Revisão Ortográfica

Ana Maria Maffezoli Leite

Texto

Roberto Henrique do Prado

Flávio Watanabe

Apresentação

Em 2000, a Overseas Development Group University of East Anglia Norwich UK, em parceria com NEAF/CAP-UFPa, LASAT-NEAF, LAET-NEAF, IMAZON e COPATIORÔ realizou uma pesquisa intitulada: "Políticas Agrárias e Ambientais na Amazônia Oriental - Impactos e participação da sociedade civil". Esta pesquisa foi conduzida em 3 regiões do Estado do Pará: Conceição do Araguaia, Marabá e Altamira.

Foram ouvidas várias lideranças sindicais, presidentes de associações, representantes de ONG's e de órgãos públicos como IBAMA, INCRA, Prefeituras, e outros, nos níveis regional, estadual e federal. Como desdobramento dos bons resultados desta pesquisa, surgiu a oportunidade de continuarmos este importante trabalho através da publicação da Série "Políticas Públicas", editada em 04 volumes.

O objetivo desta publicação é subsidiar, a partir dos resultados da pesquisa, as discussões das organizações de trabalhadores, dos organismos públicos e das ONG's sobre como conciliar e promover políticas que, ao mesmo tempo, estimulem o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente, além de propor mecanismos para que a participação da sociedade civil se dê de maneira efetiva e eficaz.

Para maior versatilidade, as cartilhas foram elaboradas para serem utilizadas de forma independente uma das outras; por este motivo, alguns assuntos se repetem em todas elas.

Neste quarto e último volume da série serão discutidas as alternativas para uma agricultura familiar sustentável, tanto no campo da produção de novas tecnologias como os meios para concretizá-las em políticas de crédito e meio ambiente.

No primeiro volume tratamos da visão que os Agricultores Familiares têm quanto à sua participação no processo de elaboração e execução das políticas agrárias e ambientais.

O segundo volume foi sobre a elaboração e a implementação das políticas ambientais, como a reserva ambiental, e as conseqüências para a Agricultura Familiar.

E no terceiro volume foram apresentados as questões relacionadas às políticas de crédito que atingem a Agricultura Familiar e as implicações na vida destas famílias.

Boa leitura.

COPATIORÔ

I - Introdução

A Amazônia, e mais especialmente o estado do Pará, começou a ser ocupado de maneira mais intensa com a abertura da Transamazônica e os grandes projetos no começo dos anos 70, quase sempre com uma forte presença do Governo defendendo o lado das empresas e do dinheiro.

A partir dos anos 90, com a redemocratização do país, tem havido uma participação maior da sociedade na definição dos rumos da região.

Os movimentos sociais organizados têm buscado conquistar melhores condições de vida para a população local e muitos têm também uma preocupação com a conservação do meio ambiente. Várias conquistas têm sido alcançadas com dificuldade, como por exemplo, o acesso à terra e ao crédito.

A necessidade de realizar uma atividade agrícola e ao mesmo tempo conservar recursos importantes como a floresta ou os rios deveria fazer com que as políticas e programas governamentais na área agrária e ambiental fossem pensadas de maneira conjunta, ou pelo menos fazendo com que uma não atrapalhasse a outra.

Nas cartilhas 2 e 3 foram discutidos como a política de crédito (principalmente o PRONAF) e a política ambiental tem influenciado a vida das famílias agricultoras da região, e para completar agora estaremos discutindo as propostas colocadas pelas pessoas que participaram desta pesquisa, tanto agricultores como técnicos, sendo que algumas já tem sido praticadas e outras ainda estão sendo pensadas.

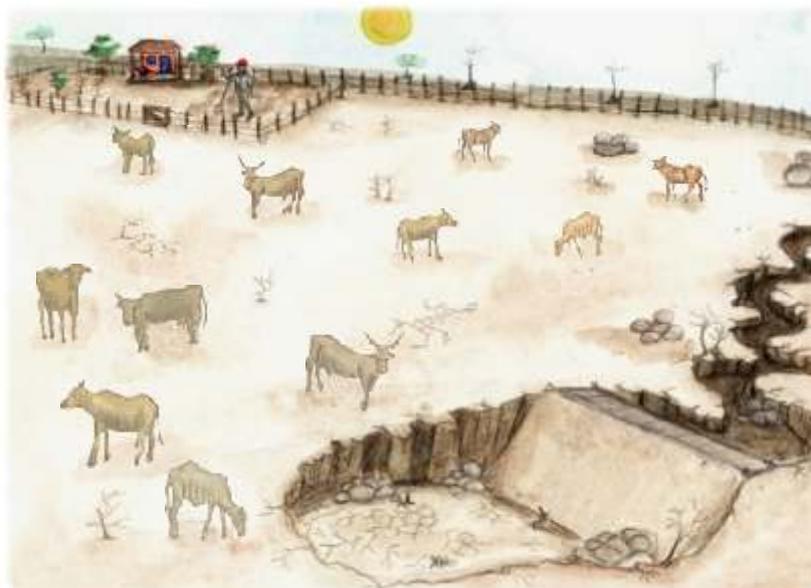


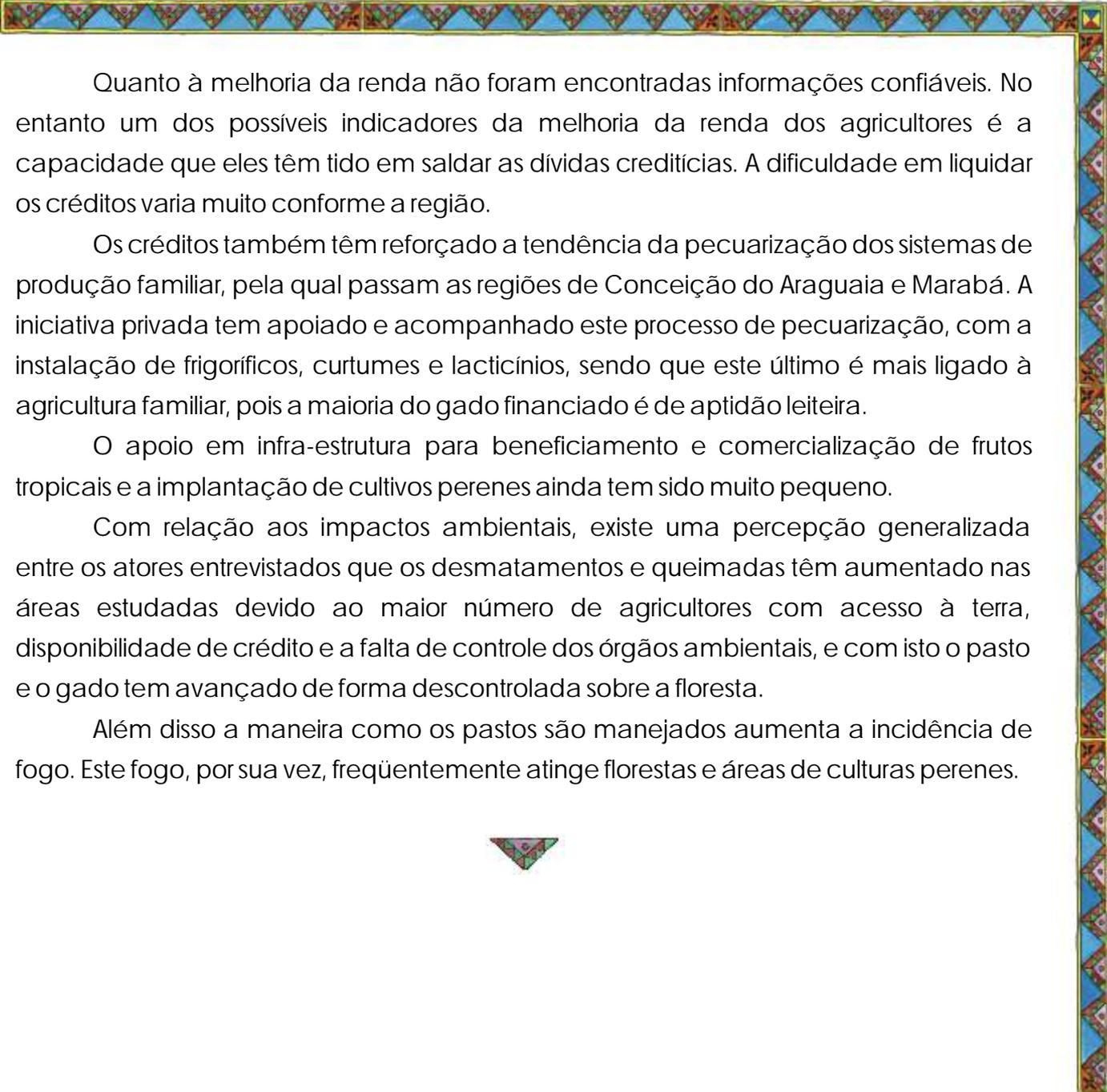
II- A implantação e impactos das políticas estudadas

Como disseram alguns entrevistados, uma das grandes dificuldades em acompanhar e se posicionar perante os programas de políticas públicas é que nunca as regras aplicadas em um ano são iguais no ano seguinte. Além do mais o papel e a importância dos diferentes atores no processo de implementação das políticas vai evoluindo: ora é o INCRA, ora é o Banco, ora é o governo municipal que coordenam o espaço de decisão.

Das políticas analisadas as que tiveram um impacto maior na vida dos agricultores e no meio ambiente foi a concessão de créditos. Os créditos modificaram ou tornaram mais velozes as mudanças nos sistemas de produção nas três regiões estudadas, trazendo consequências econômicas, ecológicas, sociais e institucionais.

Nas várias entrevistas realizadas a maioria das pessoas aponta que o crédito foi muito positivo do ponto de vista econômico. Os agricultores têm mais recursos para investir em produção, melhorou a qualidade de vida com créditos para habitação e também movimentou a economia das regiões, com maior volume de vendas no comércio.





Quanto à melhoria da renda não foram encontradas informações confiáveis. No entanto um dos possíveis indicadores da melhoria da renda dos agricultores é a capacidade que eles têm tido em saldar as dívidas creditícias. A dificuldade em liquidar os créditos varia muito conforme a região.

Os créditos também têm reforçado a tendência da pecuarização dos sistemas de produção familiar, pela qual passam as regiões de Conceição do Araguaia e Marabá. A iniciativa privada tem apoiado e acompanhado este processo de pecuarização, com a instalação de frigoríficos, curtumes e laticínios, sendo que este último é mais ligado à agricultura familiar, pois a maioria do gado financiado é de aptidão leiteira.

O apoio em infra-estrutura para beneficiamento e comercialização de frutos tropicais e a implantação de cultivos perenes ainda tem sido muito pequeno.

Com relação aos impactos ambientais, existe uma percepção generalizada entre os atores entrevistados que os desmatamentos e queimadas têm aumentado nas áreas estudadas devido ao maior número de agricultores com acesso à terra, disponibilidade de crédito e a falta de controle dos órgãos ambientais, e com isto o pasto e o gado tem avançado de forma descontrolada sobre a floresta.

Além disso a maneira como os pastos são manejados aumenta a incidência de fogo. Este fogo, por sua vez, freqüentemente atinge florestas e áreas de culturas perenes.





Como impactos sociais, podemos observar que os créditos agrícolas e investimentos em infra-estrutura têm contribuído para a fixação das famílias. As famílias tendem a ficar devido: o compromisso com o pagamento da dívida; à possibilidade de melhorar a produção agrícola e aumentar a renda; à melhoria de qualidade de vida graças às melhores condições de habitação (casas, energia elétrica) e transporte (estradas).



III- A reação de lideranças dos agricultores familiares às medidas de controle ambiental

A reação dos pequenos produtores rurais tem sido relativamente menor do que a dos grandes proprietários, porém as medidas de controle de desmatamento mais drásticas dos últimos anos têm levado as lideranças dos agricultores familiares a seguir duas linhas principais de argumentação.

Primeira: Obter exceções para os pequenos produtores.

A Fetagri, parlamentares e outras lideranças têm negociado para que as normas de controle sejam menos rígidas para os pequenos produtores. Por exemplo, eles pressionaram o Ministério do Meio Ambiente para revogar a proibição de emissão de autorização de desmatamentos em 1999, e em seguida foi editado uma instrução normativa facilitando a emissão de licenças de desmatamento para pequenas propriedades.

Segunda: Conseguir apoio para modelos de uso do solo de baixo impacto.

Lideranças dos pequenos produtores têm buscado apoio para medidas que permitam reduzir os impactos ambientais negativos dos atuais modelos de uso do solo. Por exemplo, a Fetagri e outras instituições como o Ipam (Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia) elaboraram uma proposta de crédito agrícola que inclui a valorização dos serviços ambientais, o chamado Proambiente.

Essa iniciativa parece indicar que as lideranças dos pequenos produtores passaram a identificar que a preocupação do governo e da sociedade em geral com qualidade ambiental será permanente; e que a continuação de impactos ambientais negativos nas pequenas propriedades pode resultar em perdas importantes em outros setores por exemplo, redução do crédito agrícola tradicional, redução do apoio à

reforma agrária e redução do apoio de ambientalistas aos pequenos produtores.

E por outro lado o governo também sinaliza com linhas de crédito para apoiar a agricultura sustentável, como o PRONAF Florestal, PRONAF Agroecologia, Fundo Nacional do Meio Ambiente FNMA.



IV- A formação das políticas: quem participa da elaboração e implementação

As políticas públicas são resultado de processos que envolvem muitos atores, com graus de poder diferentes para decidir e também um bom número de espectadores, isto é gente que poderia ter algum interesse no processo mas que não pode (ou outras vezes não quer) participar e só fica olhando.

Os grupos de indivíduos e instituições que se mobilizam no processo de formulação e implementação das políticas ambientais e agrárias têm muitos membros em comum, só que, muitas vezes, os seus interesses na área ambiental e agrária são contraditórios.

Exemplo são as organizações de agricultores familiares que são interessadas na aplicação da reforma agrária, mas que nem sempre se preocupam com elaboração de políticas ambientais ou só se preocupam quando são atingidos por elas, aí quase sempre é tarde, como na época da criação da lei dos 80% de reserva legal.

Os pesquisadores que trabalham com a questão rural tiveram um papel importante na elaboração das políticas que norteiam o PRONAF, assim como os técnicos do Ministério da Agricultura (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Ao longo dos anos, eles têm tido contato e sido pressionados pelas organizações de agricultores familiares, tanto a CONTAG como o MST, o qual tem sido um ator de peso no cenário nacional em função de suas ações terem bastante visibilidade junto à opinião pública.

No caso do Pará, como as demandas de Reforma Agrária são muito intensas, o programa concentrou sua atuação basicamente no crédito agrícola e melhoramento de infra-estrutura em projetos de assentamento, mas ainda não está bem implantado em todos os municípios do estado.

A Câmara Técnica tem tido pouca capacidade em pensar propostas para a Agricultura Familiar na região e os conselhos municipais previstos pelo programa ainda funcionam precariamente na maioria dos municípios.



O papel da Assistência Técnica e dos Bancos

Verifica-se também que as mudanças técnicas introduzidas no programa são raramente resultado da ação dos técnicos: a diversificação é uma reivindicação das organizações de produtores e de algumas ONG's. Os Bancos acabam também tendo um papel fundamental na determinação do que pode ser financiado através de sua planilha eletrônica que, para cálculo da viabilidade econômica dos projetos, utiliza critérios técnicos que não são de conhecimento e de concordância dos demais atores.

A fraqueza do ator técnico no programa é resultado da falta de meios (recursos humanos, orçamento, competência técnica) das instituições de assistência técnica ou da sua marginalização pelos outros atores.

É importante observar que essa situação, por sua vez, está na origem de vários problemas: poucas opções na lista de bens financiados, dificuldade de incluir critérios técnicos mais próximos da realidade regional e falta de critérios bons na seleção dos beneficiários, falta de assistência técnica na implementação do projeto, na capacitação do agricultor para o crédito, etc.

Negociação atual da política agrícola

A principal diferença entre o processo de negociação do MST e o da FETAGRI é que nesta última a discussão acontece em fóruns regionais amplos envolvendo o máximo possível de associações e sindicatos, no MST a discussão inicia nos grupos de produção em nível dos assentamentos. Após discussão nos núcleos de base (grupos de produção) a pauta é montada por assentamento e, em geral, as propostas atendem a todas as famílias de um mesmo assentamento.

No processo de negociação da FETAGRI as propostas não necessariamente atendem a todas as famílias por assentamento, o mais comum é que só uma parte das famílias seja atendida.

É importante ressaltar que além dos momentos do Grito ou acampamento, não existe outro fórum institucional organizado que se reúna regularmente para discussão do programa de crédito, isto é, as coisas são conseguidas no 'grito' mesmo. Em Marabá houve uma tentativa de criação de um fórum regional para discussão das políticas ligadas à reforma agrária, o fórum agrário do sul e sudeste do Pará. Na prática, o fórum não funcionou, em parte pela dificuldade de negociação entre os atores e, em parte, pela forma de negociação, onde a pauta já vinha preestabelecida para que fosse referendada no fórum.



Falta de articulação entre as políticas agrárias e ambientais

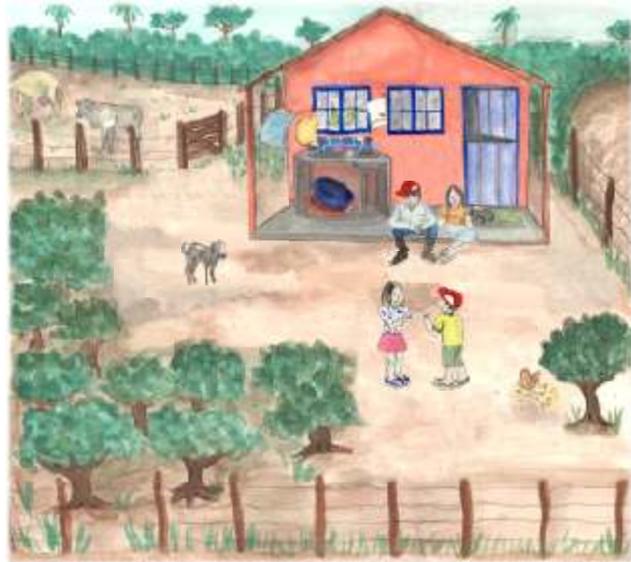
Tanto o governo como os agricultores tem dificuldade de fazer uma ligação entre a política agrária e a ambiental, pois normalmente se pensa em questões ambientais somente quando fala em reserva legal onde ninguém pode mexer. Esta idéia aos poucos está sendo quebrada, pois já existem muitos trabalhos de pesquisa e de experiência prática demonstrando que a questão ambiental pode ser aliada às atividades de geração de renda, ou seja, preservar o ambiente para nossos filhos e ao mesmo tempo ganhar dinheiro.

A participação das famílias agricultoras é essencial para a criação de uma política ambiental de uma certa maneira 'embutida' na política agrária, reconhecendo que o principal não pode ser exclusivamente a preservação da floresta, e colaborando para que as políticas agrárias (incluindo a política de extensão rural e de pesquisa agropecuária) promovam alternativas visando uma agricultura familiar sustentável nas áreas de fronteira agrária da Amazônia oriental.

Falta de reflexão sobre os impactos das políticas públicas

A maioria dos atores nas regiões estudadas, tanto do movimento social como dos órgãos do governo, acabam executando a política vinda do governo federal sem ter tempo para refletir e pensar sobre o que está sendo feito.

É hora de pensarmos melhor sobre as mudanças. Por exemplo, o movimento sindical recebe bem o fato de que agora existem mais recursos disponíveis para os agricultores familiares, mas não analisa em detalhes a adoção de um modelo que está levando um número considerável de agricultores ao endividamento, assim como a uma evolução dos estabelecimentos agrícolas que talvez não seja interessante para esses agricultores.



Com relação à assistência técnica e extensão rural, tanto as organizações de agricultores como as instâncias do governo federal estão propondo modelos de ATER, mas que ainda se encontram em um estado muito inicial de implantação, e não tem incorporado os pontos de vista e as experiências dos próprios técnicos que atuam com os agricultores familiares em cooperativas de serviço e outras ONG's.

Com algumas exceções, a Assistência Técnica ainda continua voltada a um modelo de progresso tecnológico que já mostrou seus limites na Região Amazônica, e dificilmente pode ser redirecionado do dia para a noite para um outro público e para outros objetivos de mudança.

A multiplicação de associações a nível local (muitas delas formadas com o intuito principal de ter acesso a recursos públicos) e o aparecimento de diferentes organizações reagrupando essas associações (não mais somente os sindicatos de trabalhadores rurais, mas o MST, as Centrais de Associações e outros movimentos) marcam ao mesmo tempo, um reforço e uma divisão das organizações de agricultores a nível regional.

ALGUNS PONTOS PARA DEBATER

1) Como a população da região pode participar da elaboração de políticas públicas agrárias e ambientais para a região se muitas vezes o local onde elas são decididas se encontram longe delas, não no Pará, mas em Brasília?

2) Por que a política agrária e agrícola implementada hoje leva a danos ambientais?

3) Como essas políticas e programas governamentais na área agrária e ambiental podem ser pensadas de maneira conjunta, ou pelo menos fazendo com que uma não atrapalhasse a outra? Isso está sendo feito na prática? Como? Por quem?

4) As organizações atuais dos movimentos sociais são capazes de responder a as necessidades atuais da Agricultura Familiar? O surgimento de grande número de movimentos e grupos pode ser bom ou não?

¹ Núcleo de Estudos Integrados da Agricultura Familiar, Centro Agropecuário, Universidade Federal do Pará Belém - PA

² Laboratório Sócio Agrônomo do Tocantins - Marabá PA

³ Laboratório Agroecológico da Transamazônica - Altamira PA

⁴ Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

⁵ Cooperativa de Serviço e Apoio ao Desenvolvimento Humano e Sustentável Atiorô Conceição do Araguaia PA



DFID Department for
International
Development

**ODG
DEV**

Rua Vereadora Virgulina Coelho, 1995 - Centro - CEP: 68540-000
Conceição do Araguaia - PA | Fones: 0(xx) 94 421- 2153 / 421 - 2778
<atioro@amazon.com.br>