

# Visão dos agricultores familiares quanto a sua participação nas políticas públicas agrárias e ambientais

Série Políticas Públicas

## Volume 1



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

Albanita Araújo Guerra

### Texto

Roberto Henrique do Prado

Flávio Watanabe

## Apresentação

Em 2000, a Overseas Development Group University of East Anglia Norwick UK, em parceria com NEAF/CAP-UFPa<sup>1</sup>, LASAT-NEAF<sup>2</sup>, LAET-NEAF<sup>3</sup>, IMAZON<sup>4</sup> e COPATIORÔ<sup>5</sup> 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 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. Devido a isto, alguns assuntos se repetem em todas elas.

Este primeiro volume trata da visão que os Agricultores Familiares têm quanto a sua participação no processo de elaboração e execução das políticas agrárias e ambientais.

No segundo volume serão apresentadas as questões relacionadas à política ambiental que atingem a Agricultura Familiar e as implicações na vida das famílias.

O terceiro volume tratará de como tem sido a elaboração e a implementação das políticas agrárias, bem como as conseqüências destas para a Agricultura Familiar.

E no quarto volume da série, estaremos discutindo as alternativas para uma agricultura familiar sustentável, tanto no campo da produção como nas políticas agrárias e ambientais.

Boa leitura.

## I - Introdução

Desde que a Amazônia, e, mais especialmente o estado do Pará, começaram a ser ocupados de maneira mais intensa no começo dos anos 70, com a abertura da Transamazônica, se fala muito sobre o papel fundamental do Estado e das políticas governamentais como principais responsáveis pelo caos que se sucedeu em termos de ocupação do espaço da região.

A partir dos anos 90, com a redemocratização do país, tem havido uma participação maior da sociedade na definição dos rumos da região. Movimentos organizados têm buscado conseguir melhores condições de vida para a população local e muitos têm também uma preocupação com a conservação do meio ambiente. Várias conquistas têm sido obtidas com dificuldade, como por exemplo, o acesso à terra ou ao crédito, resultado de ocupações e muita pressão junto a diversos organismos governamentais por parte dos trabalhadores rurais.

Apesar da sociedade organizada ter uma influência cada vez maior nas ações de desenvolvimento da região, muito do que é ou pode ser feito está delimitado por um conjunto de leis e políticas públicas que são definidas fora da esfera local ou regional.

Neste trabalho procuramos entender quais são as políticas aplicadas pelo governo nos últimos anos, procurando analisar seus impactos, as contradições entre as políticas, isto é, avaliar de que maneira programas de governo têm contribuído para melhorar a produção agrícola da região e a qualidade de vida dos agricultores e quais têm sido as conseqüências em termos de conservação da floresta. Mais ainda, nos interessava saber como a sociedade civil, principalmente os agricultores, têm participado na elaboração e implementação destas políticas.

## II - A implantação das Políticas Estudadas

Em meio a tantas políticas e programas, procuramos escolher algumas políticas chave, que têm tido um impacto importante no desenvolvimento da região. Assim, a principal política agrária analisada foi o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Este programa absorveu outros que já vinham

em andamento na região, como o PROCERA, os créditos de apoio que acompanham a implantação de novos assentamentos (fomento, habitação, instalação) e também o FNO-especial e, portanto merecem uma atenção especial neste estudo em função dos impactos que tiveram para a agricultura da região.

Na área ambiental, a lei de crimes ambientais e o decreto que a regulamenta foram as principais políticas analisadas, já que estes são os dois principais documentos federais que normatizam o uso dos recursos naturais e definem as punições aplicáveis às infrações contra as normas ambientais.

Mas acompanhar a elaboração e implementação das políticas não é tarefa das mais fáceis, principalmente na área agrária. Como disseram alguns entrevistados, uma das grandes dificuldades em acompanhar e se posicionar perante os programas é que as regras aplicadas em um ano nunca são iguais no ano seguinte. Além do mais, o papel e a importância dos diferentes atores no processo de implementação das políticas vai evoluindo e para entendê-los é necessário fazer um histórico das políticas.





## A - O PRONAF

O PRONAF, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, desenvolve quatro linhas de ação:

- a) Negociação de políticas públicas com órgãos setoriais;
- b) Financiamento da infra-estrutura e serviços nos municípios;
- c) Financiamento da produção da agricultura familiar;
- d) Capacitação e profissionalização de agricultores familiares e suas famílias.

A implementação do PRONAF envolve parcerias entre as diversas instâncias e a participação dos movimentos sociais por meio de conselhos municipais, estaduais e nacional. Esses conselhos incluem as representações dos agricultores e dos governos estaduais e municipais, sendo que estes últimos participam na qualidade de coordenadores locais do programa.

Mas o PRONAF ainda está implantado de maneira fraca na região Norte e no estado do Pará, quando comparado a outras regiões.

### Os créditos: FNO-especial, PROCERA e PRONAF nas regiões estudadas

Os créditos diretamente ligados à reforma agrária - PROCERA e os créditos como fomento e habitação foram aplicados mais intensamente onde os conflitos foram mais numerosos, principalmente na região de Marabá e em Conceição do Araguaia. Estes créditos foram aplicados mais intensamente a partir da segunda metade da década de 90, apesar de existirem desde o final da década de 1980. O aumento dos investimentos coincide com o aumento das pressões das organizações locais para a reforma agrária.

Na região sul, os projetos com recursos do FNO Especial foram restritos às áreas tituladas de pequenos agricultores ou onde ainda não havia regularização fundiária.

Os créditos se destinaram principalmente a investimento, seja para a implantação de estrutura necessária para produção de culturas perenes (mudas, preparo de área, etc) ou para pecuária (matrizes, cerca).

O volume de recursos totais aplicados representou, para todas as regiões estudadas, o maior volume investido na agricultura nos últimos 30 anos. No entanto menos de 15% das famílias foram beneficiadas.



### Quem teve acesso aos créditos

De maneira geral foram os agricultores já em melhores condições financeiras e os mais organizados que tiveram acesso aos créditos. Para ter acesso ao FNO a existência de uma associação é indispensável, pois é a associação que requer e tramita junto ao banco os projetos para a obtenção do crédito. Os assentamentos mais organizados tiveram acesso aos créditos mais cedo. Dentro de um mesmo

assentamento nem todos os agricultores têm tido acesso aos créditos, principalmente ao FNO, já que nem todos os agricultores de um assentamento são filiados a uma associação.

Na região de Marabá as Tabelas 1 e 2 mostram que até 1995, foram os agricultores com até 100 ha os que tiveram maior número de projetos, mas o volume recebido por agricultores com mais terra foi proporcionalmente maior.

Tabela 1: Percentagem de benefícios do FNO-especial por extrato de área de 90 a 95 para a região de Marabá

Extrato de Área	Percentual de Projetos					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Até 100 ha	82	79	82	83	87	84
100 a 500 ha	11	13	14	11	9	7
500 a 1000 ha	4	5	3	4	3	6
> 1000 ha	3	3	1	2	2	3

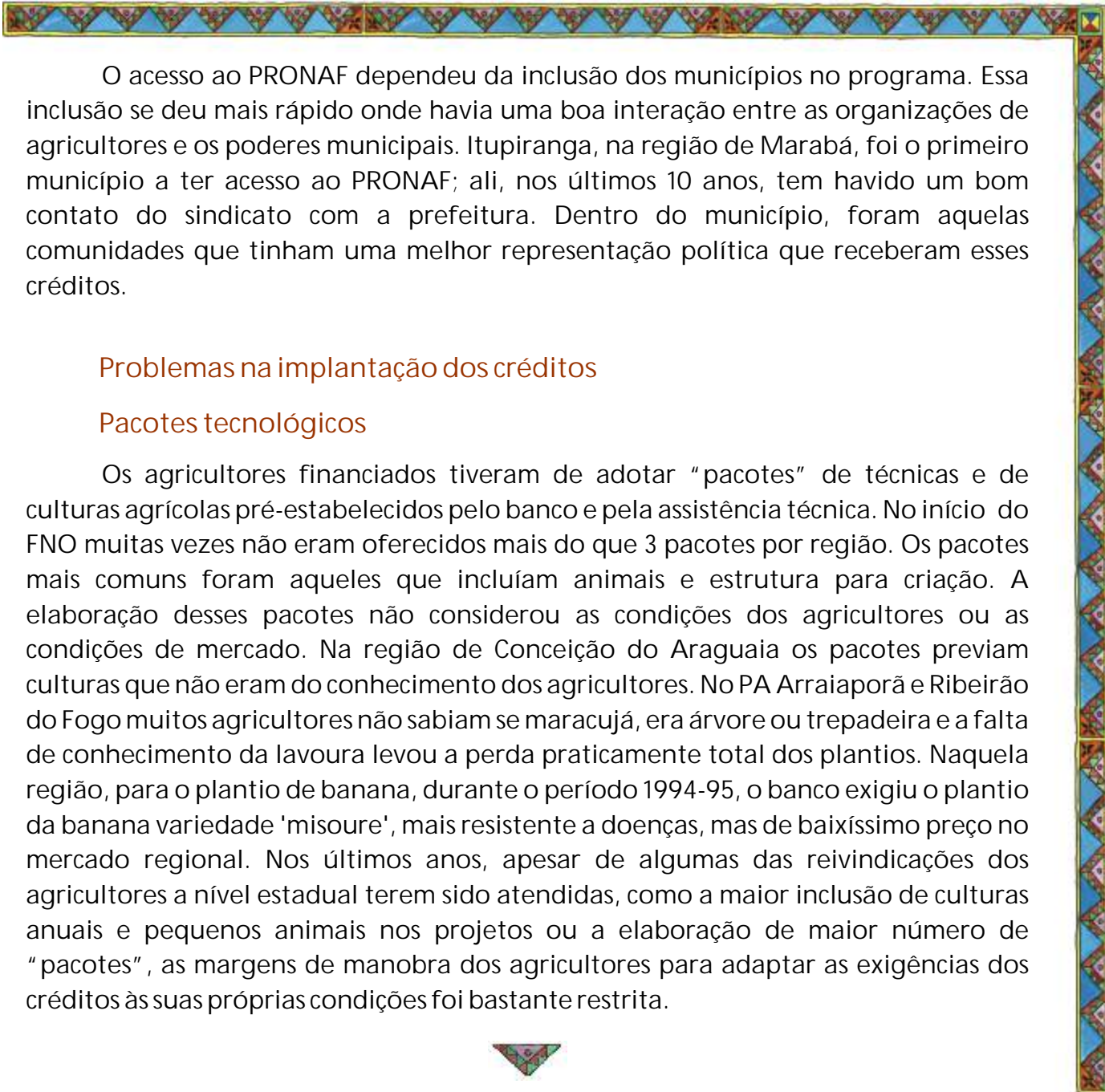
Fonte: BASA/Marabá (1995)

Tabela 2: Percentagem de recursos do FNO-especial por extrato de área de 90 a 95

Extrato de Área	Percentual de Recursos Financiados					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Até 100 ha	25	27	35	42	34	35
100 a 500 ha	27	17	29	32	34	17
500 a 1000 ha	31	23	23	17	12	26
> 1000 ha	17	34	12	9	20	22

Fonte: BASA/Marabá (1995)





O acesso ao PRONAF dependeu da inclusão dos municípios no programa. Essa inclusão se deu mais rápido onde havia uma boa interação entre as organizações de agricultores e os poderes municipais. Itupiranga, na região de Marabá, foi o primeiro município a ter acesso ao PRONAF; ali, nos últimos 10 anos, tem havido um bom contato do sindicato com a prefeitura. Dentro do município, foram aquelas comunidades que tinham uma melhor representação política que receberam esses créditos.

### Problemas na implantação dos créditos

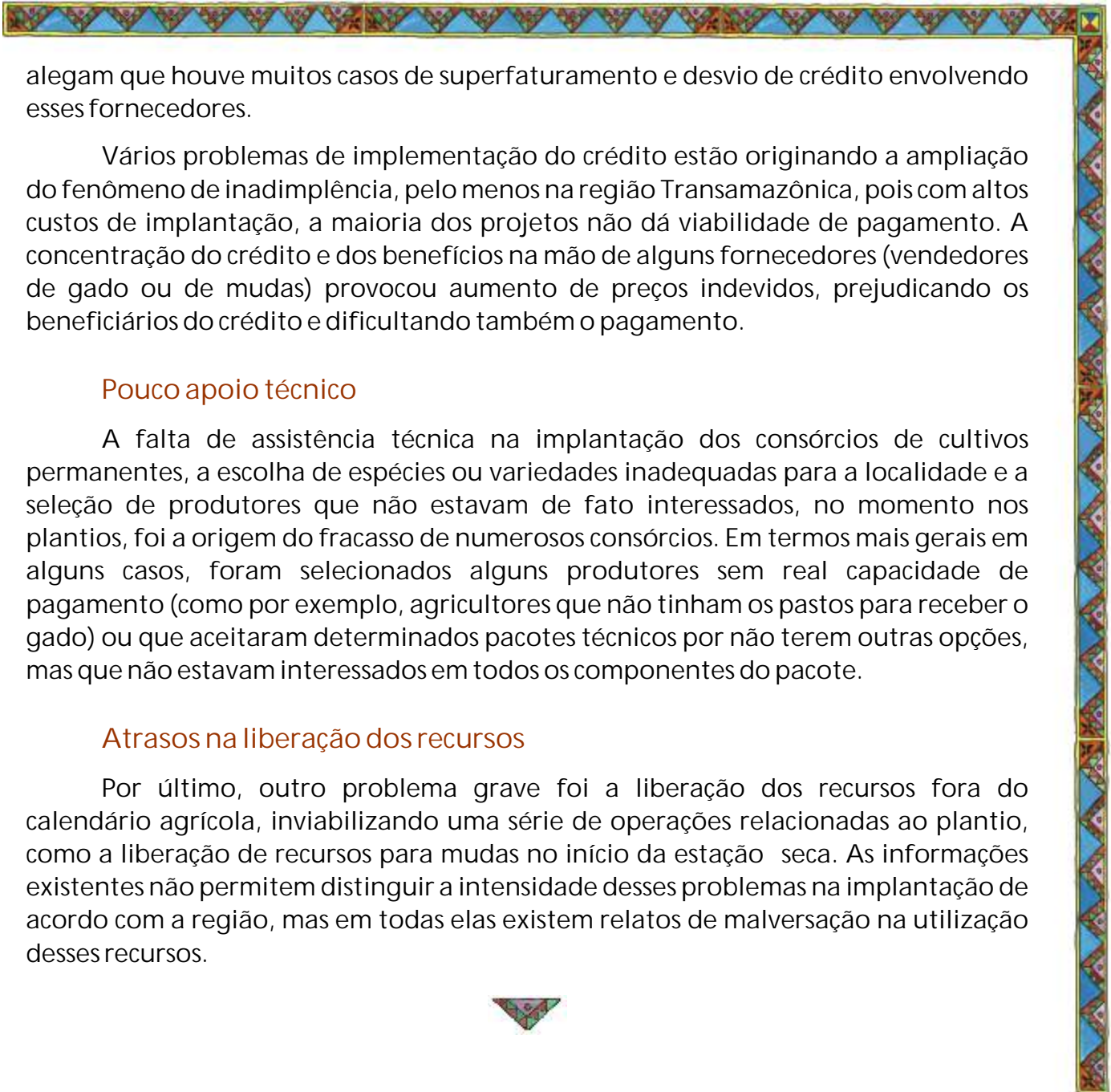
#### Pacotes tecnológicos

Os agricultores financiados tiveram de adotar “pacotes” de técnicas e de culturas agrícolas pré-estabelecidos pelo banco e pela assistência técnica. No início do FNO muitas vezes não eram oferecidos mais do que 3 pacotes por região. Os pacotes mais comuns foram aqueles que incluíam animais e estrutura para criação. A elaboração desses pacotes não considerou as condições dos agricultores ou as condições de mercado. Na região de Conceição do Araguaia os pacotes previam culturas que não eram do conhecimento dos agricultores. No PA Arraiaporã e Ribeirão do Fogo muitos agricultores não sabiam se maracujá, era árvore ou trepadeira e a falta de conhecimento da lavoura levou a perda praticamente total dos plantios. Naquela região, para o plantio de banana, durante o período 1994-95, o banco exigiu o plantio da banana variedade 'misoure', mais resistente a doenças, mas de baixíssimo preço no mercado regional. Nos últimos anos, apesar de algumas das reivindicações dos agricultores a nível estadual terem sido atendidas, como a maior inclusão de culturas anuais e pequenos animais nos projetos ou a elaboração de maior número de “pacotes”, as margens de manobra dos agricultores para adaptar as exigências dos créditos às suas próprias condições foi bastante restrita.



### Recursos vinculados

Outro agravante é que o crédito foi vinculado, isto é, a liberação de parte dos recursos - cerca de 70% do montante total - foi feita não ao agricultor, mas a fornecedores previamente selecionados pela EMATER e BASA. Não raramente o processo de seleção desses fornecedores foi feito à revelia das organizações de agricultores e, muitas vezes, os insumos, matrizes ou mudas recebidas eram de baixíssima qualidade. Agricultores e alguns representantes da assistência técnica



alegam que houve muitos casos de superfaturamento e desvio de crédito envolvendo esses fornecedores.

Vários problemas de implementação do crédito estão originando a ampliação do fenômeno de inadimplência, pelo menos na região Transamazônica, pois com altos custos de implantação, a maioria dos projetos não dá viabilidade de pagamento. A concentração do crédito e dos benefícios na mão de alguns fornecedores (vendedores de gado ou de mudas) provocou aumento de preços indevidos, prejudicando os beneficiários do crédito e dificultando também o pagamento.

### Pouco apoio técnico

A falta de assistência técnica na implantação dos consórcios de cultivos permanentes, a escolha de espécies ou variedades inadequadas para a localidade e a seleção de produtores que não estavam de fato interessados, no momento nos plantios, foi a origem do fracasso de numerosos consórcios. Em termos mais gerais em alguns casos, foram selecionados alguns produtores sem real capacidade de pagamento (como por exemplo, agricultores que não tinham os pastos para receber o gado) ou que aceitaram determinados pacotes técnicos por não terem outras opções, mas que não estavam interessados em todos os componentes do pacote.

### Atrasos na liberação dos recursos

Por último, outro problema grave foi a liberação dos recursos fora do calendário agrícola, inviabilizando uma série de operações relacionadas ao plantio, como a liberação de recursos para mudas no início da estação seca. As informações existentes não permitem distinguir a intensidade desses problemas na implantação de acordo com a região, mas em todas elas existem relatos de malversação na utilização desses recursos.



## B - Legislação sobre uso do solo e Lei de crimes ambientais

O Código Florestal Brasileiro e as regras para o licenciamento ambiental de atividades agropecuárias formam o arcabouço legal sobre o uso do solo. O Estado do Pará não possui legislação florestal própria e seu órgão ambiental aplica as normas do Código Florestal Brasileiro. O órgão ambiental estadual (SECTAM) é pouco atuante no interior do estado quanto ao uso do solo e, desta forma, a atuação do órgão federal IBAMA -é mais importante no Estado. Por isso neste documento destaca-se a atuação federal. Nos últimos anos, tem aumentado a tentativa de controle do uso do solo, incluindo os seguintes eventos.

- Diminuição do direito ao desmatamento. O Presidente da República, por meio de Medida Provisória diminuiu o direito de desmatamento na Amazônia de 50% da propriedade para apenas 20%.
- Aprovação da lei de crimes ambientais em 1998. Essa lei estabelece penas bastante duras para os crimes ambientais como desmatamento ilegal e transporte de produtos florestais (madeira, carvão) sem autorização. As penas para os crimes ambientais foram regulamentadas em 1999. Apesar do formato moderno da lei ela ainda é muito pouco conhecida e pouca coisa tem sido feita para a sua aplicação.
- Realização de campanhas sistemáticas de fiscalização. Desde 1996 o governo federal vem realizando campanhas anuais de fiscalização, aumentando a presença de fiscais na região, pelo menos na época seca. Entre 1994 e 1997, o governo federal quase quadruplicou o orçamento para fiscalização dos recursos ambientais na Amazônia (de R\$ 0,5 milhão para R\$1,8 milhão). O número de multas arbitradas para todos crimes ambientais no mesmo período na Amazônia quase dobrou (de 5.200 para quase 11.000).
- Intervenção de Brasília no Ibama do Pará. Essa intervenção ocorreu devido a várias denúncias de corrupção no escritório estadual do Ibama.



A tentativa de controle parece não ter tido impacto significativo nos pequenos produtores, pois o IBAMA pouco atua junto a estes grupos, e quando atua a documentação para desmatamento é complexa e se cumprida à risca, pode comprometer a sobrevivência da família.

A ação de controle do desmatamento tem sido enfocada nas grandes propriedades. Por exemplo, o Ibama tem localizado os grandes desmatamentos (acima de 1000 ha) por imagens de satélite e envia fiscais para o campo. Os pequenos agricultores em geral foram muito pouco afetados na fiscalização.

O controle da exploração de madeira é mínimo sendo realizada principalmente onde existem planos de manejo já em andamento. Assim, a exploração ilegal de madeira feita em outras áreas (reservas indígenas, fazendas, áreas de pequenos agricultores) continua sendo efetuada sem maiores impedimentos.



### III - Os impactos das políticas

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

O processo de pecuarização, principalmente na região de Altamira, foi intensificado e a implantação de lavouras perenes foi aumentada em Marabá, mas não o suficiente para reverter o quadro de maior participação da pecuária na economia dos lotes. Tanto na região de Conceição do Araguaia quanto na de Marabá a implantação de perenes foi prejudicada por problemas como pouca experiência dos agricultores, falta de assistência técnica e adoção de pacotes técnicos de baixa viabilidade econômica. O resultado é que a área em produção efetiva foi significativamente menor que as áreas financiadas.

Uma comparação feita por Prado (1995) entre agricultores beneficiados e não beneficiados pelo crédito aponta que o crédito fez com que tendências já existentes se manifestassem de maneira muito mais forte. O aumento do gado se deu tanto entre os que receberam quanto os que não receberam crédito, mas entre os primeiros o aumento foi muito maior. Houve também um aumento de pasto entre os dois grupos, porém menos significativo que o gado (o plantio de pasto não foi financiado).

Para a região de Conceição do Araguaia, tanto o Procefa quanto o FNO ajudaram a aumentar o rebanho bovino. No entanto, os créditos tiveram pouca influência na ampliação da lavoura de frutas. Para a cultura do abacaxi, os financiamentos cobriam despesas para apenas 2 ha, enquanto a viabilidade econômica para cultura se dá a partir de 5 há. Para a banana, os agricultores tiveram dificuldades devido à má qualidade das mudas, à falta de assistência técnica e acesso a mercados e por isto são os que mais tiveram dificuldades de saldar dívidas junto ao banco.



## Impactos econômicos para os agricultores e para a região

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. Alguns dados confirmam estas impressões.

Em Conceição do Araguaia a comparação entre os assentamentos Pecosa e Joncon, com condições estruturais semelhantes e com tempo de ocupação não muito diferentes permite verificar que o acesso a créditos contribuiu para o aumento do patrimônio (tabela 3).

Tabela 3 - Acesso a crédito e aumento do patrimônio médio dos agricultores para dois assentamentos da região de Conceição do Araguaia

PA	Tempo de ocupação	PROCERA		Outros		Capital Inicial (R\$)	Capital atual (R\$)	Capitalização Anual (R\$)
		Valor médio (R\$)	% beneficiados	Valor médio (R\$)	% beneficiados			
Pecosa	7	0	0	0	0	8.137,00	19.413,07	1.643,74
Joncon	9	3550	95.5	1200	13.6	10.124,36	31.542,14	2.393,08

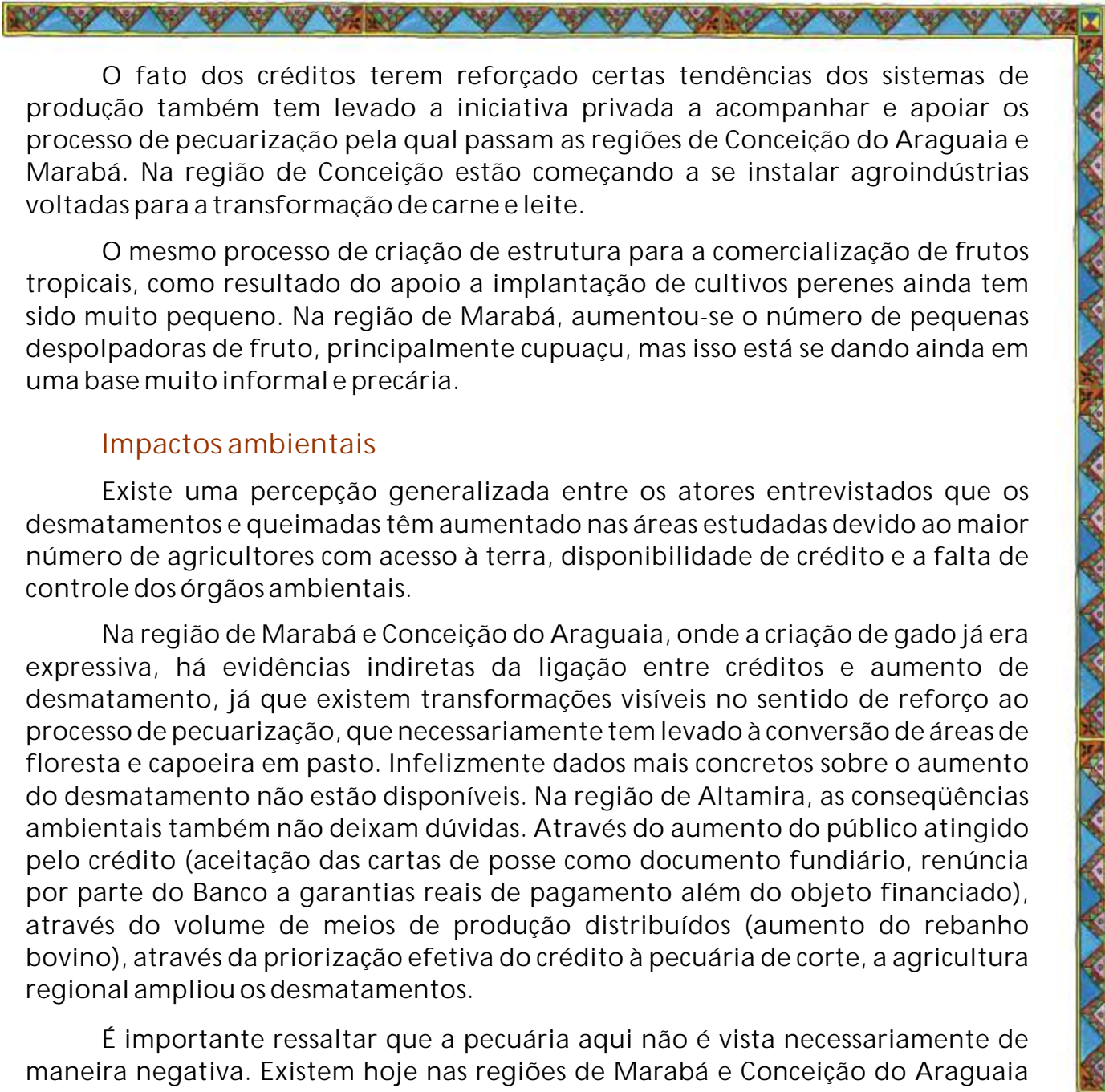
Fonte: Prado, 1995





Quanto à melhoria da renda, não foram encontradas informações confiáveis. No entanto, um dos possíveis indicadores 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. Cálculos realizados por Solyno (2000) indicam que se pagamentos forem efetuados exclusivamente com recursos advindos da renda gerada pelo investimento do FNO a maioria dos agricultores não será capaz de pagar suas dívidas, isto é, a atividade seria deficitária. Os índices de inadimplência seriam de 65% dos projetos em Marabá e 64% em Uruará.

Os projetos com maior capacidade de pagamento são aqueles que incluem gado e culturas perenes e os mais baixos aqueles que têm um forte componente de lavouras anuais, associadas a culturas perenes, revelando um erro na concepção técnica dos projetos e também na execução dos mesmos, onde liberação de parcelas fora do calendário agrícola e a compra de insumos, mudas ou matrizes de má qualidade inviabilizaram completamente alguns projetos. Esses problemas reforçam a tendência de promover a pecuária, já que foi a operação menos afetada pela liberação atrasada de créditos.



O fato dos créditos terem reforçado certas tendências dos sistemas de produção também tem levado a iniciativa privada a acompanhar e apoiar os processos de pecuarização pela qual passam as regiões de Conceição do Araguaia e Marabá. Na região de Conceição estão começando a se instalar agroindústrias voltadas para a transformação de carne e leite.

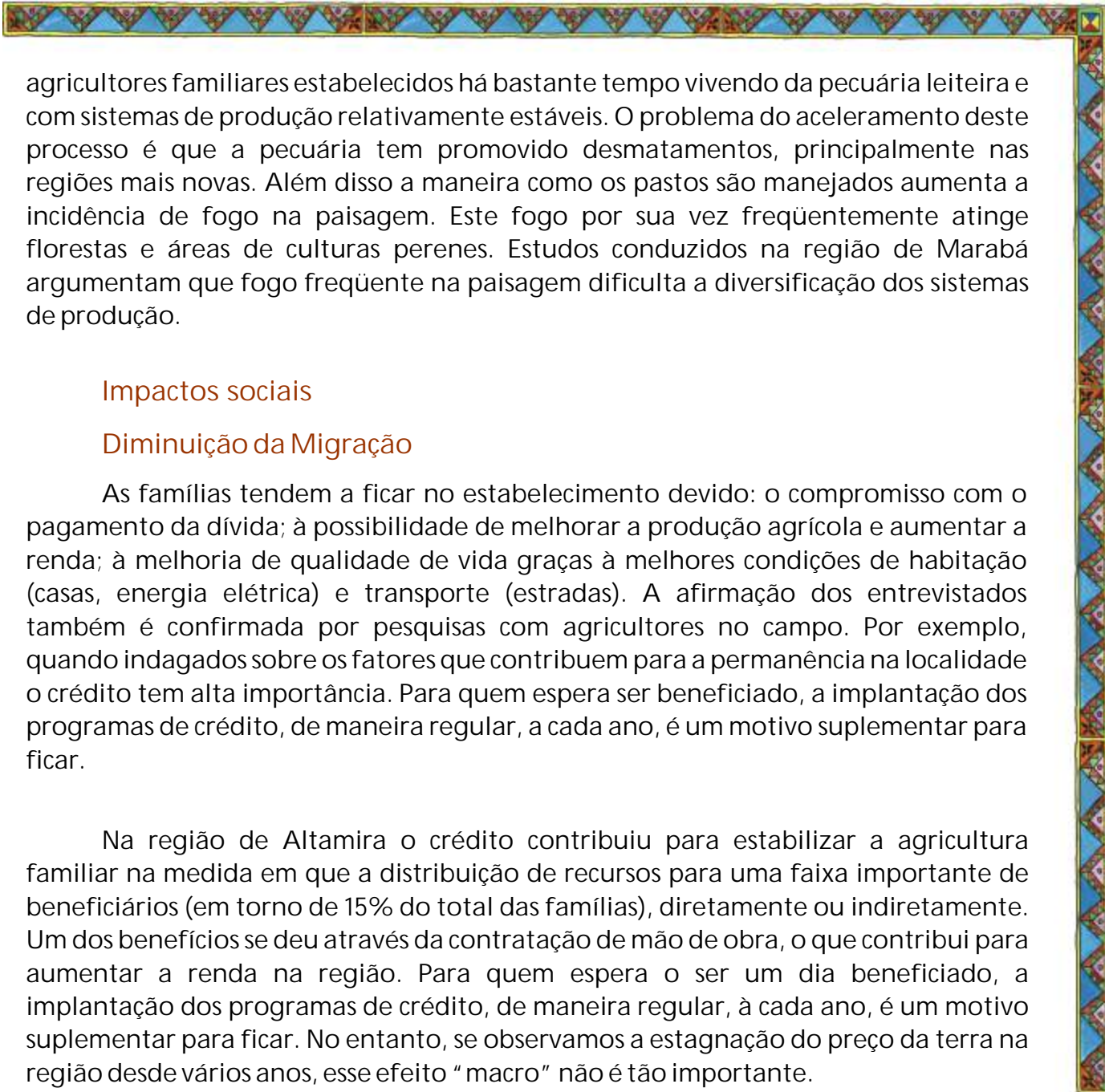
O mesmo processo de criação de estrutura para a comercialização de frutos tropicais, como resultado do apoio à implantação de cultivos perenes ainda tem sido muito pequeno. Na região de Marabá, aumentou-se o número de pequenas despulpadoras de fruto, principalmente cupuaçu, mas isso está se dando ainda em uma base muito informal e precária.

### 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.

Na região de Marabá e Conceição do Araguaia, onde a criação de gado já era expressiva, há evidências indiretas da ligação entre créditos e aumento de desmatamento, já que existem transformações visíveis no sentido de reforço ao processo de pecuarização, que necessariamente tem levado à conversão de áreas de floresta e capoeira em pasto. Infelizmente dados mais concretos sobre o aumento do desmatamento não estão disponíveis. Na região de Altamira, as conseqüências ambientais também não deixam dúvidas. Através do aumento do público atingido pelo crédito (aceitação das cartas de posse como documento fundiário, renúncia por parte do Banco a garantias reais de pagamento além do objeto financiado), através do volume de meios de produção distribuídos (aumento do rebanho bovino), através da priorização efetiva do crédito à pecuária de corte, a agricultura regional ampliou os desmatamentos.

É importante ressaltar que a pecuária aqui não é vista necessariamente de maneira negativa. Existem hoje nas regiões de Marabá e Conceição do Araguaia



agricultores familiares estabelecidos há bastante tempo vivendo da pecuária leiteira e com sistemas de produção relativamente estáveis. O problema do aceleração deste processo é que a pecuária tem promovido desmatamentos, principalmente nas regiões mais novas. Além disso a maneira como os pastos são manejados aumenta a incidência de fogo na paisagem. Este fogo por sua vez freqüentemente atinge florestas e áreas de culturas perenes. Estudos conduzidos na região de Marabá argumentam que fogo freqüente na paisagem dificulta a diversificação dos sistemas de produção.

## Impactos sociais

### Diminuição da Migração

As famílias tendem a ficar no estabelecimento 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 à melhores condições de habitação (casas, energia elétrica) e transporte (estradas). A afirmação dos entrevistados também é confirmada por pesquisas com agricultores no campo. Por exemplo, quando indagados sobre os fatores que contribuem para a permanência na localidade o crédito tem alta importância. Para quem espera ser beneficiado, a implantação dos programas de crédito, de maneira regular, a cada ano, é um motivo suplementar para ficar.

Na região de Altamira o crédito contribuiu para estabilizar a agricultura familiar na medida em que a distribuição de recursos para uma faixa importante de beneficiários (em torno de 15% do total das famílias), diretamente ou indiretamente. Um dos benefícios se deu através da contratação de mão de obra, o que contribui para aumentar a renda na região. Para quem espera o ser um dia beneficiado, a implantação dos programas de crédito, de maneira regular, à cada ano, é um motivo suplementar para ficar. No entanto, se observamos a estagnação do preço da terra na região desde vários anos, esse efeito "macro" não é tão importante.





### Aumento da Renda e da Circulação de Dinheiro:

O crédito contribui para estabilizar a agricultura familiar na medida em que a distribuição de recursos para uma faixa importante de beneficiários (em torno de 15% do total das famílias), direta ou indiretamente. Um dos benefícios se deu através da concentração de mão-de-obra, o que contribui para aumentar a renda na região.

### Aumento da desigualdade entre os agricultores:

Se, no entanto, existem indicativos que o acesso aos créditos é um fator de estabilização das famílias, o fato do crédito não ser distribuído de maneira igualitária dentro de uma mesma localidade contribui para que o processo de diferenciação social ocorra de maneira muito mais rápida. Se são justamente os agricultores melhor posicionados os que têm acesso aos créditos, os agricultores mais pobres tendem a ficar ainda mais 'atrasados' em relação aos mais capitalizados, organizados e mais experientes. Isso pode levar a um processo de concentração fundiária, principalmente nas regiões de Conceição e Marabá, onde os sistemas se dirigem para a pecuária.

#### 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.

Mas como a população da região pode participar da elaboração de políticas públicas para a região se muitas vezes o local onde elas são decididas se encontram longe delas, não no Pará, mas em Brasília? E por que freqüentemente as políticas que são as mesmas para toda Amazônia são implementadas de maneira muitas vezes bem diferente de um lugar para o outro?

Uma parte das respostas às perguntas acima se encontra na análise dos grupos de interessados nas aplicações dessas políticas e de como eles atuam. Os grupos de interesse, ou os atores individuais ou institucionais 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 antagônicos. Exemplos são as organizações de agricultores familiares que estão primariamente interessadas na aplicação da reforma agrária e apenas secundariamente na elaboração de políticas ambientais.

#### A - A formação das políticas ambientais

Geralmente, o governo federal tenta aumentar o controle ambiental após eventos considerados catastróficos ou de grande impacto. A imprensa nacional e internacional relata estes eventos; organizações ambientalistas (nacionais e internacionais) e a opinião pública pressionam o governo em contatos diretos de bastidores e através de campanhas (por exemplo, usando correio eletrônico). Assim, muitas vezes as medidas são drásticas, buscando mostrar a atuação decisiva por exemplo, a redução do direito de desmatamento de 50% para 20% na Amazônia e proibição por 120 dias da emissão de licenças de desmatamento. As

campanhas de fiscalização também foram iniciadas como eventos cinematográficos com presença de policiais armados e helicópteros. A partir de 1999, entretanto, as campanhas têm se tornado mais sistemáticas e com presença de novos técnicos.

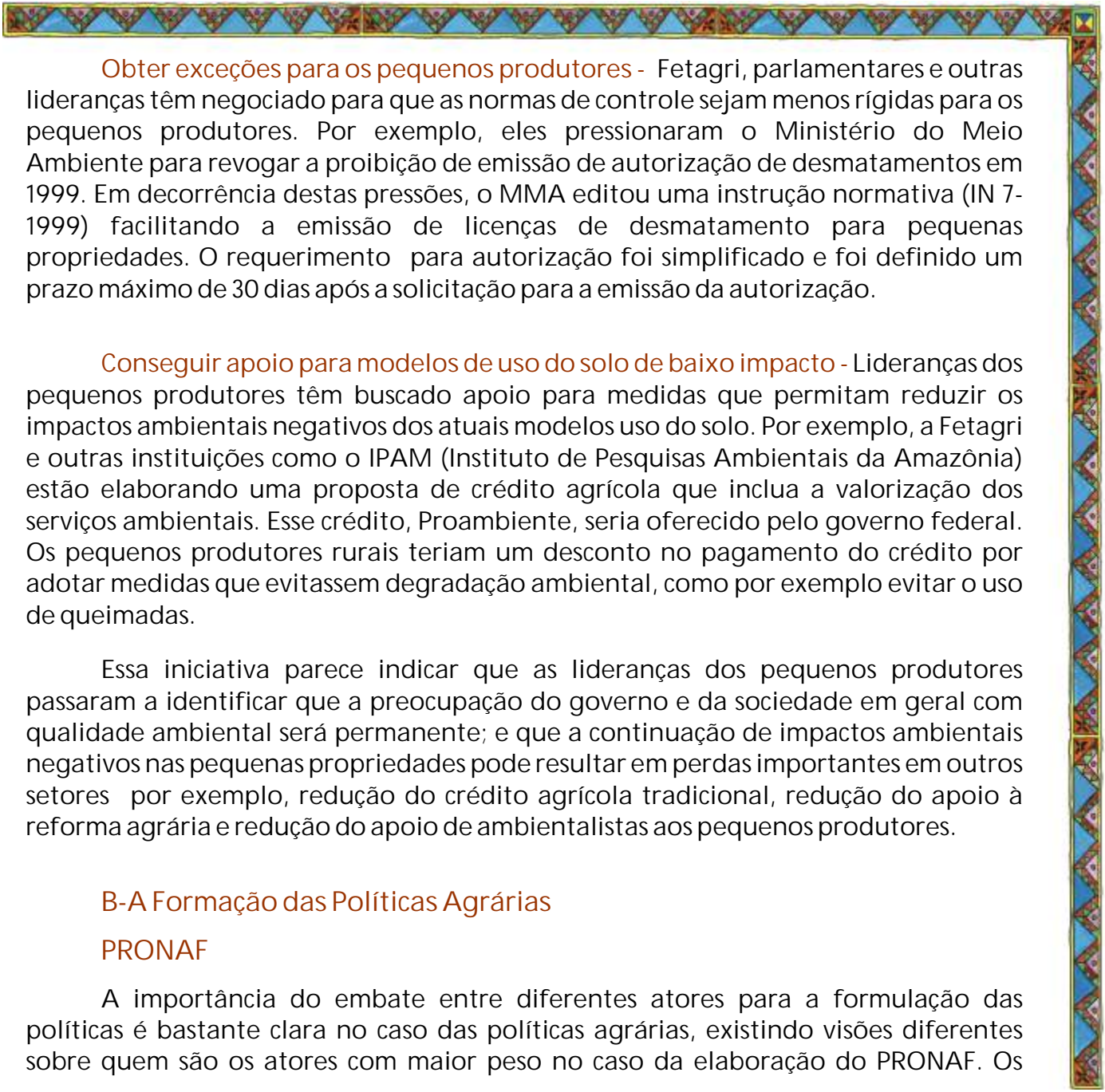
### Reações às medidas de controle ambiental

Geralmente, as medidas de controle são seguidas de reações de certas lideranças regionais e locais. Comumente, parlamentares (estaduais e federais), governadores, prefeitos, sindicatos de empresários (rurais e madeireiros) reclamam, argumentando que o controle ambiental vai causar desemprego e impedir o desenvolvimento regional. No caso de medidas que atingem os madeireiros mais diretamente, os empresários têm cooptado os sindicatos de trabalhadores na indústria madeireira, prefeitos e vereadores para protestar. Isso aconteceu no caso da proibição de autorizações para exploração de mogno e virola.

### A reação de lideranças dos agricultores familiares

A reação dos pequenos produtores rurais tem sido relativamente menor do que a dos grandes proprietários. Porém, algumas medidas de controle mais drásticas nos últimos anos têm levado as lideranças ligadas aos pequenos produtores a aumentarem sua participação no debate sobre controle ambiental. A participação destas lideranças parece seguir duas linhas principais de argumentação.





**Obter exceções para os pequenos produtores** - 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. Em decorrência destas pressões, o MMA editou uma instrução normativa (IN 7-1999) facilitando a emissão de licenças de desmatamento para pequenas propriedades. O requerimento para autorização foi simplificado e foi definido um prazo máximo de 30 dias após a solicitação para a emissão da autorização.

**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) estão elaborando uma proposta de crédito agrícola que inclua a valorização dos serviços ambientais. Esse crédito, Proambiente, seria oferecido pelo governo federal. Os pequenos produtores rurais teriam um desconto no pagamento do crédito por adotar medidas que evitassem degradação ambiental, como por exemplo evitar o uso de queimadas.

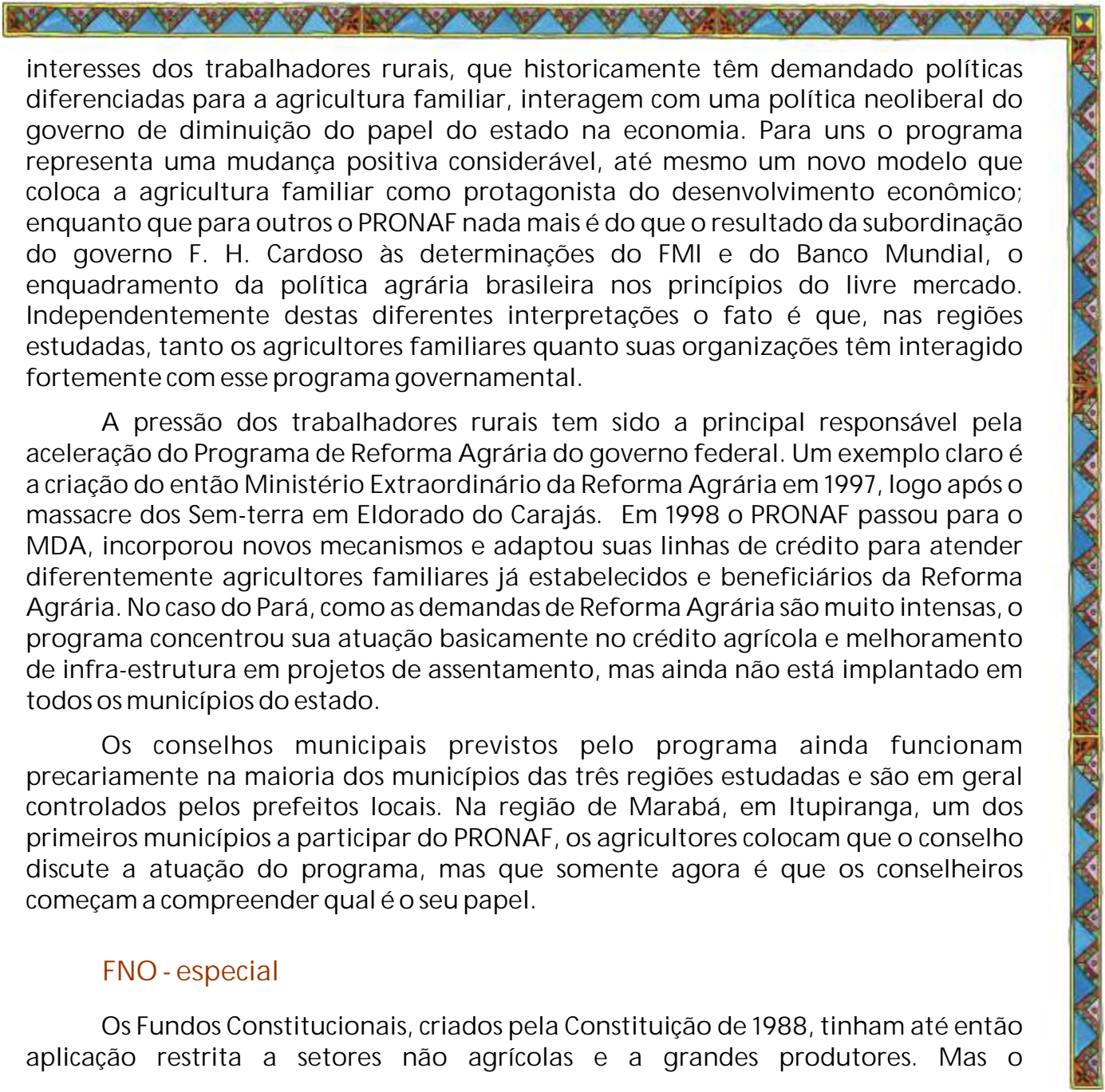
Essa iniciativa parece indicar que as lideranças dos pequenos produtores passaram a identificar que a preocupação do governo e da sociedade em geral com qualidade ambiental será permanente; e que a continuação de impactos ambientais negativos nas pequenas propriedades pode resultar em perdas importantes 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.

## **B-A Formação das Políticas Agrárias**

### **PRONAF**

A importância do embate entre diferentes atores para a formulação das políticas é bastante clara no caso das políticas agrárias, existindo visões diferentes sobre quem são os atores com maior peso no caso da elaboração do PRONAF. Os





interesses dos trabalhadores rurais, que historicamente têm demandado políticas diferenciadas para a agricultura familiar, interagem com uma política neoliberal do governo de diminuição do papel do estado na economia. Para uns o programa representa uma mudança positiva considerável, até mesmo um novo modelo que coloca a agricultura familiar como protagonista do desenvolvimento econômico; enquanto que para outros o PRONAF nada mais é do que o resultado da subordinação do governo F. H. Cardoso às determinações do FMI e do Banco Mundial, o enquadramento da política agrária brasileira nos princípios do livre mercado. Independentemente destas diferentes interpretações o fato é que, nas regiões estudadas, tanto os agricultores familiares quanto suas organizações têm interagido fortemente com esse programa governamental.

A pressão dos trabalhadores rurais tem sido a principal responsável pela aceleração do Programa de Reforma Agrária do governo federal. Um exemplo claro é a criação do então Ministério Extraordinário da Reforma Agrária em 1997, logo após o massacre dos Sem-terra em Eldorado do Carajás. Em 1998 o PRONAF passou para o MDA, incorporou novos mecanismos e adaptou suas linhas de crédito para atender diferentemente agricultores familiares já estabelecidos e beneficiários da Reforma Agrária. 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 implantado em todos os municípios do estado.

Os conselhos municipais previstos pelo programa ainda funcionam precariamente na maioria dos municípios das três regiões estudadas e são em geral controlados pelos prefeitos locais. Na região de Marabá, em Itupiranga, um dos primeiros municípios a participar do PRONAF, os agricultores colocam que o conselho discute a atuação do programa, mas que somente agora é que os conselheiros começam a compreender qual é o seu papel.

### FNO - especial

Os Fundos Constitucionais, criados pela Constituição de 1988, tinham até então aplicação restrita a setores não agrícolas e a grandes produtores. Mas o



sindicalismo conseguiu levar a cabo uma negociação para direcionar parte significativa do Fundo Constitucional da Região Norte a um programa de crédito para pequenos produtores (programa FNO Especial) em toda a Amazônia.

### O papel fundamental da FETAGRI na implantação do FNO

A FETAGRI, através da mobilização em torno dos “ gritos da terra” tem tido um papel importante na evolução do FNO-especial. Apesar do BASA ter um papel signficante na definição de montantes, dos critérios de elaboração de projetos e dos módulos a serem financiados, os trabalhadores têm tido muita influência em várias dessas definições. Por exemplo, a assistência técnica não tem um papel tão atuante durante as discussões de definição dos pacotes técnicos. O papel dela fica muito mais evidente na implementação do programa; sendo inclusive uma das críticas colocadas pelas organizações.



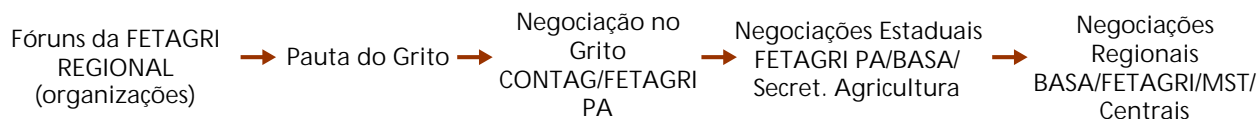
## O papel da Assistência Técnica e do BASA

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 foi o BASA que impôs a relação de 1 técnico por 100 agricultores. O BASA acaba 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 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. A relação 1 técnico para 100 famílias beneficiadas não deixa objetivamente muito tempo para fazer mais do que simplesmente preencher formulários de projetos definidos a partir de visitas e dados superficiais. É importante observar que essa situação, por sua vez, está na origem de vários impasses: rigidez da lista de bens financiados, dificuldade de incluir critérios técnicos mais próximos da realidade regional e de gestão 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 negociação que acontece a cada ano em torno dos créditos obedece mais ou menos ao esquema abaixo:

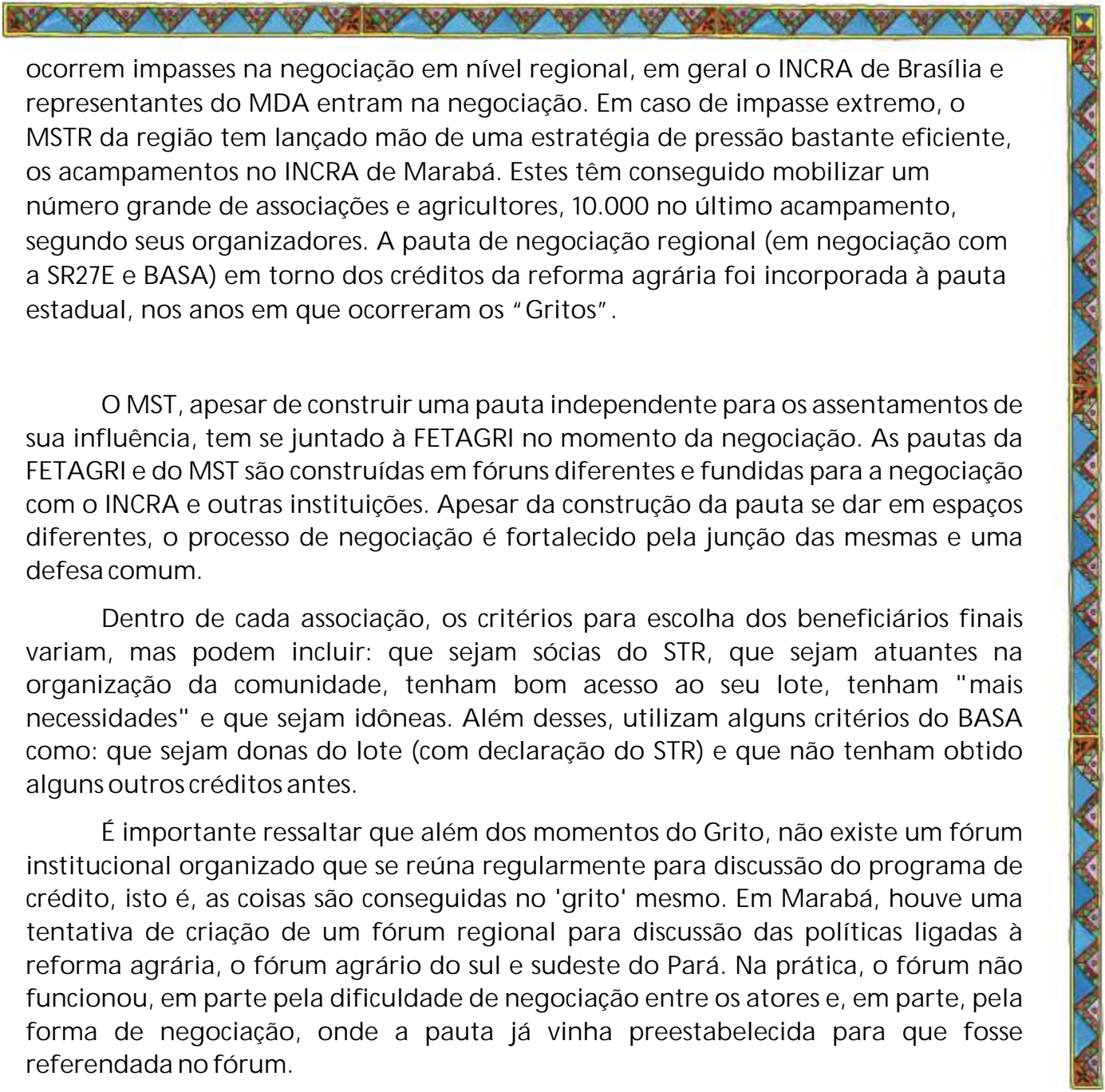


No entanto, a partir de meados dos anos noventa, esse processo sofre variações se considerarmos as diferentes regiões em estudo. Na região de Marabá, há três aspectos importantes a considerar: o primeiro é a criação da Superintendência Regional do INCRA (SR27E), o segundo é a forte atuação do MST e, por último, a criação de Centrais de associações.

Com a criação da SR27E, o palco das negociações deixa de ser o nível estadual e passa a ser o regional (centrado em Marabá). Isto se deve ao fato de que o eixo principal da reivindicação dos créditos deixa de ser o FNO especial e passa a ser o PROCERA num primeiro momento, e o PRONAF logo em seguida. A presença da SR27E acompanha-se da criação de novos assentamentos, os quais colocam um grande número de agricultores e associações em situação de receber os créditos ligados ao programa de reforma agrária.



Nas regiões Sul e Sudeste (Marabá e Conceição), onde o foco central nos últimos anos tem sido o PROCERA e PRONAF, o processo de negociação é diferente. A prioridade de alocação dos recursos da reforma agrária é discutida em fóruns da FETAGRI regional e negociado diretamente com o INCRA local (SR27E). A discussão se dá em torno da programação operacional (PO) do INCRA, a qual prevê recursos em diferentes níveis, desde a infraestrutura até o financiamento da produção. Quando



ocorrem impasses na negociação em nível regional, em geral o INCRA de Brasília e representantes do MDA entram na negociação. Em caso de impasse extremo, o MSTR da região tem lançado mão de uma estratégia de pressão bastante eficiente, os acampamentos no INCRA de Marabá. Estes têm conseguido mobilizar um número grande de associações e agricultores, 10.000 no último acampamento, segundo seus organizadores. A pauta de negociação regional (em negociação com a SR27E e BASA) em torno dos créditos da reforma agrária foi incorporada à pauta estadual, nos anos em que ocorreram os “Gritos”.

O MST, apesar de construir uma pauta independente para os assentamentos de sua influência, tem se juntado à FETAGRI no momento da negociação. As pautas da FETAGRI e do MST são construídas em fóruns diferentes e fundidas para a negociação com o INCRA e outras instituições. Apesar da construção da pauta se dar em espaços diferentes, o processo de negociação é fortalecido pela junção das mesmas e uma defesa comum.

Dentro de cada associação, os critérios para escolha dos beneficiários finais variam, mas podem incluir: que sejam sócias do STR, que sejam atuantes na organização da comunidade, tenham bom acesso ao seu lote, tenham "mais necessidades" e que sejam idôneas. Além desses, utilizam alguns critérios do BASA como: que sejam donas do lote (com declaração do STR) e que não tenham obtido alguns outros créditos antes.

É importante ressaltar que além dos momentos do Grito, não existe um 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.





## Pontos a refletir para maior participação na elaboração e implantação das políticas

Do exposto acima a propósito da formulação e implantação de algumas políticas públicas, destacam-se três grandes observações de ordem geral:

(a) uma diferença considerável entre as três regiões estudadas (e mais especificamente entre o Sul/Sudeste do Pará e a Região da Transamazônica) no que diz respeito à ênfase em determinadas políticas e no processo de sua implementação, e no geral com problemas de articulação horizontal (entre os diferentes atores regionais) e vertical (entre os atores situados nos níveis regional, estadual e nacional).

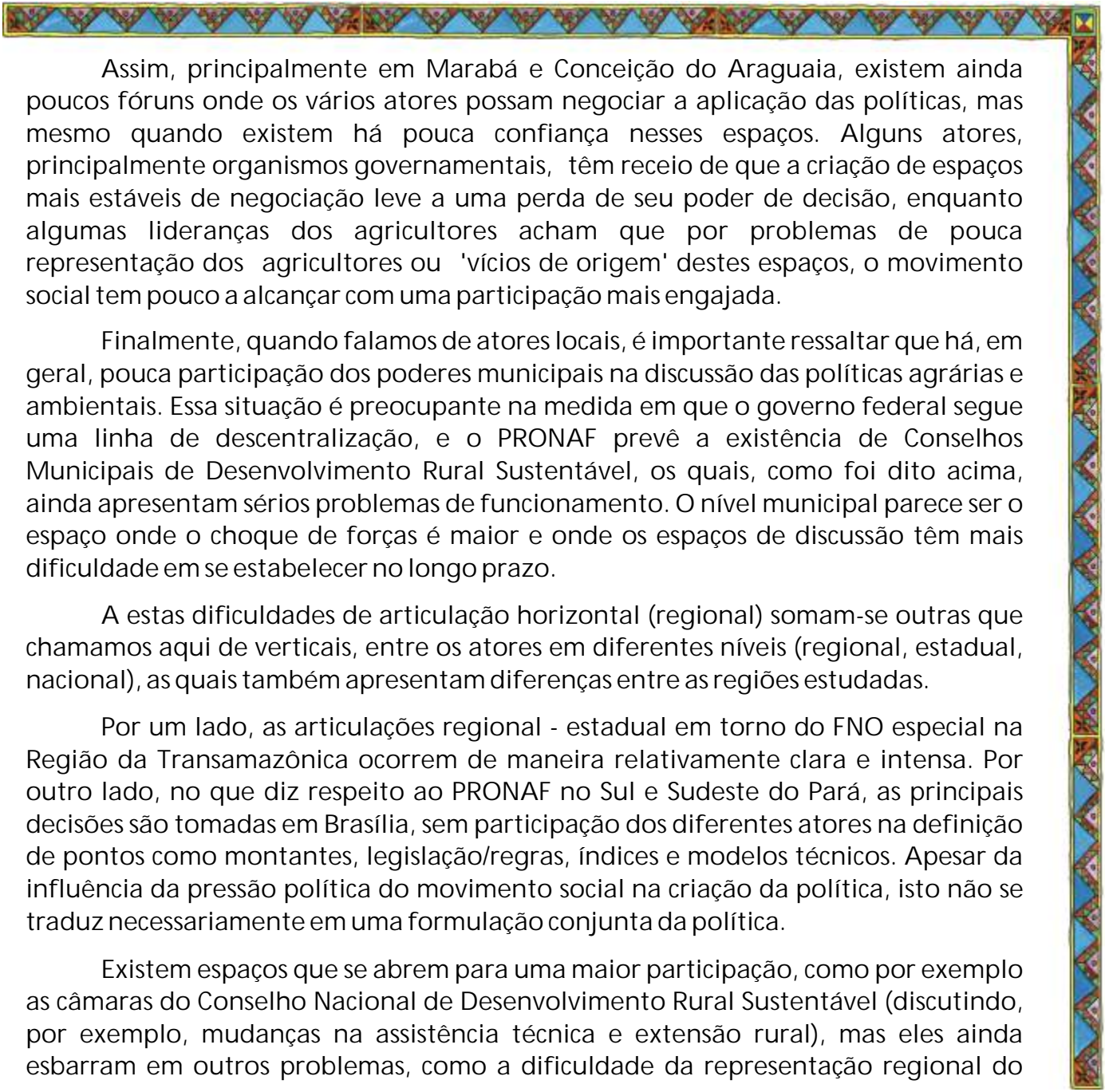
(b) um posicionamento dos agricultores familiares e suas organizações que apresenta sensíveis diferenças no que diz respeito às políticas agrárias e ambientais. Enquanto as primeiras surgem em função da pressão desses grupos, os quais são ativos participantes na sua implementação, as últimas parecem ser formuladas e implementadas (quando o são) em um contexto de relativa indiferença por parte dos mesmos, apesar de haver, recentemente, indicações de mudança nessa postura;

(c) uma fraca reflexão generalizada e articulada sobre as transformações ocasionadas por uma década de políticas ativas do governo federal voltadas à agricultura familiar das regiões estudadas.

## Diferenças entre regiões e dificuldades de articulação horizontal e vertical

Das três regiões estudadas parece ser a região de Conceição do Araguaia a que apresenta uma maior segmentação político-ideológica dentro do MSTR, e a que tem tido mais dificuldade de conseguir realizar uma articulação entre os diferentes atores locais. Por outro lado, em Marabá, além das organizações do sistema CONTAG e as Centrais de Associações, também está presente o MST.





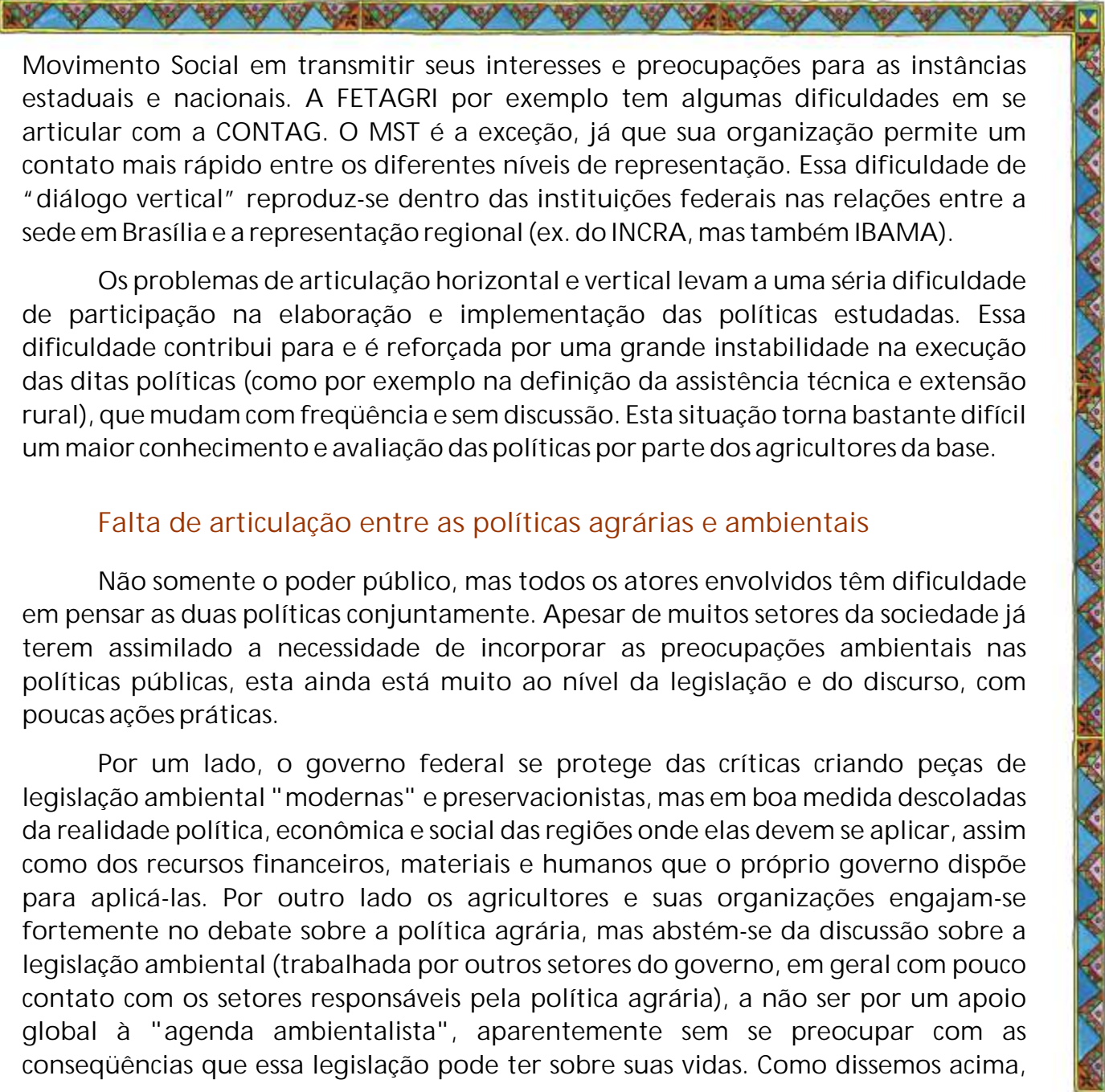
Assim, principalmente em Marabá e Conceição do Araguaia, existem ainda poucos fóruns onde os vários atores possam negociar a aplicação das políticas, mas mesmo quando existem há pouca confiança nesses espaços. Alguns atores, principalmente organismos governamentais, têm receio de que a criação de espaços mais estáveis de negociação leve a uma perda de seu poder de decisão, enquanto algumas lideranças dos agricultores acham que por problemas de pouca representação dos agricultores ou 'vícios de origem' destes espaços, o movimento social tem pouco a alcançar com uma participação mais engajada.

Finalmente, quando falamos de atores locais, é importante ressaltar que há, em geral, pouca participação dos poderes municipais na discussão das políticas agrárias e ambientais. Essa situação é preocupante na medida em que o governo federal segue uma linha de descentralização, e o PRONAF prevê a existência de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, os quais, como foi dito acima, ainda apresentam sérios problemas de funcionamento. O nível municipal parece ser o espaço onde o choque de forças é maior e onde os espaços de discussão têm mais dificuldade em se estabelecer no longo prazo.

A estas dificuldades de articulação horizontal (regional) somam-se outras que chamamos aqui de verticais, entre os atores em diferentes níveis (regional, estadual, nacional), as quais também apresentam diferenças entre as regiões estudadas.

Por um lado, as articulações regional - estadual em torno do FNO especial na Região da Transamazônica ocorrem de maneira relativamente clara e intensa. Por outro lado, no que diz respeito ao PRONAF no Sul e Sudeste do Pará, as principais decisões são tomadas em Brasília, sem participação dos diferentes atores na definição de pontos como montantes, legislação/regras, índices e modelos técnicos. Apesar da influência da pressão política do movimento social na criação da política, isto não se traduz necessariamente em uma formulação conjunta da política.

Existem espaços que se abrem para uma maior participação, como por exemplo as câmaras do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (discutindo, por exemplo, mudanças na assistência técnica e extensão rural), mas eles ainda esbarram em outros problemas, como a dificuldade da representação regional do



Movimento Social em transmitir seus interesses e preocupações para as instâncias estaduais e nacionais. A FETAGRI por exemplo tem algumas dificuldades em se articular com a CONTAG. O MST é a exceção, já que sua organização permite um contato mais rápido entre os diferentes níveis de representação. Essa dificuldade de “diálogo vertical” reproduz-se dentro das instituições federais nas relações entre a sede em Brasília e a representação regional (ex. do INCRA, mas também IBAMA).

Os problemas de articulação horizontal e vertical levam a uma séria dificuldade de participação na elaboração e implementação das políticas estudadas. Essa dificuldade contribui para e é reforçada por uma grande instabilidade na execução das ditas políticas (como por exemplo na definição da assistência técnica e extensão rural), que mudam com frequência e sem discussão. Esta situação torna bastante difícil um maior conhecimento e avaliação das políticas por parte dos agricultores da base.

### Falta de articulação entre as políticas agrárias e ambientais

Não somente o poder público, mas todos os atores envolvidos têm dificuldade em pensar as duas políticas conjuntamente. Apesar de muitos setores da sociedade já terem assimilado a necessidade de incorporar as preocupações ambientais nas políticas públicas, esta ainda está muito ao nível da legislação e do discurso, com poucas ações práticas.

Por um lado, o governo federal se protege das críticas criando peças de legislação ambiental “modernas” e preservacionistas, mas em boa medida descoladas da realidade política, econômica e social das regiões onde elas devem se aplicar, assim como dos recursos financeiros, materiais e humanos que o próprio governo dispõe para aplicá-las. Por outro lado os agricultores e suas organizações engajam-se fortemente no debate sobre a política agrária, mas abstém-se da discussão sobre a legislação ambiental (trabalhada por outros setores do governo, em geral com pouco contato com os setores responsáveis pela política agrária), a não ser por um apoio global à “agenda ambientalista”, aparentemente sem se preocupar com as conseqüências que essa legislação pode ter sobre suas vidas. Como dissemos acima,

essa situação começa a mudar na medida em que os agricultores percebem que normas ambientais ameaçam colocá-los, na sua grande maioria, na ilegalidade, além de colocar em risco seu modo de vida. Quanto ao poder público, os diferentes setores do governo também começam a buscar uma certa articulação entre as políticas pelas quais são responsáveis. O caminho a percorrer nos dois casos ainda é longo.

A participação dos agricultores nesse debate é essencial para a criação de uma política ambiental de uma certa maneira 'embutida' na política agrária, reconhecendo que o seu foco 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 verdadeiramente alternativas visando uma agricultura familiar sustentável nas áreas de fronteira agrária da Amazônia oriental. Somente assim, a política ambiental poderia deixar sua ênfase fiscalizadora e obter mais sucesso.



## 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, acaba executando a política vinda do governo federal sem ter tempo para refletir sobre o que está sendo feito. Trata-se simplesmente de dar terra e crédito ao maior número de famílias possível? O sentimento de estar sendo 'atropelado' pelo volume e rapidez dos acontecimentos é bastante comum entre os entrevistados, apesar da satisfação em colaborar com o fluxo de recursos para uma população carente e até então praticamente abandonada pelos poderes públicos.

Apesar de talvez ainda ser cedo para uma avaliação desta década de grandes mudanças, é importante criar uma reflexão organizada e sistemática sobre essas mudanças, sobre para qual direção elas levam as regiões estudadas. 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.

Por outro lado, um bom número dos atores entrevistados consideram que os recursos canalizados para a agricultura familiar das regiões estudadas estão reforçando tendências existentes de desmatamento e expansão da pecuária de corte extensiva. Isto levanta a questão sobre o que fazer com esses recursos e sobre a mudança nos sistemas técnicos atuais. Nessa questão, o debate sobre novos modelos de assistência técnica e extensão rural ocupa um papel central. A reflexão sobre a mudança dos sistemas técnicos da agricultura familiar nas regiões estudadas não tem incorporado uma discussão sobre o papel e as mudanças necessárias no aparato institucional de pesquisa e ensino agropecuário. Com algumas exceções ele ainda continua voltado 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.

## V - Oportunidades para influenciar as políticas ambientais

Os efeitos efêmeros das medidas drásticas da política ambiental e a reação de lideranças locais têm levado setores do governo federal a tentar negociar algumas soluções mais duradouras e abrangentes. Essas negociações têm ocorrido em várias instâncias e ocorrem entre setores do governo e entre o governo e a sociedade. É portanto importante identificar estas oportunidades de negociação e entender como influenciar nestas negociações.

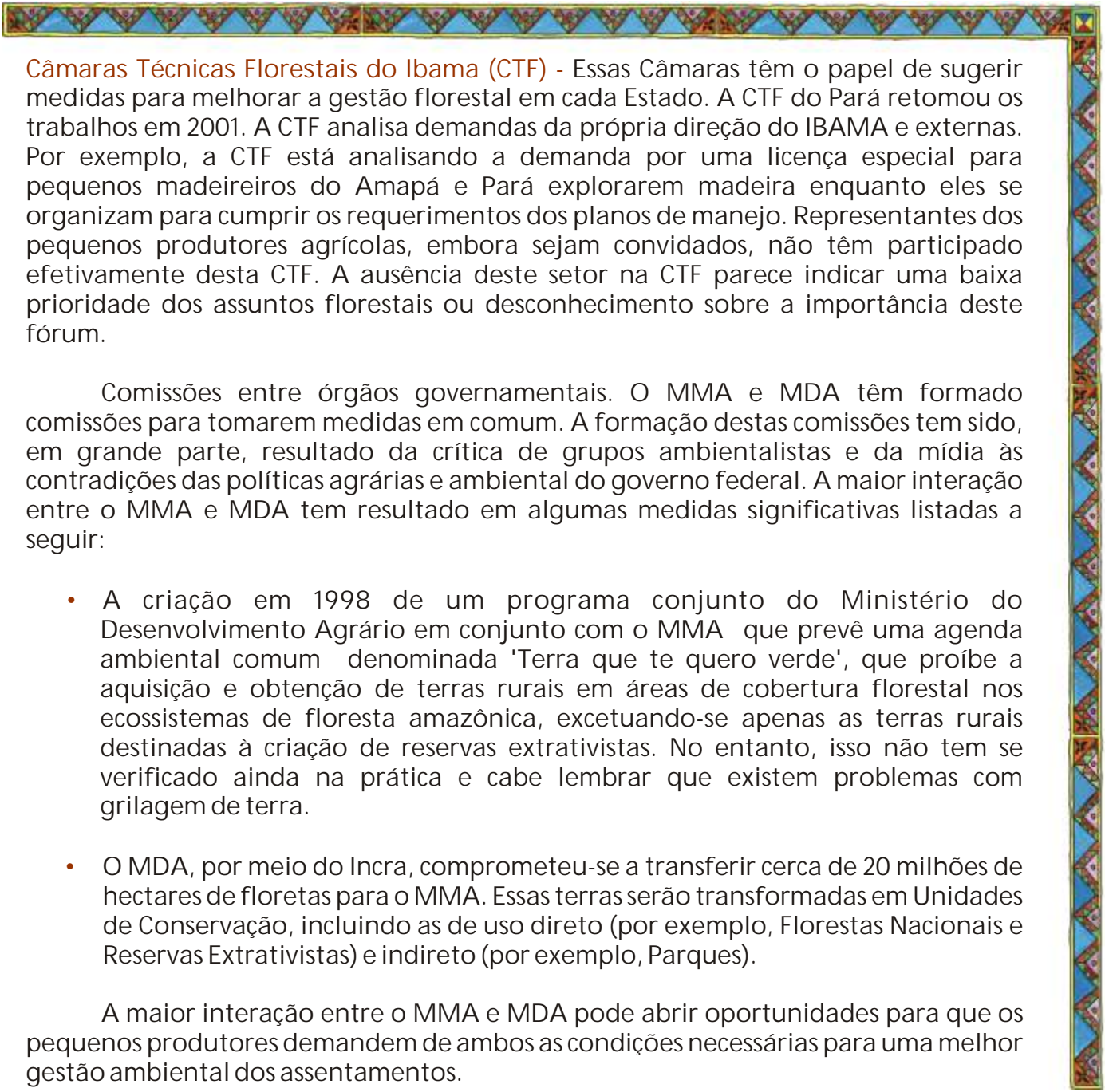
**A Agenda Positiva para a Amazônia Legal** - Entre 1999 e 2001, a Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do MMA coordenou, em parceria com os órgãos estaduais de Meio Ambiente, a elaboração de uma agenda para reduzir o desmatamento ilegal e incentivar o uso sustentável de florestas. A criação da Agenda Positiva iniciou-se em decorrência da crise em torno da suspensão de novas licenças de desmatamento em 1999. A agenda positiva inclui demandas enormes em diversas áreas como crédito, zoneamento territorial, regularização fundiária, incentivos econômicos e flexibilização da regulamentação. O MMA estaria usando este documento para elaborar novas políticas.

**Câmara Técnica do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente) para Atualização do Código Florestal** - Após a repetitiva edição de medidas provisórias para mudar o código florestal ficou claro que seria necessária uma discussão mais ampla sobre o assunto. Em 1999, o Ministério do Meio Ambiente solicitou ao Conama a formação de uma Câmara Técnica (CT) para atualizar o código florestal. A questão da porcentagem de área das propriedades rurais que devem ser mantidas como Reserva Legal na Amazônia tem sido um dos principais temas em discussão.

Os trabalhos da CT continuam. Um dos assuntos ainda é a reserva legal já que a proposta aprovada prevê a realização de Zoneamento Ecológico Econômico para estabelecer a proporção de Reserva Legal regionalmente. Portanto, demandas dos pequenos produtores devem ser feitas a esta CT.







**Câmaras Técnicas Florestais do Ibama (CTF)** - Essas Câmaras têm o papel de sugerir medidas para melhorar a gestão florestal em cada Estado. A CTF do Pará retomou os trabalhos em 2001. A CTF analisa demandas da própria direção do IBAMA e externas. Por exemplo, a CTF está analisando a demanda por uma licença especial para pequenos madeireiros do Amapá e Pará explorarem madeira enquanto eles se organizam para cumprir os requerimentos dos planos de manejo. Representantes dos pequenos produtores agrícolas, embora sejam convidados, não têm participado efetivamente desta CTF. A ausência deste setor na CTF parece indicar uma baixa prioridade dos assuntos florestais ou desconhecimento sobre a importância deste fórum.

Comissões entre órgãos governamentais. O MMA e MDA têm formado comissões para tomarem medidas em comum. A formação destas comissões tem sido, em grande parte, resultado da crítica de grupos ambientalistas e da mídia às contradições das políticas agrárias e ambiental do governo federal. A maior interação entre o MMA e MDA tem resultado em algumas medidas significativas listadas a seguir:

- A criação em 1998 de um programa conjunto do Ministério do Desenvolvimento Agrário em conjunto com o MMA que prevê uma agenda ambiental comum denominada 'Terra que te quero verde', que proíbe a aquisição e obtenção de terras rurais em áreas de cobertura florestal nos ecossistemas de floresta amazônica, excetuando-se apenas as terras rurais destinadas à criação de reservas extrativistas. No entanto, isso não tem se verificado ainda na prática e cabe lembrar que existem problemas com grilagem de terra.
- O MDA, por meio do Incra, comprometeu-se a transferir cerca de 20 milhões de hectares de floretas para o MMA. Essas terras serão transformadas em Unidades de Conservação, incluindo as de uso direto (por exemplo, Florestas Nacionais e Reservas Extrativistas) e indireto (por exemplo, Parques).

A maior interação entre o MMA e MDA pode abrir oportunidades para que os pequenos produtores demandem de ambos as condições necessárias para uma melhor gestão ambiental dos assentamentos.



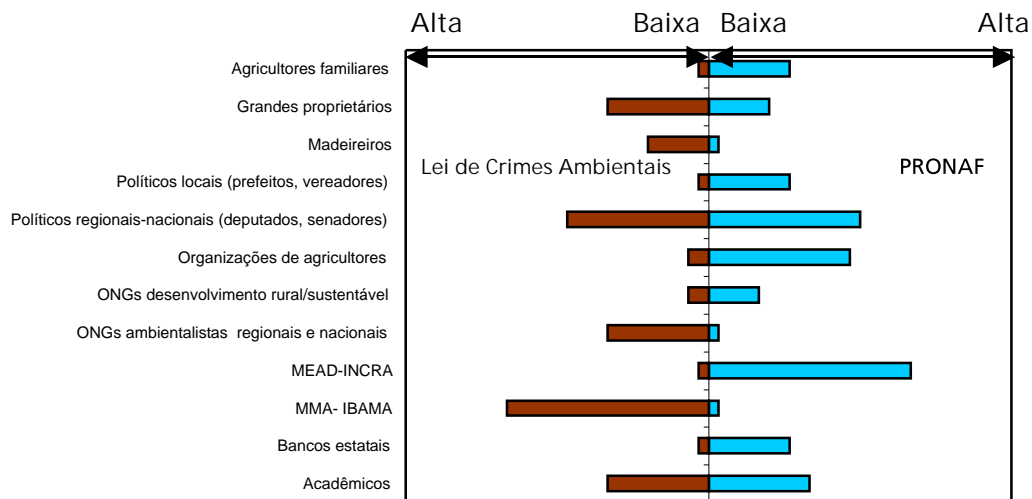
## Conclusão

Os impactos das políticas atuais, apesar de necessitarem ser estudados ainda em maior profundidade são claros e muitos dos atores entrevistados partilham das visões que foram apresentadas aqui. Porém, quando se parte para uma análise mais detalhada ainda há dúvidas se mesmo as mudanças que no momento são consideradas positivas, como a melhoria da infraestrutura e reforço institucional, poderão de fato contribuir para a implantação de uma agricultura sustentável na região Amazônica. As críticas às contradições das políticas governamentais começam a forçar um maior diálogo entre políticas ambientais e agrárias. Os agricultores familiares podem aproveitar esse momento para exigir dos tomadores de decisão os meios necessários a conservação de recursos naturais nas áreas por eles ocupadas.

Verifica-se que a sociedade regional e seus diferentes atores estão mais preocupados e ativos em relação à questão agrária do que com a questão ambiental. Os usuários dos recursos naturais, principalmente os agricultores familiares praticamente não têm participação nas decisões sobre como e o que deve ser conservado dentro dos seus estabelecimentos. Já o seu peso tem sido significativo na determinação dos rumos das políticas agrárias, apesar de ainda serem necessários também muitos avanços nesse campo.

As políticas de desenvolvimento rural - reforma agrária, crédito - deverão aperfeiçoar os mecanismos de gestão ambiental para terem um apoio amplo e duradouro da sociedade e para tanto elas também precisam contar com maior participação da sociedade na sua implementação. Tanto o movimento social, como atores como os funcionários de órgãos públicos, ONGs e pesquisadores deveriam se preocupar em encontrar formas para ultrapassar entraves como a pouca articulação de Brasília com as regiões, e para organizar fóruns onde atores locais possam ter uma participação mais efetiva na elaboração e implementação de políticas.

Figura 1: Grau de influência dos diversos atores na formulação de políticas agrárias e ambientais



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

<sup>2</sup> Laboratório Sócio Agrônomo do Tocantins - Marabá PA

<sup>3</sup> Laboratório Agroecológico da Transamazônica - Altamira PA

<sup>4</sup> Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

<sup>5</sup> Cooperativa de Serviço e Apoio ao Desenvolvimento Humano e Sustentável Atiorô Conceição do Araguaia PA

## Índice

Apresentação .....	03
I - Introdução .....	04
II - A implantação das políticas estudantis .....	04
A - O PRONAF .....	06
-Os créditos: FNO especial, PROCERA e PRONAF nas regiões estudadas .....	06
-Quem teve acesso aos créditos .....	07
-Problemas na implantação dos créditos .....	09
-Recursos vinculados .....	10
-Pouco apoio técnico .....	11
-Atraso na liberação dos recursos .....	11
B - Legislação sobre o uso do solo e a Lei de Crimes Ambientais .....	12
III - Os impactos das políticas .....	14
-Impactos econômicos para os agricultores e para a região .....	15
-Impactos ambientais .....	17
-Impactos sociais .....	18
-Diminuição da migração .....	18
-Aumento da renda e da circulação de Dinheiro .....	19
-Aumento da desigualdade entre agricultores .....	19
IV - A formação das políticas: quem participa da elaboração e implementação .....	20
A - A formação das políticas ambientais .....	20
-Reações às medidas de controle ambiental .....	21
-A reação de lideranças dos agricultores Familiares .....	21
B - A formação das políticas agrárias PRONAF .....	22
-FNO - Especial .....	23
-O papel fundamental da FETAGRI na implantação do FNO .....	24
-O papel da Assistência Técnica e do BASA .....	25
-Negociação atual da política agrícola .....	25
-Pontos a refletir para maior participação na elaboração e implantação das políticas .....	28
-Diferenças entre regiões e dificuldade de articulação horizontal e vertical .....	28
-Falta de articulação entre as políticas agrárias e ambientais .....	30
-Falta de reflexão sobre os impactos das políticas públicas .....	32
V - Oportunidades para influenciar as políticas ambientais .....	33
-Agenda positiva para a Amazônia Legal .....	33
-Câmara Técnica do Conama .....	33
-Câmaras técnicas florestais do IBAMA .....	34
Conclusão .....	35



**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](mailto:atioro@amazon.com.br)>