

A participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas agrárias e ambientais na Amazônia oriental nos anos 90

Este artigo analisa como a sociedade civil do estado do Pará, em particular os agricultores familiares, tem participado da elaboração e implementação de políticas agrárias e ambientais. Esta análise é baseada em pesquisa conduzida em três regiões de fronteira agrícola no Pará: Conceição do Araguaia, Marabá e Altamira. Mais especificamente avaliou-se como se dá a participação da sociedade civil na elaboração e implementação do PRONAF, da legislação de uso do solo e lei de crimes ambientais. Para tanto foram compilados dados secundários nas 3 regiões e entrevistas e seminários foram realizados com diferentes atores institucionais (organizações de agricultores, órgãos públicos, bancos, assistência técnica, ONGs, etc). Constatou-se a pouca participação dos atores regionais na elaboração destas políticas ao nível macro-regional-nacional, que, no entanto têm algum peso na implementação das políticas ao nível local. Não apenas o governo, mas também a sociedade civil como um todo têm dificuldade de refletir sobre a interação entre políticas agrárias e ambientais, condição necessária para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar na região.

The participation of the civil society in the development of agrarian and environmental policies in Eastern Amazonia during the 1990s

This paper examines how the civil society, in particular farmers' organisation, has participated in the policy process related to agrarian and environmental issues. Three regions were studied: Conceição do Araguaia, Marabá and Altamira, in Pará State. The analysis focused on the examination of the policy process for the PRONAF, and the land use legislation and the environmental crimes law. The paper has been prepared using secondary data sources and from interviews and workshops with key actors (farmers' organisations, government officers, banks, NGOs, etc) held in the 3 regions. It was found that there is a weak participation of the regional actors in the policy making process at the macro-regional/ national level, but they have a stronger participation in the implementation of policies at the local level. The government and the civil society have difficulty to articulate agrarian and environmental policies and issues. This interaction is a necessary condition for the sustainable development of smallholders' agriculture in Amazonia.

A participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas agrárias e ambientais na Amazônia oriental nos anos 90

Márcia Muchagata¹, Manuel Amaral², William de Assis², Myriam Oliveira², Antonio Carlos Pereira³, Roberto Prado³, Philippe Sablayrolles⁴, Iliana Salgado⁵, Iran Veiga⁶

Apesar do desmatamento na Amazônia estar ocorrendo em ritmo acelerado, em níveis não muito abaixo dos de meados da década de 90, quando atingiu o seu pico (INPE, 2001), a maioria das 17 milhões de pessoas que vivem na região têm renda menor que 100 dólares por mês (Nepstad et al, 2002). As intervenções governamentais e o suporte internacional dado a estratégias de conservação têm aparentemente falhado em conter os níveis crescentes de pobreza e degradação ambiental.

Um recente artigo publicado na revista Science reporta uma tendência recente de que ao 'níveis federal, estadual e local governo e sociedade civil estão gradualmente desenvolvendo políticas, tecnologias e capacidade institucional' para conservar a floresta e concomitantemente promover o desenvolvimento econômico da região' (Nepstad et al, 2002). Este artigo foi recebido com grande entusiasmo na mídia nacional por apresentar pela primeira vez em muitos anos um cenário otimista para a Amazônia, mas ao mesmo tempo foi contestado por pesquisadores eminentes (por exemplo, Laurance and Fearnside, 2002). Nepstad e colaboradores apontam para o recente progresso na implementação efetiva da legislação ambiental e no planejamento do uso do solo ao nível local no Mato Grosso e no Acre, onde haveria vontade política para a proteção ambiental e capacidade institucional para tanto. Já Laurance e Fearnside assinalam o desastre potencial embutido nos planos para a Amazônia dentro do programa Avança Brasil, para o quais está previsto um desembolso de 45 milhões de dólares nos próximos 7 anos, com

¹ Overseas Development Group- University of East Anglia Norwich- UK, NR4 7TJ fone 44 1603 457880 fax 44 1603 505263. m.muchagata@uea.ac.uk. Endereço no Brasil R. Jequitinhonha, 241, 09070-360 Santo André SP fone 11 4421 8216 fax 11 4421 6604. m.muchagata@uol.com.br (autora para correspondência)

² Laboratório Sócio Agrônomo do Tocantins, Núcleo de Estudos Integrados da Agricultura Familiar, Centro Agropecuário, Universidade Federal do Pará- (LASAT-NEAF/CAP- UFPA) Marabá PA manuel@nautilus.com.br, william@skorpionet.com.br e mamy@skorpionet.com.br

³ Cooperativa de Serviços Atiorô (COPATIORÔ)- Conceição do Araguaia PA- atioro@zmn.com.br

⁴ Groupe de Recherches et Échanges Technologiques. phillippe@tap.com.br

⁵ Laboratório Agro-ecológico do Tocantins, Núcleo de Estudos Integrados da Agricultura Familiar, Centro Agropecuário, Universidade Federal do Pará- (LAET-NEAF/CAP- UFPA) Altamira PA laet@amazoncoop.com.br

⁶ Núcleo de Estudos Integrados da Agricultura Familiar Centro Agropecuário-Universidade Federal do Pará (NEAF/CAP-UFPA) Belém PA iveiga@ufpa.br

planos que incluem novas hidrelétricas, pavimentação de estradas, hidrovias e outras, buscando a integração da Amazônia aos mercados globais (Carvalho et al, 2001).

A Amazônia é uma região imensa, que abriga uma diversidade ecológica, social e econômica inacreditável e não é surpresa que diferentes sociedades regionais estejam lidando com conservação e desenvolvimento de maneira diferenciada. Enquanto em algumas regiões a sociedade civil tem sido capaz de articular suas preocupações com o meio ambiente, outras não. Este artigo analisa como a sociedade civil do estado do Pará, em particular os agricultores familiares, tem participado da elaboração e implementação de políticas agrárias e ambientais. Esta análise é baseada em pesquisa conduzida em três regiões de fronteira agrícola no Pará: Conceição do Araguaia, Marabá e Altamira. Cada um dessas regiões experimentou a implementação de políticas públicas de maneira muito diferenciada desde o início da ocupação mais intensiva de Amazônia, nos anos 70.

Para realização deste trabalho, além de uma revisão da literatura existente sobre políticas públicas e sua aplicação, foram entrevistadas 44 pessoas, entre líderes das organizações de agricultores, funcionários públicos de órgãos ligados ao meio ambiente e ao desenvolvimento agrário, agentes dos bancos de desenvolvimento e ONGs nestas três regiões, em Belém e Brasília. Os achados preliminares foram também discutidos em seminários organizados nas três regiões com a participação destes mesmos setores da sociedade civil. O resultado destas consultas concorda igualmente com o trabalho de Nepstad et al, de que existe um aumento da governância local em muitos lugares na Amazônia, mas também se alinha com Feanside e Laurance no sentido de confirmar o poder do governo federal em induzir o desenvolvimento da região baseado em grandes projetos e onde a sociedade civil não tem conseguido se contrapor de maneira efetiva, havendo dificuldade tanto nos níveis locais como nacionais em realizar uma articulação efetiva entre políticas públicas ambientais e agrárias.

Para detalhar essa análise o artigo introduz as políticas estudadas e as regiões onde o estudo foi realizado. Subseqüentemente discute-se a participação da sociedade civil na implementação e elaboração dessas políticas, para a seguir verificar as conseqüências destes processos para a qualidade de vida dos agricultores familiares e o meio ambiente desta região.

1. Políticas e regiões 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. É importante ressaltar que a implementação do PRONAF na região Norte tem se dado de maneira diferenciada das outras regiões do país. Em primeiro lugar porque um dos mecanismos mais atuantes do programa, o crédito dirigido e em condições especiais, já vinha sendo implementado ali dentro do Programa FNO especial, que foi mais tarde absorvido pelo PRONAF. Dessa forma a implantação do FNO recebeu atenção especial na análise das políticas agrárias. Além disso, em função da situação fundiária da região, onde grande parte dos agricultores familiares são considerados recém-assentados, alguns elementos do PRONAF se confundem com iniciativas executadas dentro do programa de reforma agráriaⁱⁱⁱ.

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. Essa lei organizou várias outras leis que existiam anteriormente e procurou regulamentar o que caracteriza o mau uso do meio ambiente em um único documento.

A maneira como as sociedades regionais e os sistemas agrários evoluíram se diferencia bastante entre as regiões. Localizada no extremo sul do Pará, **Conceição do Araguaia** está na transição entre o cerrado e floresta. Sua economia era baseada no extrativismo até os anos 60, quando a ocupação se intensificou com a abertura da Rodovia Belém-Brasília. A proximidade de estradas ligando a região ao sul do país foi determinante para o estabelecimento de grandes projetos pecuários com incentivo fiscal da SUDAM. A partir dos anos 80, com a contínua migração para a região e a falência dos grandes projetos, pequenos agricultores ocuparam as áreas em floresta dentro destas fazendas, num processo que envolveu conflitos muito violentos. Mesmo assim a pecuária continua sendo a principal atividade econômica da região. Existe em algumas áreas de

cerrado uma produção importante de abacaxi e a soja foi introduzida recentemente, estimulada a partir de iniciativas em torno da implantação da Hidrovia Tocantins-Araguaia.

Marabá é uma região de fronteira, cobrindo 30 000 km e com 420 000 habitantes. Até os anos 60 também vivia do extrativismo, mas foi totalmente transformada com a abertura de estradas, em particular a Transamazônica e o programa de colonização ao longo do seu corredor. Nos anos 80, grandes projetos de mineração e implantação de infraestrutura atraíram milhares de famílias. Sem oportunidades duradouras nestes projetos, muitas delas ocuparam castanhais, num processo de muitos conflitos. Isto levou a uma desconcentração fundiária e ao início da consolidação de um setor familiar de considerável importância econômica. O processo de ocupação de castanhais e fazenda tem sido contínuo, porém reduziu de intensidade quando no final dos anos 90 teve um novo *boom*.

Altamira se encontra na parte oeste do estado, e sua economia era baseada na agricultura ribeirinha até a construção da Transamazônica. A colonização oficial ali foi mais intensa e apoiada do que nos outros projetos integrados de colonização. Em Altamira um grande número de colonos veio do sul, em geral mais capitalizados e com uma experiência de agricultura mais voltada ao mercado do que aqueles que vieram do nordeste. A região tem várias manchas de terra-roxa, onde se desenvolvem culturas perenes como o cacau e a pimenta-do-reino.

2. A Participação da sociedade civil na elaboração e implementação de políticas

Os grupos de interesse os atores institucionais ou individuais mobilizados no processo de formulação e implementação de políticas têm muitos membros em comum, mas seus interesses nas áreas ambiental e agrária são muito diferentes (Tabela 1). Como será desenvolvido mais à frente, os agricultores familiares e suas organizações têm tido um papel pró-ativo nos processos relacionados às políticas agrárias, mas apenas o governo e organizações ambientalistas têm participado ativamente da formulação de políticas ambientais.

2.1 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). Vários desses eventos ocorreram na década de 1990:

- 1996 – taxa recorde de desmatamento na Amazônia;
- 1996 – denúncia pelo Greenpeace de exploração ilegal de mogno no sul do Pará;
- 1997 – incêndio duradouro e de grandes proporções em Roraima.

O Governo Federal tem tomado as seguintes medidas nos últimos cinco anos em reação a eventos drásticos de degradação ambiental:

- 1996 - o Presidente da República edita Medida Provisória reduzindo de 50% para 20% a proporção da propriedade rural na Amazônia que pode ser desmatada;
- 1996 – o Presidente assina Decreto suspendendo novas autorizações para exploração de virola e mogno;
- 1997 – o Congresso aprova e o Presidente sanciona a Lei de Crimes Ambientais;
- 1998 – o Presidente assina Decreto regulamentando a dita lei;
- 1999 - o Ministro do Meio Ambiente suspende a emissão de autorização de desmatamentos por 120 dias;
- 1996 a 2001 - Campanhas e operações anuais de fiscalização (Operação Macauã, Operação Amazônia, Amazônia Fique Legal).

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.

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 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 facilitando a emissão de licenças de desmatamento para pequenas propriedades.

Conseguir apoio para modelos de uso do solo de baixo impacto. Lideranças têm buscado apoio para medidas que permitam reduzir os impactos ambientais negativos dos atuais modelos uso do solo. Por exemplo, a Fetagri com apoio de ONGs está elaborando uma proposta de crédito agrícola que inclua a valorização dos serviços ambientais. Esse crédito, Proambiente, seria oferecido pelo governo federal através do FNO, e os agricultores teriam desconto no pagamento do crédito por adotar medidas que evitassem degradação ambiental. Essa proposta está sendo negociada com o Banco da Amazônia e Ministério da Integração Nacional.

2.2- 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 interagem com uma política neo-liberal 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 (Silva, 1999); 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 (Vilela, 1997; Lopes, 200). Independentemente destas interpretações o fato é que, nas regiões estudadas, tanto os agricultores familiares quanto suas organizações têm interagido fortemente com esse programa governamental.

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 e do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

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 infraestrutura 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, como é o caso de Medicilândia ou Itupiranga.

FNO-especial

Através do Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica (MPST), o sindicalismo da região de Altamira, com boas relações com o sindicalismo nacional e aliados no Congresso, conseguiu levar a cabo uma negociação para direcionar parte significativa do FNO a um programa de crédito para pequenos produtores (programa FNO Especial) em toda a Amazônia.

Os Fundos Constitucionais, criados pela Constituição de 1988, tinham até então aplicação restrita a setores não agrícolas e a grandes produtores. O FNO Especial teve a sua primeira aplicação no município de Medicilândia. 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.

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.

A negociação que acontece a cada ano em torno dos créditos obedece mais ou menos ao esquema abaixo:

da FETAGRI → pauta do Grito → negociação no Grito → negociações Estadual → negociações Regional
izações) CONTAG/FETAGRI PA FETAGRI PA/BASA/ BASA/FETAGRI/MST/C
Secret. Agricultura

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.

2.3 Participação na elaboração e implementação de políticas nas três regiões estudadas

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, mas em 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 apresentam 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.

2.4 Diferenças entre regiões e dificuldades de articulação horizontal e vertical

Por razões ligadas ao processo de colonização da região de Altamira e sobretudo às condições de acesso à terra e a financiamentos por partes dos agricultores, esta desenvolveu interesses e posturas específicas em relação à política agrária. A relativa pouca importância dos projetos de assentamento estabelecidos em áreas de ocupação levou a uma maior ênfase no FNO especial (o qual foi uma conquista local) do que no PRONAF, a qual por sua vez leva a atores (ausência do INCRA, importância maior do BASA) e níveis de discussão diferentes: no caso do FNO especial as decisões do BASA são tomadas principalmente em Belém, no caso do PRONAF e do INCRA ocorrem a nível regional (Marabá) e sobretudo nacional (Brasília). No primeiro caso (o FNO especial) as instâncias estaduais das organizações dos agricultores (a FETAGRI estadual) assumem uma importância maior do que no caso do PRONAF.

Essas diferenças acompanham-se de outras ligadas às relações entre atores locais, e particularmente entre as organizações de agricultores e os organismos governamentais. Pudemos verificar que na região de Altamira há um diálogo mais fácil entre os diferentes setores da sociedade; é lá também que o MSTR apresenta-se mais homogêneo nas negociações com outros atores. 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 *fora* 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.

Também se verifica que poucas alianças, mesmo que temporárias, são formadas entre diferentes atores para alcançar objetivos comuns. Os interesses ainda são muito antagônicos (ou a percepção que se tem deles) e por isso as ações comuns são dificultadas. Uma exceção é a associação entre FETAGRI regional e MST em Marabá em algumas negociações com o INCRA, mas mesmo essa tem duração e efeito limitados.

A questão que se coloca aqui é a de um equilíbrio entre o “embate” e a negociação. Uma boa parte das organizações do MSTR surgiu do embate, e foi através deste que elas tiveram suas principais vitórias. Por um lado o caso de Altamira mostra que uma postura mais próxima da negociação é possível e viável. No entanto, uma “rotinização” do processo de negociação pode levar ao risco de uma “burocratização” das organizações e a um afastamento da base.

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 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).

Finalmente, com algumas exceções, há pouca participação dos representantes políticos regionais no Congresso Nacional e Assembléia Estadual nas discussões em torno das políticas agrárias e ambientais. Os atores regionais, particularmente no Sul e Sudeste do Pará fazem pouca pressão ou têm pouco contato com seus representantes no legislativo.

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.

3. 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 abstêm-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. Essa situação começa a mudar na medida em que os agricultores percebem que normas ambientais como o condicionamento do crédito ao respeito da reserva legal para a Amazônia de 80% da área da propriedade 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.

A maioria dos atores nas regiões estudadas, tanto do movimento social como dos organismos governamentais, 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.

Conclusão

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 um lado o endividamento não é somente uma questão financeira, mas pode também representar um obstáculo em um processo de aprendizagem por parte de um bom número desses agricultores das relações com o mercado e com o poder público. Problemas nessa aprendizagem podem significar bem mais do que a perda de um certo montante de recursos.

Por outro lado, um bom número dos atores entrevistados considera que os recursos canalizados para a agricultura familiar das regiões estudadas estão reforçando tendências existentes de desmatamento e expansão da pecuária de corte extensiva. A Figura 1 resume esquematicamente estes impactos, uma vez que não há espaço aqui para discorrer sobre eles.

Os impactos negativos da aplicação da política agrária levantam 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. Sobretudo, 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.

Os recursos trazidos pela política agrária têm ocasionado mudanças de cunho social e político que devem ser consideradas, pois atuam na própria base de sustentação dos atores regionais envolvidos nessa política. 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) marcam ao mesmo tempo um reforço e uma fragmentação das organizações de agricultores a nível regional. As reações dos diferentes atores (como a substituição das delegacias sindicais por associações) têm se dado mais no sentido de tentar alcançar uma dinâmica em curso do que de antecipá-la. O que essas mudanças implicam em termos de capacidade de mobilização e qualidade de representação? No que elas afetam a maneira e a eficácia com a qual os agricultores familiares fazem valer seus interesses nas negociações em torno das políticas públicas?

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. Como pode ser visto na Figura 2, que analisa participação dos atores, constata-se que os atores mais ativos na formulação ou mesmo na reação a mudanças nas políticas ambientais se encontram articulados e atuando ao nível nacional. 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.

Portanto verifica-se que há de fato um aumento da participação da sociedade civil no desenvolvimento de políticas, isto é, realmente se assiste a emergência de governança nestas regiões de fronteira. No entanto isto ainda não se traduziu em mecanismos que tornem o uso do solo mais sustentável nestas regiões. Apesar da sociedade estar mobilizada e reconhecer a importância de implantar programas ligando conservação ao desenvolvimento, a demanda para tais medidas ainda é fraca. Ao contrário, o que tem havido é em muitos casos uma reação negativa de tentativas do governo em aplicar as leis ambientais.

Além disso, mesmo com a existência de legislação e programas de governo buscando a descentralização administrativa, e apesar do fato dos municípios estarem situados na linha de frente dos problemas, na prática eles ainda estão colocados em último lugar no processo de tomada de decisão dentro da administração pública (Ferreira, 2001). No momento a participação dos atores locais nos conselhos municipais ainda é incipiente, e funcionários do INCRA e outros órgãos ligados ao desenvolvimento rural declaram que o poder de decisão de seus pares em Brasília é incomparável ao deles. Ao mesmo tempo em que o governo federal tem sido incapaz de aplicar a legislação ambiental está implementando grandes projetos, como a Hidrovia Tocantins Araguaia, que vai contribuir para a expansão de soja na região, ou o Complexo Hidrelétrico do Xingu, na região de Altamira, que deve expulsar de seu território pelo menos 32 grupos indígenas. As sociedades civis regionais estão divididas em relação a esses programas do governo e não têm tido pouco poder para se contrapor a esses planos.

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.

Agradecimentos:

Este artigo é resultado de um projeto intitulado 'Políticas, Instituições e Intervenções para o Uso do Solo Sustentável na Amazônia Oriental' e foi financiado pelo Programa de Pesquisa em Sistemas de Recursos Naturais do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico (NRSP-DFID - projeto R7870) em benefício dos países em desenvolvimento. As opiniões expressadas aqui não são necessariamente as do DFID.

Referências:

- Carvalho, G., A. C. Barros, P. Moutinho, and D. Nepstad. 2001. Sensitive Development could Protect Amazonia instead of Destroying it. *Nature* 409.
- Escobar, H. 2002. Política Brasileira de Preservação Elogiada. *O Estado de São Paulo*, 25 January 2002.
- Ferreira, L. d. C. 2001. "Local Policies and Global Environmental Change," in *Human Dimensions of Global Environmental Change. Brazilian Perspectives*. Edited by D. J. Hogan and M. T. Tolmasquin, pp. 101-120. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências.
- INPE. 2001. "Monitoring of the Brazilian Amazon Forest by Satellite," http://www.inpe.br/Informacoes_Eventos/amz1999_2000/Prodes/htm.
- Laurance, W. F and and Fearnside, P. 2002. Issues in Amazonia Development. *Science* 295:1643
- Lopes, E. S. d. A. 1999. "Comentário sobre o "Novo Mundo Rural" ou a "Nova Reforma Agrária" do Governo FHC,",, vol. 2001: <http://www.dataterra.org.br/Documentos/eliano.htm>.
- Nepstad, D., D. McGrath, A. Alencar, A. C. Barros, G. Carvalho, M. Santilli, and M. d. C. V. Diaz. 2002. Frontier Governance in Amazonia. *Science* 295:629-631.
- Sales, M. 2001. "A Lei de Crimes Ambientais,",, vol. 2001: <http://www.trlex.com.br/resenha/sales/ambient.htm>.
- Silva, E. R. A. d. 1999. *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF: Uma avaliação das Ações Realizadas no Período 1995/1998*.
- Vilela, S. L. d. O. 1997. "Qual política para o campo brasileiro? Do Banco Mundial ao PRONAF: a trajetória de um nov modelo?" *XXXV Congresso da Sober, Natal, 1997*.

^{i i} Deve-se colocar que apesar de muitos agricultores, principalmente nas regiões de Marabá e Conceição do Araguaia terem efetivamente ocupado suas áreas recentemente, a maioria já se encontrava produzindo em seus lotes espontaneamente ocupados desde os anos 80, mas só recentemente suas áreas foram designadas assentamentos pelo INCRA e portanto passíveis de receber crédito e implantação de infra-estrutura dentro do programa de reforma agrária.

Tabela 8: Atores e interesses na formação de políticas agrárias e ambientais

Atores	Maiores interesses na área agrária	Maiores interesses na área ambiental	Principais estratégias
Agricultores familiares	Regularização dos lotes, acesso a créditos e serviços, diversificação da produção	Alternativas técnico-econômicas que permitam conservar a floresta. Liberdade para desmatar ou queimar sem restrições do governo.	Filiação a organizações representativas
Grandes proprietários	Manutenção ampliação das áreas e acesso a créditos e subsídios	Liberdade para desmatar ou queimar sem restrições do governo.	Pressão e contato junto a políticos locais e regionais
Madeireiros	Expansão da fronteira para continuar a exploração madeireira	Liberdade para explorar recursos florestais sem restrições ou exigências legais	Pressão e contato junto a políticos locais e regionais. Incentivo e apoio econômico na ocupação de novas áreas
Políticos locais (prefeitos, vereadores)	Aumento da infraestrutura e acesso a serviços, aumento da produção	Sem maiores preocupações com conservação ou zoneamento	Pressão e contato junto a políticos regionais e nacionais. Contatos com órgão do governo (Apoio a criação de novas associações.
Políticos regionais-nacionais (deputados, senadores)	Aumento da infraestrutura e acesso a serviços, aumento da produção	Bancada ruralista- diminuição das restrições legais para para utilização de recursos naturais. Bancada de esquerda e ambientalistas- aumento da fiscalização e controle sobre o uso dos recursos naturais, incentivos ‘verdes’ aos produtores, apoios criação de áreas protegidas.	Proposição e apoio a leis e medidas no congresso e no executivo em apoio aos seus interesses. Articulação com setores da sociedade civil com qual têm afinidade. Mobilização dos meios de comunicação de massa
Organizações de agricultores	Regularização dos lotes, acesso a créditos e serviços, diversificação da produção	Alternativas técnico-econômicas que permitam conservar a floresta. Controle de uso de recursos, principalmente para os grandes proprietários	Articulação com ONGs locais, regionais e municipais. Organização de manifestações e ocupações. Pressão junto a órgãos do governo.
ONGs desenvolvimento rural/sustentável	Regularização dos lotes, acesso a créditos e serviços, diversificação da produção	Alternativas técnico-econômicas que permitam conservar a floresta. Controle de uso de recursos para todos os usuários deles.	Implementação de projetos de desenvolvimento sustentável. Apoio e articulação com organizações de agricultores. Contatos com órgãos do governo
ONGs ambientalistas regionais e nacionais	Regularização fundiária, delimitando com maior clareza áreas para agricultura e preservação	Aumento e maior rigor na aplicação de legislação relativa a controle do uso de recursos naturais, apoio a criação de áreas protegidas, projetos de apoio a conservação de flora e fauna, criação de incentivos ‘verdes’ para os produtores rurais	Pressão junto ao governo e políticos nacionais. Articulação com organizações ambientalistas nacionais e internacionais. Realização de campanhas e mobilização da mídia em torno de questões ambientalistas. Apoio a projetos de conservação.
MEAD-INCRA	Realizar regularização fundiária, diminuindo número de conflitos e ocupação, consolidação das áreas de assentamento	Até recentemente sem preocupações maiores. Recentemente tem interesse em minimizar os impactos da reforma agrária sobre o meio ambiente através da criação de novos modelos de assentamento.	Negociação com os movimentos sociais, busca de apoio a políticas planejadas ou em andamento junto aos governos estaduais e políticos regionais-nacionais.
MMA- IBAMA	Sem preocupação direta	Implementar a legislação sobre uso dos recursos naturais.	??
Bancos estatais	Financiar a produção agrícola, desde que seja rentável e que os agricultores não fiquem inadimplentes	nenhuma	Atender apenas o mínimo determinado pelo poder executado. Procurar obter garantias e adoção de estratégias bancárias que permitam minimizar perdas com empréstimos.
Acadêmicos	Em função da temática com a qual trabalham, têm interesses comuns aos das ONGs .	19	Articulação com movimentos sociais e ONGs. Realização de estudos que possam influenciar o aparato estatal na adoção de certas medidas.

Tabela 1: Atores e interesses na formação de políticas agrárias e ambientais

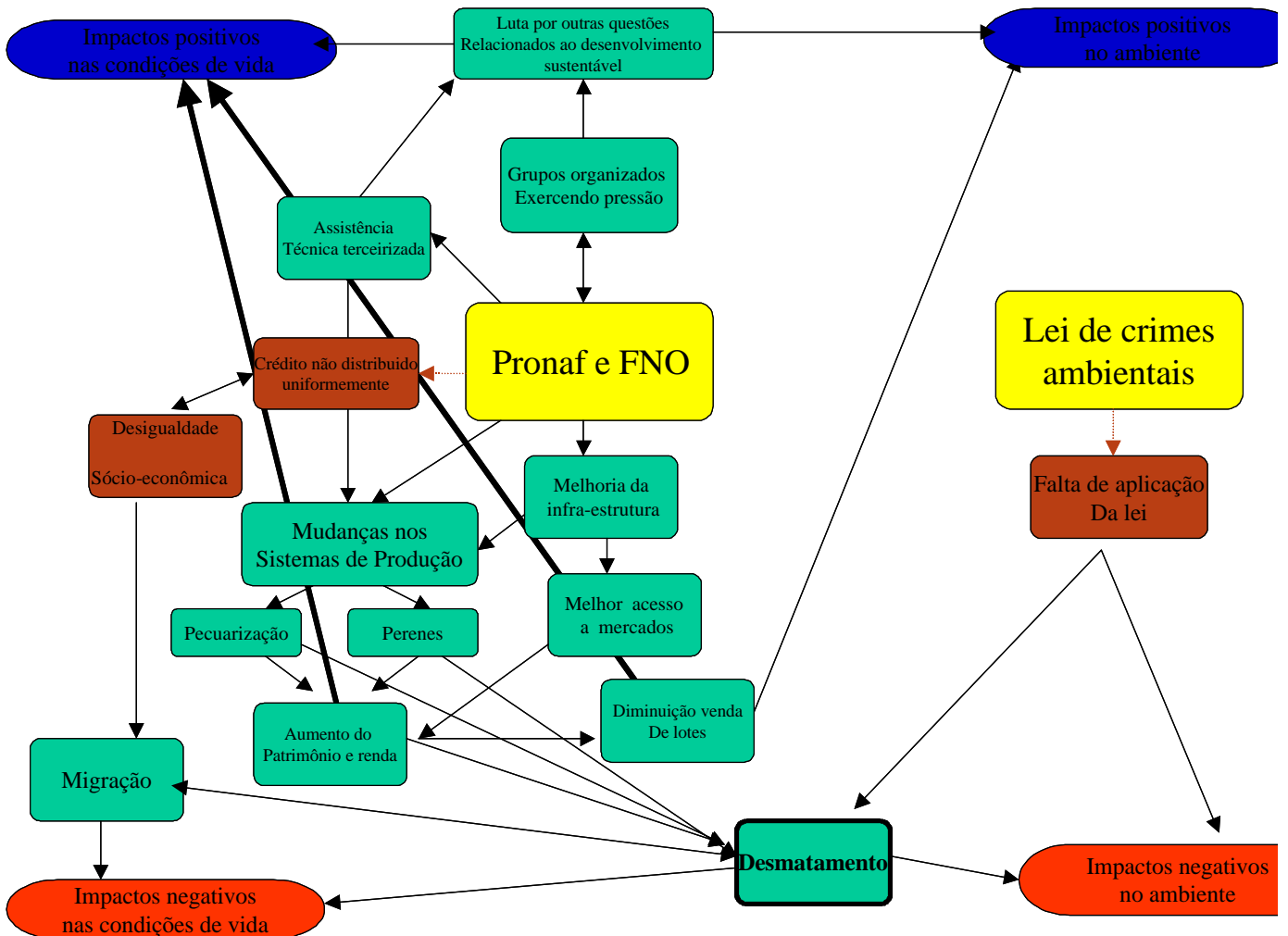


Figura 1: Impacto das Políticas Estudadas

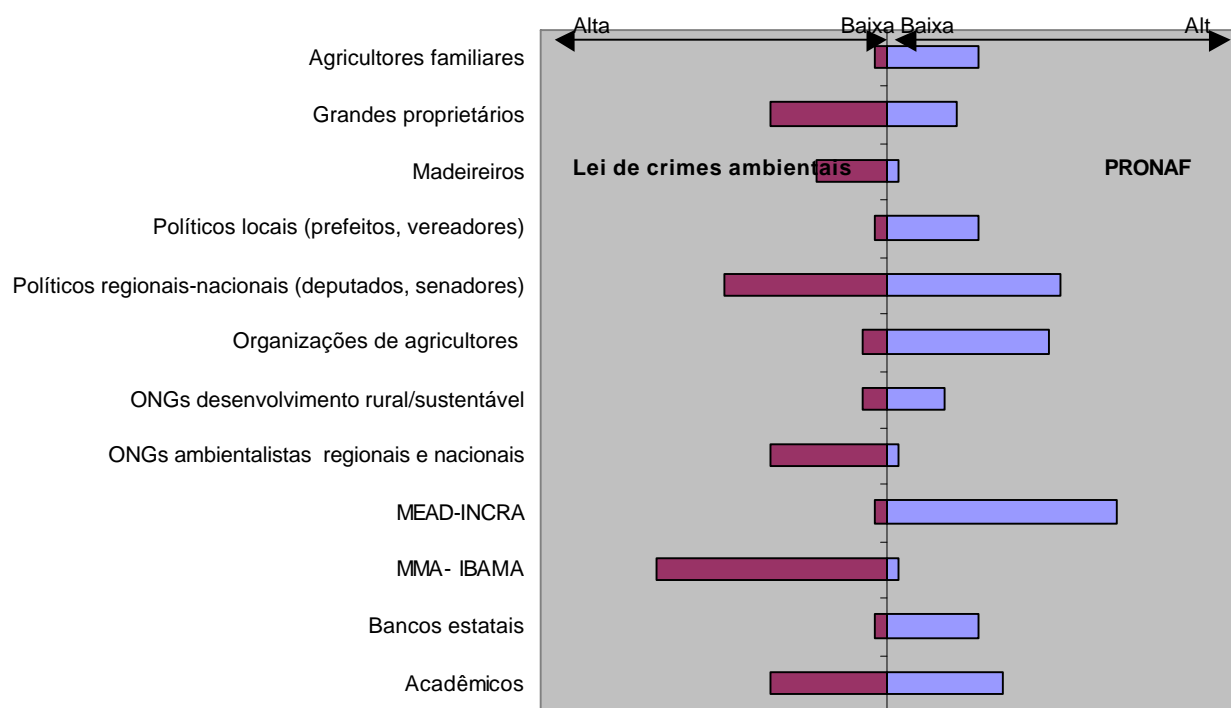


Figura 2: Grau de influência dos diversos atores na formulação de políticas agrárias e ambientais