



HAL
open science

E a política agrícola transforma-se em instrumento do desenvolvimento sustentável...

Neli de Mello Théry

► **To cite this version:**

Neli de Mello Théry. E a política agrícola transforma-se em instrumento do desenvolvimento sustentável.... Revista NERA, 2008, 11 (12), pp.68-85. hal-00457009

HAL Id: hal-00457009

<https://hal.science/hal-00457009>

Submitted on 16 Feb 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

E a política agrícola transforma-se em instrumento do desenvolvimento sustentável...

Neli Aparecida de Mello

Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo e Paris X - Nanterre (2002)
Prof^a. Dr^a. da Escola de Artes, Ciências e Humanidades - Universidade de São Paulo
Endereço profissional: Rua Arlindo Bétio, 1000 - Parque Ecológico do Tietê, São Paulo-SP,
Brasil, CEP: 03828-000
Endereço eletrônico: namello@usp.br

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar algumas políticas públicas ambientais e socioambientais, *lato sensu*, em função da atuação do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável. O primeiro passo é uma contextualização das transformações que o Estado sofreu a partir dos anos 1990, envolvendo a análise das políticas ambientais (de conservação, controle e de recursos naturais) e de seus mecanismos financeiros como os fundos, ambientais e constitucionais. Complementa-se a análise de algumas políticas entendidas como socioambientais a partir da compreensão de programas oriundos ou ampliados pelo movimento social, como o Pronaf e algumas linhas como a destinadas aos pequenos produtores florestais.

Palavras-chave: política ambiental e agrícola; agricultura familiar; desenvolvimento sustentável.

Résumé

La politique agricole comme outil du développement durable

Analyser quelques politiques publiques environnementales et socioenvironnementales est le but de cette étude, en fonction de l'action de l'État pour la promotion du développement durable. Sa première partie analyse le contexte des transformations de l'Etat depuis les années 1990, notamment les politiques de l'environnement (conservation, contrôle et exploitation des ressources naturelles) et ses mécanismes financiers (les fonds constitutionnel et environnemental). Ensuite l'analyse prend en compte quelques politiques socioenvironnementales par le biais des programmes créés pour répondre aux demandes du mouvement social, comme le *Pronaf* et les lignes de financement pour les petits producteurs forestiers.

Mots clés: politiques environnementales et agricoles ; petite agriculture paysanne ; développement durable.

Abstract

The agricultural policy becomes a tool of sustainable development

This study aims to examine some public social and environmental policies, related to the performance of the state in promoting sustainable development. The first step is a background analysis of change suffered by the state from the early 1990s, involving the analysis of environmental policies (of conservation, and control of natural resources) and

their financial mechanisms, such as environmental and constitutional funds. The next step is an analysis of some policies perceived as social, through the understanding of programs born from the social movement, such as the Pronaf program and some lines of credit for small producers of forestry goods.

Keywords: environmental and agricultural policies; family farming; sustainable development.

Introdução

Entender a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento sustentável implica em aceitar que as políticas contemporâneas no Brasil assumiram a inclusão da dimensão ambiental e do desenvolvimento sustentável entre seus atributos e que o Estado ainda exerce um papel importante.

Assim, assume-se também que a política pública tem caráter estatal, colocando-a na perspectiva da expressão inglesa *policy* e que corresponde a um conjunto de ações ou normas de iniciativa governamental, visando atingir determinados objetivos. Em sua execução outros agentes, tanto privados como filantrópicos estarão envolvidos (biblioteca virtual de política científica e tecnológica, 2006).

Porém, na contemporaneidade brasileira o Estado perdeu muito de seu papel anterior e tem abdicado destas funções. Assim, temos um recuo acentuado do Estado e um avanço, praticamente na mesma medida, de outros agentes não somente na execução, mas, sobretudo na elaboração de novas políticas públicas. Isto é bom ou é ruim?

A forte crise vivida pelo Estado é parte inerente deste processo. As políticas públicas perderam o “vigor” dos períodos ditatoriais para ganhar uma nova face. A estrutura do Estado brasileiro abdicou de seu papel de defensor de todos os segmentos sociais, concentrando-se no atendimento aos grupos mais organizados e de maior poder.

Essa crise impôs a necessidade de redefinir as funções do Estado, provê-lo de mais governabilidade e governança, tornando-o mais eficiente em atender as demandas do cidadão e mais capaz de “complementar o mercado na tarefa de coordenar a economia e promover uma distribuição de renda mais justa”. Seu novo papel, assim, é o de “garantir os direitos de cidadania e promover o desenvolvimento econômico com um mínimo de equidade. (PEREIRA, 1998: 33-34, in Araujo e Nascimento).

É dentro desta contextualização que se selecionou algumas políticas com representatividade na temática da sustentabilidade, tendo-se como base um corpo de hipóteses elaboradas para analisar ação do Estado e a legitimação do discurso de desenvolvimento sustentável. Quais sejam: ao final do século XX numerosas políticas públicas readequaram seus discursos às premissas da Agenda XXI, pressionadas pelos compromissos dos acordos internacionais e pela ampla disseminação do ideário do desenvolvimento sustentável; no início do século passado somente as políticas ambientais definiam diretrizes voltadas para a conservação do meio ambiente e defendiam o discurso da sustentabilidade. Apesar deste movimento, a concretização do discurso em ação começa a aparecer nos anos 2000, com a inclusão de estratégias de financiamento nos diversos planos e programas governamentais. No entanto, se o conceito de sustentabilidade parece ser claro para os conceptores, o mesmo não ocorre com seus beneficiários (atores-chave para a concretização do desenvolvimento sustentável): as lógicas de enquadramento da idéia de sustentabilidade são distintas.

Antes de analisar os dois grupos de políticas públicas, as ambientais e as agrícolas, entender a conjuntura que os sustentam.

A conjuntura favorável: o surgimento e o desenvolvimento de novos padrões

Se as críticas acirradas ao modelo vigente permitiram o surgimento de novos parâmetros e criou um ambiente favorável às mudanças, é importante resgatar as modificações conceituais do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. Por outro lado, a própria progressão do conhecimento e o aparecimento de proposições metodológicas mais precisas demonstram que o quadro teórico-metodológico já se apresenta com maior clareza. Mas, ainda assim, há diferenciadas formas de apropriação e utilização pelos distintos segmentos sociais.

Existem diversas vertentes na literatura atual a respeito do desenvolvimento sustentável. Veiga (2007) destaca duas vertentes das contribuições: “uma que considera que desenvolvimento sustentável é uma nova categoria, gerada no bojo das transformações experimentadas pelas sociedades capitalistas desenvolvidas e outra que defende a sustentabilidade como um conceito em evolução, com significativas raízes históricas”. Vieira (2007) elabora um novo estado da arte, identificando o paradigma que sustentou o novo discurso e as diretrizes emanadas do conceito de ecodesenvolvimento ressaltando as abordagens adotadas e colocando-as como a gênese da revolução ambiental e a criação de espaços de participação “autêntica” no nível local.

Do meu ponto de vista, poderíamos enquadrar esta discussão em quatro vertentes: o ecodesenvolvimento, do início dos anos 1970, fundamentada na ética, solidariedade diacrônica, prudência ecológica e não pode ser desassociado do princípio de equidade social – a solidariedade sincrônica com as gerações presentes (Sachs, 1979, 1981; Glaeser, 1984, Vieira, 2007) que definia o "ecodesenvolvimento é uma abordagem do desenvolvimento harmonizando o social e econômico, objetivando a gestão ecológica, no espírito de solidariedade com as futuras gerações". Para Sachs (1981, 1997, 1999) o novo modelo exigia que fosse endógeno, participativo, autônomo e autoconfiante, para o qual o meio ambiente devia ser visto como um potencial de recursos a ser colocado a serviço do homem, à condição de que se encontrem formas ecologicamente viáveis de sua exploração.

Essas idéias se aproximam dos conceitos de desenvolvimento sustentável e do pensamento acerca da sustentabilidade da década seguinte e posteriores: i) o foco nas necessidades básicas; ii) ecodesenvolvimento demanda participação; iii) ecodesenvolvimento trabalha com idéias de tecnologias apropriadas. Considera SACHS (1998) que os termos desenvolvimento durável ou viável designam sua proposta dos anos 70. A diversidade de idéias que vai encontrar-se no meio das questões relativas ao meio ambiente e desenvolvimento nos anos 90 estão ancoradas no título de desenvolvimento sustentável, em função de suas origens intelectuais e dos outros movimentos dos quais ela emergiram. Nem sempre as opiniões são convergentes.

O segundo grupo, fundamentado na mundialização das idéias ambientalistas, consideraram que os programas (e as conferências) internacionais representaram sua apropriação institucional e reforçaram as formulações que seriam o alicerce das idéias de desenvolvimento sustentável. Adams (1990), Ribeiro (1999) e Smouts (2001) que analisavam as forças políticas que apoiavam a construção, a difusão e a própria transformação do conceito. A crise na forma de pensar o meio ambiente em escala global é parcialmente vinculada à Conferência de Estocolmo. Nos anos 60 e 70 avança a visão apocalíptica neo-malthusiana¹, baseada em um globalismo (universo de ação do ambientalismo) que discutia o fenômeno do crescimento populacional e suas relações com o

¹ Esse globalismo no meio ambiente não é novo: nos anos 20 (Raymond Pearl), nos anos 50 (Unesco) e nos anos 60 e 70 (IUCN e WWF) enfocou-se o problema do excesso populacional cujos argumentos baseavam-se na relação população e desenvolvimento. Embora renegado, muitos ambientalistas continuaram a oferecer argumentos sobre o crescimento da população nas questões globais: "o remédio é deixar aos caminhos da privação e da natureza, da violência, da fome ou peste, pois é o próprio caminho do desenvolvimento humano que tem aumentado esses problemas". Essa forma catastrófica do pensamento ambiental também tem paralelos próximos ao debate acerca do crescimento econômico.

meio ambiente. Adams (1990:14-83) considera que se a natureza emergiu no pensamento acerca do desenvolvimento somente nos anos 60 é porque as externalidades do desenvolvimento tornaram-se tão complexas que exigia buscar as causas e compreender o seu passado.

A importância das Conferências globais foi ter elevado o debate das questões de meio ambiente ao mundo todo. A percepção social de meio ambiente, antes delas, raramente transcendia as fronteiras e os interesses nacionais. Há uma mudança nítida na forma de ver o mundo e de tratar os problemas de meio ambiente e desenvolvimento desde a Conferência de Estocolmo até a de Joannesburgo. De controvérsia em controvérsia, os grupos de países foram valorizando seus pontos de vista e, em especial, conseguiu-se fazer reconhecer a natureza dos problemas no Terceiro Mundo.

Um terceiro grupo, ao qual tentativamente incorporamos outros estudiosos que têm opiniões diferentes sobre o assunto. LEFF (1998) considera que existem diferenças marcantes entre o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável. Para ele, no primeiro, o Estado é o estrategista e planejador do novo modelo, fundamentado em mudanças das macro-orientações do processo produtivista; é um processo de descentralização econômica e reordenamento ecológico do espaço produtivo; é também um processo de conversão da natureza em um sistema de recursos naturais, como condição da produção e potencial produtivo para o desenvolvimento. No segundo, o conceito atual de desenvolvimento sustentável é mais concertador de interesses, capaz de dissolver a contraposição desenvolvimento e meio ambiente e o Estado passa a ser apenas mediador entre os interesses de apropriação dos recursos naturais, as estratégias das empresas transnacionais e os direitos das comunidades. Neste processo há explicitação das lutas sociais pela propriedade e pelo controle dos recursos naturais. É o próprio confronto entre a assimilação das condições de sustentabilidade, os mecanismos de mercado e os processos políticos de reapropriação da natureza.

O quarto grupo optou pela constituição de metodologias para implantação destes conceitos. Este grupo, reunido em torno de Weber e Godard (1997) considerou que somente com a concepção e desdobramento de métodos interdisciplinares seria possível consolidar a prática e respaldar novas experiências, admitindo-se o campo da gestão tecnológica.

Não pretendo me aprofundar, neste artigo, nas diferenças de visões de desenvolvimento sustentável ou no conjunto de instrumentos teórico metodológicos de cada uma delas, inúmeros cientistas já o fizeram. No entanto, fundamental é compreender a constante progressão dessa base teórica, incluindo novos elementos, buscando formas de interpretar como esses elementos contribuem para modelos diferenciados.

O discurso do desenvolvimento sustentável tem sido explorado, apropriado, utilizado nas alocações a respeito das prioridades políticas governamentais, no discurso de setores produtivos e, atualmente já ganha a sociedade em geral, que o defende.

1. O quadro das políticas ambientais

Simultaneamente a este contexto internacional, as condições de mudança começam também a se instalar no Brasil. Os processos são imbricados; a visibilidade internacional foi dada aos temas ambientais pelas Conferências. As influências não tardaram a ser percebidas.

A política ambiental, em uma perspectiva histórica, foi periodizada por Cunha e Coelho (2003) que estabeleceram três períodos marcantes e que formaram as bases da política atual. O primeiro (entre 1930 e 1971) correspondeu à regulação do uso dos recursos naturais, especialmente as águas, as florestas, os minerais e a pesca. Foram aprovados os Códigos das Águas, das Minas, Florestal e da Pesca. O segundo período, de 1972 a 1987, foi de forte intervenção do Estado e de estruturação do sistema de meio ambiente no país simultaneamente à continuidade da regulação. Em 1981, a aprovação (mas não a regulamentação) da lei 6 938, da PNMA foi fortemente influenciada pelas pressões do

movimento ambientalista internacional, tanto europeu quanto norte-americano, pela Conferência de Estocolmo e pelo documento conhecido como Limites do Crescimento e pelo surgimento do primeiro partido verde, na Europa. As diretrizes das políticas ambientais colocavam-se em contradição com as políticas modernizantes do regime militar que buscava a construção de estradas, barragens, linhas de transmissão de energia elétrica, projetos de mineração industrial. O terceiro momento é por eles considerado a partir de 1988, com a nova constituição, a qual destituiu os mecanismos da ação centralizadora do Estado nacional. É marcado pela divisão de responsabilidades dos três níveis de governo e pela determinação da floresta amazônica, da mata atlântica e do Pantanal como patrimônios nacionais.

A Constituição delimita um novo período, mas, não fora o ambiente (nacional e internacional) favorável ao avanço das políticas e práticas voltadas a um novo modelo de desenvolvimento, provavelmente não teríamos conquistado estes progressos.

Além das políticas de controle e de conservação, a instituição federal inseriu aquelas consideradas indutores. Estas, capazes de influenciar comportamentos, tanto com o emprego estratégico de instrumentos econômicos destinados à novas práticas como aquelas voltadas para a sociedade, a alocação de recursos do Estado para incentivar, principalmente, ações de educação ambiental foi bastante significativo. Inicialmente as instituições, nacional ou estaduais, apoiaram ações indutoras, utilizando-se de todos os tipos de projetos de educação ambiental. Estabeleceram uma política nacional de educação ambiental, articulada entre os ministérios da educação e do meio ambiente e com a participação das instâncias estaduais e locais, consolidando-se este segmento. Os dados de 1990 e 2001 do FNMA mostram que entre as oito linhas temáticas, a de educação ambiental foi a que mais teve projetos apoiados: foram aprovados 227 projetos correspondendo a 35% do total (651) de projetos financiados no período.

A Constituição demanda também a descentralização da política e da ação ambiental. A partir de 1988, novas formas de gestão ambiental, adotando-se como estratégia principal a gestão participativa para a qual diferentes formas de parcerias entre o poder público e sociedade civil são construídas. Numerosos conselhos e/ou comissões nacionais (de meio ambiente, de bacias hidrográficas, do zoneamento, etc.) conselhos locais de defesa do meio ambiente (Condemas) foram criados.

Este processo demonstra a tendência de intensificar a inclusão da sociedade. A política pública não é mais atividade exclusiva do Estado, outros atores sociais e organizações exercem sua influência e atuam em no âmbito do Estado. Este se tornou o espaço central de articulação dos atores estatais e não estatais; das ONG, das corporações.

Outro aspecto que deve ser visto com atenção é a influência das organizações financeiras internacionais, como o Banco Mundial ou o Banco Interamericano do Desenvolvimento. Autores como Deler (1997) Porter e Brown (1996) consideram-nas como exercendo uma forte influência sobre as instituições ligadas ao meio ambiente no Brasil. Compartilho, com eles, o mesmo ponto de vista, pois os conceitos, as diretrizes, estratégias e ações das políticas ambientais muitas vezes são estabelecidas pelas condicionalidades que estas organizações introduzem, sendo, assim impostas pelas linhas de financiamento e contribuem para as articulações entre as parcerias e consolidar as condições de implantação de projetos. Este posicionamento não é unânime, o mesmo encontra discordâncias de estudiosos que consideram irrelevante a influência exercida pelas mesmas.

1.1. Os anos 1990: os primeiros passos dos mecanismos de fomento e a formação de um ambiente favorável às experiências sustentáveis

Os governos de José Sarney e Fernando Collor/Itamar Franco tiveram duas diretrizes claras: com Sarney, a área ambiental foi reestruturada, fundindo-se quatro instituições no IBAMA e tendo como estratégia as campanhas de combate aos incêndios e ao desmatamento; enquanto Collor/Itamar investiram fortemente na criação de unidades de

conservação às portas da Conferência do Rio. Apesar de distintas as diretrizes e estratégias, grosso modo, a prioridade foi a Amazônia.

Fernando Henrique Cardoso adotou a coexistência contraditória: adotou o planejamento como forma de incluir a dimensão ambiental no modelo de desenvolvimento adotado valorizando, no discurso, métodos mais ambientalizados como o zoneamento ecológico-econômico porém adotando os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, a estratégia de integração norte-sul do país. Para a comunidade externa acenou com a vontade política de ir além do cumprimento das obrigações assumidas pelo país: negociou o programa de proteção de 10% da floresta tropical brasileira (atual ARPA) com o WWF internacional, avançou na implantação do PPG7, recebeu conferências internacionais (desertificação, diversidade biológica, entre outros), mas internamente priorizava a construção de infra-estrutura no país como um todo.

Já no governo Lula, desde o seu primeiro mandato adotou o discurso da transversalidade, do controle social, do desenvolvimento sustentável e fortalecimento do setor, internamente. A prioridade estratégica tem sido acelerar a criação de mosaicos de unidades de conservação, especialmente na Amazônia. Porém apesar deste discurso de transversalidade, o setor ambiental fez reduzidas parcerias e é constantemente bombardeado por ações contrárias: autorização de plantio transgênico, transposição do rio S. Francisco. Externamente divulga as vantagens do biocombustível como o combustível verde, não poluente. Optou por diminuir a importância dos programas com financiamento internacional, substituindo-os pelo Plano Amazônia Sustentável, como uma idéia agregadora e cuja fonte de recursos é o orçamento nacional.

Apesar dos muitos retrocessos e dos poucos avanços dos anos 1990 até a atualidade, a idéia de conservação ambiental e de desenvolvimento sustentável esta hoje disseminada por todos os segmentos da sociedade brasileira e serve como base de instalação de novos setores produtivos.

Entre os avanços podemos destacar os fundos, o Nacional do Meio Ambiente, os Constitucionais que adotam diretrizes “verdes”. Analisemos suas contribuições:

1.1.1. FNMA – Fundo Nacional do Meio Ambiente e o FNO – Fundo Constitucional do Norte

O FNMA criado em 1990 tem o papel de “contribuir, como agente financiador e por meio da participação social, para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente”.

O Conselho do Fundo estabeleceu duas diretrizes que abrangeram todo o país: o apoio a projetos e o fortalecimento da gestão ambiental. Ao longo dos 18 anos foram incorporados tanto recursos nacionais ou internacionais, adotando-se novas modalidades de apoio e parcerias institucionais. Na primeira fase foram estabelecidas oito linhas temáticas a) extensão florestal; b) gestão integrada de áreas protegidas; c) manejo sustentável da flora e a fauna; d) uso sustentável dos recursos pesqueiros; e) educação ambiental; f) Amazônia sustentável; g) qualidade ambiental; h) gestão integrada de resíduos sólidos.

Às vésperas de iniciar a segunda fase, o Conselho Diretor e as ONG membros do FNMA demandaram a criação de uma modalidade de pequenos projetos, em função das dificuldades decorrentes dos procedimentos administrativos, que tolheram o acesso e deixaram um público não atendido pelo FNMA. Este público encontra-se, na maioria das vezes, nos municípios do interior, que possuem populações pequenas mas ocupam grandes parcelas do território nacional (Sawyer, 2000).

Nos dez primeiros anos de sua atuação o investimento e apoio foram majoritariamente na região amazônica sob todas as formas possíveis, desde apoiar associações, cooperativas e organizações não governamentais até institutos de pesquisa e prefeituras. O número de projetos foi relativamente grande pois o FNMA funcionava praticamente como um balcão de projetos.

O quadro nº 1 demonstra número de projetos e valores aprovados entre 1990 e 2001

Linhas temáticas	Numero de projetos	Projetos na Amazônia	Recursos FNMA	Recursos contrapartida
Extensão Florestal	80	12	1 350 245,84	474 043,32
Gestão Integrada de Áreas Protegidas	76	7	327 993,78	219 122,94
Manejo Sustentável de Flora e Fauna	117	14	598 705,83	193 590,23
Usos Sustentáveis Recursos Pesqueiros	30	6	510 437,09	77 142,58
Educação Ambiental	227	28	1 203 918,63	597 223,95
Qualidade Ambiental	90	13	779 777,67	3 088 094,64
Gestão integrada de resíduos sólidos	31	7	885 187,66	304 468,26
Amazônia Sustentável	61	61	4 288 894,37	3 504 476,02
TOTAL	651	147	9 945 160,87	8 458 161,94

Fontes: MMA: Relatórios 1990 a 2001; 1999 a 2004; carteira de projetos 2002, 2003 e 2004.

Organização da autora.

Podemos assinalar algumas conclusões a respeito do poder de influência do FNMA:

Entre as oito áreas, cinco delas são mais representativas quanto ao número de projetos apoiados. Majoritariamente o apoio foi destinado aos projetos de educação ambiental, seguido por aqueles voltados para o manejo sustentável da flora e da fauna; em terceiro lugar, qualidade ambiental, em quarto, Extensão florestal, em quinto, Gestão Integrada de áreas protegidas.

No entanto, quanto aos valores aplicados pelo FNMA, os projetos de extensão florestal assumem a liderança, mas, em seguida encontram-se os projetos de educação ambiental. Porém, se a atenção for voltada para os recursos de contrapartida, os projetos de qualidade ambiental foram os que tiveram maior comprometimento dos executores.

Contudo, apesar de na linha “Amazônia Sustentável” apesar de terem sido apoiados apenas 61 projetos, o valor investido pelo FNMA supera todos os outros valores: foram mais de R\$ 4 milhões. Isto demonstra a prioridade estabelecida para a região.

A partir do início dos anos 2000, algumas modificações foram sendo realizadas, tanto na origem dos recursos disponibilizados quanto nos temas. A abertura sucessiva de editais com objetivos e outros temas que não constavam nas linhas de ação temática do FNMA permitiram ampliar o universo de atores atendidos quanto abranger novas regiões dentro do país.

Desde o começo dos anos 2000 novas modalidades de apoio e parcerias foram estabelecidas pelo FNMA. Segundo o relatório do MMA de 2003 a 2006 foram apoiados 622 projetos e R\$ 90,58 milhões de recursos investidos, nas duas áreas estratégicas para a política de meio ambiente: i) apoio à agricultura familiar e acesso ao Pronaf Florestal - foi um dos eixos priorizados, tendo apoiado assistência técnica para 4 000 produtores na Amazônia e ii) Fortalecimento da gestão ambiental, com capacitação de atores sociais e fundos socioambientais, por meio de a) proteção e recuperação de nascentes; b) gestão de resíduos sólidos, c) apoio a comunidades de pescadores e d) fortalecimento à gestão ambiental municipal e elaboração de agendas 21 locais. Como os dados são globais, dificilmente se conseguira obtê-los individualmente para localizar onde estão estes 4000 produtores.

Interessante perceber que os sistemas agroflorestais (SAFs) foram uma das linhas de investimentos. Tais sistemas desempenham um papel importante como estratégia de

segurança alimentar, conservação de agrobiodiversidade e mesmo biodiversidade em outros países, mas não ainda no Brasil. Estes fatores muitas vezes estão presentes nas estratégias de algumas populações tradicionais e indígenas, mas não são considerados institucionalmente no Brasil, ou seja, no desenvolvimento de tecnologia para o sistema de produção, na política de capacitação, na de crédito, no desenvolvimento de novas cadeias produtivas para os produtos advindos dos SAF, etc.

Quanto aos Fundos Constitucionais, em especial o FNO – Fundo Constitucional do Norte –, criados também a partir da Constituição e regulamentado em 1989, somente a partir de 2001 estabeleceu claramente a destinação de recursos para atividades mais ambientalizadas no âmbito dos projetos.

O quadro nº 2, abaixo, mostra as linhas de crédito e os valores disponibilizados pelo FNO Floresta, FCO Pronatureza e FNE Verde. Já no ano de 2001/2002 o FNO Floresta disponibilizou recursos, mas, aparentemente, não há uma estabilidade no total de valores acessados pelos tomadores: a cada dois anos os valores acessados são altos enquanto nos períodos intermediários tais valores são quase insignificantes. Iniciando com um valor de R\$ 2,52 milhões de reais, no ano seguinte não atingiu nem meio milhão de reais para em 2003-2004 voltar a crescer para R\$ 2,64 milhões e voltar a diminuir no ano seguinte. Perfil que se repete de 2001 até 2006.

Quadro nº 2: Recursos acessados (em milhões de R\$)

Linha de crédito / Ano	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Pronaf Florestal		1,29	2,88	8,23	13,17
Propflora		0,77	10,56	42,34	55,3
FNO Floresta	2,52	0,34	2,64	0,3	1,53
FCO Pronatureza		4,22	0,24	10,02	63,73
FNE Verde		4,56	12,23	10,32	67,22
Total	2,52	11,18	28,55	71,21	200,95

Pronaf Florestal e Propflora correspondem ao ano safra (julho a junho) e os demais ao ano civil. Fonte: Relatório de Gestão 2003-2006, Ministério do Meio Ambiente.

Comparados com os dois outros Fundos, o FNO Floresta é o que possui os menores valores acessados. O FNE Verde tem um crescimento contínuo e acentuado, passando de R\$ 4,56 milhões para R\$ 67 milhões. Situação semelhante é do FCO Pronatureza e o Propflora. Entre as cinco linhas de crédito vale destacar também o crescimento do Pronaf Florestal, que desde 2002-2003 aumentou de R\$ 1,29 para R\$ 13,17 milhões.

2. As políticas socioambientais

2.1. O “esverdeamento” da política agrícola

O Estado brasileiro tem duas visões bem distintas da produção agrícola: de um lado, a agricultura de exportação, fazendo dela uma de suas diretrizes da política externa e comercial; de outro, a produção que atende uma parte do consumo interno. A estas diferentes abordagens correspondem duas instituições: de um lado o Ministério da Agricultura e do outro o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Não pretendemos analisar, neste artigo, a política agrícola de exportação mas sim a atuação do Estado voltada para os segmentos agro-produtivos menos favorecidos, por meio

dos investimentos incluídos nos planos e programas, adotando-se seus resultados como indicadores qualitativos de sua sustentabilidade.

Contudo, para entender o direcionamento da política agrícola voltada ao pequeno produtor e analisar o que se passa atualmente, é preciso verificar seus instrumentos e sua evolução.

Para a sua efetivação, uma política precisa ter fortes instrumentos de persuasão e de convencimento. A disponibilidade de créditos é um dos mais importantes aspectos de uma política pública, ao qual se agrega, pelo menos, a assistência técnica.

Começemos pelo crédito rural público. Segundo Araújo e Nascimento (\$\$\$) o Brasil instituiu o crédito rural público logo após a abolição da escravidão mas não teve continuidade no regime republicano. A criação do Sistema Nacional do Crédito Rural em 1965 torna permanente os fundos de financiamento. Os autores resgatam Pinto, 1981 e Belik, 1998 para afirmar que esta permanência vai consolidar o parque de produção e revolucionar o mundo rural com a disseminação de equipamentos modernos e da utilização de insumos agrícolas. Davidovich (1989) complementa a análise com argumentos de que, na verdade, a modernização do campo nada mais era do que a própria modernização da indústria brasileira, com a produção de equipamentos associada às inovações da Revolução Verde.

Naquela data, as fontes dos recursos eram: 1) exigibilidades bancárias sobre os depósitos à vista; 2) empréstimos externos; 3) recursos do orçamento fiscal da União. Nas décadas de 1970 e 1980 havia imensa facilidade de obtenção de recursos externos oriundos do Banco Mundial e dos Bancos de Desenvolvimento, com aval do FMI.

O paradigma da agricultura sustentável, segundo Sachs (1996) consiste em não segregar a base tecnológica da base social e trabalhar ao máximo com o ecossistema natural, ao invés de substituí-lo artificialmente por outro. Além disso, afirma que a solução para o gerenciamento do ecossistema só pode ser obtida quando associada ao conhecimento e à participação da população local.

Em 1996 cria-se o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - e parte do crédito é redirecionado especialmente para a agricultura familiar. Altafin (s/d) considera que o fato de ter-se estabelecido o conceito operacional da agricultura familiar deu uma nova significação para as políticas públicas, especialmente esta, dedicada a um segmento específico de produtores agrícolas. Se o PRONAF é o principal mecanismo de estímulo à agricultura sustentável, a análise de Araújo e Nascimento (2004, citando Altafin, 2003) mostra que o Programa ainda permanece muito aquém do almejado e que, na verdade, há predominância de incentivo à produtividade e às super safras, sem contestação dos processos produtivos vigentes no país.

Ao se aprovar esta política, objetivos e estratégias voltadas para a garantia da sustentabilidade se fazem presentes, garantindo, assim a inserção do discurso do desenvolvimento sustentável na agenda política do setor agrícola.

Evidentemente uma política não funciona apenas com a destinação de créditos, mas de outros instrumentos como o desenvolvimento da pesquisa agrícola que lhe dará suporte. A pesquisa agrícola teve um desenvolvimento notável a partir dos anos 1970: os investimentos em pesquisa aplicada realizados pela Embrapa: são extremamente simbólicos os centros de pesquisa criados (soja, trigo, uva e vinho, algodão, milho e sorgo, entre outros) enquanto somente em seu Plano Diretor (1994-1998) foi criado o Programa de Pesquisa em Sistemas de Produção da Agricultura Familiar.

Outros campos de pesquisa promissores para o movimento pela sustentabilidade da agricultura são apontados por Buttel (1989, citado por Silva (1995): o primeiro refere-se ao fortalecimento da agroecologia, enquanto ciência básica; o segundo, ciências aplicadas, com foco nas políticas públicas, buscando não apenas a imposição de medidas fiscais punitivas, mas também de medidas que visem a encorajar a adoção de práticas sustentáveis.

Mas, em que momento exato os resultados de pesquisa beneficiam a sustentabilidade da agricultura familiar? O Programa de Pesquisa em Sistemas de Produção da Agricultura Familiar procura alterar o baixo nível de tecnologia deste segmento.

Segundo Flores e Silva (1992, in Altafin, s/d) "era necessário executar programas que permitissem organizar, capacitar e capitalizar os pequenos produtores para que eles pudessem entrar no circuito de mercado" e deveriam ter condições de participar do circuito tecnológico, para contribuir mais no processo produtivo, atingirem a condição de classe media rural e avançar em direção à cidadania plena.

Este Programa de pesquisa em sistemas de produção correspondia ao objetivo estratégico da Embrapa voltado para "viabilizar soluções tecnológicas que contribuía para diminuir os desequilíbrios sociais. Nesse objetivo, a melhoria do desempenho de sistemas de produção da agricultura familiar, visando sua sustentabilidade econômica e ecológica foi definida como uma das atividades específicas a ser desenvolvida". Ou seja, se pretendemos dar um ponto de partida da introdução da dimensão ambiental na agricultura familiar parece-me que atribuir o final dos anos 1990 não seria falso, visto que resultados de pesquisa não são obtidos em curtos períodos, embora os de investimentos possam aparecer no aumento das safras.

Voltemos a uma avaliação da representatividade do programa e a maneira como o mesmo incorpora a sustentabilidade, não sem antes ter clareza de quem é, finalmente o agricultor familiar: o PRONAF define a agricultura familiar como "uma forma de produção onde predomina a interação entre a gestão e o trabalho, a direção do processo produtivo pelos agricultores familiares, com ênfase na diversificação e utiliza o trabalho familiar complementado pelo trabalho assalariado" (PRONAF, 2000, p. 3), baseando-se em quatro critérios: i) o predomínio da mão de obra familiar, o tamanho da propriedade (área até 4 módulos fiscais), residência no estabelecimento ou em aglomerado próximo e renda.

Para o caso brasileiro, Nazareth Wanderley considera que o agricultor familiar, mesmo que moderno, inserido ao mercado, "[...] guarda ainda muitos de seus traços camponeses, tanto porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças" (Wanderley, 1999: 52).

De maneira decisiva um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) contribuiu para a formação do conceito de agricultura familiar. O estudo define agricultura familiar

[...] a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva. (INCRA/FAO, 1996: 4).

Para Altafin (s/d) os que hoje são chamados de agricultores familiares já receberam (e ainda recebem) diferentes nomes. Ela identificou, no período colonial, cinco grupos que constituíram a origem da agricultura familiar brasileira: os índios, os escravos africanos, os mestiços, os bancos não herdeiros, os imigrantes europeus, que, apesar de importantes diferenças entre si possuíam um vínculo muito claro: todos ocupavam uma posição secundária dentro do modelo de desenvolvimento do país desde a sua origem. Considera a autora que talvez essa seja a causa de o papel do produtor de alimentos ser tão pouco citado na historiografia nacional, enquanto sempre se ressaltou o papel da grande agricultura escravagista: o ciclo do açúcar, o da borracha, o do café. Martins (1986, in Altafin, s/d) lembra que, no contexto do Sudeste, o homem rural é conhecido como roceiro e caipira enquanto no nordeste é tabaréu e em outras regiões do País é o caboclo. Para o autor são palavras de duplo sentido e depreciativa pois indicam que o agricultor é uma pessoa rústica, atrasada e ingênua e que sempre houve um escamoteamento conceitual devido ao fato de, no Brasil, termos uma história urbana, uma história dos que participam do

pacto político, do qual o camponês é excluído e pelo qual é visto como um ator inferior, não essencial.

Do ponto de vista das políticas públicas, continua Altafin (2003) estas sempre privilegiaram a grande propriedade voltada para a monocultura de exportação, que recebia estímulos e garantias dos governantes e que deixavam à margem esse mosaico de formas de produção voltadas para o abastecimento interno. Mesmo quanto as classificações estatísticas e tipologias, dentro da lógica do modelo de desenvolvimento adotado para o campo, voltado à modernização tecnológica em produtos agrícolas de exportação, o conjunto de agricultores passa a ser classificado quanto ao tamanho de suas áreas e de sua produção, divididos em pequenos, médios e grandes. Interessava assim escamotear desigualdades como o acesso à terra, por exemplo, e estabelecer categorias operacionais, visando à aplicação diferenciada das políticas públicas como o crédito rural, a pesquisa e a extensão rural. Os camponeses e os assentados em projetos de reforma agrária passam então a ser tratados como pequenos produtores.

O marco da transformação atual é a volta da democracia ao país e a outorga da nova Constituição em 1988 e, conseqüentemente, o envolvimento dos próprios trabalhadores na defesa dos assuntos importantes para os mesmos. Sua forma de atuação altera-se. Antes, aglutinados em torno da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – CONTAG, passam a estabelecer outros sindicatos e movimentos. Em grupos organizados, pressionam o Estado por políticas agrícolas específicas e para o acesso à terra. São estas pressões decorrentes da atuação dos movimentos sociais que promove a reinserção da reforma agrária na agenda política, por meio dos projetos de assentamento, e a criação do PRONAF, como fonte de crédito e assistência técnica.

O estudo da FAO / INCRA serviu-se dos dados do Censo Agropecuário de 1996, mas ainda hoje é referência para o contexto brasileiro: do total de 4.859.864 estabelecimentos rurais existentes no Brasil, (85,17%) são estabelecimentos familiares, que ocupam apenas 30,49% da área total e, utilizando 25,3 % dos financiamentos destinados à agricultura, respondem por 37,87% do Valor Bruto da Produção Agropecuária e concentram 7 de cada dez pessoas ocupadas no setor (INCRA/FAO, 2000).

Esta evolução vai culminar com a aprovação da Lei 11.326 em 24 de julho que formaliza, juridicamente, o conceito de agricultor familiar:

[...] agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família” (Brasil, 2006). Tendo em conta o atendimento de tais requisitos, inclui ainda “[...] silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; [...] aqüicultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2 ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede; [...] extrativistas pescadores que exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscaidores. (Brasil, 2006).

A delimitação legal do conceito de agricultor familiar combina como critérios o tamanho da propriedade, predominância familiar da mão-de-obra e da renda, e gestão familiar da unidade produtiva. Tal delimitação, como não poderia deixar de ser, é abrangente o suficiente para incluir a diversidade de situações existentes no país.

É nesta lei que também se define a função de preservação ambiental atribuída à agricultura familiar. A relação da agricultura familiar com recursos naturais é considerada positiva quando ela está enraizada no meio físico, tendo controle sobre seu processo

produtivo. Seu potencial para promoção da sustentabilidade ecológica diz respeito à sua capacidade de conviver de forma harmônica com ecossistemas naturais, percebidos como um patrimônio familiar. A gestão familiar requer maior cuidado no manejo dos recursos. Por outro lado, a vocação tanto para a produção como para o consumo, o que faz com que a agricultura familiar valorize a diversidade, esta essencial à preservação ambiental. Soares (2002) denuncia que são as próprias regras embutidas nas políticas de crédito que muitas vezes desconsideram o potencial preservacionista do agricultor familiar, que é conduzido ao uso de sistemas produtivos inadequados à sustentabilidade ecológica. Para o autor, a função ambiental é um bem público que a agricultura familiar produz para a sociedade e deve ser compensada por isso, ao invés de ser incentivada ao produtivismo dos pacotes tecnológicos.

Porém este tema é extremamente controverso visto há estudos que mostram, de um lado, a contribuição dos agricultores familiares para o aumento do desmatamento (PPG7, 1997, INPE, 1997) e de outro, que a diversidade que os mesmos valorizam não é, necessariamente, a diversidade de espécies de fauna e flora existentes no local. Eles contribuem, sem dúvida, para a alteração dessa diversidade com a introdução de espécies de animais a serem domesticados e de vegetais voltadas para a alimentação.

Bianchini (2005) analisa as características da agricultura familiar para o desenvolvimento e para as políticas públicas de promoção do desenvolvimento sustentável, ao considerar que alguns agricultores familiares eram beneficiados pelas linhas de crédito do PRONAF e outros não tinham acesso as mesmas. Baseado no estudo FAO/INCRA, realizado em 2000, a categorização dos agricultores familiares, identifica os seguintes grupos: A, agricultores familiares capitalizados; B, em processo de capitalização; C, em níveis de reprodução mínima e D, abaixo da linha de pobreza². A partir de 1999 esta tipologia serviu para a criação dos atuais grupos do PRONAF:

Categoria	Número de pessoas ocupadas	Pessoas Ocupadas / total	Pessoas ocupadas / estabelecimento	Pessoas ocupadas / ha	Acesso à assistência técnica
Patronal	3.557.379	19,8	6,4	67,5	43,5
Familiar	13.780.201	76,9	3,3	7,8	16,7
Total	17.930.853	100,0	3,7	19,7	19,5
Tipo A	1.743.137	9,7	4,3	13,8	44,0
Tipo B	3.682.712	20,5	3,7	9,2	25,1
Tipo C	2.785.299	15,5	3,4	6,5	11,9
Tipo D	5.569.053	31,1	2,9	5,7	8,6

Fonte: Bianchini (2005), Convênio FAO/INCRA, a partir do Censo Agropecuário 1995/96

Entre os objetivos do PRONAF a manutenção das pessoas ocupadas nos estabelecimentos familiares, a geração de renda e a agregação de novos empregos em atividades agrícolas e não-agrícolas, o número de pessoas ocupadas em estabelecimento familiar e sua diferenciação com os estabelecimentos patronais é um importante aspecto a ser considerado para as políticas públicas. Os dados acima mostram que mais de três quartos (76,9%) da população ocupada no setor primário esta nos estabelecimentos familiares enquanto menos que um quarto (19,8%) encontra-se na categoria patronal. Por

2 Bianchini explica tipologia por meio do principal critério utilizado para a classificação de um agricultor em um determinado grupo é a relação entre Renda Total e o Salário, com Base no Valor do Custo de Oportunidade, sendo que o valor do custo de oportunidade é o valor da diária média estadual na agricultura acrescida de 20% e multiplicando-se pelo número de dias úteis. Os salários de referência (SR) por tipo de agricultor têm respectivamente o valor para A de 3 SR, B entre 1 e 3 SR, C entre 0,5 e 1 SR e D inferior a 1 SR. A Renda Total é a somatória do Valor Bruto da Produção com a Receita Agropecuária Indireta e o Valor da Produção Industrial.

outro lado, a assistência técnica também é totalmente insuficiente e se distingue claramente entre as quatro categorias de agricultores rurais, deixando o agricultor do tipo D, o mais pobre entre eles, totalmente desassistido. Como mudar definir uma política específica segundos os segmentos envolvidos e com isto alterar o perfil do setor?

Bianchini (2005) ressalta ainda os acessos diferenciados dos quatro grupos: i) o Tipo A, *cujos recursos são destinados aos beneficiários dos programas de Reforma Agrária e Crédito Fundiário*. Por serem agricultores que precisam de forte apoio para sua consolidação são os que podem receber maior volume de recursos para investimento (até R\$13.500 mais R\$1.500 de assistência técnica), menor taxa de juros (1,15% ao ano) e maior nível de subsídio (46% de descontos para o pagamento do principal no prazo); ii) o Tipo B, agricultores que vivem abaixo da linha de pobreza e contam com um crédito dentro de suas possibilidade de investimento de até R\$ 1.000,00, com juros de 1% ao ano e descontos de 25% sobre o principal; iii) os agricultores tipo C, possuem renda de R\$2.000,00 até R\$14.000,00 ao ano e contam com crédito para investimento de até R\$6.000,00, com juros de 3% ao ano e descontos de R\$700,00 sobre o principal e valores de custeio de até R\$3.000,00 com juros de 4% ao ano e descontos de R\$200,00; iv) o Tipo D podem ter renda de até R\$ 40 mil e contam com valores de investimento de até R\$ 18 mil, juros de 3% ao ano e para custeio valores até 6 mil e juros de 4% ao ano.

Em 2003/2004 foi criado um novo grupo, o Tipo E, no qual os agricultores podem ter renda bruta de até R\$60.000,00. Já na safra 2004/2005, este novo grupo contou com linha de crédito com valores de investimento de até R\$ 36.000,00 e de custeio de até R\$ 28.000,00, com juros de 7,25% ao ano.

A prioridade do Programa é fornecer crédito subsidiado e assistência técnica para que o agricultor familiar deixe de ser um assentado ou consiga superar a linha da pobreza. Os elaboradores da política compartilharam a expectativa de que os agricultores pudessem evoluir para o tipo C, permanecendo neste grupo por mais tempo.

Outro fator importante para o desenvolvimento da agricultura familiar é o apoio e a assistência técnica, o qual contribui, sobretudo, para criar um ambiente favorável à inclusão da dimensão ambiental com novas tecnologias e novas experimentações no sistema produtivo.

Existe uma grande diversidade entre os estados da Região Norte, tanto no que diz respeito a seus agricultores familiares quanto ao atendimento de suas demandas por ATER. O estudo elaborado pelo MDA e FAO ressalta a importância do Pará quanto ao total de agricultores familiares da Região Norte (com 45% do total) e a predominância de Rondônia quanto ao número de contratos do PRONAF realizados na safra 2001/2002 (63% do total), aspectos destacados no quadro nº 3, a seguir:

Quadro nº 3 - Distribuição de agricultores familiares e de contratos do PRONAF - 2001-2002

Estados da Região Norte	% do total de agricultores familiares	% de contratos do PRONAF
Acre	8 %	6 %
Amazonas	17 %	3 %
Amapá	2 %	1 %
Pará	45 %	11 %
Rondônia	16 %	63 %
Roraima	3 %	1 %
Tocantins	9%	15 %

Fonte: Relatório Norte_Assentamentos, MDA/FAO.

No entanto, há uma diferença de objetivo para estes contratos: a maior parte dos contratos em Rondônia é para custeio da produção e disponível para os grupos C e D, os quais dispõem de valores menores do que os contratos de investimento para grupo A. O Estado que mais tem investimento desse tipo é o Pará, seguido pelo Tocantins. Isto explica que, apesar de ter 64% dos contratos, Rondônia tenha conseguido aproximadamente 49% do valor total do financiamento do PRONAF para a Região Norte em 2001/2002, embora o estado tenha somente 16% dos agricultores familiares da região.

O estudo do MDA/FAO aponta algumas conclusões sobre a agricultura familiar e seu atendimento por instituições de assistência técnica, mesmo que não tenham sido analisados os números relativos ao FNO especial: “Rondônia (como a Região da Transamazônica no Pará) é uma área de colonização dita “dirigida” dos anos 70 e 80, com apoio e recursos do Governo Federal, o que explica a predominância de contratos para os grupos C e D. Já uma boa parte do Sul/Sudeste do Pará e do Norte do Tocantins (áreas importantes e dinâmicas nos que diz respeito à Agricultura Familiar destes Estados) são áreas de colonização “espontânea”, de migrantes de poucos recursos vindos principalmente do Maranhão, que ocuparam as terras destas regiões. Os assentamentos nestas regiões durante os anos 90 em grande parte regularizaram uma situação existente, o que explica a predominância de contratos de investimento PRONAF A”.

Há um diferencial de tempo e do grau de dificuldade de acesso relativo aos contratos de custeio ou de investimento. Como em assentamentos é requerido o Plano de Desenvolvimento do Assentamento, os contratos de custeio para os agricultores assentados são de mais rápida elaboração do que contratos de investimento. “Os dados mostram maior capacidade de atendimento aos agricultores em Rondônia (16% do total atendidos de alguma maneira pelo PRONAF em 2001/2002) do que em outros estados (o Tocantins teve 9% de seus agricultores atendidos e o Pará, 1%)”.

Porém, é um requisito a assistência técnica aos agricultores para que os contratos possam ser estabelecidos. Neste caso, pode-se interpretar que em Rondônia os agricultores parecem ter maior capacidade de demanda e as instituições de ATER maior capacidade de atendimento desta demanda. O Tocantins, com 9% de agricultores familiares contemplados por contratos, vem logo em seguida. Por outro lado, o Amazonas, com 17% dos agricultores familiares da região (quase tanto quanto Rondônia) tem somente 3% dos mesmos contemplados por contratos do PRONAF.

Outro aspecto a ser salientado é o quadro institucional da assistência técnica. Embora não estivessem presentes em quase todos os Estados, as instituições de ATER surgem como Associações de Crédito e Assistência Rural (ACAR), antes da década de 1970. A partir desta década há, gradativamente uma ampliação de sua presença. Na década de 1990 surgem as secretarias municipais de agricultura, as ONG e Prestadoras de Serviços. Estas em sua maioria como cooperativas de técnicos criadas com a missão de executar o Projeto Lumiar nos Assentamentos de Reforma Agrária.

O fato de ser um órgão público, da administração direta ou indireta, exerce um papel de limitar ou de desenvolver melhor o apoio e a assistência aos agricultores. Há entraves que se tornam críticos para o desenvolvimento da assistência técnica destacando-se, como principal o volume de recursos financeiros, acompanhado pela falta de uma coordenação nacional; a descontinuidade do fluxo de recursos como resultado dos contratos de pequena duração e finalmente as estruturas organizacionais que não são adaptadas para o desenvolvimento da assistência técnica de maneira mais intensa.

Instituições governamentais	Principais mudanças institucionais e de missão	Descrição da estrutura e funcionamento organizacional	Escritórios Municipais	% municípios com escritórios	Relações das instituições com as prefeituras
EMATER- PA	A mais antiga instituição de ATER na região Norte (criada como ACAR-PA em	Autarquia de administração indireta do Estado. Vínculo direto com a Secretaria	110	77%	41% dos municípios têm convênios

	1965). Teve várias reestruturações, porém sem modificar profundamente sua missão	Especial de Produção e não com a Secretaria da Agricultura. Tem 10 escritórios regionais com bastante autonomia. Em 2002 cerca de 50% dos municípios tinham acordo com a Emater para prestação de ATER.			com Secretaria de Agricultura e Emater-PA para ATER
SEATER-AC	Criada em 1999 sendo uma fusão da Emater-AC e a Cia de Armazéns Gerais e Entrepósitos do Estado. A Emater-AC tinha sido criada em 1975 e já era reestruturação da ACAR-AC (início dos anos 1970)	Administração direta do Estado ligada à Secretaria da Produção. Sua missão é garantir a produção e o abastecimento. Conta com 5 escritórios regionais	21	96	Não há municipalização. Algumas parcerias entre prefeituras e SEATER
IDAM-AM	Criado em 1966 como ACAR-AM. Na década de 1970 foi transformado em Emater e em 1996 em IDAM.	Administração direta vinculada à Secretaria de Estado de Coordenação do Interior. O IDAM centraliza todas as ações de desenvolvimento rural. Trabalha com acordos informais junto às prefeituras.	30	48	58 prefeituras apóiam o IDAM (combustível, reforma veículos, etc.)
RURAP-AP	Criada como ACAR-AP em 1974, transformada em ASTER em 1978 e em 1991 em Rurap. Missão mais restrita aos sistemas produtivos e reduzido apoio à associações e cooperativas de agricultores.	Autarquia da administração indireta, vinculada à Secretaria de Agricultura, Pesca, Floresta e Abastecimento, com autonomia administrativa e financeira. Tem cinco escritórios regionais.	16	100	Nenhuma prefeitura realiza ações de ATER. Secretarias municipais foram criadas para viabilizar PRONAF Infraestrutura.
EMATER-RO	Criada em 1971 como ACAR-RO. Modificada em 1976 e depois em 1986 quando se transformou em Emater. Houve ampliação da área de abrangência e do público beneficiário.	É independente da estrutura do Estado. Embora tenha autonomia administrativa é dependente do financiamento estadual mediante contratos de prestação de serviços. Possui 9 escritórios regionais.	50	96	A maioria dos municípios tem convênio com a Emater-RO.
SEAAB-DATER-RR	Foi criada em 1991 e não teve mudanças significativas.	É um departamento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Não tem regionais e tem menos autonomia operacional.	15	100	s.d.
RURALTINS-TO	Criado em 1988 junto com a criação do Estado, incorporando parte da estrutura e pessoal técnico da Emater-GO e mantendo a pesquisa,	Administração direta do Estado e opera com sete escritórios regionais, embora tenham pouca autonomia em relação ao escritório central.	58	42	Acordos informais com as prefeituras. Estas apóiam infra-estrutura e

	defesa e classificação de produtos. Em 1996/97 fica somente com a assistência técnica e a intensificação junto à agricultura familiar.				combustível.
TOTAL		Trinta e seis escritórios regionais	300	67	

Fonte: Relatório Norte_Assentamentos. 2002 (?). Organizado pela autora.

Outras categorias de instituições prestam assistência técnica: ONG, organizações representativas dos agricultores, prestadora de serviços, cooperativas de produção, instituições de ensino e pesquisa, Sistema “S” e outras públicas, as quais, mesmo em conjunto atendem cerca de 10 mil pessoas na Região Norte enquanto as instituições governamentais, aproximadamente 15 mil (MDA/FAO, 2000). As Prefeituras municipais são, de fato, as instituições presentes no cotidiano dos agricultores e exercem grande influência sobretudo na melhoria da comercialização. As ONG possuem grande heterogeneidade interna e importância nos arranjos institucionais para a provisão dos serviços de ATER. Nesta categoria estão incluídas desde entidades ligadas à Igreja católica e criadas nas décadas de 70 e 80, até um número expressivo de entidades ambientalistas e de assessoria fundadas na década de 90. O estudo do MDA/FAO destacou que cerca de 50% das ONG da amostra estudada, informam ser a ATER sua atividade principal.

A diversidade de instituições governamentais ou não governamentais que prestam assistência técnica aos agricultores, em especial na região Norte, tem contribuído para aumentar o número de agricultores atendidos assim como tem permitido implantar uma grande diversidade de práticas inovadoras de extensão rural. Esta assistência abrange além dos agricultores familiares e assentados, populações extrativistas, indígenas, ribeirinhos, quilombolas e mulheres.

Um dos grandes desafios é o momento de escolha de como e o que produzir e em seguida como comercializá-lo. A escolha de sistemas múltiplos que envolvam a fruticultura além do gado, foi tomada como alternativa pelas famílias, e exigiu também que os mesmos planejassem e organizasse sua produção, buscando, em seguida, as etapas de beneficiamento e comercialização os agricultores se organizaram e optaram por plantios definitivos, escolhendo culturas perenes. Este sistema, apesar de pequeno, envolve todas as fases, da produção à transformação, beneficiamento e comercialização.

Outro projeto, o Proteger, segundo Sérgio Sauer (In Relatório consolidado do Programa) aponta vários aspectos positivos que criaram uma expectativa de continuidade, destacando-se entre eles a delimitação de público alvo com a agricultura familiar; conteúdo e forma das capacitações; os eventos com ações através de coletivos; o fortalecimento e estímulo às iniciativas e redes locais de caráter sócio-ambiental; os métodos de planejamento participativo; a memória institucional. Para ele, estes aspectos poderiam ser assumidos pela assistência técnica oficial. Mas também destaca alguns problemas que surgiram na etapa de capacitação emergencial do controle das queimadas. Mas, para ele o principal problema é a falta de conexão com pesquisa e poder público estadual e municipal.

Segundo o MDA/FAO, as políticas públicas de apoio à agricultura familiar, especialmente o PRONAF promoveram forte impacto, sobretudo na região amazônica, seja pela diversidade dos atores apoiados seja pela preocupação ambiental presente. A presença de políticas ambientais na região assim como a atuação de ONG ambientalistas de outros estados ou países estimula a implantação e a discussão de experiências diversificadas, fundamentadas na idéia de sustentabilidade.

Considerações finais

A linha do tempo, assinalada pela maturação das idéias transformadas em diretrizes e estratégias de políticas públicas, a determinação de prioridades e a concretização por meio de ações, é longa e pode ser cheia de meandros.

Procuramos mostrar as articulações entre os discursos e os mecanismos das políticas ambientais e da agricultura familiar no que se refere à idéia de sustentabilidade. Inicialmente é importante resgatar que

No Brasil contemporâneo, as políticas ambientais vêm amadurecendo as idéias e práticas de desenvolvimento sustentável desde a aprovação, em 1981, da Política Nacional de Meio Ambiente, que procurava harmonizar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental. As políticas agrícolas voltadas para o agricultor familiar somente foi inserir a idéia de função de preservação ambiental deste agricultor em 2006, ainda que, desde 1994 a Embrapa tenha inserido em seu Plano Estratégico a preocupação de transformar o produtor familiar em um dos sujeitos do desenvolvimento sustentável. Um contexto nacional e internacional favorável à sustentabilidade não foi suficiente para impulsionar a agricultura familiar.

Evidentemente que contribuiu para esta discrepância as próprias condições do segmento produtivo, sem nenhum amparo antes da criação do Programa Nacional de Agricultura Familiar. Este programa somente teve início em 1996, mas, a partir daí, associase a ele um conjunto de iniciativas da política ambiental, da política de floresta e a disponibilização de seus mecanismos de financiamento para a difusão de projetos e sua replicabilidade. As condições de amadurecimento do setor foram dadas no início dos anos 1990, porém, somente nos anos 2000 é que a mesma se efetiva. Dez anos nos quais o processo de uso e ocupação do solo, determinado pelas dinâmicas dos produtos de exportação, consomem o território e os recursos naturais brasileiros.

Ainda é tempo. Ainda há tempo de mudar.

Referências bibliográficas

ALTAFIN, Iara. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. s.e. / s.d./

ALTAFIN, Iara e ROCHA, Luiz Augusto. Prioridade para a agricultura familiar: por que é tão difícil? In: BOTELHO FILHO, Flávio Borges (org.). Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: Contribuições ao Debate – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Avançados. v. 5, n. 17, 2005, pp. 99-116.

ARAÚJO, F. C.; NASCIMENTO, E. P. O papel do Estado na promoção da sustentabilidade da agricultura. Revista da UFG, Vol. 7, No. 01, junho 2004 on line

BIANCHINI, Valter. Políticas diferenciadas para a Agricultura Familiar: em busca do Desenvolvimento Rural Sustentável. In: BOTELHO FILHO, Flávio Borges (org.). Agricultura Familiar e Desenvolvimento Territorial: Contribuições ao Debate / – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Avançados. v. 5, n. 17, 2005, pp. 81-98.

CUNHA, Luis Henrique e COELHO, Maria Célia Nunes. Política e Gestão ambiental. In: CUNHA, Sandra B. e GUERRA, Antonio J. Teixeira (orgs). A questão ambiental: diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. pp. 43-79.

CLÜSENER-GODT, Miguel; SACHS, Ignacy (ed.). Brazilian perspectives on sustainable development of the Amazon Region. Paris/New York: UNESCO, The Parthenon Publ. Group, 1995. (Man and Biosphere Series, 15).

DAVIDOVICH, Fany (1989). Algumas Reflexões Gerais sobre a Gestão do Território. In: Geografia, Poder y Planificación. II Encuentro de Geógrafos da America Latina, Montevideo, 1989

LEFF, Enrique. Ignacy Sachs y el ecodesarrollo. In VIEIRA, Paulo Freire et al (org.). Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre-Florianópolis: Editora Pallotti/APED, 1998. p.165-172.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO/FAO. Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil. Região Norte. s/data, s/editora, s/ano.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE, Coordenação do Programa Piloto. Relatório Consolidado de Avaliação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Coordenação de Rafael Pinzón Rueda. Brasília, agosto de 2006, 157 p.

SACHS, Ignacy. L'ecodéveloppement: stratégies pour le XXI siècle. Paris: Syros, 1997.

_____. "L'écodeveloppement de l'Amazonie: strategies, priorites de recherche, cooperation internationale" In: Cahiers du Brésil Contemporain, Paris, n° 11, p. 121-146.

_____. Sustainable development: from normative concept to action. Background paper prepared for ISS and IDB, Washington D.C., march 1989. (mimeo)

_____. Colonisation et écodeveloppement. In: COLLOQUE EN L'HONNEUR DE PIERRE MONBEIG, Les phénomènes de « frontière » dans les pays tropicaux, 1979, Paris. Conferências... Paris: Travaux et Mémoires de IHEAL, n° 34, 1981, p.201-208.

SAWYER, Donald. Programas de Pequenos Projetos do Fundo Nacional do Meio Ambiente. Setembro 2000. s/publicação.

VEIGA, José Eli da. A emergência socioambiental. São Paulo: Ed. Senac, 2007.

VIEIRA, Paulo Freire et al (orgs.). Desenvolvimento e Meio Ambiente no Brasil: a contribuição de Ignacy Sachs. Porto Alegre-Florianópolis: Editora Pallotti/APED, 1998.

VIEIRA, Paulo Freire (org.) Ignacy Sachs. Rumo à Ecosocioeconomia. Teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (org.). Agricultura Familiar: realidades e perspectivas. 2a. ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. Cap. 1, p. 21-55.