

ANÁLISE DO PROAMBIENTE COMO POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL PARA A AMAZÔNIA BRASILEIRA

Luciano Mansor de Mattos¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o desempenho do governo federal (2003–2006) na execução do Proambiente, uma proposta de política pública dos movimentos sociais rurais da Amazônia brasileira que une: controle social, planejamento territorial, planejamento econômico e ecológico integrado das unidades de produção, assessoria técnica e extensão rural, certificação mista de serviços ambientais e remuneração de serviços ambientais. A análise de desempenho foi realizada por meio da revisão de documentos de gestão do Proambiente e de entrevistas com gestores públicos federais e lideranças rurais. Primeiramente, o artigo resgata os principais aspectos da expansão da fronteira agrícola amazônica. Em seguida, demonstra a reação dos movimentos sociais rurais na busca de seu protagonismo nos processos de desenvolvimento regional, com a proposição do Proambiente. Por fim, analisa criticamente o fraco desempenho do programa governamental devido à fragilidade institucional do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e à falta de prioridade dada pelo governo federal. O artigo conclui que se, por um lado, parte das propostas do Proambiente foram incorporadas em diversas instâncias governamentais, por outro lado, elas se consolidaram de forma desintegrada, demandando sua continuidade não como programa finalístico, mas como programa meio, de modo a rearticular a implementação integrada das ações.

Termos para indexação: agricultura familiar, fronteira agrícola, movimentos sociais, serviços ambientais.

ANALYSIS OF PROAMBIENTE AS A FEDERAL PUBLIC POLICY TO THE BRAZILIAN AMAZON REGION

ABSTRACT

This article aims at analyzing the performance of the Brazilian federal government (2003–2006) in implementing the program “Proambiente”. Proambiente is a public policy proposal made by rural social movements from the Brazilian Amazon region that joins: social control, territorial planning, integrated economic and ecological planning of the production units, technical assistance and rural extension, mixed certification of environmental services, and payment of environmental services. This performance analysis was carried out through the review of Proambiente management documents and interviews with federal public managers and rural leaders. Firstly, this article addresses the main aspects of the agricultural frontier expansion in the Brazilian Amazon region. Secondly, it demonstrates the reaction of the rural social movements in their search of a leading role in the processes of regional development, with the proposal of Proambiente. Finally, this article critically analyses the poor performance of Proambiente caused

¹ Engenheiro-agrônomo, Doutor em Desenvolvimento Econômico, pesquisador da Embrapa Cerrados, Rodovia BR 020, Km 18, Caixa Postal 08223, CEP 73310-970 Planaltina, DF. luciano.mattos@embrapa.br

by the institutional weakness of the Brazilian Ministry of Environment, and the low priority given by the federal government. This article concludes that part of the proposals of Proambiente were implemented in several government departments, but they were consolidated in a non-integrated way, which demands that they are not a finalistic program, but a support program, in order to perform an integrated implementation of actions.

Index terms: agricultural frontier, environmental services, family farming, social movements.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a execução do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente), uma proposta de política pública federal apresentada pelos principais movimentos sociais rurais amazônicos durante o primeiro ano (2003) de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A análise de desempenho foi realizada por meio da revisão dos documentos de gestão do Proambiente, de entrevistas com gestores públicos federais e lideranças rurais das sete regiões onde houve implementação mais efetiva do programa piloto, além do cruzamento entre o conhecimento empírico do autor (ex-coordenador do programa) e a base teórica utilizada no presente artigo.

A primeira seção resgata as semelhanças e diferenças dos processos de expansão das fronteiras agrícolas brasileira e amazônica. Em ambos os casos, a expansão das fronteiras agrícolas não atribuiu protagonismo à agricultura familiar e viés estratégico ao abastecimento do mercado interno de alimentos e fibras; ao revés, deteve como foco prioritário a ampliação da margem extensiva de grandes projetos voltados ao mercado externo de *commodities*, e a constituição de absorvedores dos excedentes populacionais provocados pelas sucessivas crises dos *plantations*. Em certas sub-regiões amazônicas, notavelmente Rondônia, houve a reprodução dos modos de expansão de fronteiras brasileiras, com a chegada de agricultores familiares anteriormente à de agricultores patronais. No entanto, na maioria das sub-regiões amazônicas, esses processos migratórios de agricultores familiares e patronais se deram de forma concomitante, sem que isso resultasse em mudanças do modelo de desenvolvimento exógeno da fronteira agrícola ou em menos conflitos sociais, políticos e fundiários. A segunda seção ilustra a reação dos movimentos sociais rurais amazônicos diante da ausência das populações locais e da agricultura familiar nos processos de desenvolvimento regional. O tópico traz uma contribuição teórica sobre movimentos sociais e elucida as diferenças dos movimentos sociais da Amazônia, não com o objetivo

de contrapô-los – ao contrário, com a intenção de demonstrar que a soma dessa pluralidade social e política regional de base popular foi fundamental para a construção, proposição e (tentativa de) cogestão e coexecução do Proambiente como política pública de desenvolvimento regional que contempla princípios como: controle social, planejamento territorial, planejamento econômico e ecológico integrado das unidades de produção, assessoria técnica e extensão rural, e certificação e remuneração de serviços ambientais. A seção é finalizada com o detalhamento desses princípios do Proambiente, a fim de subsidiar o entendimento da seção seguinte. A terceira seção analisa propriamente o desempenho do Proambiente como política pública federal. O primeiro subitem da seção traz aspectos macroeconômicos brasileiros mais gerais, que implicam fragilidades na execução de políticas públicas, sobretudo daquelas que demandam planejamento estratégico e integração ministerial, como o Proambiente. Também demonstra a fragilidade institucional do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a não prioridade do governo federal na execução dos princípios propostos pelo Proambiente. O segundo subitem analisa o desempenho governamental, princípio a princípio, do Proambiente, de forma a demonstrar que alguns de seus princípios não foram incorporados, e outros foram incorporados parcialmente por instâncias governamentais dispersas, sem uma ação estratégica comum para consolidar o Programa.

De maneira geral, a conclusão do artigo é a de que, à primeira vista, as reorientações de políticas públicas estabelecidas pelo governo federal inutilizam a existência do Proambiente como programa finalístico; no entanto, como o conjunto de princípios propostos pelo programa não foram trabalhados de forma integrada, deve continuar a existir como programa meio, de modo a promover uma ampla articulação entre as instâncias de governo, sob coordenação da Casa Civil ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ambos com legitimidade política para pautar demandas e ações integradas dos demais ministérios.

A EXPANSÃO DA FRONTEIRA AGRÍCOLA AMAZÔNICA E O PROTAGONISMO AUSENTE DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O processo histórico de expansão das fronteiras agrícolas brasileiras no século XX evidenciou a ausência de propostas de desenvolvimento regional que atribuíssem protagonismo à agricultura familiar e detivessem foco estratégico

no desenvolvimento do mercado interno. O objetivo econômico foi simplesmente garantir a ampliação da margem extensiva de grandes projetos voltados para o mercado externo de *commodities*, com uma trajetória marcada por baixa eficiência econômica, desequilíbrio social e utilização inadequada dos recursos naturais. Outra característica desse processo foi constituir absorvedouros de excedentes populacionais gerados pelas sucessivas crises dos *plantations* nas velhas fronteiras, em distintos locais e momentos históricos, com alta migração de massas populacionais marginalizadas para novas fronteiras agrícolas ou centros urbanos em expansão. Assim se desenvolveu a fronteira agrícola no Rio Grande do Sul e Santa Catarina nos anos 1920–1930, Paraná nos anos 1940–1960, Cerrados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Oeste da Bahia, sul do Piauí e Maranhão nos anos 1960–1990.

A expansão da fronteira agrícola amazônica apresenta semelhanças e diferenças em relação ao padrão brasileiro. Até o início da década de 1960, a ocupação humana do bioma praticamente se restringia às populações tradicionais, baseada no sistema agrícola de corte e queima e no extrativismo florestal e pesqueiro, num quadro de estagnação econômica e estabilidade social sob baixos impactos ambientais. A própria exploração madeireira, que nas últimas décadas adquiriu caráter empresarial e se transformou, junto com a pecuária, numa das duas principais atividades econômicas rurais da Amazônia, era restrita às florestas de várzea em virtude da dificuldade de acesso à floresta de terra firme (MATTOS, 2010).

A partir da década de 1960, houve a convergência de dois movimentos de formação das estruturas socioeconômicas da Amazônia. De um lado, houve o crescimento e a consolidação de um campesinato caboclo extrativista nas áreas mais antigas de colonização regional e em áreas mais recentes dominadas pelos seringais. De outro lado, houve a consolidação e a expansão de um campesinato agrícola, em parte também originado da decomposição dos seringais – fundamentalmente, entretanto, formado pelo processo contínuo de absorção de novas levas de migrantes diretamente advindos de outras áreas amazônicas (COSTA, 2000a).

A construção da Belém-Brasília vem constituir um marco na aceleração desses e de outros fluxos migratórios que, provindos do Centro-Oeste e Nordeste, penetram a Amazônia (HÉBETTE; MARIN, 1979; VELHO, 1972). A estratégia geopolítica dos governos militares deu-se pelo estabelecimento de propriedades com grandes porções de terra, numa tentativa de transformação delas em empresas capitalistas modernas e tecnificadas. O que se verificou foi a intensificação da

produção agrícola nas áreas amazônicas de povoamento sem que tivesse sido necessário efetuar um processo politicamente mais complexo e socialmente mais justo de reforma agrária (COSTA, 2000b; MATTOS, 2010; SILVA, 1981). Os instrumentos acionados nesse processo foram o crédito subsidiado, a pesquisa pública, e a assistência técnica e extensão rural estatal.

A expansão da fronteira amazônica se estabelece, portanto, de dois modos distintos. Em algumas de suas regiões, conforme ocorrera décadas antes em outros biomas brasileiros, os proprietários patronais se instalam em terras anteriormente preparadas pelo trabalho camponês (o caso de Rondônia), enquanto noutras regiões, os proprietários patronais chegam antes ou junto aos camponeses, negando o padrão sucessório de uso da terra comumente ocorrido nas demais fronteiras agrícolas brasileiras. Além dos agricultores familiares e patronais, a região assiste à chegada de outros agentes como empresas industriais, bancárias e comerciais para atuar na fronteira, num encontro das oligarquias agrárias das velhas fronteiras com novos setores de ponta do desenvolvimento nacional (COSTA, 2000b; MATTOS, 2010).

Esse segundo processo de chegada concomitante de proprietários familiares e patronais não redundava em menos problemas fundiários, mas num constante estado de conflito. Portanto, a ação orientada do Estado, baseada num projeto de modernização rural, de várias formas desfuncionaliza, para as grandes empresas, a fronteira agrícola antes baseada em estruturas tradicionais e familiares. Embutida na concentração de capital, fez-se a concentração fundiária. Vale lembrar que os projetos de colonização da agricultura familiar, simultâneos aos processos incentivados de expansão da fronteira agrícola amazônica, dados pelos grandes capitais, não estavam nos planos iniciais da ditadura militar; porém, a grave seca do Nordeste incitou a inclusão de mais esse elemento. Mas isso não significa mudança de prioridades (MATTOS, 2010).

Assim, a opção pelos grandes projetos na Amazônia deu-se sob dois princípios da economia neoclássica: desenvolvimento econômico baseado em características próprias do bioma, ou seja, abundância de terra e escassez de capital e trabalho; e modernização agropecuária por meio de dependência de sua margem extensiva, isto é, quanto mais elevada fosse a produção primária total, menor seria a necessidade de aumentar a produtividade do trabalho e a produção por área. Esses princípios indicam a desnecessária intensificação do uso da terra e de processos de inovação tecnológica, afinal, há abundância de terras. Nesse aspecto, a pecuária extensiva passa a ser o uso predominante da terra (COSTA, 2000b; MATTOS, 2010).

O que fica claro é que o projeto de desenvolvimento regional da Amazônia não atribuiu à agricultura familiar nenhum papel estratégico. A priorização do uso da terra para uso pecuário extensivo bem ilustra que a heterogeneidade do ecossistema amazônico foi subordinada à meta política de resultados homogeneizadores característicos da produção patronal, negando a tradição de intensificação de uso da terra² para produção familiar (DIEGUES, 1999).

A REAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E A PROPOSIÇÃO DO PROAMBIENTE

Na última década, o papel estratégico econômico e ecológico da agricultura familiar vem ganhando força, impulsionado pelos sucessivos debates sobre soberania, segurança alimentar e nutricional, geração de emprego, e renda e desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, a Amazônia, com suas características ecossistêmicas específicas e predomínio da forma de produção familiar rural, aparece como tema central desse debate. Notavelmente, a produção familiar se diferencia do segmento patronal não somente pela forma de emprego da mão de obra, mas também em virtude do interesse no processo produtivo associado à conservação dos recursos naturais (MATTOS et al., 2001; PEREIRA; VIEIRA, 2001).

Quanto a isso, um fato de grande repercussão social, política e econômica na Amazônia foi o acesso dos produtores familiares ao crédito rural, por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)³. Pode-se afirmar que esse fato constituiu-se num dos principais elementos propulsores de mudanças no cenário rural e de pressão para alterações no modelo de desenvolvimento regional, tendo à frente os movimentos sociais locais. Contudo, a instituição do FNO não trouxe

² Este trabalho não define o termo “intensificação do uso da terra” como plantios homogêneos com altos níveis de utilização de insumos químicos e fonte energética de origem fóssil, mas como aumento de eficiência produtiva, com menor área sob maior produtividade, uso de insumos orgânicos e energéticos renováveis. Os sistemas agroflorestais, agrossilvipastoris e agropastoris são exemplos de modos de intensificação de uso da terra empregados pela agricultura familiar amazônica.

³ Os Fundos Constitucionais foram criados pela Constituição de 1988, que estabeleceu a obrigação de a União destinar 3% da arrecadação do IR (Imposto de Renda) e do IPI (Imposto sobre Produto Industrializado) para serem aplicadas em programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte (0,6%), Centro-Oeste (0,6%) e Nordeste (1,8%). Para a Região Norte, regulamentado pela Lei nº 7.827/89 e pela Lei Complementar nº 9.126/95, foi criado o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), com programas de financiamento de setores produtivos privados rurais e industriais. Os recursos do FNO são administrados pelo Banco da Amazônia (Basa), instituição financeira pública vinculada ao Ministério da Fazenda (BANCO DA AMAZONIA, 2000).

uma revisão estrutural do modelo de desenvolvimento regional, configurando-se somente como um exemplo paradigmático dos limites da concepção modernizadora para o desenvolvimento da Amazônia (TURA; MATTOS, 2002).

Tura e Costa (2001) identificaram diversos problemas na aplicação do FNO para o setor de produção familiar da Amazônia, situando-se entre os principais: a) padronização dos projetos técnicos (quatro tipos de projetos de financiamento verificados no campo, dentro de uma realidade heterogênea na Amazônia); b) valor do financiamento baseado em cálculos médios (para projetar uma política pública é aceitável o uso de cálculos médios, mas as propriedades não podem ser atendidas por valor uniforme); c) investimentos em sistemas pouco diversificados (negando a tradição de cultivos integrados dos povos da região); d) crédito rural vinculado (grande parte dos recursos foi disponibilizada na forma de insumos desconhecidos dos produtores, além de propiciar acordos ilícitos entre técnicos e donos de revenda); e) recurso de mão de obra insuficiente (projetos que superestimaram a capacidade de trabalho das famílias); f) atraso na liberação das parcelas de crédito rural (liberação após a época de plantio); g) baixa capacidade de pagamento do crédito (projetos com erros de cálculo); h) assistência técnica e extensão rural (ATER) insuficiente e de má qualidade (os lotes só receberam uma visita técnica, anteriormente à liberação do crédito).

Em face dos problemas verificados, Costa (2000c) demonstra que o caminho para o sucesso da aplicação do FNO ao setor de produção familiar rural passa pela intensificação do uso da terra. Ao analisar dados do FNO operados de 1991 a 1999, o autor expõe que a maior rentabilidade média observada por unidade de área utilizada foi a da agricultura com base em culturas perenes (R\$ 354,87/ha – valor de referência: 2.000) nos estabelecimentos familiares, seguida da agricultura com base em lavouras anuais (R\$ 294,33/ha), também entre produtores familiares. A pecuária da produção familiar (R\$ 64,44/ha) apresenta um rendimento por área abaixo de 1/5 do rendimento das culturas perenes, mas ainda é o dobro do valor obtido pela pecuária nas propriedades patronais (R\$ 23,22/ha) e mais de 9 vezes o valor por hectare verificado para a pecuária nas propriedades com mais de 5.000 hectares (R\$ 7,04/ha). Assim, as culturas perenes confirmam-se como a melhor forma de intensificação do uso da terra nos lotes familiares.

De forma oposta ao que demonstram os resultados, o agente financeiro responsável pelo FNO priorizou financiamentos de projetos desenhados com sistemas perenes atrelados a lavouras anuais e/ou criação de animais de grande

porte. Aqui está explícito que as práticas familiares de uso diversificado da terra encontraram resistência nos instrumentos econômicos oficiais de fomento à produção rural.

Ademais, os projetos financiados pelo FNO foram elaborados, na sua maioria, sem a participação dos mutuários e de forma padronizada, conseqüentemente não condizendo com a experiência que a família possuía, com a disponibilidade de trabalho, com os recursos naturais existentes nos lotes, com os canais de comercialização e infraestrutura disponíveis e com o calendário agrícola regional, causando distorções técnicas e econômicas. Enfim, se por um lado ocorreram transformações no público-alvo da política do FNO, por outro verificou-se a continuidade de uma política institucional de desenvolvimento regional herdada dos governos militares.

Portanto, há a necessidade de se proporem mudanças qualitativas na política de financiamento rural, articuladas ao campo da pesquisa e da assistência técnica e extensão rural, que permitam um diálogo com as práticas tradicionais, além da ruptura de uma concepção de produtos para uma perspectiva de manejo integrado das propriedades familiares (TURA; MATTOS, 2002). Quanto a isso, a tomada de consciência dos desequilíbrios ambientais que se traduzem em desequilíbrios sociais e econômicos, por parte de segmentos crescentes da população, apela para a implantação de alternativas regionais de desenvolvimento rural. Logo, há a necessidade de se pensar em mudanças qualitativas, baseadas em formas mais adequadas de uso agroecológico da terra e de uso múltiplo da floresta, obedecendo a uma alternativa de aproveitamento social e econômico da terra com baixos riscos de degradação ambiental (MATTOS, 2006).

Contudo, os sistemas agroecológicos e de uso múltiplo da floresta, que apresentam as melhores características de conservação dos recursos naturais, geralmente enfrentam dificuldades de competição no mercado com outras formas de produção convencional, pois exigem maiores custos e tempo para retorno econômico. Deve-se aqui considerar o baixo capital de giro e a frágil capacidade de investimento dos produtores familiares, que ficam sem “ponto de partida” para estabelecimento de sistemas perenes caso não haja opções de financiamento rural e/ou incentivos oficiais adaptados a essa realidade. Por outro lado, sistemas de produção mais equilibrados geram benefícios para toda a sociedade, tais como a manutenção dos ecossistemas florestais; a melhoria da

qualidade do ar, água e solos; e a melhoria da biodiversidade. Esses benefícios são denominados “serviços ambientais” na literatura internacional, mas não são considerados pelos mercados consumidores brasileiros ou por políticas públicas de desenvolvimento regional, não sendo possível internalizar os custos ambientais adicionais no preço final do produto.

Sendo assim, o atual cenário de desenvolvimento rural da Amazônia expõe a demanda de uma política pública federal que disponibilize incentivos econômicos capazes de tornar atrativos os investimentos em sistemas agroecológicos e florestais. É a mudança de paradigma em curso, ao submeter o “ônus” da conversão de sistemas produtivos não só ao agricultor familiar, mas a toda a sociedade, que leva o “bônus” na forma de serviços ambientais em escala de paisagem rural.

Dentro de uma nova concepção mundial de desenvolvimento regional, os produtores familiares da Amazônia adquirem outros papéis na sociedade, pois deixam de ser apenas fornecedores de produtos primários ao adquirirem um caráter multifuncional que associa produção econômica, preservação dos valores socioculturais e conservação do meio ambiente. Com base nesses princípios, os principais movimentos sociais rurais da Amazônia construíram, de 2000 a 2002, a proposta de política pública denominada “Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural” (Proambiente).

Fruto de discussão da sociedade civil organizada para a promoção do desenvolvimento regional da Amazônia, o Proambiente surge como proposta no Grito da Amazônia 2000. Porém, Mattos (2010) pondera que as condições para a concepção geral do Proambiente começam a ser dadas antes desse momento. Os perfis dos movimentos sociais rurais amazônicos proponentes do Proambiente e suas propostas são apresentados a seguir, para no próximo tópico ser analisado seu desempenho como programa governamental no Plano Plurianual 2004–2007.

Mattos et al. (2001), Monteiro (2004), e Hébette e Moreira (2004a) traçam uma evolução dos movimentos sociais rurais amazônicos. Na década de 1970, a principal marca era a oposição ao regime militar, tendo como bandeira o embate ideológico, em face dos conflitos resultantes da expansão da fronteira agrícola. Com a Nova República, os movimentos sociais rurais amazônicos passaram anos para redirecionar suas reivindicações, e no início da década de

1990, a maior parte das organizações havia se recomposto, voltando-se para: a) a unificação das reivindicações de interesse geral – exemplos: Grito da Terra, Grito da Amazônia; b) a criação de novas formas de organização para atender à diversidade de problemas das populações rurais – exemplos: Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e Grupo de Trabalho Amazônico (GTA); c) a negociação de políticas públicas de financiamento rural – exemplos: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); e d) a elaboração de projetos piloto de desenvolvimento regional sustentável – exemplos: Programa de Proteção às Florestas Tropicais (PPG7) e Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente).

Apesar das dificuldades inerentes, os esforços dessa nova geração de movimentos sociais sintetizam seu caráter propositivo e a busca por emancipação social, econômica e política dos povos amazônicos, assim como a preocupação com a preservação do meio ambiente. Para Hébette e Moreira (2004b), o movimento gerado pela convergência das lutas sociais amadureceu as organizações camponesas, que passaram a dar maior atenção ao “econômico”, em contraste ao “político”. E para Mattos (2006), mais recentemente, a pauta “sustentabilidade” fez emergir a dimensão ecológica nesses movimentos.

Offe (1985) diferencia os movimentos sociais entre “tradicionais” e “novos”, e enfatiza suas gêneses em períodos distintos. Os movimentos sociais tradicionais, formados durante a vigência do Estado de Bem-Estar Social (1945–1973), caracterizam-se por atores socioeconômicos que agem como grupos de interesses; pautam-se em temas como crescimento econômico, distribuição de renda, segurança social e controle social; apoiam-se em valores como liberdade, consumo privado e progresso material; e têm modos de atuação política interna (organização formal, entidades representativas) e externa (intermediação pluralista ou corporativista de interesses, competência entre partidos políticos, regras para as maiorias). Já os novos movimentos sociais, oriundos de tempos recentes de descentralização política e liberalização econômica dos Estados nacionais, notabilizam-se por atores que não agem como grupos (mas em nome de uma coletividade atribuída); orientam-se em questões como proteção ao meio ambiente, direitos humanos e das minorias, manutenção da paz e formas não alienadas de trabalho; baseiam-se em valores como autonomia pessoal e identidade; e têm prática política interna (informalidade, espontaneidade, baixo

grau de diferenciação horizontal e vertical) e externa (formas de protestos baseadas em exigências formuladas em fins predominantemente negativos).

Em relação aos novos movimentos sociais, considerando somente os voltados à questão ambiental, é bastante salutar diferenciá-los entre os que nascem da abundância e da carência, não com o intuito de contrapor renda, mas para o entendimento das causas e origens que fizeram constituir essas diferenças. Os movimentos ecológicos das regiões mais desenvolvidas do Brasil (a exemplo do mundo desenvolvido), na sua maioria, são centrados na busca da melhoria da qualidade de vida, já que os problemas de equidade social já estão razoavelmente atendidos⁴. Essas ações se traduzem de várias maneiras, como a preocupação com a conservação dos grandes mamíferos ou protestos contra a perda de paisagem natural. Já nas regiões mais economicamente deprimidas do País, a exemplo de outros casos latino-americanos, há também outro tipo de movimento ecológico, o ecologismo popular, em que a questão central é a sobrevivência no bioma. Esse novo tipo de movimento social havia sido pouco percebido no mundo até que o assassinato de Chico Mendes, em dezembro de 1988, o fez entrar pelas vias de comunicação de todo o globo. Os povos amazônicos há muitos anos lutam pelo reconhecimento de suas áreas de produção por temerem que a pressão da pecuária extensiva e a expansão da agricultura de grande escala venham pôr em risco sua própria existência. A causa de manter a floresta em pé, portanto, se deve ao seu modo particular de existência, em que a diversidade biológica amazônica está intimamente associada à diversidade sociocultural e à vida econômica dos povos da floresta (MATTOS, 2006). Logo, pode-se até chamar esse movimento de ecológico, mas é, sobretudo, um movimento social com um perfil que o caracteriza, ao mesmo tempo, por movimento social tradicional e novo, pois se volta para a defesa da renda produtiva com base ecológica.

Os movimentos sociais rurais proponentes do Proambiente – Federações dos Trabalhadores na Agricultura da Amazônia Legal (Fetags da Amazônia) ligadas à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Grupo de Trabalho Amazônico (GTA); Conselho Nacional dos Seringueiros

⁴ Vale frisar que as regiões mais desenvolvidas do Brasil, como zonas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, contêm grandes contingentes de pobreza urbana e profundos problemas de equidade social; porém, ao mesmo tempo, têm grande parcela da população com alta renda que estrutura movimentos ecológicos semelhantes aos dos países desenvolvidos.

(CNS); Movimento Nacional dos Pescadores (Monape); e Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) – contêm simultaneamente, uns mais e outros menos, características dos movimentos sociais tradicionais e novos, transitando entre o político e o econômico, e são pautados numa revisão dos processos produtivos em busca de maior sustentabilidade ecológica. Ainda que a gênese do Proambiente esteja ligada à articulação de vários movimentos sociais amazônicos, é maior o protagonismo de duas entidades no processo de construção do programa: as Fetags da Amazônia e o GTA.

As Fetags da Amazônia têm um perfil mais característico dos movimentos sociais tradicionais, pois a confederação que as congrega (Contag) historicamente pautou-se (desde sua fundação, em 1963) por reivindicações como: a) previdência social; b) direito trabalhista; c) reforma agrária; d) política agrícola; e) educação no campo. A questão ambiental emergiu como pauta somente em 1998, e alcançou status de secretaria apenas no recente ano de 2007. Segundo depoimentos levantados com dirigentes da Contag, desde a década de 1970 houve resistências desse movimento à articulação com o movimento ambiental, em virtude do perfil punitivo do último, em que a proibição encontrava mais espaço que a valorização dos modos de vida rural e o entendimento das dificuldades produtivas que levam aos impactos ambientais e ao desmatamento. O debate agroecológico, porém, surge como solução de independência produtiva diante do pacote da Revolução Verde e valoriza o meio ambiente como pauta desse movimento social. Ainda assim, é notório que as pautas econômicas ecológicas são mais avivadas nas práticas políticas das Fetags da Amazônia do que propriamente nas da Contag (MATTOS, 2010).

Já o GTA surge após a Rio-92, com a união de mais de quatro centenas de entidades populares e técnicas da Amazônia, numa rede criada para promover a inclusão nas políticas de desenvolvimento sustentável. A Rede GTA é formada por 16 coletivos regionais localizados nos 9 estados amazônicos do País, que envolvem agricultores familiares, seringueiros, indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco de babaçu, pescadores artesanais, ribeirinhos, e entidades ambientalistas de assessoria técnica, de comunicação comunitária e de direitos humanos (GTA, 2009; MATTOS, 2010).

Portanto, o perfil simultâneo de movimento social tradicional e novo do GTA vem de sua origem, enquanto no caso da Contag advém de uma adaptação

conjuntural, tendo as diferenças institucionais entre as principais protagonistas do processo de construção do Proambiente (2000–2002) condicionado a concepção plural do programa. Nos dois primeiros anos (2000–2001) do processo de construção do Proambiente, por influência das Fetags da Amazônia, pautadas pela dimensão socioeconômica (característica dos movimentos sociais tradicionais), o crédito rural era seu elemento central, sendo a remuneração de serviços ambientais sugerida pelo desconto na amortização do financiamento rural. Após o entendimento dos diversos conceitos de crédito rural e serviços ambientais, durante eventos estaduais realizados no ano eleitoral de 2002, o primeiro passa a ser opcional e desvinculado do segundo, tornando todo agricultor familiar, mutuário ou não de financiamento rural, elegível ao recebimento da remuneração de serviços ambientais prestados à sociedade. Essa diferenciação teve papel decisivo do GTA, pautado pela dimensão socioambiental (característica dos movimentos sociais novos). A união dos movimentos sociais tradicionais e novos foi estratégica na inovação econômica ecológica do programa.

O Proambiente possui outra relevante particularidade: foi concebido como projeto da sociedade civil organizada da Amazônia Legal (2000–2002), passou por um período de transição em 2003, tendo sido provisoriamente alocado no Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA) da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), até se tornar um programa governamental piloto inserido no Plano Plurianual 2004–2007, sob responsabilidade da Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS) do MMA. O processo de construção do Proambiente é um exemplo do fortalecimento da democracia brasileira, envolvendo mais de 20 mil pessoas em diversos eventos ao longo dos anos de 2000 a 2002.

O Proambiente foi proposto para operar em 11 sub-regiões amazônicas que apresentavam capital social com experiências positivas na execução de projetos piloto. As sub-regiões foram denominadas “Polos do Proambiente”, cada qual com aproximadamente 500 famílias, distribuídas em 15 grupos comunitários e com base municipal de 1 a 6 municípios. O programa abrangeu o total de 41 municípios. A proposta do Proambiente apresentou o desafio de unir, num mesmo programa governamental, seis ações:

a) Controle Social: proposta de estruturação de Conselho Gestor Nacional (Congen), deliberativo e paritário, entre governo federal e movimentos

sociais rurais amazônicos, além de Conselhos Gestores dos Polos (Congeps), submetidos às deliberações do Congen, com participação de organizações de produtores do Polo, organizações não governamentais parceiras, prefeituras municipais e órgãos públicos federais, estaduais e municipais de atuação local.

b) Planejamento Territorial: proposta de elaboração participativa do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Polo (PD), com abordagem sobre os aspectos de fora das propriedades, como demanda de infraestrutura local, estratégias de integração institucional, beneficiamento, escoamento e comercialização da produção do Polo; a implementação foi proposta por meio de parcerias entre as prefeituras municipais da base territorial do Polo.

c) Planejamento Econômico e Ecológico Integrado das Unidades de Produção: proposta de elaboração participativa do Plano de Utilização da Unidade de Produção (PU). Nos PUs constam informações cadastrais da família beneficiária e do lote; histórico de crédito rural; composição familiar por geração e gênero (que resulta na leitura da capacidade de trabalho e demanda de consumo do lote); objetivos do manejo da produção econômica e da conservação ambiental; planilha e mapa de uso da terra atual (2005) e futuro (2020) (com inserção de algumas oportunidades produtivas levantadas nos PDs); planejamento da transição agroecológica (com prazos, período e fontes de recursos financeiros – próprios, de crédito rural ou não reembolsáveis – para cada meta de transição); identificação de serviços ambientais prestados à sociedade; e memória de cálculo. Os PUs conferem um relevante sentido de planejamento de longo prazo às famílias rurais e garantem o protagonismo dos usuários da terra nos processos de decisão sobre o futuro de seus lotes. Os PUs também foram propostos para servir de base aos projetos técnicos de crédito rural e licenciamento ambiental. A estruturação de projetos de crédito rural sem a participação dos mutuários gera consequências graves, como a indevida consideração das características agronômicas, da capacidade de trabalho, das demandas de investimento e da capacidade de amortização das parcelas de financiamento de cada unidade de produção.

d) Assessoria Técnica e Extensão Rural (ATER): proposta de estruturação de equipe técnica em organização privada local indicada pelo Conselho Gestor do Polo como “Entidade Executora do Polo” (EEP), que deve estabelecer convênio com o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater) da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do

Desenvolvimento Agrário (MDA). Foi proposto que cada equipe técnica fosse formada por 1 técnico de nível superior (coordenador), 5 técnicos de nível médio e 15 agentes comunitários. A estrutura foi inspirada na experiência bem-sucedida das agentes comunitárias de saúde do Ministério da Saúde. O procedimento de indicação pelos Congepts tem importância ao inverter a lógica impositiva da ATER brasileira.

e) **Certificação Mista de Serviços Ambientais:** proposta por meio de dois processos – o primeiro, interno, e o segundo, externo às comunidades. No processo interno, cada grupo comunitário, com apoio da ATER, deve formular seu Acordo Comunitário de Serviços Ambientais (AC), em que são formalizados os laços comunitários informais de confiança no manejo de bens comuns, estabelecidas metodologias de verificação participativa de serviços ambientais, identificados os cumpridores e não cumpridores dos ACs, e firmados os meios coletivos de resolução de conflitos. O processo externo proposto constitui-se numa estratégia de normalização oficial da “Certificação de Serviços Ambientais” pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). A nova modalidade se caracteriza por uma certificação de processos (e não de produtos), de forma que sua obtenção por uma unidade de produção familiar ocorra por meio de auditorias externas realizadas por entidades com perfil estatutário em certificação e cadastradas pelo Inmetro (por meio de licitação de certificadoras pelo MMA), dando direito à remuneração de serviços ambientais. Portanto, os ACs se notabilizam como uma certificação participativa e identificam cumpridores e não cumpridores da Certificação de Serviços Ambientais, com a certificadora externa apenas ratificando (ou negando), por amostragem, o direito à remuneração de serviços ambientais de cada lote.

f) **Remuneração de Serviços Ambientais:** proposta de transferência de renda sob critérios ecológicos, por meio de constituição de fundo governamental alimentado por ecotaxas de empreendimentos que impactam o meio ambiente. A proposta de transição gradativa de sistemas produtivos associada à valoração de serviços ambientais foi inspirada nos conceitos de Economia Ecológica, isto é, por meio de ressarcimento dos custos de investimentos ecológicos que têm retornos não necessariamente econômicos, mas socioambientais, como a eliminação do uso do fogo (para maiores detalhes desses conceitos, ver MATTOS et al., 2011).

O DESEMPENHO DO PROAMBIENTE PELO GOVERNO FEDERAL: MACROECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

A adesão brasileira ao “Novo Consenso Macroeconômico”, encampada pela política econômica do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–1998; 1999–2002) e continuada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2006; 2007–2010), sustenta valores neoclássicos como câmbio flutuante, alta mobilidade de capitais, metas de inflação e superávit fiscal. Na prática, as políticas econômicas de ambas as gestões presidenciais se restringiram às taxas de juros orientadas pelas metas de inflação e ao alcance de significativos superávits primários a fim de permitir o pagamento de juros e amortizações da dívida externa, sem foco num processo estratégico de desenvolvimento e na concepção de políticas públicas estruturantes (MATTOS, 2010).

A consequência do esforço fiscal desproporcional é a carência de recursos financeiros para investir em áreas sociais prioritárias e infraestrutura para viabilizar a produção industrial e agropecuária. Dados do Orçamento Geral da União (OGU) no Sistema Access da Câmara dos Deputados demonstram que os gastos com juros no ano de 2005 equivalem a 25 vezes o orçamento do programa Bolsa Família (bandeira do governo) ou a 36 vezes os recursos destinados ao setor de transportes, que significa investimento em infraestrutura.

Se for levado em conta o refinanciamento (ou seja, o pagamento de amortização com a emissão de títulos públicos), o Orçamento Geral da União (OGU) no Sistema Access da Câmara dos Deputados aponta que o pagamento de juros e amortizações da dívida consumiu 53,21% dos recursos públicos, enquanto áreas sociais fundamentais receberam quantias também muito inferiores, como 3,49% para saúde e 1,74% para educação. Na infraestrutura, o gasto cai para 0,48% nos transportes e 0,04% na comunicação e energia. Para o desenvolvimento rural, 0,31% destina-se à organização agrária, e 0,12% à gestão ambiental (em parte urbana).

Numa análise do orçamento público ambiental elaborada por Dutra et al. (2006), no período de 2000–2005, é possível perceber que a receita da União cresceu de R\$ 451,55 bilhões para R\$ 498,57 bilhões (+10,41%), enquanto a receita do MMA evoluiu em proporção bem maior, de R\$ 1,62 para R\$ 2,28 bilhões (+40,74%). Apesar da evolução do orçamento do MMA em seis anos, 35,08% dos recursos foram destinados para a reserva de contingência e a dívida externa.

Dados da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2008⁵, citada por MATTOS, 2010) demonstram que a receita prevista de *royalties* (petróleo, minerais e recursos hídricos) vinculados ao MMA foi de R\$ 4,3 bilhões de 2002 a 2007, a arrecadação vinculada chegou a R\$ 3,81 bilhões, e o efetivamente aplicado foi de R\$ 606 milhões, ou seja, 83,90% de *royalties* ambientais foram retidos pelo governo federal para cumprimento de metas de superávit primário e pagamento de juros da dívida.

Se não bastasse a falta de verbas ocasionada pelo contexto macroeconômico, o MMA também não empenha a totalidade dos recursos autorizados. Na administração pública federal, o contingenciamento e o corte orçamentário são priorizados nas unidades de gestão que apresentam problemas de execução da verba pública. Logo, o MMA sofre não só com a política econômica restritiva e a falta de prioridade do governo federal em executar políticas ambientais estratégicas, mas também com problemas de competência administrativa.

A análise do PPA 2004–2007 ainda demonstra que, apesar do inexpressivo orçamento disponibilizado e do baixo percentual finalístico, o MMA encerra o período do primeiro mandato do governo (2003–2006) detendo 19 programas governamentais, o que o coloca entre os cinco ministérios com mais programas. Por conseguinte, não somente o governo federal não demonstra prioridade à questão ambiental, mas também o MMA não consegue estruturar uma administração competente com poucos programas estratégicos, o que resulta numa fraca institucionalidade e numa execução de dispersas ações piloto incapazes de balizar processos de desenvolvimento sustentável.

Conforme lembram Mattos et al. (2011), no contexto brasileiro, conhecimentos de gestão ambiental necessitam ser assimilados por todos os gestores públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), para que a construção do Plano Plurianual (PPA) já contemple os critérios ambientais na concepção e avaliação de resultados de todos os programas governamentais, ficando sob a responsabilidade do MMA o apoio à execução de políticas públicas para os demais ministérios.

Da mesma forma, dentro do processo de renovação institucional, Mattos et al. (2011) defendem que os gestores públicos do MMA também demandam

⁵ www.cnm.org.br

assimilação de conhecimentos de gestão pública de processos estratégicos de desenvolvimento. Uma das grandes dificuldades a que se assiste no Brasil é o fato de a gestão ambiental ser atribuição restrita dos órgãos ambientais, que não têm orçamento, equipe competente e força política para balizar com critérios ambientais a execução de políticas públicas, tampouco atribuição legal para conceber e analisar os resultados, no âmbito ambiental, das políticas públicas dos demais ministérios. Logo, o papel conjunto de planejamento e meio ambiente deve ser o de qualificar todas as políticas públicas de modo a não reduzir a questão ambiental a algo setorial e oposto à diretriz nacional de desenvolvimento econômico. Com a atual estrutura estabelecida, o MMA cumpre o (fraco) dever de criar uma grande quantidade de programas inócuos para todos os setores da sociedade, em vez de qualificar com o quesito ambiental as políticas públicas executadas pelos demais ministérios.

Porém, a estratégia do MMA para se fortalecer perante a sociedade civil organizada é também consequente de conceitos mais amplos apresentados por Galvão e Brandão (2003); ou seja, o problema de multiplicidade de ações e programas praticamente sem resultados do MMA vincula-se à lógica de arranjo programático-operacional estabelecido na trilogia PPA-LDO-LOA (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual). Isso evidencia a incapacidade do MPOG de coordenar estratégias mais amplas de políticas ambientais e desenvolvimento sustentável ou, mais grave, de se mostrar capaz de liderar a montagem de um projeto-país. Como a programação de dispêndios ao longo dos exercícios fiscais se tornou mais importante que assegurar os melhores rumos para as ações de governo, permite-se a aberração de desperdício de verba pública por meio de 19 programas sem poder orçamentário para gerar resultados efetivos e duradouros. Vale a ressalva que a montagem temática do PPA 2012–2015, sob a nova gestão da presidente Dilma Rousseff, vem buscando resgatar o antigo papel estratégico do MPOG.

Não por menos, como frisa Mattos (2010), o Proambiente se insere dentro do PPA 2004–2007 não como prioridade de governo, ou como oportunidade de se estabelecer uma política nacional de transição produtiva associada à prestação de serviços ambientais em escala de paisagem rural, mas como sobrevivente de um campo de disputa política pontual no momento de elaboração do PPA 2004–2007, fato que não só reduz a efetividade dos seus resultados, mas também fecha os espaços para um projeto-país.

O jogo político desencadeado na formalização do Proambiente como programa governamental representa sua própria vida e morte dentro do PPA 2004–2007. Como projeto da sociedade civil organizada (2000–2002), o Proambiente encontrou na Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do MMA seu espaço de articulação política e integração técnica com o PDA/SCA/MMA (PDA – carteira de fomento a projetos demonstrativos). Na gestão da ministra Marina Silva (2003–2006), ocorre a extinção da SCA e a alocação do programa na Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS) do MMA. Com isso, o Proambiente perde seu antigo espaço de articulação política e integração técnica, e vincula-se a uma unidade de gestão que não o tinha como prioridade, o que resulta na transferência de seus recursos financeiros do PPA 2004–2007 para a ação governamental “Gestão Ambiental Rural” (Gestar), tida como prioritária pela SDS (MATTOS, 2010).

Portanto, o mais duro golpe sofrido pelos movimentos sociais rurais foi justamente conceder o Gestar como ação governamental do Proambiente em face do não aceite do primeiro pelo MPOG como programa governamental. Estruturado o PPA 2004–2007, os ordenadores de despesas da SDS (1º e 2º escalões governamentais) tinham autonomia administrativa para realocar os recursos financeiros do Proambiente ao Gestar, sem que a gerência do programa (3º escalão) pudesse agir. Como os movimentos sociais rurais proponentes do Proambiente detiveram o poder de apenas indicar o responsável técnico pela Gerência do Proambiente/SDS/MMA, as amarras orçamentárias construídas pela SDS/MMA impediram que o programa detivesse autonomia no uso da verba pública, o que esvaziou sua capacidade de firmar convênios com organizações da sociedade civil responsáveis pela coexecução do programa.

A sobrevida do Proambiente se deu pela captação de recursos financeiros internacionais não reembolsáveis, na ordem de R\$ 6,5 milhões, para finalidades como implementação dos Planos de Desenvolvimento dos Polos (PDs) (fonte: KFW – Banco Alemão de Desenvolvimento), formação das equipes técnicas de ATER, elaboração dos PUs e ACs (fonte: Embaixada dos Países Baixos) e contratação de consultorias de apoio à gestão (fonte: DFID – órgão de cooperação internacional do Reino Unido). Também foram efetuadas parcerias nacionais na ordem de R\$ 4,5 milhões para formação técnica das equipes de ATER (fonte: MDA), formação de rede de pesquisadores, e estruturação de

projetos de pesquisa em rede para apoiar a viabilização do Proambiente como programa governamental (fonte: Embrapa).

Em 2005, com o esgotamento dos recursos financeiros de doação internacional, e sem a abertura política para uso da verba pública orçada no PPA 2004–2007, ocorre um processo de ruptura política entre a Gerência do Proambiente/SDS/MMA (indicada pelos movimentos sociais rurais amazônicos) e os dois primeiros escalões da SDS/MMA.

A partir de então, sem o protagonismo dos movimentos sociais, o Proambiente passa por profundo esvaziamento político e técnico. Para Mattos (2010), não falta somente entendimento na esfera federal quanto ao significado dos termos “transição agroecológica” e “serviços ambientais” (o que leva à não interpretação do Proambiente), como também falta prioridade à agricultura familiar e aos processos de desenvolvimento sustentável que se demandam na Amazônia. As pautas principais do MMA ainda se remetem ao comando e controle, crimes ambientais, mitigação de impactos ambientais de obras de infraestrutura, gestão de florestas públicas e reforma administrativa. Assim, o Proambiente deparou-se com uma situação pouco propícia para efetivar agendas estruturantes, além do descompromisso da SDS/MMA com o seu processo histórico de construção social.

Apesar de o Proambiente ter constado no plano de governo do então candidato Lula em 2002, de ter sido o único programa citado no discurso de posse da ministra Marina Silva e de ter sido proposto por movimentos sociais rurais da base de sustentação política do Partido dos Trabalhadores (PT), o programa não encontrou condições de se consolidar. As considerações de Lindblom (1968; 1995) e Bauer e Gergen (1968) ajudam na interpretação da conjuntura acima. De fato, uma política pública é resultado de muitos processos com compromissos políticos envolvidos, dentro de um cenário que envolve decisões com amplas ramificações e profundos interesses políticos e econômicos, o que abre um campo de ampla disputa política. Logo, a capacidade dos partidos políticos (particularmente daqueles que atribuem papel ao Estado) para cumprir as suas promessas tem diminuído, fenômeno que provoca retração parcial do apoio público (pelo menos de seu público histórico) e crise de legitimação.

Esse é, para Mattos (2010), o cenário do processo de construção (2000–2002) e desconstrução (PPA 2004–2007) do Proambiente. Apesar do forte apelo inicial dos movimentos sociais rurais da Amazônia e do apoio da

sociedade civil organizada, após a ruptura política de 2005, a não priorização do Proambiente pelo governo federal causou uma crise de legitimidade que fez os próprios movimentos sociais rurais proponentes retrocederem em virtude do risco político às lideranças de se apoiar em algo sem perspectivas de sucesso. Portanto, de um lado, assiste-se ao pragmatismo político dos movimentos sociais em não mais se exporem a uma pauta subjugada ao nada pelo governo federal, e do outro, veem-se as ações de cooptação dos movimentos sociais, exercidas pelo próprio governo federal, como forma de manter o controle político sob as pautas reivindicatórias mais complexas.

Assim, o Proambiente é o “fato inovador” proposto pelos movimentos sociais rurais amazônicos e operado pelas “velhas estruturas” do Estado. Sua concepção plural exige uma inexistente (ou perdida) ação integrada na esfera pública federal, visto que os vários elementos do programa estão submetidos a instâncias governamentais com diferentes atribuições legais e prioridades políticas. Portanto, além de uma política agrícola e ecológica integrada, o Proambiente é uma tentativa bem mais complexa de qualificação de várias políticas setoriais, mas não obteve o êxito esperado por exigir uma grande articulação entre ministérios, estratégia que pressupõe uma forte coordenação política, algo ausente na nova lógica neoclássica do Estado brasileiro, pautado por um arranjo programático-operacional estabelecido pelo PPA (MATTOS, 2010; GALVÃO; BRANDÃO, 2003).

O DESEMPENHO DO PROAMBIENTE PELO GOVERNO FEDERAL: AVALIAÇÃO DAS AÇÕES PROPOSTAS

Controle Social

Embora a proposta do Proambiente requeresse um conselho deliberativo e paritário entre governo e sociedade no âmbito federal, além de conselhos de atuação local, o controle social do Proambiente foi somente formalizado por Portaria do MMA em janeiro de 2006 e restrito ao Conselho Gestor Nacional (Congen) como instância consultiva, sem nada prever sobre o funcionamento dos conselhos locais.

O controle social do Proambiente encontrou diversas dificuldades na sua operacionalização. Do lado do MMA, houve forte oposição política da SDS e de seu Conselho Jurídico (Conjur) para a formalização do Congen como instância deliberativa, além de sua atuação como fórum consultivo ter sido comumente ignorada pelos altos níveis de tomadas de decisão. Quando analisadas as memórias das últimas reuniões do Congen, observa-se uma recorrência na identificação de problemas e soluções para o Proambiente, o que indica que as questões são levantadas sem encaminhamento prático posterior. Isso é um indicador da falta de interesse da SDS/MMA (2003–2006) em assumir soluções democráticas, e dos movimentos sociais em pressionar para que haja prioridade no que foi identificado como relevante (MATTOS, 2010).

Mesmo orientada a não ceder seu poder decisório diante da formalização do controle social, a SDS/MMA poderia ter pautado o Proambiente em instâncias como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), demonstrando nessa ação não positiva sua não prioridade ao programa. Já os Congeps, a despeito de seu funcionamento informal, por meio de iniciativas de organizações locais, nunca foram formalizados na estrutura de gestão administrativa do programa, nem ao menos como consultivos.

Para Habermas (1981), a relação clientelista de poder deve ser quebrada com os modelos participativos de auto-organização da sociedade. Há de se frisar que a descentralização dos processos decisórios não é incompatível com o planejamento estratégico do desenvolvimento. Já o clientelismo, ao certo, o é. Gaventa e Barrett (2010) complementam a contribuição teórica do autor acima ao salientarem que a participação social está relacionada com o aprimoramento da democracia, uma vez que traz o conceito de governança ligado à ideia de gestão compartilhada do desenvolvimento. Portanto, a não formalização do controle social do Proambiente foi um indicador do não reconhecimento político dos modos particulares de mobilização, de participação social e de capacidade de governança da sociedade amazônica. Ao optar pelo não aproveitamento da pluralidade de propostas para viabilização da produção familiar amazônica associada à prestação de serviços ambientais, o governo federal bloqueou um processo de mudança estratégica do ambiente institucional imprescindível para o desenvolvimento econômico ecológico.

Planejamento Territorial

Os Planos de Desenvolvimento dos Polos (PDs) foram elaborados em 2002, durante o processo de construção do Proambiente. Em virtude do ano eleitoral, os movimentos sociais e seus parceiros locais, fechados em si num momento de intensas disputas políticas, elaboraram os PDs somente com as demandas da agricultura familiar. Por um lado, os documentos refletiram o anseio da base familiar e serviram para a geração de conhecimento às lideranças. Por outro lado, foram elaborados dentro de uma realidade parcial dos territórios, sem fomentar um processo de articulação entre os diversos atores sociais e interesses presentes em cada sub-região, e sem envolver os órgãos públicos locais, sobretudo a maioria das 41 prefeituras da base municipal do Proambiente, com exceções como as prefeituras municipais do Acre e do Mato Grosso (MATTOS, 2010).

Assim, após a oportunidade lançada pelo edital FNMA 05/2003 para implementação dos PDs, apenas algumas prefeituras municipais apresentaram propostas e foram contempladas com recursos financeiros. Porém, muitas ações foram totalmente modificadas, pois o não envolvimento prévio das prefeituras municipais na elaboração dos PDs os inviabilizou politicamente. Outro ponto a se destacar é que a profusão de programas governamentais territoriais no PPA 2004–2007 também colaborou para inviabilizar os PDs, pois estes deveriam ter sido pautados dentro dos novos fóruns reorganizados pelo governo federal, em vez de se buscar sua implementação na concepção original. Assim, as reorientações de políticas territoriais estabelecidas pelo governo federal inutilizam a existência dos PDs (MATTOS, 2010).

Planejamento Econômico e Ecológico Integrado das Unidades de Produção

Os Planos de Utilização das Unidades de Produção (PUs) se constituem em relevantes instrumentos de planejamento de uso da terra e dos recursos naturais; porém, encontraram dificuldades para se viabilizarem oficialmente no(a): 1) crédito rural – falta de renovação dos bancos públicos, que praticamente só concedem financiamentos com base na lógica de produtos, negando sistemas agroecológicos integrados ao contexto da propriedade e à prestação de serviços ambientais em escala de paisagem rural; 2) licenciamento ambiental – não

reconhecimento oficial dos PUs, pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama), como documento base para o licenciamento ambiental; e 3) avaliação de resultados do PPA 2004–2007 – o MPOG não reconhece o planejamento dos PUs para 15 anos (2005–2020) como indicadores de resultado (isto é, somente considera “planos executados” como geradores de resultados, o que desautoriza a relevância de planos de longo prazo), enquanto as famílias rurais os enaltecem como o principal benefício do programa em virtude da reestruturação da vida produtiva no longo prazo (MATTOS, 2010).

A partir de 2008, baseado na concepção dos PUs, o MDA desenha o “Pronaf Sistêmico” como ferramenta auxiliar de crédito rural e licenciamento ambiental, dentro de um acordo entre MDA e Ibama. Vê-se que o PU, apesar de não encontrar meios oficiais para ser implementado (a não ser pelo voluntarismo das famílias), cumpriu o papel de balizar uma nova concepção. Novamente, as reorientações de políticas públicas de crédito rural estabelecidas pelo governo federal inutilizam a existência dos PUs, ainda que possam ser adaptados e parcialmente implementados pelo “Pronaf Sistêmico” (MATTOS, 2010).

Assessoria Técnica e Extensão Rural (ATER)

Um dos princípios inovadores de ATER do programa, a presença de agentes comunitários na equipe técnica esbarra nas regras do Ministério da Previdência Social (MPS), pois os trabalhadores rurais que obtêm rendas extras à atividade agropecuária perdem o direito à aposentadoria rural (mesmo que essas rendas extras estivessem inseridas dentro do contexto do Proambiente, isto é, qualificar as próprias atividades agropecuárias das comunidades). Assim, as EEPs tiveram de estabelecer subcontratos com pessoas jurídicas (sindicatos de trabalhadores rurais, associação de produtores) para adequar a proposta de ATER do Proambiente às regras da Política Nacional de ATER (Pnater) e do MPS (MATTOS, 2006). O segundo ponto crítico foi a descontinuidade de contratos de ATER. Enquanto os contratos com verba pública são fechados dentro do ano fiscal (janeiro a dezembro), o ano agrícola se desenrola em período diferente (setembro a março na safra de verão; março a setembro na safra de inverno). Mesmo com uma rubrica garantida no orçamento do MDA, o trâmite para fechamento de contratos se consolidava apenas em março (após a safra de verão). Logo, a descontinuidade de contratos de ATER foi uma grave constante que

resultou na rotatividade de equipes; perda de memória institucional; rompimento de processos coletivos de formação técnica; e enfraquecimento das relações de confiança necessárias para um programa de transição produtiva e prestação de serviços ambientais em escala de paisagem rural (MATTOS, 2006).

Sem dúvida as novas concepções metodológicas do Proambiente cumpriram importante papel no desenho da nova Pnater e do novo Programa Nacional de ATER (Proater) do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Gestores do MDA reconhecem que o Proambiente veio balizar as propostas de ATER para a Amazônia; no entanto, a execução da ATER no Proambiente ainda esbarra não só nos problemas mencionados acima, mas também na resistência do MDA à rubrica de uma verba expressiva para um programa governamental específico. Por um lado, compreende-se a lógica do MDA de que a priorização de um público específico de um programa pode trazer problemas na negociação de direitos com públicos de outros programas. Por outro, evidencia-se que o Proambiente não é reconhecido também pelo MDA (assim como pelo MMA) como programa piloto capaz de harmonizar uma proposta de produção familiar econômica ecológica. A exemplo dos PDs e PUs, as reorientações da política de ATER estabelecidas pelo governo federal inviabilizam a existência das equipes de ATER do Proambiente, mesmo com o programa servindo de base para a concepção da Pnater na Amazônia (MATTOS, 2010).

Certificação Mista de Serviços Ambientais

Primeiramente, a certificação mista proposta encontrou entraves para ser colocada em prática, em virtude da não existência de base legal no País que defina o termo “serviços ambientais”; conseqüentemente, o MMA ainda não pode operar nenhum instrumento econômico (mas apenas alternativas temporárias) para proceder à remuneração de serviços ambientais. Os ACs, firmados nos vários grupos comunitários, cumprem importante atribuição de estabelecimento de redes de confiança, por meio de compromissos locais renovados a cada ano e com o objetivo de balizar a verificação participativa de indicadores ambientais. Essa iniciativa popular do Proambiente encontra explicação na literatura internacional sobre o uso de bens comuns. Os ACs reforçaram a capacidade comunitária de conhecimento do meio, de leitura dos custos e benefícios da transição agroecológica, de apropriação e provisão dos bens comuns, e de manutenção dos

acordos pelas sanções (OSTROM, 2000), mas também não foram reconhecidos pelo MPOG como resultado (MATTOS, 2010).

Com relação às negociações entre MMA e Inmetro para normalização da certificação de serviços ambientais, apesar dos avanços significativos até 2004, após o processo de ruptura política em 2005, não houve prosseguimento da parceria. Sendo assim, os ACs cumprem apenas papel informal, ainda que muito relevante, para complementar, em escala territorial, o planejamento de uso da terra e dos recursos naturais.

Remuneração de Serviços Ambientais

Após o fechamento das etapas 1, 2 e 3 (elaboração de PDs, PUs e ACs de 2003 a 2005) e o início da etapa 4 (contratos de ATER com o MDA a partir de 2006) nos Polos do Proambiente, faltava perspectiva para consolidar a etapa 5 (remuneração de serviços ambientais). Sendo assim, a SDS/MMA firma o compromisso político de efetuar a remuneração de serviços ambientais até o final de sua gestão (2006). Daí em diante, o que se vê é mais uma preocupação em honrar o compromisso político do que propriamente analisar as etapas do programa e diagnosticar os Polos cumpridores de todas as etapas e, dentro deles, as famílias cumpridoras e não cumpridoras dos PUs e ACs.

Na falta de um marco legal sobre serviços ambientais, a SDS/MMA recorreu a uma alternativa temporária e firmou convênios com as entidades privadas de ATER, que oficialmente estabeleciam a implementação dos PUs, mas que politicamente objetivavam transferir renda aos agricultores familiares. O repasse se deu em “dinheiro vivo” de técnicos de entidades privadas diretamente aos comunitários, sem institucionalização por um banco público, o que personifica a ação, além de ignorar os ACs e pôr em risco os laços de confiança e sanções estabelecidos entre os próprios comunitários.

CONCLUSÕES

A análise de desempenho acima traz um dilema: o Proambiente ainda tem sentido de existir como programa governamental? As reorientações de políticas públicas estabelecidas pelo governo federal inutilizam a existência do Proambiente como programa governamental, pois ele se constitui em um

conjunto de propostas que já estão sendo planejadas ou operadas em outras instâncias governamentais. Os PDs não têm mais razão de existir, pois ganha prioridade o Programa Nacional de Territórios Rurais (Pronat) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA, além dos Territórios da Cidadania (coordenado pela Casa Civil), devendo as antigas demandas dos PDs ser inseridas nos Planos Territoriais; os PUs podem ser adaptados dentro do Pronaf Sistêmico e implementados com a tomada de crédito rural do Pronaf, ainda que haja limitações quanto a isso para a transição agroecológica; os ACs, a normalização da certificação de serviços ambientais e a constituição de um fundo de remuneração de serviços ambientais dependem da aprovação de um projeto de lei que o MMA não conduziu como pauta prioritária até 2010. Nesse contexto, à primeira vista, pode-se concluir que o Proambiente não tem mais razão de existir. Entretanto, o conjunto de ações propostas pelo programa, ainda que venha sendo incorporado em políticas públicas, não é trabalhado de forma integrada. Logo, o que fica claro é que o Proambiente necessita continuar, talvez não necessariamente como um programa governamental finalístico, mas como um programa governamental meio de modo a promover uma ampla articulação entre as instâncias de governo (e posteriormente como finalístico, por meio da remuneração de serviços ambientais), com o objetivo de balizar a constituição de uma política nacional de transição produtiva e prestação de serviços ambientais em escala de paisagem rural. Para tal, sua coordenação deve sair do MMA e migrar para a Casa Civil ou MPOG, pois um ministério com o mesmo nível político dos demais não teria legitimidade para impor a integração das ações balizadoras interministeriais propostas pelo Proambiente.

REFERÊNCIAS

- BANCO DA AMAZÔNIA. **Programa de aplicação de recursos 2000 à 2003**. Belém, 2000.
- BAUER, R. A.; GERGEN, K. J. (Ed.). **The Study of Policy Formation**. New York: The Free Press, 1968. p. 392.
- COSTA, F. de A. Contexto, impactos e efeitos econômicos do FNO-Especial no estado do Pará. In: TURA, L. R.; COSTA, F. de A. (Org.). **Campesinato e Estado na Amazônia: impactos do FNO no Pará**. Brasília, DF: Brasília Jurídica: Fase, 2000c. cap. 7, p. 225-269.
- COSTA, F. de A. Economia camponesa e dinâmica inovativa: o caso eloqüente de Capitão Poço. In: COSTA, F. de A. (Org.). **Agricultura familiar em transformação no nordeste paraense: o caso de Capitão Poço**. Belém: UFPA, 2000a.

COSTA, F. de A. **Formação agropecuária da Amazônia**: os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém: UFPA, 2000b.

DIEGUES, A. C. S. **Desmatamento e modos de vida na Amazônia**. São Paulo: Unrisd: Nupaub, 1999.

DUTRA, R. C. D.; OLIVEIRA, A. B.; PRADO, A. C. A. Execução Orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre 2000-2005. **Política Ambiental**, Belo Horizonte, n. 2, set. 2006.

GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora da Unesp, 2003.

GAVENTA, J.; BARRETT, G. **So what difference does it make?** Mapping the outcomes of citizen engagement. Brighton: IDS, 2010. (IDS. Working Paper, 347).

GTA. Grupo de Trabalho da Amazônia. Disponível em: <www.gta.org.br>. Acesso em: 9 out. 2009.

HABERMAS, J. New social movements. **Telos**, Candor, n. 49, 1981.

HÉBETTE, J.; MARIN, R. E. Colonização espontânea, política agrária e grupos sociais. In: COSTA, J. M. M. (Ed.). **Amazônia**: desenvolvimento e ocupação. Rio de Janeiro: Ipea: Impes, 1979.

HÉBETTE, J.; MOREIRA, E. S. A marcha do trabalhador do campo rumo à cidadania: domínio da terra e estrutura social no Pará. In: HÉBETTE, J. (Ed.). **Cruzando Fronteira**: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: Editora da UFPA, 2004b. v. 4, p. 25-41,

HÉBETTE, J.; MOREIRA, E. S. Situação social das áreas rurais amazônicas. In: HÉBETTE, J. (Ed.). **Cruzando Fronteira**: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. Belém: Editora da UFPA, 2004a. v. 4, p. 43-61.

LINDBLOM, C. E. **The policy-making process**. New Jersey: Prentice-Hall, 1968. 122 p.

LINDBLOM, C. E. The Science of muddling through. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public policy**: the essential readings. Northridge: California State University, 1995. p. 113-127.

MATTOS, L. Capital social na concepção de políticas públicas: a importância socioeconômica e ecológica dos sistemas agroflorestais frente aos mecanismos de desenvolvimento. In: SISTEMAS agroflorestais: bases científicas para o desenvolvimento sustentável. Campos: Universidade Estadual do Norte Fluminense, 2006.

MATTOS, L. **Decisões sobre uso da terra e dos recursos naturais na agricultura familiar amazônica**: o caso do Proambiente. 2010. 380 f. Tese (Doutorado)—Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

MATTOS, L.; FALEIRO, A.; PEREIRA, C. Proambiente: uma proposta dos produtores familiares rurais para criação de um programa de crédito ambiental para a Amazônia. In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA (ECOECO), 4., 2001, Belém, PA. Belém. **Anais...** Belém: SBEE, 2001.

MATTOS, L.; ROMEIRO, A. R.; HERCOWITZ, M. Economia do meio ambiente. In: MATTOS, L.; HERCOWITZ, M. (Ed.). **Economia do meio ambiente e serviços ambientais**: estudo aplicado à agricultura familiar, às populações tradicionais e povos indígenas. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2011. cap. 3, p. 51-100.

MONTEIRO, R. Movimentos sociais rurais na Amazônia: desafios atuais. Palestra proferida no Seminário da Rede Cerrado, Brasília, DF, 2004.

OFFE, C. New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. **Social Research**, New York, v. 52, n. 4, p. 817-868, 1985.

OSTROM, E. **El gobierno de los bienes comunes**: la evolución de las instituciones de acción colectiva. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2000. 395 p.

PEREIRA, C.; VIEIRA, I. A importância das florestas secundárias e os impactos de sua substituição por plantios mecanizados de grãos na Amazônia. **Interciência**, Venezuela, VE, v. 26, n. 8, 2001.

SILVA, J. F. G. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

TURA, L.; COSTA, F. A. (Org.). **Campesinato e estado na Amazônia**: impactos do FNO no Pará. Brasília, DF: Brasília Jurídica: Fase, 2001.

TURA, L.; MATTOS, L. Financiamento da transição para a agroecologia: a proposta do Proambiente. In: ENCONTRO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ENA), 2002, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa: FASE; Viçosa: Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata, 2003.

VELHO, O. G. **Frente de expansão e estrutura agrária**: estudo do progresso de penetração numa área da Transamazônica. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

Trabalho recebido em 5 de outubro de 2010 e aceito em 14 de dezembro de 2011.