

PROJETOS DEMONSTRATIVOS - PDA

SUA INFLUÊNCIA NA CONSTRUÇÃO DO PROAMBIENTE

Presidência da República

Presidente – *Luiz Inácio Lula da Silva*

Vice-Presidente – *José Alencar Gomes da Silva*

Ministério do Meio Ambiente

Ministra – *Marina Silva*

Secretário Executivo – *Cláudio Langone*

Secretaria de Coordenação da Amazônia

Secretária – *Muriel Saragoussi*

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Coordenadora Geral – *Nazaré Soares*

Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 9º andar

70.068-900 Brasília - DF

Tel.: 55 61 4009-1489

Fax: 55 61 322-3727

E-mail: ama@mma.gov.br

PROJETOS DEMONSTRATIVOS - PDA

SUA INFLUÊNCIA NA CONSTRUÇÃO DO PROAMBIENTE

Paul E. Little



Série
Estudos **2**

Brasília, 2005

Série Estudos é uma publicação do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, vinculado à Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente.

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Coordenador: *Brent H. Millikan*

Estudos

Flávia Pires Nogueira Lima

Fernando Negret Fernandez

Onice Teresinha Dall'Oglio

Monitoramento

Larissa Ho Bech Gaivizzo

Raïssa Miriam Guerra

Disseminação

Célia Chaves de Sousa

Kelerson Semerene Costa

Plácido Flaviano Curvo Filho

Sonia Maria de Brito Mota

Cooperação Técnica Alemã – GTZ

Petra Ascher

Apoio Administrativo:

Eleusa Zica

Paula Lucatelli

Projeto Gráfico: *Formato 9*

Diagramação: Edições Ibama

Carlos José

Capa: Edições Ibama

Denys Márcio

orelha da capa: Arte original de *Isabella Lara*

Normalização Bibliográfica: Edições Ibama

Helionídia C. Oliveira

® *Ministério do Meio Ambiente*

Distribuição Dirigida: 1.000 exemplares

Este estudo foi realizado com a colaboração da Cooperação Técnica Alemã - GTZ

L778p

Little, Paul E.

Projetos demonstrativos - PDA : sua influência na construção do Proambiente / Paul E. Little. - Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2005. 63p. ; 28cm. (Série Estudos, 2)

Inclui Bibliografia

1. Programa ambiental. 2. Proteção ambiental. I. Ministério do Meio Ambiente. II. Secretaria de Coordenação da Amazônia. III. Programa para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. IV. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA. V. Título. VI. Série.

CDU (2ed.) 504.06

Conceitos emitidos e informações prestadas nesta publicação são de inteira responsabilidade do autor

LISTA DE SIGLAS

AMA	PROJETO DE APOIO AO MONITORAMENTO E ANÁLISE
ASPAR	ASSOCIAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS DE PORTO DE MOZ
BASA	BANCO DA AMAZÔNIA S.A.
BNDES	BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
CNS	CONSELHO NACIONAL DOS SERINGUEIROS
CMMAD	COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS
COIAB	COORDENADORIA DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA
CONTAG	CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA
CPT	COMISSÃO PASTORAL DA TERRA
DLS	PROJETO DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL PARÁ
EMBRAPA	EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA
FASE	FEDERAÇÃO DOS ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL
FETAGRI	FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARÁ
FETAGRO	FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA DO ESTADO DE RONDÔNIA
FNMA	FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
FNO	FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE
FUNBIO	FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE
FVPP	FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR E PRESERVAR
GTA	GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNICO
GTZ	DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT
IBAMA	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
IEA	INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZÔNICOS E AMBIENTAIS
INCRA	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
IPAM	INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA
MDA	MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
MMA	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
MONAPE	MOVIMENTO NACIONAL DOS PESCADORES
MPST	MOVIMENTO PELA SOBREVIVÊNCIA NA TRANSAMAZÔNICA
NAEA	NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS

ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL
PDA	SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS
PDPI	PROJETOS DEMONSTRATIVOS DOS POVOS INDÍGENAS
PNF	PROGRAMA NACIONAL DE FLORESTAS
PPA	PLANO PLURIANUAL
PROBIO	PROJETO DE CONSERVAÇÃO E UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA BRASILEIRA
PRONAF	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
RMA	REDE MATA ATLÂNTICA
SAGRI	SECRETARIA EXECUTIVA DE AGRICULTURA – PARÁ
SCA	SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DA AMAZÔNIA/MMA
SIPAM	SISTEMA DA PROTEÇÃO DA AMAZÔNIA
STR	SINDICATO DE TRABALHADORES RURAIS
STRR	SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE RURÓPOLIS
SUDAM	SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

SUMÁRIO

RESUMO	9
INTRODUÇÃO	13
A. DEFINIÇÕES BÁSICAS DO ESTUDO	13
B. A METODOLOGIA DA PESQUISA	14
1. BREVE APRESENTAÇÃO DO PDA	17
1.1 A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PDA	17
1.2 FORMAS E NÍVEIS DE INFLUÊNCIA DO PDA	18
2. O PROBLEMA A SER RESOLVIDO	21
2.1 O PROBLEMA GERAL: A SOBREVIVÊNCIA DOS PRODUTORES FAMILIARES DA AMAZÔNIA	21
2.2 O PROBLEMA ESPECÍFICO: A TRANSIÇÃO PARA SISTEMAS SUSTENTÁVEIS DE PRODUÇÃO	22
2.3 CONTEXTUALIZAÇÃO: A SOCIEDADE CIVIL AMAZÔNICA E O MOVIMENTO AMBIENTALISTA	23
3. O PROAMBIENTE: SUA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO	27
3.1 A PROPOSTA DO PROAMBIENTE E SEUS ATORES SOCIAIS	27
3.2 A RECONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO PROAMBIENTE	33
3.3 UMA ARTICULAÇÃO ESTADUAL: O CASO DO DLS-PARÁ	35
3.4 UMA ARTICULAÇÃO MICRORREGIONAL: O PÓLO DA TRANSAMAZÔNICA	36
3.5 O FUTURO DO PROAMBIENTE	39
4. RESULTADOS: OS MÚLTIPLOS IMPACTOS DO PDA	41
4.1 ORGANIZAÇÃO EM REDES: O PAPEL ESTRATÉGICO DO GTA	41
4.2 O ÂMBITO PRODUTIVO: O PAPEL DEMONSTRATIVO DA EXPERIMENTAÇÃO	42
4.3 ORGANIZAÇÃO DE BASE: O PAPEL CRÍTICO DE FOMENTAR A ORGANIZAÇÃO SOCIAL LOCAL ..	43
4.4 IMPACTOS DA CONCENTRAÇÃO MICRORREGIONAL DE SUBPROJETOS DO PDA	44
4.5 O PAPEL ADMINISTRATIVO E TÉCNICO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROAMBIENTE	44
4.6 BREVES CONCLUSÕES	45

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47
DOCUMENTOS CONSULTADOS	49
ANEXO 1	51
PERGUNTAS ORIENTADORAS DO ESTUDO	51
ANEXO 2	53
ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS (FOCO NO PROAMBIENTE)	53
ANEXO 3	55
ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS (FOCO NO PDA)	55
ANEXO 4	57
LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS	57
ANEXO 5	58
ATIVIDADES REALIZADAS PELO PESQUISADOR	58

RESUMO

Este estudo compõe um estudo maior intitulado Impactos do Programa Piloto sobre Políticas Públicas e Aprendizados sobre Processos de “Mainstreaming” - do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise - AMA, o qual integra o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (doravante Programa Piloto), e tem como objetivo “averiguar como e sob quais condições os Projetos do Programa Piloto conseguiram influenciar o estado de arte dos setores por eles subsidiados”.

Este estudo faz uma análise qualitativa dos processos sociais de construção de políticas públicas com um viés socioambiental em torno da problemática geral da sobrevivência e reprodução dos produtores familiares rurais da Amazônia. Tematicamente, o estudo reconstruirá o processo da formulação e implementação do “Proambiente: Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural” para depois tentar estabelecer as cadeias de influências que recebeu do Subprograma PDA do Programa Piloto.

O Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA começou sua operação em 1995 e, rapidamente, se destacou como um subprograma de sucesso dentro do marco do Programa Piloto. Nos seus primeiros nove anos de funcionamento, financiou 194 subprojetos de desenvolvimento sustentável. Um dos aspectos diferenciadores do PDA é que nasceu como fruto do diálogo entre os financiadores do Programa Piloto - o Grupo dos Sete Países Industrializados e o Governo Brasileiro – e organizações da sociedade civil amazônica. Outro aspecto diferenciador do PDA, dentro do marco do Programa Piloto, é o trabalho direto com populações locais e suas respectivas organizações e associações de base, além de organizações não-governamentais, dando ao subprograma um engajamento maior com a sociedade civil organizada da Amazônia Legal e da Mata Atlântica.

O foco nos subprojetos de pequena escala com envolvimento direto das organizações da sociedade civil também implica que os impactos e a influência do PDA sobre as políticas públicas de agricultura familiar e produção sustentável podem ser revelados pelos menos em três níveis: municipal, estadual e federal. Muitas dessas influências têm sido documentadas e analisadas em outros estudos, conforme constante na lista de Documentos Levantados no final, deste relatório.

O problema geral a ser resolvido foi identificado como a crescente marginalização do produtor familiar rural da Amazônia, pondo, assim, essa categoria específica de produção em risco de extinção. Na década de 1990, um grupo amplo e articulado

desses produtores colocou em pauta o seguinte problema específico, a ser tratado pelas políticas públicas para a região: como fazer uma transição de formas predatórias de produção para novas formas de produção em pequena escala que seriam, simultaneamente, economicamente viáveis e ambientalmente sustentáveis. Com base nesse problema específico, o Proambiente foi escolhido como política pública focal deste Estudo. Os critérios usados nessa escolha foram: seu vínculo direto entre a produção familiar e práticas produtivas sustentáveis; seu grau de incorporação “mainstreaming” dentro das estruturas oficiais de poder; sua presença nos planos municipal, estadual e federal; e a existência de claros indícios de que o PDA exerceu influência no processo da sua formulação e implementação.

Na década de 1990, pelo menos duas propostas importantes surgiram das discussões sobre as políticas públicas para o produtor familiar amazônico: ampliar ou reformar o Pronaf para atender as demandas desses produtores ou criar outro programa dedicado especificamente a esses produtores e suas necessidades, como foi o caso do Proambiente. O conceito de políticas públicas que norteou a elaboração do Proambiente foi que a mudança para um novo sistema sustentável de produção demandava um conjunto concatenado de políticas públicas. Se um elo faltasse, a mudança dificilmente poderia prosperar e a transição falharia. Para isto, seria necessária uma filosofia de sustentabilidade que orientasse a formulação dessa cadeia de políticas públicas.

O processo da formulação e implementação do Proambiente foi protagonizado quase exclusivamente por atores sociais da sociedade civil, com os atores governamentais cumprindo um papel secundário, porém estratégico. As Federações de Trabalhadores na Agricultura – Fetagris da Região Norte formaram a base principal das discussões em torno do programa, sendo que a proposta inicial foi lançada durante o 2º Grito da Amazônia em maio de 2000, realizado em Belém. O Proambiente propõe que produtores familiares que prestam “serviços ambientais” a sociedade em geral, como parte de suas práticas produtivas, devem ser pagos pelo diferencial de custo que as novas formas de produção geraram. Em 01 de janeiro de 2004, o Proambiente começou a funcionar como programa institucional do Ministério do Meio Ambiente com uma Secretaria Técnica pequena, sob a coordenação do Secretário Técnico Luciano Mattos.

Foram criadas distintas instâncias estaduais do Proambiente para atender às necessidades e particularidades dos produtores familiares de cada estado amazônico, sendo o mais importante os Conselhos Gestores Estaduais. No caso do Pará, o governo do estado criou uma Diretoria de Desenvolvimento Local e Agricultura Familiar dentro da Secretaria Executiva de Agricultura – Sagri. Um dos projetos mais importantes dessa Diretoria é o Projeto Desenvolvimento Local Sustentável Pará – DLS - Pará (antigo Prorenda-PA) que colabora diretamente com o programa estadual do Proambiente.

Outro aspecto inovador do Proambiente foi a implantação de 12 Pólos Pioneiros de Agricultura Familiar e Extrativismo, sendo um deles o da região da Transamazônica. A partir do final da década de 1980, a sociedade civil organizada dessa microrregião liderou um forte processo de mobilização e articulação política em torno de um projeto alternativo de desenvolvimento sustentável para a região baseado no produtor familiar. A captação de subprojetos do PDA foi uma parte essencial desse projeto, onde a apresentação de propostas de subprojetos foi feita dentro de um plano maior de experimentação de práticas produtivas alternativas em vários municípios. No total, nove subprojetos do PDA foram financiados na região da Transamazônica entre 1995 e 2004. Produtiva e ambientalmente, esses subprojetos demonstram um claro viés experimental: manejo florestal, recuperação de áreas degradadas, produção agrícola, fruticultura, gestão ambiental, extrativismo, preservação de áreas naturais, pesca, sistemas agroflorestais e medicina natural. Foi nesse marco que os atores da sociedade civil organizada participaram ativamente no processo da formulação e implementação do Proambiente.

Quanto aos resultados do Estudo, cinco tipos de influência do PDA foram identificados tanto em relação ao Proambiente quanto no âmbito maior do fomento da práticas de produção sustentável entre produtores familiares: (1) o Grupo de Trabalho Amazônico – GTA foi um ator importante que envolvia organizações da sociedade civil no processo de negociação e formulação do PDA, ao mesmo tempo que forneceu à sociedade civil amazônica alternativas de articulação política e ambiental; (2) o PDA apoiou a criação de espaços produtivos experimentais para “testar” novas práticas produtivas em diversas partes da Amazônia, particularmente referente à implantação de sistemas agroflorestais, manejo florestal e de recursos aquáticos e recuperação ambiental; (3) os subprojetos do PDA ofereceram às associações e organizações locais a oportunidade de ordenar suas idéias no formato de um projeto, receber financiamento direto para implementá-lo, prestar contas financeiras, escrever relatórios, administrar e avaliar o projeto, o que ajudou criar uma massa crítica de produtores familiares que estabeleceram novas formas de interlocução com os órgãos governamentais; (4) o bom aproveitamento e operacionalização dos subsídios oferecidos pelos subprojetos do PDA requereram condições favoráveis em outras esferas da sociedade civil. Essas condições estavam presentes na microrregião da Transamazônica de tal forma que produziram uma sinergia de forças favoráveis à consolidação de uma linha de ação política e ambiental baseada na sustentabilidade; (5) o PDA cumpriu um papel fundamental no momento crítico da consolidação da proposta do Proambiente. O financiamento dos primeiros dois anos da Equipe Técnica do Proambiente foi essencial para a consolidação da proposta e para sua inserção dentro das estruturas do Ministério do Meio Ambiente, que posteriormente abrigou o Proambiente.

INTRODUÇÃO

A. Definições básicas do estudo

A consolidação da ação ambiental por parte da sociedade civil organizada, nas décadas de 1970 e 1980, juntamente com a expansão, na década de 1990, das agências e instituições de financiamento ambientais governamentais conduziu a uma ampliação considerável do espaço público, sendo que o “público” não ficou restrito ao âmbito do Estado, mas incorporou os setores da sociedade civil e do setor privado preocupados com a qualidade do meio ambiente como bem coletivo. O conceito de “políticas” também ampliou-se para se referir às normas técnicas e práticas sociais, estabelecidas por uma coletividade pública, a serem utilizadas na administração do domínio público. Assim, o conceito de “políticas públicas” ganha um novo sentido: o conjunto de decisões inter-relacionadas, feito por atores políticos, que tem como finalidade o ordenamento, regulação e controle do bem público. Para tanto, “políticas ambientais” seriam aquelas políticas públicas que procuram garantir a existência de um meio ambiente de boa qualidade para todos os cidadãos do país.

Quanto ao escopo empírico do conceito de políticas públicas, faço uso da definição contida nos termos de referência deste Estudo, que visa:

“... tanto o processo de negociação e formulação delas como o resultado final (ou produto) desse processo. Resultados podem ser leis (proibições, limitações, regulamentações), programas de financiamento público, a criação de uma unidade de conservação, criação de instituições, campanhas oficiais, impostos, subsídios, créditos, fundos constitucionais, etc.... ”

Com essas novas e ampliadas definições, a compreensão e avaliação das políticas públicas são direcionadas para uma análise dos *processos políticos e sociais da sua construção*. Isto, por sua vez, apresenta várias dificuldades que teriam que ser levadas em conta neste Estudo: (1) os processos políticos e sociais operam de acordo com seu próprio ritmo, o qual não necessariamente coincide com o ritmo desejado pelos planejadores estatais das políticas públicas; (2) as influências e impactos de um determinado programa ou política não necessariamente se expressam em forma imediata, o que requer um marco temporal amplo (isto é, de dez a quinze anos) para poder avaliá-los adequadamente; (3) a multiplicidade de forças, atuando simultaneamente sobre diversos setores, provoca mudanças complexas tornando difícil fazer a distinção entre a influência específica de um programa e a influência geral da

conjuntura; (4) as influências e os impactos tendem a ser difusos, em vez de nítidos, o que dificulta sua mensuração com precisão.

B. A metodologia da pesquisa

- *As perguntas orientadoras deste estudo*

Os estudos parciais que compõem o presente estudo de *Impactos do Programa Piloto sobre Políticas Públicas e Aprendizados sobre Processos de Ampliação de Escala – “mainstreaming”* – foram estruturados metodologicamente para responder a um mesmo conjunto de perguntas, facilitando assim maior compatibilidade e comparabilidade entre os resultados. Podemos dividir essas perguntas orientadoras em três blocos: (1) definição do problema e descrição das propostas; (2) reconstrução do processo da construção da política pública, com ênfase na sociedade civil e sua heterogeneidade; (3) resultados do processo, indicando linhas e intensidade de influência. A lista completa das perguntas orientadoras está no Anexo 1. Em grandes linhas, este relatório está estruturado com base nessa seqüência de temas.

- *Metodologia analítica*

O presente estudo faz uma análise qualitativa de processos sociais de construção de políticas públicas com um viés socioambiental em torno da problemática geral da sobrevivência e reprodução dos produtores familiares rurais da Amazônia. Tematicamente, o Estudo reconstruirá o processo de construção social e política do “Proambiente: Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural” para depois tentar estabelecer as cadeias de influência que recebeu do Subprograma PDA do Programa Piloto.

O Estudo se insere dentro da linha de pesquisa interdisciplinar da “análise regional” (veja Schmink e Wood 1992; Little 2001), na qual os processos sociais são contextualizados historicamente dentro de um marco geográfico específico para depois analisar os múltiplos atores sociais e políticos envolvidos na elaboração das políticas públicas, identificar seus distintos objetivos e interesses e reconstruir as distintas cadeias de influência e impacto. O Estudo se estrutura em torno de três marcos regionais/políticos: (1) a macrorregião da Amazônia Brasileira¹ e sua correspondente interlocução com as políticas públicas federais; (2) a mesorregião da Amazônia Oriental e sua interlocução com as políticas estaduais do Pará; e (3) a microrregião da Transamazônica

¹ O Programa Piloto e o Subprograma PDA incorporam a Mata Atlântica em seu âmbito de atuação, mas essa floresta não será alvo deste Estudo, apesar da sua importância para o país. A Mata Atlântica abriga um conjunto próprio de forças demográficas, políticas, sociais e ambientais, diferentes daquelas da floresta amazônica.

e sua interlocução com os governos municipais. Cada nível de análise regional tem um conjunto próprio de atores sociais, redes, articulações políticas e problemáticas, o qual mantém uma relação direta, porém complexa, com o conjunto de atores, redes, articulações e problemáticas agindo nos níveis inferiores e superiores.

- *Técnicas de pesquisa e fontes*

- (1) Entrevistas com pessoas chaves envolvidas nos programas sob estudo² (Anexos 2, 3 e 4).
- (2) Levantamento bibliográfico e revisão da literatura científica sobre as políticas públicas para a Amazônia nas áreas ambiental e de agricultura familiar.
- (3) Consulta às publicações e relatórios do PDA e do Proambiente .
- (4) Uma visita de campo nas cidades de Belém e Altamira, ambas no Pará, entre 20 e 27 de julho de 2004 (Anexo 5).
- (5) As informações próprias do pesquisador baseado nas suas colaborações prévias com o Programa Piloto (Little 1998, 2000 e 2003; e Schröder, Amaral e Little 2000).



² Dada a complexidade e proximidade de informações contidas nas entrevistas, não resulta viável referenciar cada afirmação deste relatório com seu respectivo informante. Em primeiro lugar, muitos dados apresentados aqui procedem de vários informantes. Em segundo lugar, a transcrição das fitas e a subsequente colocação direta de citações extensas implicaria num trabalho muito além das possibilidades físicas e temporais desta pesquisa. Todavia, o pesquisador vai citar frases ou idéias chaves expressas pelos entrevistados como forma de orientar a análise.

1

BREVE APRESENTAÇÃO DO PDA

1.1 A formulação e implementação do PDA

O Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA começou sua operação em 1995 e, rapidamente, se destacou como um subprograma de sucesso dentro do marco do Programa Piloto. Nos seus primeiros nove anos de funcionamento, financiou 194 subprojetos de desenvolvimento sustentável, cada um voltado para uma ou mais das suas quatro áreas temáticas prioritárias: (a) sistemas de preservação ambiental; (b) sistemas de manejo florestal; (c) sistemas de manejo de recursos aquáticos; e (d) sistemas agroflorestais e de recuperação ambiental.

Um dos aspectos diferenciadores do PDA é que nasceu como fruto do diálogo entre os financiadores do Programa Piloto – o Grupo dos Sete Países Industrializados – e o Governo Brasileiro e as organizações da sociedade civil amazônica. Em 1991, quando o conteúdo do Programa Piloto ainda estava na fase de discussão, treze organizações da sociedade civil que trabalhavam com a problemática amazônica se constituíram no Grupo de Trabalho Amazônico - GTA com a expressa função de dialogar diretamente com os formuladores do Programa Piloto. Dessa modesta origem, o GTA cresceu para incorporar mais de 500 membros, entre organizações não governamentais ambientalistas, sindicatos de trabalhadores rurais, grupos comunitários, cooperativas, caixas agrícolas, organizações de povos indígenas e movimentos sociais de pescadores, seringueiros, quebradeiras de coco babaçu e outros extrativistas. Nessa aproximação entre a sociedade civil e os formuladores do Programa Piloto, é importante ressaltar o papel de liderança que exerceram o Conselho Nacional do Seringueiros – CNS e o Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais – IEA. Outra rede de organizações da sociedade civil que participou na preparação e subsequente implementação do PDA foi a Rede da Mata Atlântica - RMA, que atualmente articula 257 organizações preocupadas com a conservação da Mata Atlântica. Para tanto, a participação da sociedade civil no PDA começou ainda nas fases da sua formulação e implementação – e não simplesmente na fase da sua execução, como aconteceu com outros subprogramas do Programa Piloto.

Os atores que participaram na formulação inicial do Programa Piloto tiveram diversas razões para promover a inclusão da sociedade civil nele. Pelo lado do GTA e RMA, houve um interesse de conseguir uma participação direta no Programa, tanto no âmbito de receber financiamentos quanto no plano da tomada de decisões. Por outras palavras, as organizações da sociedade civil estavam reivindicando um papel

de sujeito político e não simplesmente um papel que dependia das decisões e estruturas governamentais³. Os atores internacionais Comunidade Européia, KfW, Banco Mundial, entre outros estavam interessados em criar um canal direto de financiamento para as organizações da sociedade civil que evitasse, no maior grau possível, os inúmeros procedimentos burocráticos do governo brasileiro. De tal forma, o PDA foi concebido como uma alternativa para o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA. Os atores do governo brasileiro mantiveram posições ambíguas nessas discussões. O Banco do Brasil, por exemplo, não mostrou muito interesse, nem teve muita experiência, em administrar fundos não-creditícios para pequenas organizações da sociedade civil, embora assumisse essa função dentro do Programa.

O PDA é um programa que financia e assessora subprojetos executados por associações de base ou organizações não-governamentais: trabalha diretamente com populações locais e suas respectivas organizações e associações de base, além de organizações não-governamentais, dando ao subprograma um engajamento maior com a sociedade civil organizada da Amazônia Legal e da Mata Atlântica. Esse aspecto do PDA é de fundamental importância para qualquer estudo da influência do PDA sobre as políticas públicas brasileiras porque requer que a sociedade civil organizada seja tratada como um protagonista importante na formulação e implementação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável. Isto, por sua vez, produz novas formas institucionais e sociais para sua participação nessas políticas.

1.2 Formas e níveis de influência do PDA

Uma primeira tarefa deste Estudo é documentar as maneiras pelas quais o PDA exerceu influência sobre as políticas públicas para a Amazônia. Identifico, pelo menos, quatro formas nas quais o PDA possivelmente contribui ao processo de formulação e incorporação de novas políticas públicas: (a) criar novos espaços para a participação da sociedade civil no processo da construção de novas políticas públicas na área ambiental; (b) fortalecimento das organizações da sociedade civil; (c) fomentar a implantação de práticas alternativas de manejo ambiental que possam servir como modelos para mudanças nas práticas de produção agrícola, florestal e pecuária (isto é, servir como elemento demonstrativo); e (d) prestar apoio financeiro, técnico e administrativo no âmbito da construção de novas políticas públicas para o setor.

³ É interessante notar, nesse contexto, que o PD/B, um projeto destinado a governos municipais que iria compor o Subprograma de Projetos Demonstrativos, nunca foi implementado.

O foco nos subprojetos de pequena escala com envolvimento direto das organizações da sociedade civil também implica que os impactos e a influência do PDA sobre as políticas públicas de agricultura familiar e produção sustentável podem ser revelados pelos menos em três níveis: municipal, estadual e federal.

Os impactos no plano municipal são, por um lado, os mais diretos e imediatos e, por outro, os mais fragmentados (no plano político) e dispersos (no plano geográfico). Três publicações produzidas pelo PDA fazem uma excelente contribuição para o entendimento de impactos dos subprojetos no plano local: (1) PDA 5 anos: uma trajetória pioneira (2001); (2) Estudos da Mata Atlântica: avaliação de doze projetos PDA (2004); e (3) Estudos da Amazônia: avaliação de vinte projetos PDA (2004). Com base nesses documentos, um levantamento inicial das influências e impactos do PDA no nível municipal é expresso no Quadro 1:

Quadro 1 – Influência do PDA na formulação de políticas públicas no nível municipal

Nível	Política pública influenciada
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Cametá (PA) - institucionalização dos acordos de pesca • Juína (MT) - apoio municipal aos Sistemas Agroflorestais • Curralinho (PA) - parceria comercial com a prefeitura • Ouro Preto D'Oeste (RO) - projeto de lei para doações • Apremavi (SC) - licenciamento desburocratizado • Aimorés (MG) - lei municipal de recuperação ambiental • Torres (RS) - apoio a novos produtos agropecuários • Antonina (PR) - criação de um pólo de agricultura orgânica • Recôncavo Baiano (BA) - criação de uma APA municipal

Fontes: MMA (2002); MMA (2004c); MMA (2004d).

As influências e impactos no nível estadual são menores e mais difíceis de discernir, em parte devido ao fato que o PDA não teve uma articulação administrativa formal no nível estadual, como aconteceu com outros Subprogramas do Programa Piloto. Mesmo assim, identifiquei três possíveis cadeias de influência no nível estadual:

Quadro 2 – Influência do PDA na formulação de políticas públicas no nível estadual

Nível	Política pública influenciada
Estadual	<ul style="list-style-type: none"> • Acre – institucionalização dos agentes indígenas agroflorestais • Tocantins – elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a região do Bico de Papagaio • Pará – criação da Diretoria de Desenvolvimento Local e Agricultura Familiar

Fontes: Freschi (2004); MMA (2004c), Trusen e Pinheiro (2003).

Os impactos e influências do PDA no nível federal constituem a preocupação principal deste Estudo, justamente devido a sua possibilidade de mudar os rumos das políticas públicas num plano nacional. Além do mais, a complexidade das cadeias de influência nesse nível requer um estudo específico para cada caso, o que extrapola o escopo deste Estudo, como o termo de referência mesmo reconhece. Para tanto, este Estudo focaliza um dos quatro casos indicados no Quadro 3, deixando claro a importância de realizar estudos sobre os outros três casos, os quais podem identificar outro conjunto de impactos e outras cadeias de influência.

Quadro 3 – Influência do PDA na formulação de políticas públicas no nível federal

Nível	Política pública influenciada
Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Proambiente – conscientização e fomento da organização social • PDPI – colaboração interministerial • Pronaf Florestal – colaboração interministerial • FNMA – Edital do Programa Piloto de Apoio a Pequenos Projetos

Fontes: MDA/MMA (2002); MMA (2000); Schröder, Amaral e Little (2000).

Também é importante ressaltar que há processos de influência que ainda estão em curso ou estão por vir. Como afirmou Jorg Zimmerman⁴, secretário técnico do PDA e secretário substituto da Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente, “estamos no momento da colheita dos frutos do PDA”, indicando claramente que o processo de influências e impactos que o PDA provoca está longe de seu fim. Isto implica que pode ser ainda cedo para identificar tendências consolidadas na evolução das políticas ambientais brasileiras.



⁴ Entrevistado em Brasília em 22/06/2004.

2 O PROBLEMA A SER RESOLVIDO

2.1 O problema geral: a sobrevivência dos produtores familiares da Amazônia

A agricultura familiar representa um segmento importante do setor agrícola tanto em termos quantitativos quanto produtivos. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, existem 4,1 milhões de estabelecimentos de produção familiar no país, que respondem por 77% da ocupação de mão-de-obra no campo e que são responsáveis pela produção dos principais alimentos que compõem a dieta alimentar da população brasileira - 84% da mandioca, 67% do feijão, 58% dos suínos, 52% do leite, 49% do milho (MDA/MMA 2002).

O caso da produção familiar rural é ainda mais complexo na Amazônia devido à riqueza e variedade dos ecossistemas desse bioma, o que gerou uma variedade de modos de produção. No plano produtivo, vários dos entrevistados indicaram a necessidade de distinguir entre duas grandes categorias de produtores em pequena escala: (1) os agricultores familiares imigrantes (os "colonos") que chegaram à Amazônia nos últimos trinta e cinco anos procedentes de outras regiões do país e que tentaram reproduzir seu antigo modo de produção na Amazônia; e (2) as populações "tradicionais" oriundas da mesma bacia amazônica que empregam um conjunto de práticas produtivas que extrapola a categoria restrita da "agricultura" para incluir a caça, a pesca, a coleta de recursos vegetais renováveis, silvicultura e horticultura. Essa segunda categoria de produtores engloba os ribeirinhos, os povos indígenas, os quilombolas e as populações extrativistas (seringueiros, castanheiros, quebradoras do coco de babaçu, etc.). Para tanto, neste Estudo se fará referência aos "produtores familiares rurais da Amazônia", em vez de agricultores familiares, para dar conta de ambos modos de produção em pequena escala presentes nessa região.

Durante a maior parte da segunda metade do século XX, na Amazônia, o saber técnico e as políticas públicas implementadas pelo Estado não reconheceram as particularidades ambientais do bioma amazônico e, em consequência, fomentavam a implantação de sistemas de produção agrícola baseados em monoculturas e na derrubada da floresta. Essas políticas contribuíram para outro processo, maior ainda, de devastação florestal e sócio-cultural provocada pela implantação de grandes projetos de desenvolvimento e pelos investimentos estatais e privados nas áreas de pecuária, mineração, extração madeireira, pesca e de hidrocarboneto. Os produtores familiares sempre foram relegados a um lugar secundário na atenção das políticas públicas para

a região. Uma rápida revisão dos financiamentos aprovados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, por exemplo, nos seus 35 anos de existência, mostra claramente que os grandes empreendimentos foram privilegiados, com a subsequente desvalorização do produtor familiar rural.

Daí surgiu o que podemos identificar como o problema geral deste Estudo: o produtor familiar, como categoria específica de produção, estava em risco de extinção. Embora a natureza dessa ameaça fosse diferente para os colonos em relação às populações tradicionais, ambos tipos de produtores sentiram que sua própria sobrevivência e a reprodução de seu modo de vida estava em jogo e que precisava de um novo conjunto de políticas públicas, além de outros tipos de investimento, crédito e assistência técnica. Frente a essa situação, os produtores familiares e suas respectivas organizações de representação política começaram a reivindicar mais atenção do Estado e exigir políticas públicas específicas voltadas para suas necessidades. Assim, a partir do final dos anos 1980, o movimento reivindicatório dos produtores familiares começou a exigir mecanismos públicos e privados que permitissem reproduzir seu modo de vida e, portanto, sobreviver no campo.

2.2 O problema específico: a transição para sistemas sustentáveis de produção

A crise dos produtores familiares rurais da Amazônia se manifestava numa série de formas: rendimentos agrícolas baixos; perda de fertilidade dos solos depois de sucessivas queimadas; incapacidade financeira para continuar usando insumos (adubo industrial, agro-tóxicos); falta de infra-estrutura nas áreas básicas de saúde, educação, comunicação e transporte; falta de assistência técnica voltada para suas necessidades específicas; limitado acesso ao crédito; "venda" de seus lotes para grandes fazendeiros e a subsequente concentração fundiária; re-migração para áreas de floresta virgem ou para as cidades da região. Os produtores que decidiram ficar nos seus lotes, sítios ou colocações, em muitos casos tiveram que agüentar situações de extrema pobreza.

Frente a esse quadro de dificuldades, alguns produtores familiares experimentaram formas alternativas de produção, ao mesmo tempo em que participaram de processos de formulação de políticas públicas voltadas ao apoio e fomento de práticas produtivas sustentáveis. Foi esse grupo de produtores familiares que, durante toda a década de 1990, colocou o problema central específico que vai ser o foco deste Estudo: como fazer uma transição de formas predatórias de produção para novas formas de produção em pequena escala que seriam, simultaneamente, economicamente viáveis e ambientalmente sustentáveis. Foram as reivindicações nessa direção, de um grupo pequeno de movimentos sociais e ONGs (posteriormente organizados nas redes de GTA e RMA), que forneceram a principal justificativa para a

instituição do PDA dentro do Programa Piloto e que colocou essa problemática no centro de suas preocupações.

Com base nesse problema específico, o Proambiente foi escolhido como política pública focal deste Estudo. Os critérios usados nessa escolha foram: seu vínculo direto entre a produção familiar e práticas produtivas sustentáveis; seu grau de incorporação "*mainstreaming*" dentro das estruturas oficiais de poder; sua presença nos planos municipal, estadual e federal; e a existência de claros indícios de que o PDA exerceu influência no processo de formulação e implementação do Proambiente.

Antes de analisar em detalhe o processo de formulação e implementação do Proambiente, uma breve contextualização histórica da sociedade civil amazônica e do movimento ambientalista é necessário para entender melhor como e porquê essa política pública surgiu.

2.3 Contextualização: A sociedade civil amazônica e o movimento ambientalista

- *A renovação da sociedade civil*

A partir do final da década de 1970, o Brasil viveu um gradual processo de transição de uma ditadura militar para um governo civil eleito democraticamente, processo que culminou com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988 e o retorno de eleições diretas em 1989. No lapso desses dez anos, a sociedade civil brasileira experimentou uma forte e inédita expansão e promoveu uma ampla mobilização política e social. A Constituição Federal de 1988 incorporou muitas das reivindicações da sociedade civil e ampliou seus direitos. Também criou um novo marco legal e institucional para as atividades da sociedade civil e orientou sua atuação durante toda a década dos 1990.

Analistas dessa fase da consolidação da sociedade civil colocaram ênfase no surgimento de um "novo associativismo civil" (Avritzer 1997), da "ampliação do espaço público" (Costa 1994), a sociedade civil como "protagonista inovadora" (Dagnino 1994) e a "edificação de novas solidariedades" (Lavallo 2003). A literatura científico-social que analisava esse processo tendia a confirmar que, durante a década de 1990, esse conjunto eclético de atores sociais se transformou em novos sujeitos políticos capazes de levar ao debate público uma série de interesses gerais que o Estado não estava atendendo de forma adequada. A noção de "participação" chegou como um conceito chave nesse novo momento da democracia brasileira.

No caso específico da Amazônia, o processo de formulação e implementação de políticas públicas ampliou-se dramaticamente para incorporar uma grande variedade de novos atores sociais pela primeira vez na história dessa vasta região. Os Sindicatos

de Trabalhadores Rurais - STRs e as Comissões Pastorais da Terra - CPTs se renovaram nesse novo contexto e se transformaram em protagonistas que conseguiram traduzir as preocupações dos produtores familiares rurais em reivindicações específicas. As populações tradicionais povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos não estavam alheios a este processo e a ele rapidamente se incorporaram, o que transformou de forma fundamental suas lutas territoriais.

O crescimento e a consolidação das organizações não governamentais ONGs resultou numa expansão de suas funções de intermediação social e no plano da denúncia e da formulação de novas políticas públicas (Silva 1993). As ONGs forneceram a esse ampliado espaço público trabalhos fundamentais nas áreas de pesquisa, assistência técnica e financiamento.

O Estado entrou em diálogo com a sociedade civil em distintos âmbitos e implementou novas políticas voltadas para os produtores familiares. Uma das ações mais importantes foi a ampliação do acesso ao crédito para o pequeno agricultor, particularmente mediante a implementação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, uma conquista da Região Norte que foi incorporada na Constituição de 1988. O FNO disponibilizou, em muitos casos pela primeira vez, recursos financeiros para o produtor familiar. Todavia, o produtor familiar continuava sendo excluído de outros processos de fomento à produção nas áreas de infraestrutura e assistência técnica.

- *O movimento ambientalista*

Paralelo à crescente mobilização da sociedade civil na década de 1980, houve uma intensa preocupação pela problemática ambiental por um amplo leque de grupos sociais, em razão da alta visibilidade da degradação ambiental em todas as regiões do país, mas onde particular ênfase foi dada às aceleradas taxas de desmatamento da floresta tropical amazônica.

Com a publicação do relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas em 1987, intitulado "Nosso Futuro Comum" (CMMAD, 1988), o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou força como meta fundamental para todos os países da Terra. Com a realização no Rio de Janeiro, em 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e do Fórum Global, nos quais milhares de representantes governamentais e da sociedade civil reuniram-se e discutiram uma ampla pauta de temas ambientais, o Brasil tornou-se uma referência importante nas discussões mundiais sobre o meio ambiente.

Um dos resultados práticos dessas múltiplas discussões, pressões políticas e mobilizações sociais em torno da questão ambiental foi a expansão da ação governamental brasileira na área ambiental. A criação do Ibama, mediante a fusão de quatro agências, e a implementação do programa Nossa Natureza, ambos em 1989, foram seguidos em 1990 pelo estabelecimento do Fundo Nacional do Meio Ambiente,

como parte do Programa Nacional do Meio Ambiente, para financiar variados projetos ambientais com base nas solicitações procedentes das organizações governamentais e não-governamentais brasileiras.

Em 1992, o acordo que criava o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil foi assinado – porém, só começou a funcionar em 1995 – e recebeu apoio financeiro do Grupo dos Sete Países Industrializados e do Governo Brasileiro. Em 1993, a Secretaria de Meio Ambiente foi transformada no Ministério de Meio Ambiente e ampliou seu leque de responsabilidades. Dois programas de financiamento ambiental – o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (Probio) e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) – foram estabelecidos em 1996 para dar apoio à Política Nacional de Biodiversidade.

A consolidação institucional do quadro ambiental governamental na primeira metade da década de 90 foi seguida pela atualização da legislação ambiental na segunda metade dessa década. Em quatro anos consecutivos, importantes legislações foram promulgadas: Lei de Recursos Hídricos (n.º 9.433 de 1997), Lei de Crimes Ambientais (n.º 9.605 de 1998), Lei de Educação Ambiental (n.º 9.795 de 1999), Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (n.º 9.985 de 2000). Essas e outras leis, juntamente com várias medidas provisórias, não só normatizaram as ações ambientais dentro do país, mas – o que é mais importante ainda – criaram novos instrumentos políticos e instâncias públicas para sua efetiva implementação.

- *O surgimento do socioambientalismo*

O crescimento do interesse nos problemas ambientais se cruzou, de forma bastante fecunda, com a mobilização e institucionalização da sociedade civil. A consagração do conceito de desenvolvimento sustentável como elemento de um suposto novo paradigma de desenvolvimento criou possibilidades para novas alianças políticas (Ribeiro e Little, 1998).

Um desdobramento importante desse cruzamento foi o surgimento de uma vertente socioambientalista, a qual conjugava reivindicações políticas e sociais com outras de ordem territorial e ambiental (Leis e Viola 1996). Nessa vertente, o movimento dos seringueiros da Amazônia destacou-se pela maneira com que incorporou a variável ambiental nas suas lutas sócio-políticas. Foi dentro desse âmbito de afinidades e alianças que as novas ações do Programa Piloto, particularmente o PDA, se inseriram e que precisam ser avaliadas.

As mudanças nas formas de fazer política e o processo de ampliação do espaço público brasileiro continuaram com a chegada do novo milênio e se constituíram num novo quadro de ações. A chegada no poder federal, em 2003, do Partido dos Trabalhadores – PT, que desde sua criação em 1980 estava intimamente ligado aos movimentos sociais, criou uma nova e inédita situação de relações entre a sociedade civil e o Estado.

Lavalle (2003: 92-3) faz um resumo desse novo quadro nos seguintes termos:

"O debate foi se deslocando para registros sensivelmente mais pragmáticos e menos ambiciosos quanto aos ônus das exigências normativas depositadas sobre os atores representativos da sociedade civil. O teor da discussão, hoje, salienta o potencial de sinergia nas relações Estado-sociedade, a relevância dos novos espaços de participação, o papel da sociedade civil nos desenho de políticas públicas, a emergência de novas institucionalidades e a multiplicação de formas inéditas de representatividade - mesmo que ainda em estado embrionário".

O quadro a seguir esboça, embora de forma bastante esquemática, as principais fases e as mudanças ocorridas na sociedade civil brasileira nos últimos 25 anos e servirá como referência para a reconstrução do processo de formulação e implementação de Proambiente.

Quadro 4 – As mudanças na sociedade civil brasileira (1979-2004)

Anos	FASE	ESTRATÉGIAS POLÍTICAS	ACONTECIMENTOS IMPORTANTES
1979 - 1988	MOBILIZAÇÃO	REIVINDICAÇÕES NOVAS; DENÚNCIAS; AÇÃO DIRETA	1979 - ANISTIA POLÍTICA 1984 - DIRETAS JÁ 1985 - CONSELHO NACIONAL DOS SERINGUEIROS 1987 - NOSSO FUTURO COMUM 1988 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL
1989 - 1999	INSTITUCIONALIZAÇÃO	REDES HETEROGÊNEAS; PROFISSIONALIZAÇÃO DA ATUAÇÃO; FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	1991 - FUNDOS CONSTITUCIONAIS 1992 - CÚPULA DA TERRA (RIO-92) 1995 - INÍCIO DO PROGRAMA PILOTO 1997 - LEI DOS RECURSOS HÍDRICOS 1998 - LEI DO TERCEIRO SETOR 1998 - LEI DE CRIMES AMBIENTAIS 1999 - LEI DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL
2000 - 2004	PARCERIA	PARCERIAS COM O GOVERNO; PROPOSTAS PRÓPRIAS PARA NOVAS POLÍTICAS PÚBLICAS; INTERNACIONALIZAÇÃO DAS REDES	2000 - 2º GRITO DA AMAZÔNIA 2000 - LEI DO SNUC 2003 - PT NO CONTROLE DO GOVERNO FEDERAL 2003 - CÚPULA DE JOHANNESBURGO 2004 - PROAMBIENTE FORMALMENTE CONSTITUÍDO

Fontes: Freschi (2004); MMA (2004c), Trusen e Pinheiro (2003).



3 O PROAMBIENTE: SUA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

3.1 A proposta do Proambiente e seus atores sociais

- *O conceito de políticas públicas*

Com a entrada, nos meados da década de 1990, de novos programas, projetos e financiamentos para práticas alternativas de produção, um núcleo de produtores familiares começou a procurar novas saídas produtivas por meio da experimentação com práticas sustentáveis. Ao mesmo tempo, eles precisavam de assistência técnica específica para implantar e avaliar seus experimentos, mas, na maioria dos casos, não estava disponível. Os subprojetos do PDA forneceram financiamentos importantes para esses experimentos, mas o acesso a esse dinheiro não solucionava o problema da falta de assistência técnica voltada para essas novas formas de produção. Assim, um dos resultados comuns dos subprojetos do PDA foi aumentar o sentido de frustração e fracasso por parte dos produtores familiares. Outro elemento que contribuiu para esse resultado foi a falta de mercados constituídos para os novos produtos e, novamente, a falta de assistência técnica nas áreas de beneficiamento da produção, estudos de mercado e comercialização.

Os produtores familiares que participaram nesses experimentos eventualmente se defrontavam com nós na cadeia produtiva que inviabilizavam, seja ambiental ou economicamente, seus experimentos. Para provocar uma verdadeira transição para um novo sistema de produção, seria necessário implementar um sistema integrado de apoio que atendesse todas as áreas do ciclo produtivo: crédito, assistência técnica, infraestrutura (sanitária, educativa, de transporte, etc.), beneficiamento, escoamento, estudos de mercado, comercialização.

Ricardo Russo⁵, agrônomo e ex-técnico do PDA, foi enfático em afirmar que a experimentação isolada de formas de produção não vai dar certo e que é necessário estabelecer "um novo sistema agrário" no qual haja uma visão integrada da propriedade, participação direta do produtor familiar nas decisões produtivas e planejamento microrregional para criar sinergia entre os produtores. Ele propõe que a transição do

⁵ Entrevistado em Brasília em 16/08/2004.

sistema atual para outro cumpra uma série de requerimentos. Os sistemas de produção são sistemas complexos que precisam de soluções integrais. Até o momento, as políticas econômicas vigentes não conseguiram lidar adequadamente com as dimensões ambientais da Amazônia e as políticas ambientais raras vezes atendem às exigências do mercado.

A grande lição que algumas lideranças e técnicos tomaram desses casos foi que as políticas públicas necessárias para fomentar a transição para formas sustentáveis de produção tinham que ser integradas. Não podiam confiar mais em programas isolados ou financiamentos fragmentados porque eventualmente os produtores iam confrontar com os nós acima mencionados. A mudança para um novo sistema sustentável de produção demandava um conjunto concatenado de políticas públicas. Se há um elo faltando, a mudança dificilmente poderia prosperar e a transição falharia. Sem uma cadeia de políticas públicas que lidam com os distintos tipos de nós com que os produtores familiares se confrontavam, sempre haveria amplo espaço para a frustração e fracasso. Para isto, seria necessária uma filosofia de sustentabilidade que orientasse essa cadeia de políticas públicas. Foi esse conceito de políticas públicas que norteou a elaboração do Proambiente.

- *Atores sociais da sociedade civil*

Talvez o aspecto mais importante e inovador do Proambiente, enquanto nova política pública para a Amazônia, é que o processo de sua formulação e implementação foi protagonizado quase exclusivamente por atores sociais da sociedade civil, com os atores governamentais cumprindo um papel secundário, porém estratégico. Isto mostra, em primeiro lugar, a natureza propositiva da sociedade civil amazônica durante a década de 1990 e, em segundo lugar, o modo extremamente participativo com que o Proambiente se constituiu.

As Federações de Trabalhadores na Agricultura - Fetagris, da Região Norte, formaram a base principal das discussões em torno do programa. Os "Gritos do Campo" dos anos 1990 foram parte de uma onda de mobilizações na qual milhares de pequenos agricultores se juntam para compartilhar seus problemas, discutir possíveis soluções e exigir respostas de seus governantes na forma de políticas públicas. O 1º Grito do Campo aconteceu em 1991 em Belém e agrupou aproximadamente 5000 pessoas. Leticia Tura⁶, Coordenadora Regional Adjunta da Fase, que estudou os Gritos do Campo da Amazônia (Tura 1996), afirma que esse levantamento geral dos pequenos agricultores foi

⁶ Entrevistada em Belém em 21/07/2004.

significativo não somente pelo conteúdo de suas reivindicações – educação, saúde e crédito - mas porque representou a primeira entrada massiva do camponês na cidade de Belém na qualidade de sujeito político. Em 1992 se realizaram o 2º e o 3º Gritos do Campo. Em 1993, o escopo geográfico dessa mobilização ampliou-se para toda a Amazônia para produzir o 1º Grito da Amazônia. No ano seguinte o escopo ampliou-se para o país inteiro com a realização em Brasília do 1º Grito da Terra Brasil. Desde esse momento os distintos Gritos do Campo vêm acontecendo anualmente e cumpre a função de manter mobilizados os produtores familiares e atualizar suas reivindicações.

No início, a dimensão ambiental não fazia parte de suas reivindicações. Com o avanço da década de 1990, outros grupos e redes da sociedade civil participaram dessas discussões e gradativamente introduziram novos enfoques. Luis Rodrigues Oliveira⁷, ex-Secretario Técnico do Proambiente, ressalta a importância do Grupo de Trabalho Amazônico - GTA na introdução da temática ambiental nessa luta, na medida em que oferecia "alternativas de articulação" ao viés sindicalista que as Fetagris imprimiam no movimento. Outros atores que ofereceram perspectivas diferenciadas a esse debate foram o Conselho Nacional dos Seringueiros - CNS, o Movimento Nacional dos Pescadores – Monape, a Coordenadoria das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – Coiab e o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – Naea.

No plano das ONGs, duas instituições merecem destaque nesse processo: o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - Ipam e a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase. Ambas organizações acompanharam os distintos Gritos do Campo e colaboraram no âmbito técnico, como será indicado posteriormente.

Os distintos "Gritos" criaram um canal novo de comunicação e diálogo entre múltiplos grupos e associações de produtores familiares que estavam geograficamente dispersos e politicamente fragmentados. O principal resultado dessa estratégia foi a criação de um núcleo central de organizações e lideranças que pensava em sintonia, levantava bandeiras de luta em comum e, mediante isto, se constituía como sujeito político capacitado para formular novas políticas públicas e dialogar diretamente com instâncias governamentais.

Outra parte dessa estratégia política foi trabalhar para a entrada das lideranças dos produtores familiares em cargos políticos, para ganhar assim aliados dentro dos aparelhos do governo nos seus níveis municipais, estaduais e federal. Entre os líderes instrumentais no processo de construção do Proambiente, Anselmo de Jesus, ex-presidente de Fetagro, é hoje deputado federal por Rondônia e Airton

⁷ Entrevistado em Brasília em 12/08/2004.

Faleiro, ex-presidente de Fetagri do Pará, é hoje deputado estadual do Pará. Há também vários prefeitos e vereadores que começaram sua carreira política em cargos de liderança de organizações de produtores familiares.

Quadro 5 – Os principais atores sociais da sociedade civil do Proambiente

Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (Fetagri)
Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Rondônia (Fetagro)
Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag)
Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS)
Movimento Nacional dos Pescadores (Monape)
Coordenadoria das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab)
Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)
Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam)
Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)
Núcleo de Altos Estudos da Amazônia (Naea)

• *Atores governamentais e suas inter-relações com a sociedade civil*

A presença e a participação de atores governamentais é fundamental para entender o surgimento do Proambiente, mesmo que não tenham sido os principais protagonistas. Com a implementação efetiva do Programa Piloto em 1995, um conjunto de novos programas e projetos entraram em cena na Amazônia. Quanto aos pequenos agricultores, o PDA representou o programa que mais contato e impacto teve, por meio dos subprojetos que financiava. Além de oferecer financiamentos novos, com a modalidade de fundo social, para um setor que teve dificuldade em receber créditos, o PDA estimulou associações locais e organizações de base para experimentar novas formas de produção, particularmente na implementação de sistemas agroflorestais, visando a diversificação da produção. Nesse mesmo período, outros financiamentos procedentes do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA e do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - Funbio também cumpriram a função de introduzir novas noções de sustentabilidade ambiental nos debates sobre a Amazônia, embora dentro uma linha mais conservacionista que produtivista.

A implementação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO a partir de 1991 foi outra inserção de atores governamentais de grande impacto para os produtores familiares da Amazônia (Tura e Costa 2000). Apesar de sua quase total ausência de crédito para atividades sustentáveis nos seus primeiros anos de operação, o crédito do FNO foi importante na medida que incorporou, mesmo de modo tênue, os produtores familiares dentro do sistema governamental de fomento da agricultura e da pecuária. Os primeiros anos de crédito serviram para mostrar com bastante clareza os limites do modelo desenvolvimentista fundamentado no desmatamento e para despertar interesse em formas alternativas de produção. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf em 1996, no Ministério Extraordinário de Reforma Agrária (atual Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA), ampliou as fontes de crédito disponível ao produtor familiar. Mas, esse programa também seguiu as mesmas tendências do FNO, privilegiando monoculturas e atividades pecuaristas.

A Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA do Ministério do Meio Ambiente foi outro ator governamental importante na fase de consolidação da proposta do Proambiente. A SCA prestou ajuda financeira e técnica em momentos cruciais para viabilizar a proposta, como será relatado numa próxima seção. A criação de um Grupo de Trabalho Interministerial em 2001 trouxe outros atores governamentais ao Proambiente, porém esses atores nem sempre tiveram o programa dentro de suas prioridades.

Quadro 6 – Principais atores governamentais do Proambiente

↳ Ministério do Meio Ambiente
• Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA) do Programa Piloto
• Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA)
• Secretaria Técnica do Proambiente
↳ Ministério do Desenvolvimento Agrário
• Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)
↳ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
• Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
↳ Ministério da Integração Nacional
↳ Sistema da Proteção da Amazônia (Sipam)
↳ Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)
↳ Banco da Amazônia S.A. (Basa)
↳ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

- *Propostas alternativas*

Durante a década de 1990, houve um grande leque de outras propostas de políticas públicas para confrontar a crise dos produtores familiares da Amazônia que foram discutidas e, em alguns casos, implementadas. Cada proposta de política pública agrupa um conjunto particular de atores sociais e governamentais para promover sua visão do problema e estabelecer mecanismos próprios para atendê-lo. Pelo menos duas propostas importantes surgiram das discussões dessa década: ampliar ou reformar o Pronaf para atender as demandas dos produtores familiares amazônicos ou criar outro programa dedicado especificamente a esses grupos e suas necessidades.

Uma das forças mais importantes dessa área é constituída pelos diferentes movimentos dos sem-terra que surgiram na década de oitenta e cresceram vertiginosamente na década seguinte. A visão do problema desse setor gira em torno da questão fundiária, sendo que conseguir parcelas de terra para cada uma das famílias que participa no movimento é sua mais alta prioridade. Em geral, essas famílias reproduzem a agricultura familiar tradicional do país, baseado no cultivo de um número limitado de produtos e procurando produzir para o mercado dentro de um prazo curto. Seu principal interlocutor governamental é o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra. As reivindicações de políticas públicas desse grupo estão centradas nas políticas de desapropriação de terras improdutivas e em programas de crédito para o pequeno agricultor.

A principal política pública implementada nesse marco foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, instituído em 1996 pelo Decreto nº 1.946, e que desde esse momento, desembolsou milhões de reais para pequenos agricultores assentados em projetos de reforma agrária. Entre as várias linhas de ação do Pronaf há de (1) crédito rural, (2) infra-estrutura e serviços municipais, (3) capacitação e profissionalização e (4) negociação de políticas públicas. Em 2002, o Programa Nacional de Incentivo à Silvicultura e aos Sistemas Agroflorestais para a Agricultura Familiar – Pronaf Florestal foi criado no âmbito do Programa Nacional de Florestas – PNF do Ministério do Meio Ambiente e do Pronaf, mas se limita a atividades silvícolas.

Daí surge uma pergunta: por que as lideranças dos pequenos agricultores da Amazônia decidiram criar um novo programa, o Proambiente, em vez de ampliar, reformar, ou mesmo transformar, o Pronaf que já existia? Há várias respostas possíveis. Primeiro, o Pronaf foi formulado no marco de grupos de "sem-terra" que estavam recentemente assentados e, nos seus primeiros anos, foi quase exclusivamente voltado para agricultores dos assentamentos de Reforma Agrária, o que deixou de fora a maioria dos produtores familiares da Amazônia. Segundo, o Pronaf foi implementado nacionalmente, mas com uma mentalidade voltada para as regiões do Sul, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste. As particularidades produtivas, fundiárias e ambientais da Amazônia

nunca serviram como eixo para o Pronaf. Terceiro, o Pronaf nunca mostrou um forte interesse pela dimensão ambiental da produção em pequena escala.

Por essas razões, os produtores familiares da Amazônia que iniciaram um longo processo de comunicação, debate e diálogo mediante os Gritos do Campo na década de 1990, chegaram a ter uma outra visão do problema do pequeno produtor, visto que davam atenção especial a necessidade de implantar sistemas sustentáveis de produção que levassem em conta as particularidades da Amazônia, e que fosse implementada uma cadeia interligada de políticas públicas que tivesse a sustentabilidade como seu eixo. O Proambiente decidiu não focalizar sua atenção na área de crédito, como foi o caso de Pronaf, mas introduziu a noção de serviços ambientais como seu conceito orientador.

Atualmente, o Pronaf vai atender a dimensão creditícia do Proambiente, indicando que não há necessariamente uma contradição entre as duas propostas. Como cada programa ou política é uma expressão política de diferentes setores dos produtores familiares, podemos afirmar que os grupos que participaram na formulação e implementação do Proambiente representam a "ala ambientalista" dos produtores familiares, sendo que muitos dos outros produtores familiares não mostram interesse na área ambiental e não necessariamente têm a disposição de experimentar formas alternativas de produção.

3.2 A Reconstrução do Processo da Criação do Proambiente

- *A formulação e o lançamento do Proambiente (1997-2000)*

Nos anos 1997 e 1998 uma nova visão sócio-ambiental tomou conta dos grupos que estavam lidando com o problema geral da sobrevivência dos produtores familiares da Amazônia, o que provocou um processo intenso de busca de alternativas no âmbito das políticas públicas. Um extenso estudo feito por pesquisadores da Fase sobre os impactos do FNO mostrava que a democratização do crédito por si só não solucionaria o problema: era imperativo que a sustentabilidade ambiental fosse contabilizada também (Tura e Costa 2000). A procura se intensificou em 1999 com a realização, em distintos estados amazônicos, de seis encontros regionais, nos quais um grande leque de opiniões, sugestões, experiências e propostas foi levantado e debatido. A assessoria técnica da Fase e do Ipam nessa fase foi fundamental para a sistematização dos resultados dos seminários e a elaboração do esboço de uma nova política pública que tivesse uma visão integral sobre a transição para um novo sistema sustentável de produção.

Dentro do 2º Grito da Amazônia em maio de 2000, realizado em Belém, uma proposta para a criação do Proambiente foi discutida e formalmente aprovada pelos produtores familiares reunidos ali. Uma equipe técnica foi constituída para refinar a

proposta, buscar financiamento e dialogar com distintos setores do governo. O conteúdo programático do Proambiente apresenta várias inovações com respeito a políticas públicas voltadas à agricultura familiar e ao desenvolvimento sustentável na Amazônia.

O Proambiente reconhece explicitamente a existência de "serviços ambientais", um conceito que rondava nas diversas discussões sobre a Amazônia e a Mata Atlântica, mas nunca foi incorporado explicitamente numa política pública ambiental como algo que precisava ser pago pelo governo e pela sociedade. São seis serviços ambientais que o Proambiente estabelece e que pretende pagar: (1) proteção da qualidade do ar; (2) proteção da qualidade da água; (3) proteção da qualidade da terra; (4) redução do risco de fogo incidental; (5) manutenção da biodiversidade; e (6) absorção do carbono atmosférico mediante uma redução na taxa do desmatamento e de atividades de reflorestamento.

O pagamento por serviços ambientais é concebido como o reconhecimento monetário da sociedade e do governo para os serviços prestados pelo produtor familiar que são do interesse geral da sociedade. O diferencial de custo que as novas formas de produção geraram seria pago por um fundo sócio-ambiental, a ser estabelecido e administrado pelo Proambiente. Dentro do programa, a possibilidade de receber crédito seria optativa de acordo aos interesses particulares de cada produtor familiar.

- *Implementação e institucionalização da proposta do Proambiente (2000-2004)*

Desde o lançamento da proposta em 2000 até a atual data, houve um intenso processo de construção e implementação da proposta. Doze seminários estaduais e setoriais foram realizados, ocasião em que mais de 800 lideranças regionais tiveram a oportunidade de estudar a proposta e de dar sua contribuição. Esse processo culminou com a realização de um grande seminário em Macapá, em 2001, com a finalidade de aprimorar a proposta com base nas consultas feitas nos seminários regionais. Esses seminários receberam apoio financeiro e técnico da Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA, coordenada naquele momento pela Secretária Mary Allegretti, sendo esta a primeira vez que um órgão do Estado acolheu a proposta e ajudou a colocá-la em funcionamento. Até esse momento, quase todas as atividades de formulação e implementação tinham sido feitas por organizações da sociedade civil.

Em 2002, um Conselho Gestor Nacional do Proambiente foi constituído.⁸ Nesse mesmo ano, uma Equipe Técnica foi criada e composta pela Fetagri/PA, Fetagro, Ipam e Fase. Dois cargos dessa equipe, incluindo o de Secretário-Técnico do Proambiente,

⁸ O Conselho é composto pela Contag, Fetagri/PA (representando a Amazônia Oriental), Fetagro (representando a Amazônia Ocidental), CNS, Monape, Coiab, GTA, Ipam, Fase, MMA, MDA, Ministério de Integração Nacional, Embrapa, Basa e BNDES.

foram pagos com recursos do PDA, coordenado pelo Secretário Técnico Jorg Zimmerman. A ajuda do PDA, nesse momento crítico, garantiu que a proposta ganhasse mais consistência técnica e que começasse a funcionar dentro da estrutura do Ministério do Meio Ambiente.

Em abril de 2003 criou-se o "Grupo de Trabalho Interministerial do Proambiente"⁹, o que representou um compromisso ainda maior por parte do governo federal com o programa. Nesse mesmo mês, houve a apresentação e entrega da Proposta Definitiva do Proambiente ao Governo Federal, em solenidade no Congresso Nacional pelas principais entidades proponentes do Proambiente. Dois meses depois, o programa foi incluído no Plano Plurianual 2004/2007, consagrando sua incorporação no aparelho federal, mas não necessariamente garantindo que verbas seriam alocadas para financiar seu funcionamento cabal.

No 01 de janeiro de 2004, o Proambiente começou a funcionar como programa institucional do Ministério do Meio Ambiente com uma Secretaria Técnica pequena, sob a coordenação dos Secretários Técnico Luciano Mattos. Um fato notável do processo de criação do Proambiente é que sobreviveu ao processo de transição da administração FHC para a administração Lula, algo difícil de conseguir na administração pública federal. Essa capacidade de perdurar na transição entre dois governos é incomum no âmbito do governo federal e traz lições para o conceito de "*mainstreaming*".

3.3 Uma articulação estadual: o caso do DLS-Pará

Foram criadas distintas instâncias estaduais do Proambiente para atender às necessidades e particularidades dos produtores familiares de cada estado amazônico, sendo o mais importante os Conselhos Gestores Estaduais. No caso do Pará, o governo do estado criou uma Diretoria de Desenvolvimento Local e Agricultura Familiar dentro da Secretaria Executiva de Agricultura – SAGRI. Um dos projetos mais importantes dessa Diretoria é o Projeto Desenvolvimento Local Sustentável Pará – DLS – Pará (antigo Prorenda PA) que colabora diretamente com o programa estadual de Proambiente. O DLS - Pará recebe apoio da Cooperação Técnica Brasil/Alemanha e associou-se ao Programa Piloto.

Operando com uma visão estadual, o DLS - Pará tem se dedicado à consolidação do Pólo Pioneiro do Nordeste Paraense nos municípios de São Domingos do Capim e Irituia. O subprojeto 329 do PDA, cujo executor foi a Associação dos Pequenos Produtores

⁹ O GT é composto por 05 representantes do Conselho Gestor do Proambiente (Contag, CNS, Monape, Coiab e GTA), um representante da Secretaria Técnica do Proambiente, três representantes do Ministério do Meio Ambiente (Secex, SCA, SDS), dois representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF, SDT), dois representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SARC e Embrapa), um representante do Ministério da Integração Nacional, um representante da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e um representante da Secretaria Geral da Presidência (Sub-Secretaria de Articulação Social).

Rurais 25 de Julho do Município de Ourém, teve um papel significativo no processo de consolidação do Pólo. Esse subprojeto promoveu um intercâmbio de mudas e sementes com outras associações, constituindo assim uma rede microrregional de produtores interessados em experimentar novas formas produtivas.

O DLS - Pará também está assessorando o estabelecimento do Pólo Pioneiro de Pesca na Ilha do Marajó. Esse trabalho, que ainda está na sua fase inicial, chegou a ter um alcance estadual em torno do debate sobre o Projeto de Lei da Pesca do Estado do Pará que pretende ordenar essa importante atividade produtiva. Entre os atores sociais da sociedade civil participando nesses debates estão as colônias de pescadores, os sindicatos rurais, as associações locais e o GTA.

Ademais, o DLS - Pará tem prestado assistência técnica, tem capacitado agentes agroflorestais que passaram a fazer parte do grupo de agentes do Proambiente, elaborado material didático sobre sistemas florestais agroecológicos e serviços ambientais na produção familiar e fornecidas tecnologias novas (secadores de frutas e galinheiros agroecológicos). Finalmente, tem participado ativamente na elaboração de distintos Planos Municipais de Desenvolvimento Sustentável.

3.4 Uma articulação microrregional: o pólo da Transamazônica

- *Os Pólos Pioneiros do Proambiente*

Outro aspecto inovador do Proambiente foi a implantação de 12 Pólos Pioneiros de Agricultura Familiar e Extrativismo, processo que começou em setembro de 2002. Os Pólos Pioneiros fornecem ao programa um nível microrregional de articulação política e implementação técnica. Os Pólos são simultaneamente uma unidade de pressão política, de manejo ambiental e de recepção de pagamento dos serviços ambientais. Cada Pólo engloba até 4 municípios e é composto por 300 a 500 famílias. Ricardo Melo¹⁰, Coordenador de Floresta e Comunidade do Ipam, explicou que esse número foi escolhido com base nas possibilidades de prestar assistência técnica às famílias de cada Pólo. Como a maioria dos projetos de desenvolvimento sustentável tinha sofrido da falta de assistência técnica adequada, a construção de Pólos foi idealizada como parte de uma estratégia para superar essa dificuldade. Além do mais, cada Pólo tem seu próprio Conselho Gestor, o que permite o desenvolvimento de práticas produtivas e micro-políticas voltadas às especificidades da microrregião.

A disputa interna das lideranças do Proambiente para ter sua microrregião escolhida como um Pólo Pioneiro foi grande. O Conselho Gestor decidiu criar um Pólo

¹⁰ Entrevistado em Belém em 21/07/2004.

Pioneiro para cada estado da Amazônia (9) e três Pólos especiais: um de grupos indígenas, um de pescadores e um de extrativistas, totalizando 12 Pólos. Como uma das microrregiões com maior mobilização e participação dentro do processo de formulação do Proambiente, a Transamazônica foi selecionada para abrigar um dos doze Pólos Pioneiros do Proambiente, incorporando grupos dos municípios de Anapú, Pacajá e Senador José Porfírio. Atualmente há planos para criar um segundo Pólo em torno dos Municípios de Medicilândia, Uruará e Brasil Novo.

Quadro 7 – Pólos Pioneiros do Proambiente

Alto Acre (AC)	Nordeste Paraense (PA)
Baixada Maranhense (MA)	Ouro Preto D'Oeste (RO)
Bico do Papagaio (TO)	Região Noroeste (MT)
Ilhas / Marajó (PA)	Região do Apiaú (RR)
Laranjal do Jarí (AP)	São Gabriel da Cachoeira (AM)
Manaus / R.P. Eva (AM)	Transamazônica (PA)

• *O pólo da Transamazônica: breve estudo de caso*

A construção da BR 230, mais conhecida como a Transamazônica, iniciou-se em 1970 e, a partir de 1972, levou milhares de pessoas de outras regiões do país e tentar fazer uma nova vida na Amazônia. Concebida e implementada no auge do projeto nacional desenvolvimentista e dirigida autoritariamente pela ditadura militar, a ideologia reinante na década de 1970 foi de "desbravar" a região mediante o desmatamento e a subsequente implantação de sistemas produtivos importados de outros ecossistemas do país, junto com a extração direta de recursos naturais. Os pequenos agricultores imigrantes eram os primeiros a chegar, e realizaram o árduo trabalho de "abrir" a fronteira, estabelecer-se em lotes e colocar a terra em produção. Depois de vários anos, muitos desses agricultores confrontavam-se com baixos rendimentos do solo e uma falta de infra-estrutura produtiva básica, migrando para outras áreas da floresta para "abri-las" e iniciar o ciclo de novo.

A Transamazônica também propiciou a extração de madeira em grande escala e, na sua maior parte de forma ilegal. Rapidamente, a indústria madeireira, grandes fazendeiros e especuladores de terra ganharam força econômica e poder político na região. Mas a região nunca ganhou a infra-estrutura – escolas, clínicas, estradas, investimentos – necessária para consolidar uma vida digna para a maioria de seus habitantes. A partir de 1984, os entrevistados falam do quase total "abandono" da

região por parte do governo federal, o que agravou a situação econômica da população. Na segunda metade da década de 1980, emergiu uma forte resistência ao projeto da Eletronorte de construir seis grandes barragens hidrelétricas no Rio Xingu, começando com a Barragem Kararaô, que culminou com a reunião histórica de Altamira em 1989 e resultou na suspensão do projeto.

Outra importante instância de articulação regional da sociedade civil nesses anos foi o Movimento pela Sobrevivência na Transamazônica - MPST. Em 1991, o MPST deu lugar à criação da Fundação Viver, Produzir e Preservar – FVPP, que aglutinou associações de produtores locais e outras organizações de base para formar uma rede com alcance microrregional. Uma das metas principais dessa rede foi de construir coletivamente uma visão alternativa de desenvolvimento regional. No plano produtivo, a estratégia adotada pela rede foi de experimentar vários tipos de produção para ampliar as possibilidades econômicas dos produtores familiares e identificar novas e viáveis tecnologias e práticas produtivas.

A captação de subprojetos do PDA foi uma parte essencial dessa estratégia, onde a apresentação de propostas de subprojetos foi feita dentro de um plano maior de experimentação de práticas produtivas alternativas em vários municípios. No total, nove subprojetos do PDA foram financiados na região da Transamazônica entre 1995 e 2004.¹¹

Quadro 8 – Subprojetos do PDA da região da Transamazônica

Nº	MUNICÍPIO	PROPONENTE	TÍTULO
140	PLACAS	ASSOCIAÇÃO DOS MINI E PEQUENOS AGRICULTORES DE PLACAS	RECUPERAÇÃO DAS MARGENS DOS RIOS, PRESERVAÇÃO DAS FONTES DE ÁGUA E USO SUSTENTÁVEL DOS AÇAIZEIROS
342	PORTO DE MOZ	ASSOCIAÇÃO DOS PESCADORES ARTESANAIS DO PORTO DE MOZ - ASPAR	PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS E USO RACIONAL DO PESCADO
378	MEDICILÂNDIA E PACAJÁ	FUNDAÇÃO VIVER, PRODUIR E PRESERVAR – FVPP	VALORIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO DAS RESERVAS FLORESTAIS NOS LOTES DOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS DE MEDICILÂNDIA E PACAJÁ
493	ANAPÚ	ASSOCIAÇÃO PIONEIRA AGRÍCOLA DA TRANSA LESTE	RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DEGRADADAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE ANAPÚ
533	URUARÁ	ASSOCIAÇÃO DE PEQUENOS PRODUTORES RURAIS DE URUARÁ	RECUPERAÇÃO E APROVEITAMENTO DE ÁREAS ALTERADAS ATRAVÉS DO PLANTIO DE LEGUMINOSAS E IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS AGROFLORESTAIS NO MUNICÍPIO DE URUARÁ
636	PORTO DE MOZ	SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE PORTO DE MOZ	GESTÃO LOCAL DE RECURSOS NATURAIS POR COMUNIDADES RIBEIRINHAS DO BAIXO XINGU
676	URUARÁ	ASSOCIAÇÃO DE PEQUENOS PRODUTORES RURAIS DE URUARÁ	PROGRAMA DE INCENTIVO À PRODUÇÃO AGRÍCOLA SUSTENTÁVEL DA COMUNIDADE MONTE SINAI – PROFLORA
897	ITAITUBA	ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS E MÉDIOS PRODUTORES RURAIS REGIONAIS TRANSAMAZÔNICA	FRUTOS DA FLORESTA
994	RURÓPOLIS	SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE RURÓPOLIS – STRR	PRESERVAÇÃO E APROVEITAMENTO DOS RECURSOS DA FLORESTA NA MEDICINA NATURAL

¹¹ Embora o Município de Porto de Moz não tenha acesso à BR 230, é considerado como parte da região Transamazônica por ser um porto importante na boca do rio Xingu, que atravessa a região do sul ao norte, e por ter ligações estreitas no plano das organizações sociais.

Produtiva e ambientalmente, esses subprojetos demonstram um claro viés experimental. Houve subprojetos de manejo florestal, recuperação de áreas degradadas, produção agrícola, fruticultura, gestão ambiental, extrativismo, preservação de áreas naturais, pesca, sistemas agroflorestais e medicina natural. Geograficamente houve uma boa dispersão dos subprojetos, sendo que oito municípios participaram neles. Seis subprojetos foram executados por associações de pequenos produtores, as quais ganharam experiência na organização social e execução de projetos. Ana Paula Santos Souza¹², socióloga e técnica da FVPP, considera que o maior aporte dos subprojetos do PDA para a região não está na sua dimensão produtiva, apesar desta ser significativa, mas na maneira que "esses projetos aglutinaram pessoas" e contribuíram para a "proporcionar o surgimento de outra dinâmica social" de mobilização, organização e comercialização de sua produção. A FVPP já apresentou ao PDA – Consolidação um subprojeto de sistematização das diversas experiências dos subprojetos do PDA como parte do processo de consolidação dessas atividades produtivas.

3.5 O futuro do Proambiente

Nas três instâncias de administração do Proambiente – federal, estadual e dos pólos microrregionais – há participação direta e majoritária das organizações da sociedade civil nos Conselhos Gestores do programa. Na sua construção atual, o Proambiente é conduzido por membros dos mesmos grupos a serem beneficiados. Nesse sentido, o Proambiente surgiu de uma inversão do processo normal de criação de políticas públicas na medida que existiu primeiro como uma instância da sociedade civil para posteriormente ser incorporada como uma política pública do governo federal. Nas palavras de Ricardo Melo¹³: "Os movimentos sociais estão dando em bandeja uma nova política pública, já formulada, negociada e estruturada. Será que o governo vai ter a capacidade de levar isto para frente?"

Os entrevistados apresentaram diversas opiniões sobre o futuro de Proambiente. Denise Lima Pufal¹⁴, perita da GTZ para o PDA, identificou um desafio técnico de elaborar e implementar um sistema de monitoramento e auditoria para os serviços ambientais a serem pagos pelo programa. Cajazeira (Antonio de Souza Carvalho)¹⁵, Presidente da Fetagri-Pará, ressaltou que o Proambiente é uma política pública relativamente cara, o que a prejudica na briga por verbas, particularmente dentro do

¹² Entrevistada em Altamira em 26/07/2004.

¹³ Entrevistado em Belém em 21/07/2004.

¹⁴ Entrevistado em Brasília em 16/08/2004.

¹⁵ Entrevistado em Belém em 22/07/2004.

PPA onde obras como estradas, hidrovias, aeroportos e barragens hidrelétricas levam a maioria dos recursos destinados à Amazônia. Luis Rodrigues Oliveira¹⁶, por sua parte, levantou a dificuldade institucional de ter que competir dentro do mesmo Ministério de Meio Ambiente para ganhar um apoio privilegiado dos Secretários. Finalmente, num plano das políticas públicas propriamente ditas, Jorg Zimmerman¹⁷ indicou que a verdadeira incorporação do Proambiente pelo governo somente será comprovada quando "o primeiro produtor familiar receber dinheiro por seus serviços ambientais prestados".



¹⁶ Entrevistado em Brasília em 12/08/2004.

¹⁷ Entrevistado em Brasília em 22/06/2004.

4 RESULTADOS: OS MÚLTIPLOS IMPACTOS DO PDA

Como foi indicado no início deste relatório, a detecção de influências diretas de um programa é difícil devido à multiplicidade de atores sociais envolvidos, à variedade de políticas e programas que agem sobre um grupo ou região determinado e à influência dos processos sociais e políticas acontecendo nas esferas nacional e internacional. Dito isto, essa seção vai identificar um conjunto de impactos do PDA sobre o processo de formulação e implementação do Proambiente que se deram em distintos âmbitos do processo, para depois tentar avaliá-los quanto a sua intensidade e valor estratégico. Cinco âmbitos de influência serão discutidos: organização em redes, produção, organização de base, concentração microrregional de subprojetos do PDA e apoio administrativo, indicando o respectivo "papel" do PDA dentro de cada âmbito.

A tarefa de mensurar essas influências é algo mais difícil. Qualquer mensuração numérica, por exemplo, seria bastante arbitrária e susceptível a críticas. Outra opção mais fértil, na opinião deste pesquisador, é descrever a natureza e importância dessas influências e avaliá-las no contexto histórico do processo de formulação e implementação do Proambiente.

4.1 Organização em redes: o papel estratégico do GTA

Na apresentação do PDA, a importância do Grupo de Trabalho Amazônico - GTA foi ressaltada no contexto do Subprograma. Podemos estabelecer dois tipos de influência do GTA dentro do marco maior dos novos programas ambientais implantados na Amazônia e a Mata Atlântica na década de 1990. Primeiro, o processo de negociação do PDA foi diferente dos demais Subprogramas na medida que envolvia organizações da sociedade civil no seu processo de negociação e formulação. Isto criou um precedente para os inúmeros outros programas que não tiveram tal grau de participação. Ao mesmo tempo, estabeleceu um certo entendimento que qualquer programa novo deve contar com a participação da sociedade civil antes da sua implementação. Hoje em dia esse entendimento pode parecer banal, já que virou bastante comum, mas entre 1991 e 1995, quando a sociedade civil estava numa fase de consolidação e institucionalização, esse exemplo de negociação de políticas públicas foi inovador e estabeleceu um padrão de participação que foi seguido e ampliado por outros atores sociais amazônicos na elaboração de novas políticas públicas, incluindo o caso de Proambiente.

Outro impacto do GTA sobre o Proambiente refere-se ao que Luis Rodrigues denominou de "alternativas de articulação". Vimos como o Proambiente surgiu principalmente dentro de um marco organizativo sindical e que, nos primeiros Gritos do Campo, a temática ambiental não fazia parte das reivindicações dos produtores familiares. O GTA, por ser uma rede de organizações da sociedade civil, forneceu outro espaço político de atuação, no qual um dos princípios de aglutinação foi um interesse compartilhado por questões ambientais. Assim, o GTA, ao interagir com outros setores da sociedade civil amazônica, cumpriu a função de introduzir suas preocupações ambientalistas dentro das pautas de outras organizações.¹⁸ Dessa forma, temos um elemento que ajuda a entender porque as discussões no interior do movimento dos produtores familiares incorporaram a "bandeira" ambiental por volta de 1997-1998.

4.2 O âmbito produtivo: o papel demonstrativo da experimentação

Passando ao Subprograma do PDA propriamente dito, podemos afirmar que, na medida em que financiava e assessorava subprojetos para a implantação de sistemas agroflorestais, de manejo florestal e de recursos aquáticos e recuperação ambiental, o PDA serviu como um campo experimental para "testar" novas práticas produtivas em diversas partes da Amazônia. O fato de que muitos desses experimentos não tiveram pleno êxito no plano produtivo não deve obscurecer o estímulo que provocou entre distintos grupos de produtores familiares para implantar novas práticas produtivas na busca da sustentabilidade. Afinal de contas, foram mais de 140 subprojetos realizados na Amazônia, envolvendo colonos, seringueiros, povos indígenas, ribeirinhos, agricultores e ONGs de assessoria.

Outro elemento importante que merece menção foi que o PDA foi um dos poucos programas direcionados aos produtores familiares que teve um interesse programático tanto ambiental quanto produtivo. A maioria dos programas para os produtores familiares teve uma orientação ora econômica (p.ex., FNO, Pronaf) ora ambiental (p.ex., FNMA, Funbio), mas não as duas orientações juntas. Dessa forma, o PDA preencheu uma "lacuna" prática por colocar práticas produtivas dentro da experiência dos produtores familiares.

O papel demonstrativo dessas experiências funciona tanto positivamente quanto negativamente. Na primeira instância, o sucesso de um subprojeto permitia mostrar a

¹⁸ A menção dos impactos positivos do GTA não pretende ignorar os sérios problemas que essa rede experimentou nos seus 13 anos de existência, algo que foi levantado por vários dos entrevistados. Não cabe a este Estudo avaliar a atuação do GTA, mas simplesmente indicar a importância do modelo de participação que o GTA imprimiu no Programa Piloto e seu papel como outro espaço de articulação em torno da problemática ambiental.

viabilidade, seja técnica, ambiental ou econômica, de práticas alternativas de produção. Na segunda instância, alguns subprojetos que não tiveram êxito conseguiram ter um impacto demonstrativo por revelar a existência de nós na cadeia produtiva que teriam que ser superados se a transição para sistemas sustentáveis de produção se cumprisse. Foi talvez esse impacto demonstrativo negativo que influenciou as lideranças dos produtores familiares a elaborar o conceito de políticas concatenadas dentro de uma filosofia de sustentabilidade, o que foi um dos elementos diferenciadores do Proambiente. O caso do Pólo da Transamazônica é ilustrativo, já que a existência de vários experimentos produtivos financiados pelo PDA deu um estímulo para pensar a transição para a sustentabilidade numa forma microrregional e estratégica.

De uma perspectiva global, o que mais chama a atenção com respeito aos aportes do PDA no âmbito produtivo, é a escassez de experiências práticas com formas alternativas de produção que foram financiadas na década de 1990. Quando avaliado dentro desse contexto específico, os subprojetos do PDA se destacam como um dos mais importantes programas, senão o mais importante. Não conheço outro programa que financiou tantos subprojetos, em tantos estados, na área de práticas sustentáveis de produção como o PDA. Além do mais, esses financiamentos foram dados dentro de um marco técnico e programático único, à diferença de muitas experiências isoladas. Assim, diante da exigüidade das experiências práticas, o aporte do PDA cresce em importância.

4.3 Organização de base: o papel crítico de fomentar a organização social local

Vários dos entrevistados afirmaram que o maior impacto do PDA não foi nem no plano participativo nem no plano produtivo, mas se deu no plano da organização social dos produtores familiares. Em muitos dos casos, os subprojetos do PDA ofereceram pela primeira vez às associações e organizações locais a oportunidade de ordenar suas idéias no formato de um projeto, receber financiamento direto para implementá-lo, prestar contas financeiras, escrever relatórios e administrar e avaliar o projeto. Cada uma dessas atividades oferece aprendizagens no plano organizativo e de atuação das organizações locais da sociedade civil.

Essas experiências também serviram para criar uma massa crítica de produtores familiares que tiveram a capacidade de interlocução com os órgãos governamentais. Dessa forma, podemos considerar os subprojetos do PDA como o plantio de "sementes organizativas" em distintas partes da Amazônia. Embora algumas dessas sementes não tenham vingado, outras fomentaram ou aceleraram processos organizativos no plano microrregional. Novamente, o caso do Pólo da Transamazônica é exemplar: a elaboração de propostas para subprojetos e sua posterior execução foram feitas dentro

de um planejamento microrregional e foram instrumentais na consolidação do Pólo. Todavia, é necessário contextualizar os impactos do PDA no âmbito organizativo dentro de um marco maior das mudanças sociais e políticas que estavam acontecendo em cada microrregião, sendo que a ação do PDA nunca foi isolada da ampla gama de programas e organizações que trabalham nas áreas de capacitação, liderança e organização política.

4.4 Impactos da concentração microrregional de subprojetos do PDA

Dada a complexidade desses fatores, é difícil estabelecer com precisão se a concentração de subprojetos do PDA numa microrregião necessariamente produz influências positivas nos outros âmbitos. No caso do estado do Pará, houve dois casos que apresentam resultados divergentes. O caso da Transamazônica já foi examinado aqui. Outra microrregião paraense que concentrou subprojetos do PDA foi a de Marabá.¹⁹ Nessa microrregião, não somente não houve um processo de consolidação de uma proposta alternativa de produção, mas a região sofreu (e sofre) de sérios conflitos sociais, políticos e fundiários que muitas vezes tornam-se violentos.

Como explicar esses resultados divergentes? Primeiro, a influência dos subprojetos do PDA teria que ser analisada dentro de seus respectivos marcos sócio-políticos. O bom aproveitamento e operacionalização dos subsídios oferecidos pelos subprojetos do PDA requereram condições favoráveis em outras esferas da sociedade civil, tais como o surgimento de uma massa crítica de lideranças locais com visão para a formulação de novas políticas públicas. Essas condições estavam presentes na microrregião da Transamazônica de tal forma que criou uma sinergia de forças favoráveis à consolidação de uma linha de ação política e ambiental. O fato de que outras microrregiões com uma concentração de subprojetos do PDA - como a de Marabá - não desenvolveram a mesma densidade de ação política e ambiental pode indicar, simplesmente, que essas condições favoráveis adicionais não estavam presentes. Seria interessante estudar esse tipo de impacto em outras microrregiões, algo que foge do escopo do presente Estudo.

4.5 O papel administrativo e técnico na implementação do Proambiente

Outro tipo de impacto do PDA foi administrativo e técnico. Depois do lançamento formal da proposta do Proambiente no 2º Grito da Amazônia, houve a necessidade de aportes financeiros e técnicos para que a proposta se concretizasse. O PDA, juntamente com a Secretaria da Coordenação da Amazônia, cumpriu um papel fundamental nesse momento crítico. Sem dúvida, a atenção

¹⁹ Os números dos nove subprojetos do PDA financiados nessa microrregião são: 5; 6; 13; 88; 112; 117; 155; 158; 694.

especial dada a esse assunto por parte de Jorg Zimmerman foi importante. O financiamento dos primeiros dois anos de atividade da Equipe Técnica, incluindo o pagamento dos salários dos dois primeiros Secretários-Técnicos, foi essencial para a consolidação da proposta e, talvez mais importante ainda, para sua inserção dentro das estruturas do Ministério do Meio Ambiente, que posteriormente abrigou o Proambiente oficialmente. Sem esse apoio nessa fase crítica da implementação da proposta, é possível que a proposta não tivesse ganho aceitação dentro do governo federal, nem teria sobrevivido à transição entre os dois governos.

4.6 Breves conclusões

Tomando os cinco pontos anteriores no seu conjunto, podemos afirmar, sem muita hesitação, que o PDA foi um ator chave no processo de formulação e implementação do Proambiente. Por outro lado, seria um exagero afirmar que o PDA foi imprescindível nesse processo. Houve tantos atores sociais agindo dentro de tantos contextos microrregionais diferentes, que é difícil de argumentar que um ator só, qualquer que seja, fosse necessário para que uma política pública altamente participativa, como é o caso do Proambiente, seja implementada. Talvez a função mais significativa que o PDA cumpriu nesse processo foi na sua capacidade de fornecer subsídios estratégicos que poucos outros atores estavam oferecendo.

Dito isto, é mister contextualizar, rapidamente, essas conclusões dentro do campo maior das políticas públicas federais para a Amazônia. Nesse plano, a tendência de fomentar a transição para modos sustentáveis de produção entre os produtores familiares, analisada aqui, por importante que seja, não se transformou numa linha predominante nas políticas públicas federais, já que existe um alto grau de continuidade na implantação de um modelo desenvolvimentista baseado no gigantismo, no monocultura intensiva e no desmatamento. Mesmo com a incorporação do Proambiente no PPA, os recursos dedicados a ele são insignificantes frente aos recursos para projetos desenvolvimentistas de grande escala. A expansão da soja na Amazônia na última década, em termos do número de hectares em produção, acelerou mais que a implantação de práticas sustentáveis de produção. Um desequilíbrio semelhante pode ser detectado quando se compara os altos investimentos em grandes obras de infraestrutura – barragens hidrelétricas, estradas, hidrovias, ferrovias, aeroportos, etc. – com os pequenos investimentos para práticas e políticas ambientais. A proposta da "transversalidade" da Ministra Marina Silva, na qual a dimensão ambiental esteja incorporada nos processos de planejamento e implementação de todas as demais das políticas setoriais, está longe de ser aceita pela maioria das pastas do governo federal.

Em resumo, nas últimas duas décadas, o governo federal apoiou e implementou (e continua apoiando e implementando) políticas públicas altamente contraditórias entre si. Hoje em dia, são poucas categorias de produtores que estão propondo, e parcialmente implementando, novas políticas públicas baseadas nos preceitos da sustentabilidade. É justamente devido a esse contexto que se ressalta a importância e novidade do surgimento e consolidação da sociedade civil amazônica como um novo sujeito político. Nesse processo, o PDA participou de corpo e alma.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. **Um desenho institucional para o novo associativismo**. [s.L.]: Lua Nova, v. 39. 1997.

CMMAD - Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais. **Novos Estudos**, v. 38. 1994.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense.1994.

FRESCHI, J. M. **Autoria, interculturalidade e conhecimentos etnoecológicos: o caso dos agentes agroflorestais indígenas do Acre**. Brasília, 2004. Dissertação (Mestrado) - Centro do Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

LAVALLE, A. G. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos Cebrap**, n. 66, p. 91-109, 2003.

LEIS, H. R.; VIOLA, E. A emergência e evolução do ambientalismo no Brasil. In: LEIS, H.R. **O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo: Gaia; Blumenau: Fundação Universidade de Blumenau, p. 89-112, 1996.

LITTLE, P. E. **Avaliação dos subprojetos indígenas do PD/A da Amazônia Legal**. Demonstrative Projects for Indigenous Peoples Project, Ministry of the Environment. Brasília: GTZ, 2003.

_____. **Amazônia: territorial struggles on perennial frontiers**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

_____. Processos de participação indígena no PPTAL. In: ABERS, R. **Civil society participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest**. Brasília: Banco Mundial, 2000.

_____. **Rumo ao PD/I: análise comparativa e prospectiva dos subprojetos indígenas do PD/A**. Pilot Program for the Protection of Brazilian Tropical Forests, Ministry of the Environment. Brasília: World Bank, 1998.

RIBEIRO, G. L.; LITTLE, P. E. Neo-liberal recipes, environmental cooks: The transformation of Amazonian agency. In: PHILLIPS, L. (Ed.). **The third wave of modernization in Latin America**: Cultural perspectives on neoliberalism. Wilmington, DE: Scholarly Resources. p. 175-192, 1998.

SCHMINK, M.; WOOD, C. H. **Contested frontiers in Amazonia**. New York: Columbia University Press, 1992.

SILVA, A. A. da. **Do privado para o público**: ONGs e os desafios da consolidação democrática. Cadernos do Ceas, n. 146.

TURA, L. R. **Gritos do campo**: reconhecimento político e exercícios de cidadania no Pará. Rio de Janeiro: PPGA/IFCS/UFRJ, 1996. (Dissertação de Mestrado)

TURA, L. R.; COSTA, F. de A. (Org.). **Campesinato e Estado na Amazônia**: impactos do FNO no Pará. Brasília: Brasília Jurídica; Fase, 2000.

TURA, L. R.; MOURÃO, P. de L. (Org.). **Assistência Técnica e Extensão Rural e Desenvolvimento Sócio-Ambiental no Pará**. Belém: Fase, 2001.



DOCUMENTOS CONSULTADOS

Ipam - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. FASE - Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional. **Vamos conhecer o Proambiente**. Belém: Ipam; FASE, 2004.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário. MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Pronaf Florestal**: Programa Nacional de Incentivo à Silvicultura e aos Sistemas Agroflorestais para a Agricultura Familiar. Brasília: MDA-Pronaf; MMA-PNF, 2002.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **PDA: uma contribuição para o uso inteligente das florestas tropicais**. Brasília: PDA/PPG7, 1998.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Edital nº 07/2000**: Programa Piloto de Apoio a Pequenos Projetos. Brasília: Fundo Nacional do Meio Ambiente, 2000.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **PDA 5 anos**: uma trajetória pioneira. Brasília: PDA/PPG7, 2001.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Ipê e terra viva**: sistemas agroflorestais em assentamentos de reforma agrária. Brasília: PDA/PPG7, 2002.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação do Subprojeto 378**: valorização e conservação das reservas florestais nos lotes dos pequenos produtores rurais de Medicilândia e Pacajá. NICOLA, S.; RUSSO, R.; GUJAR, E. (Avaliadores). Brasília: PDA/PPG7, 2004(a).

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação do Subprojeto 493**: recuperação de áreas degradadas para o desenvolvimento sustentável do Município de Anapú. NICOLA, S.; RUSSO, R.; GUJAR, E. (Avaliadores). Brasília: PDA/PPG7, 2004(b).

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Estudos da Amazônia**: avaliação de vinte projetos PDA. Brasília: PDA/PPG7, 2004(c).

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Estudos da Mata Atlântica**: avaliação de doze projetos PDA. Brasília: PDA/PPG7, 2004(d).

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Proambiente**: Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural. Brasília: Proambiente, 2004(e).

SAGRI - Secretaria Executiva de Agricultura. **Desenvolvimento local**: apicultura familiar no Pará. Belém: Prorenda Rural/Sagri/Governo do Estado do Pará, 2003.

SCHRODER, P.; AMARAL, C.; LITTLE, P. E. **Projetos demonstrativos dos povos indígenas - PDPI**: Documento do Projeto. Brasília: PPG7/MMA; Funai, 2000.

TRUSEN, C.; PINHEIRO, M. R. B. (Org.). **Planejando o desenvolvimento local: conceitos, metodologias e experiências**. Belém: Prorenda Rural Pará. 2002.

WORLD BANK. **PD/A**: Implementation Completion Report. Brasília: Banco Mundial, 2004.



ANEXO 1

Perguntas orientadoras do Estudo

Bloco I: Definição do Problema e Descrição das Propostas

- Quem definiu o problema a ser resolvido (em geral e no contexto do projeto)?
- Qual visão do problema dominou na definição?
- Quais propostas foram desenvolvidas para resolver o problema (pela cooperação internacional e outros)?
- Quais, se houveram, foram as visões e propostas alternativas à que foi adotada?
- Quais atores participaram na definição e na implementação de políticas públicas?
- Como se chegou a um consenso entre esses atores?
- Quais foram os focos de discordância e/ ou conflito?

Bloco II: Reconstrução do processo - Quais os processos e os resultados de definição e implementação de políticas públicas nas áreas estudadas?

- Quais atores foram envolvidos?
- Quais os seus objetivos?
- Quais os seus conceitos de políticas públicas dos atores envolvidos?
- Qual foi a estratégia de comunicação? Que grau de institucionalização foi pretendido e o que foi alcançado?
- Como os atores que participaram na definição e implementação das "políticas públicas" se organizaram?
- Como a sociedade civil estava e está organizada (para participar no processo de negociação)?
- Se existem redes, qual o seu grau de heterogeneidade (em termos de atores e visões, capacidades de expressão de interesses)?
- Como as heterogeneidades das redes condicionam a capacidade de resolução de problemas?

Bloco III: Resultados e Influências

- Quais os resultados dos processos de formulação e implementação de políticas públicas (lei, programa, instrumentos etc.)
- Como e em que intensidade o projeto do Programa Piloto esteve envolvido e subsidiou a definição e implementação dessa política pública que procura subsidiar?
- Quais fatores foram decisivos para o sucesso ou fracasso do processo de definição e implementação da política pública?

ANEXO 2

ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS (FOCO NO PROAMBIENTE)

Perguntas de ordem geral sobre o Proambiente:

1. Quais são os problemas envolvendo crédito e assistência técnica para o produtor familiar na Amazônia que quer implementar novas práticas produtivas? Pronaf é adequado para suprir essa demanda?
2. Qual é o principal problema que o Proambiente pretende atender? Porque os programas e políticas existentes não foram adequados para resolver esse problema?
3. Quais foram os principais atores da sociedade civil responsáveis pela formulação e implementação do Proambiente? Quais os seus objetivos? Descreve as formas da sua participação. Indique quais foram os protagonistas de maior peso nesse processo.
4. Quais atores que tem a ver com os problemas não participaram na formulação do Proambiente ?
5. Quais foram os principais atores do governo responsáveis pela formulação e implementação do Proambiente? Quais os seus objetivos? Avalie a inserção de cada um desses atores institucionais. Avalie a incidência da atores individuais dentro do governo que foram chaves para o andamento do processo (p.ex. Marina Silva).
6. Como os atores que participaram na definição e implementação do Proambiente se organizaram? Como a sociedade civil estava e está organizada (para participar no processo de negociação)? Se existem redes, qual o seu grau de heterogeneidade (em termos de atores e visões, capacidades de expressão de interesses)? Como as heterogeneidades das redes condicionam a capacidade de resolução de problemas?
7. Descrever brevemente o processo de formulação e implementação do Proambiente. Quais foram os momentos mais destacados desse processo? Qual foi a visão sobre agricultura familiar e sustentabilidade que norteou esse processo?
8. Quais foram os principais pontos de divergência ou conflito nesse processo? Como se chegou a um consenso sobre a proposta?

9. O PDA influiu na elaboração do Proambiente? Em quais maneiras? Em quais momentos? Avalie essa influência.
10. Em sua opinião, quais são as ações mais importantes do Proambiente? Explique.
11. Podemos considerar o Proambiente como uma política pública inovadora na área de políticas de agricultura familiar e de desenvolvimento sustentável? Explique.

Perguntas de ordem específica sobre a organização do entrevistado:

12. Explique como a proposta do Proambiente surgiu do encontro “Grito da Amazônia 2000 “ ? A idéia inicial veio de qual organização ou pessoa?
13. Como participou sua organização/instituição no processo da formulação do Proambiente?
14. Você considera que a participação das organizações da sociedade civil foi adequada? Eficaz?
15. As organizações que participaram nesse processo tinham experiência prévia nessa área por meio de subprojetos do PDA? Qual foi a experiência da sua organização com o PDA? Explique.
16. O Proambiente já produziu alguns resultados positivos? Quais?
17. Quais são as expectativas de sua organização frente ao Proambiente?
18. Você considera que os Conselhos Gestores oferecem um espaço real para sua organização na formulação e administração das ações do Proambiente? Explique.

ANEXO 3

Roteiro para as entrevistas (foco no PDA)

Perguntas sobre o histórico do PDA:

1. Qual é o principal problema que o PDA em geral pretendia atender quando foi estabelecido? Porque os programas e políticas existentes não foram adequados para resolver esse problema? Qual visão do problema dominou na definição? Quais propostas foram desenvolvidas para resolver o problema (pela cooperação internacional e outros)? Quais, se houveram, foram as visões e propostas alternativas à que foi adotada?
2. Quais foram os principais atores da sociedade civil responsáveis pela formulação e implementação do PDA? Descreva as formas da sua participação, incluindo a criação do GTA. Indique quais foram os protagonistas de maior peso nesse processo.
3. Quais foram os principais atores do governo e internacionais responsáveis pela formulação e implementação do PDA? Avalie a inserção de cada um desses atores institucionais. Avalie a incidência dos atores individuais dentro do governo que foram chaves para o andamento do processo.
4. Descreva brevemente o processo de formulação e implementação do PDA. Quais foram os momentos mais destacados desse processo? Qual foi a visão sobre agricultura familiar e sustentabilidade que norteou esse processo?
5. Quais foram os principais pontos de divergência ou conflito nesse processo? Como chegou a um consenso sobre a proposta?
6. Podemos considerar o PDA como uma política pública inovadora na área de políticas de agricultura familiar e de desenvolvimento sustentável? Explique.

Perguntas sobre os impactos do PDA:

7. Quais foram os principais impactos do PDA no âmbito da agricultura familiar nos seus primeiros nove anos de atuação? Avalie esses impactos.
8. Quais foram os principais impactos do PDA no âmbito da elaboração de políticas ambientais de desenvolvimento sustentável nos seus primeiros nove anos de atuação? Avalie esses impactos.

9. Qual foi o papel específico do PDA no processo de elaboração e implementação do Proambiente?
10. Quais são os problemas envolvendo crédito e assistência técnica para o produtor familiar na Amazônia que quer implementar novas práticas produtivas? O PDA foi capaz de suprir essa demanda?

ANEXO 4

LISTA DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Em Brasília:

1. Denise Lima Pufal, Técnica do PDA
2. Jorg Zimmermann, Secretário-Técnico do PDA; Secretário Substituto da SCA
3. Luis Rodrigues Oliveira, ex-Secretário Técnico do Proambiente
4. Luciano Mattos, Gerente de Programa do Proambiente
5. Ricardo Russo, ex-técnico do PDA
6. Werner L. Kornexl, taskmanager PDA, Banco Mundial

Em Belém:

7. Antonio de Souza Carvalho (Cajazeira), Presidente da Fetagri-Pará
8. Cristina Woda, engenheira florestal, assessora Projeto DLS - Pará
9. Galvanda Galvão, socióloga, Projeto DLS-Pará
10. Letícia Tura, Coordenadora Regional Adjunta da Fase
11. Maria Rosa Bitar Pinheiro, Coordenadora do Projeto DLS-Pará
12. Ricardo Melo, Coordenador de Floresta e Comunidade do Ipam
13. Soraya Mariba Knez, bióloga, Projeto DLS-Pará

Em Altamira:

14. Ana Paula Santos Souza, socióloga, FVPP
15. João Batista Ochoa Perreira, Coordenador do Departamento de Formação, FVPP
16. Marta Suely da Silva, Secretária Executiva da FVPP

ANEXO 5

ATIVIDADES REALIZADAS PELO PESQUISADOR

Atividades realizadas em Brasília

1. Levantamento bibliográfico sobre políticas públicas para a Amazônia
2. Levantamento documental sobre o PDA e o Programa Piloto
3. Apresentação do Plano de Trabalho no mini-seminário no AMA
4. Entrevistas com pessoas chaves em Brasília
5. Assistir a apresentação do Grupo de Assessoria Internacional (IAG) sobre o Plano BR-163
6. Pesquisa nos relatórios dos subprojetos do PDA na sede do PDA
7. Redação e entrega da primeira versão do relatório

Atividades realizadas em Belém e Altamira

8. Entrevistas com pessoas chaves em Belém do Pará
9. Observador no I Seminário Transamazônica de Eletrificação Rural no Município de Brasil Novo
10. Visita à Volta Grande do Rio Xingu no local da projetada barragem hidrelétrica de grande porte de Belo Monte
11. Entrevistas com pessoas chaves em Altamira.
12. Assistir a projeção do Vídeo “Transamazônica: o outro lado da Rodovia BR-230”
13. Assistir a projeção do Vídeo “Vozes da Amazônia: justiça ambiental é possível”

○ AUTOR

Paul Little

Doutor em Antropologia pela Universidade de Brasília (UnB), é professor adjunto no Departamento de Antropologia da UnB. Nos últimos quinze anos trabalha com temas vinculados a políticas ambientais na Amazônia equatoriana e brasileira. Em 2003 lançou o livro "Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências", pela editora Petrópolis.

email: little@unb.br

SÉRIE ESTUDOS

Os documentos reunidos na Série Estudos abordam grande diversidade de temas relacionados a fenômenos e processos envolvidos na construção de caminhos para o uso sustentável da Amazônia e da Mata Atlântica. São produzidos no âmbito do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), a partir da experiência do Programa Piloto, bem como por colaboradores eventuais. Com a Série Estudos, o Projeto AMA pretende divulgar conhecimentos, fundamentar a elaboração de políticas públicas específicas e convidar ao debate o leitor interessado pela conservação das florestas tropicais do Brasil

TÍTULOS PUBLICADOS

1. Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia: Lições Aprendidas no Projeto Proteger – *Sérgio Sauer*