



SBSBSP 2016
XI Congresso da Sociedade
Brasileira de Sistemas de Produção

**“Abordagem sistêmica e sustentabilidade:
produção agropecuária, consumo e saúde”.**

06 a 08 de Julho de 2016

Universidade Católica de Pelotas/UCPel
Pelotas - RS

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO ÊXITO DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

THE ROLE OF INSTITUTIONS IN THE SUCCESS OF SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT PROGRAMMES REALIZED IN THE BRAZILIAN AMAZON

Autor(es):

Everaldo Nascimento de ALMEIDA
Filiação: Embrapa Amazônia Oriental
E-mail: everaldo.almeida@embrapa.br

Tereza XIMENES
Filiação: Universidade Federal do Oeste do Pará
E-mail: tereza.ximenes@ufopa.edu.br

Silvio BRIENZA JÚNIOR
Filiação: Embrapa Amazônia Oriental
E-mail: silvio.brienza@embrapa.br

Raquel Rodrigues da POÇA
Filiação: Ministério do Desenvolvimento Agrário
E-mail: raquel.poca@mda.gov.br

Jorge Alberto Gazel YARED
Filiação: Embrapa Amapá
E-mail: jorge.yared@embrapa.br

Grupo de Pesquisa:

Grupo 3. Processos de inovação camponesa e teias sociotécnicas locais

Resumo

O artigo avalia o papel das instituições regionais e locais no âmbito do Proambiente, programa federal de apoio ao fortalecimento da agricultura familiar na Amazônia brasileira. A pesquisa foi realizada na região da transamazônica, estado do Pará. As entrevistas semi

estruturadas e o *Diagrama de Venn* auxiliaram na avaliação de interação entre os atores institucionais e as comunidades rurais. Os resultados demonstram o papel estratégico das instituições envolvidas diretamente com o desenvolvimento rural local, como os sindicatos e ONGs, para execução das ações nas várias fases do programa. Evidenciou-se que o êxito das intervenções externas no contexto rural dependerá, principalmente, de um conjunto de ações estruturantes e de um forte contexto organizativo das comunidades rurais abrangidas.

Palavras-chave: Proambiente; Instituição; agricultura familiar; Amazônia

Abstract

The article analyzes the role of the regional and local institutions in the context of the Proambiente, federal public policy pilot Program for social and environmental development of rural family production. The research was realized in the Transamazon region, State of Pará. The semi-structured interviews and the Venn Diagram assisted in the evaluation of interaction between institutional actors and rural communities. The results showed the strategic role of the institutions directly involved with the local rural development, as the Rural Workers Union and NGOs, in the execution of the actions in the several phases of Programme. It was noted that the success of the external strategies of intervention in a rural context will depend on, mainly, a set of effective structural actions and a strong organizational context of the rural communities involved.

Key words: Proambiente; Institution; Family farming; Amazon

1. INTRODUÇÃO

A implementação de programas de desenvolvimento rural na Amazônia brasileira sempre foi atrelada a tomadas de decisões prévias, sem que os principais atingidos por tais ações fossem, ao menos, consultados. Os impactos negativos dessas experiências não deixam dúvidas que a forma de abordagem utilizada, direcionada na verticalização das tomadas de decisões e na pouca interação entre os órgãos implementadores e os representantes da produção familiar rural, foram os principais fatores para o fracasso de centenas de projetos implementados via políticas governamentais na região (ALMEIDA et al.,2006). Entretanto, algumas experiências inovadoras, surgidas principalmente a partir da década de 1990, no

âmbito da pequena produção, lideradas por ONGs, universidades, associações rurais e outros grupos sociais organizados, pouco a pouco, foram mudando esse cenário (SABOGAL et al., 2006).

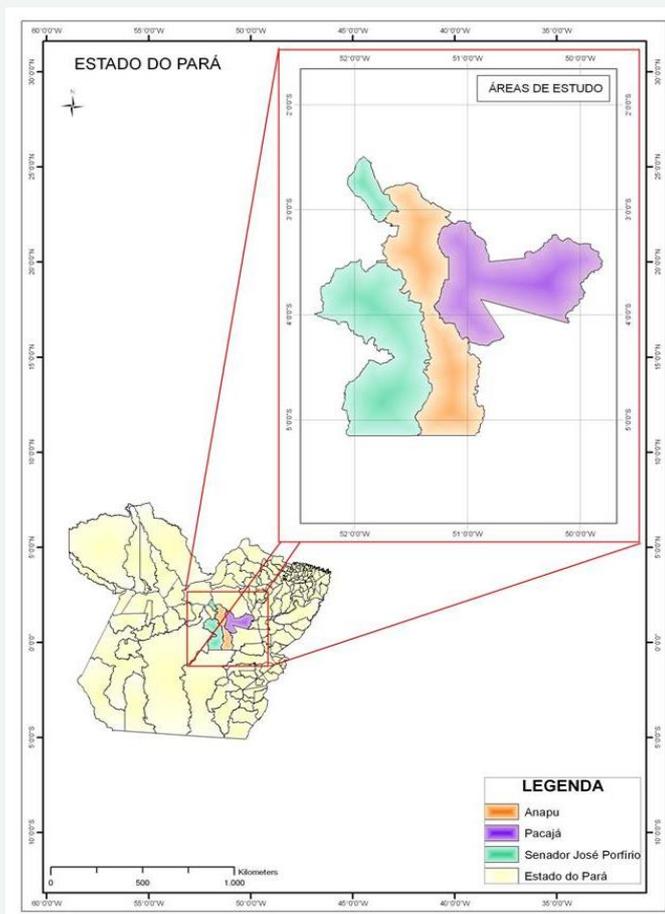
Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar o papel de instituições regionais e locais que participaram do Programa Proambiente, que atuou na região da transamazônica paraense, estado do Pará.

2. METODOLOGIA

Os dados que subsidiaram o estudo foram coletados no período de junho a agosto de 2010. Como estratégia inicial buscou-se informações prévias das atividades do Programa Proambiente realizadas no *polo da transamazônica*, localizado na região de integração do Xingu, estado do Pará (Figura 01). Essas informações foram complementadas com entrevistas semiestruturadas a 50 famílias rurais (16% da área amostral) que participaram diretamente do programa desde a sua implementação. Além disso, entrevistou-se os atores institucionais que fizeram parte da estratégia de implementação das ações do Proambiente no polo, sendo eles: Fundação Viver, Produzir, Preservar (FVPP), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, Secretarias Municipais de Pacajá, Anapu e Senador José Porfírio, Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR) dos três municípios anteriormente citados, além de associações e cooperativas e outros atores locais. O *Diagrama de Venn* foi outra ferramenta metodológica participativa aplicada no estudo, essa ferramenta avaliou o grau de interação entre a população rural participante do programa e as instituições que executaram ações do Proambiente durante o período em que o mesmo esteve vigente na região.

A área selecionada para a pesquisa foi o *polo da transamazônica*, região que compreende os municípios de Anapu, Senador José Porfírio e Pacajá, selecionados previamente por representantes dos movimentos sociais rurais da região para serem os locais onde seriam iniciadas as primeiras ações do programa Proambiente.

Figura 1. Estado do Pará, enfatizando os municípios selecionados para investigação.



Fonte: IPAM (2009)

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O PROAMBIENTE

O Proambiente foi um programa piloto de política pública incorporado em 2004 ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). Esse programa teve como objetivo a promoção do equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e produção familiar rural, através da gestão ambiental territorial rural, do planejamento integrado das unidades produtivas e da remuneração por serviços ambientais (PROAMBIENTE, 2003).

As atividades do programa foram iniciadas em 2002, quando representantes sociais e da pequena produção selecionaram 11 polos localizados em todos os estados da Amazônia Legal, denominados de *Polos do Proambiente*. No estado do Pará foram implementados os *polos do capim e da transamazônica*, esse último contemplou três municípios (Senador José

Porfírio, Pacajá e Anapu), selecionados a partir da particularidade de cada um deles no que se refere ao tipo de produção familiar realizada.

No *polo da transamazônica* as ações do programa foram iniciadas com seminários de socialização da proposta e seguiram com reuniões, diagnósticos rurais, oficinas, construções dos planos de uso sustentável das propriedades rurais, além de atividades de assistência técnica e extensão rural (ATER) aplicadas com conceitos agroecológicos.

INTERAÇÃO INSTITUCIONAL

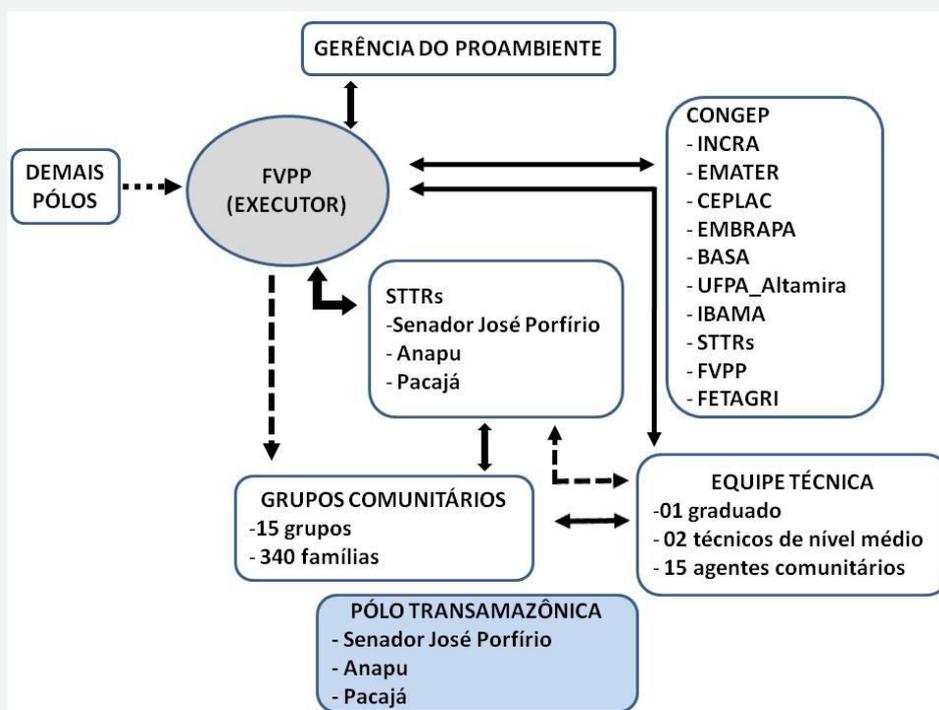
O Proambiente foi um divisor de águas quando se trata de implementação de programas de desenvolvimento com a participação ativa dos atores atingidos pelas ações desses programas. Todos os passos que levaram a implementação e validação do Proambiente no *polo da transamazônica*, bem como as ações tomadas foram discutidos com instituições locais representadas por movimentos sociais, ONGs, instituições governamentais, agentes doadores e, principalmente, por agricultores familiares.

A gestão do Proambiente era composta por um Conselho Gestor Nacional – CONGEN, Conselhos Gestores nos estados onde o programa foi desenvolvido – CONGEGs e os Conselhos Gestores nos respectivos polos – CONGEP.

No *polo da transamazônica*, o CONGEP foi constituído por 12 instituições da região, sendo as mais atuantes: Fundação Viver, Produzir e Preservar (FVPP); Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará (FETAGRI); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC); Universidade Federal do Pará (UFPA) – Campus de Altamira e Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STTRs) dos municípios de Anapu, Pacajá e Senador José Porfírio (Figura 02).

A FVPP, devido seu histórico de movimento social na região e pela forte representação junto aos agricultores familiares, assumiu a função de executora das ações do programa. A EMBRAPA contribuiu com a geração de tecnologias, além da realização de atividades que incluíam capacitações e obtenção de recursos para implantação de viveiros de mudas em áreas estratégicas do *polo*. A CEPLAC promoveu, em dias de campo, capacitações sobre o manejo do cacau, principal cultivo perene da região. Os representantes sindicais, por sua vez, utilizavam suas influências junto às famílias rurais no incentivo a participação nos eventos que se seguiam. As demais instituições, por sua vez, tiveram atuações discretas e pontuais na execução Proambiente.

Figura 2. Estrutura de gestão do PROAMBIENTE no polo Transamazônica.



Legenda: Relação mais intensa _____ ; Relação menos intensa _ _ _ _ _

Fonte: Araújo (2007, p. 54)

A proposta inovadora do Proambiente foi limitada por uma série de acontecimentos que eram equacionados pela equipe técnica, lideranças comunitárias e membros da coordenação do programa. Porém, o principal fator que impediu a continuidade do programa ocorreu em 2006. O atrelamento do Proambiente ao repasse de recursos federais era a garantia de que todas as ações previstas no programa seriam executadas.

A interrupção desse repasse impediu a execução de importantes ações que efetivariam a continuidade do programa, tais quais: i. Implantação de atividades sustentáveis nas propriedades rurais; ii. Remuneração pelos serviços ambientais; iii. Remuneração da equipe de ATER; iv. Manutenção da infraestrutura local, entre outras.

Dessa forma, toda a equipe do Proambiente não poderia seguir suas atividades e o produtor rural que investiu tempo, trabalho e confiança em mais uma tentativa de melhoria na qualidade de vida no meio rural, inclusive com sua participação direta, viu todo seu esforço interrompido em função de decisões políticas.

Nos anos seguintes ao encerramento do programa, seus ex-integrantes seguiram ocupando cargos em vários órgãos locais. Essa “herança” deixada pelo Proambiente, aliada ao

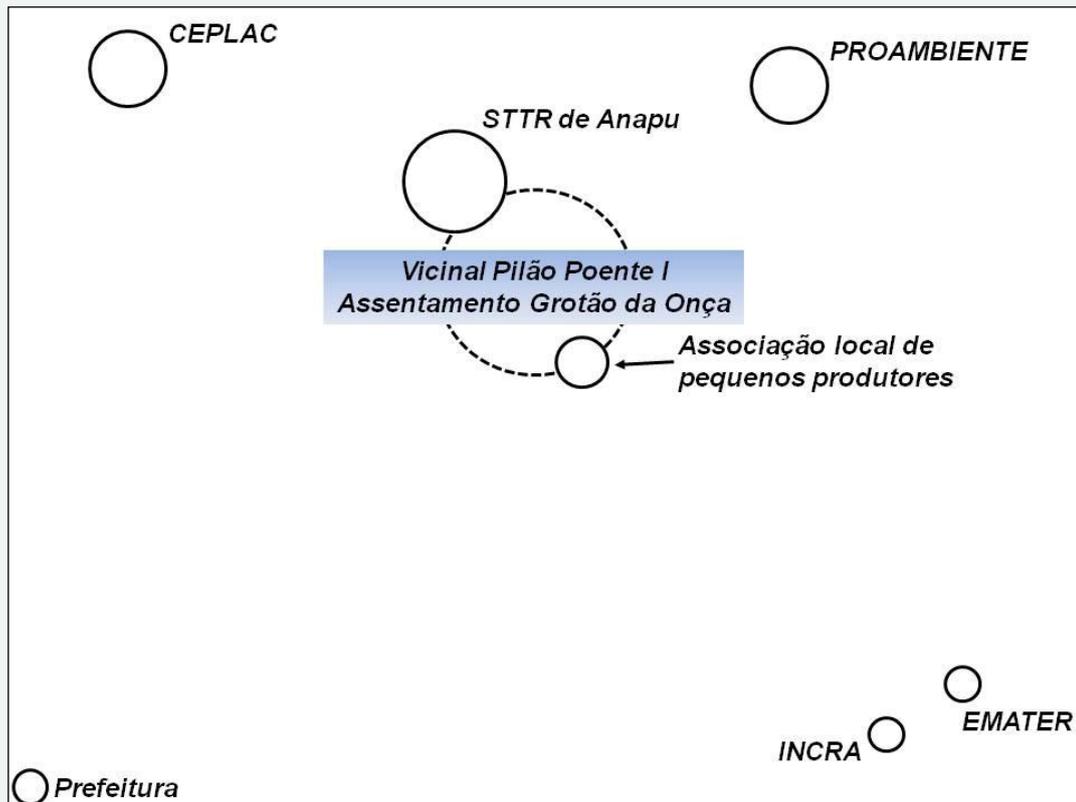
próprio momento da agricultura familiar, onde lideranças de movimentos sociais ocupavam posições de destaque em instituições com ações voltadas ao desenvolvimento rural, somadas as novas políticas públicas federais e governamentais, promoveram sensíveis mudanças positivas no desenvolvimento rural da região.

As prefeituras, ONGs, órgãos estaduais e federais, além de organizações que atuam no âmbito rural, como as associações de moradores de assentamento, vicinais e travessões, são instituições que realizam atividades de impacto frente aos desafios presentes. A relação entre essas instituições e as comunidades rurais, bem como a forma de abordagem para captar a problemática local é bem diferente ao verticalismo que ocorria décadas atrás.

Na configuração recente, representantes de órgãos que desenvolvem atividades no âmbito rural estão mais próximos das lideranças comunitárias. Na nova dinâmica, o atendimento das reivindicações das famílias rurais ocorre através das demandas apresentadas, principalmente em reuniões requisitadas pelas próprias famílias e através de visitas *in loco* de representantes institucionais às comunidades rurais.

Entretanto, na ótica do agricultor familiar, o desempenho institucional necessita ser potencializado. As instituições que atuam na região, como é o caso da EMATER e do INCRA, inclusive as prefeituras, são periféricas, não pela importância das mesmas, mas, pela ausência de atuação nas localidades pesquisadas. O estudo também identificou o importante papel que instituições como a CEPLAC e o Proambiente desempenham junto à população rural. No caso da CEPLAC, o aumento das áreas plantadas de cacau tornou indispensável o estreitamento de relações entre os agricultores e essa instituição. O Proambiente, por sua vez, ainda possui uma relação forte com as famílias que participaram da experiência, mesmo após o término de suas ações em 2006, como exemplo apresentado por grupo de produtores de uma das comunidades que participaram da pesquisa (Figura 03).

Figura 3. Diagrama de Venn, construído por agricultores familiares, demonstrando a importância das instituições locais para os moradores do assentamento Grotão da Onça, município de Anapu – Pará.



Fonte: Almeida (2011)

Os STTRs foram considerados como as instituições com um maior grau de importância para as famílias rurais, uma vez que são os principais *links* existentes entre instituições externas, que pretendem realizar ações no âmbito rural, e as organizações rurais locais que representam os agricultores familiares. A atuação dessa instituição como articulador no processo de entrada de novos projetos no âmbito rural facilita o aceite das comunidades rurais às intervenções externas.

Por outro lado, as representações rurais locais encontram-se desarticuladas, endividadas, enfraquecidas, sem infraestrutura adequada para a realização de atividades simples, como as reuniões com os comunitários. As secretarias municipais de agricultura, por sua vez, buscaram outras fontes de recursos que não eram mais atreladas às prefeituras locais. Tais recursos foram obtidos principalmente junto às esferas estaduais, em particular com os convênios realizados junto a Secretaria de Agricultura do estado (SAGRI) que através do *Programa Campo Cidadão*, programa cuja proposta era fortalecer e consolidar a agricultura familiar no estado do Pará, contemplou a população rural com patrulhas mecanizadas, mudas,

sementes e laticínios, além de apoio a eventos voltados ao desenvolvimento da produção familiar local.

A respeito das ONGs, o IPAM é uma das mais atuantes na região. Na transamazônica, as atividades desse órgão foram iniciadas na década de 2000, onde atuou como aliado técnico da FVPP, suas ações eram voltadas às capacitações de manejo do uso do fogo comunitário nas áreas de abrangência do Proambiente. Mais recentemente, o IPAM desenvolve atividades em parceria com UFFa, FVPP, CEPLAC, STTRs e outros parceiros locais. Uma das importantes atividades que o IPAM desenvolve no *polo da transamazônica* é a reativação das atividades do Proambiente junto ao mesmo público abrangido anteriormente pelo programa. Nessa nova configuração há a efetivação de uma das atividades mais cobradas pelos produtores, a remuneração pelos serviços ambientais prestados nas propriedades rurais.

A FVPP, por sua vez, segue como a principal representante dos agricultores familiares que vivem às margens da rodovia da transamazônica. Essa ONG exerce parcerias estratégicas com instituições governamentais e não governamentais, estaduais e federais na implementação de políticas de educação, juventude, assistência técnica e extensão rural, crédito agrícola, economia florestal e pesqueira. Seu número de filiados é de 113 organizações, a maior parte formada por agricultores familiares. A FVPP procura atender as demandas regionais via os 16 projetos de caráter socioeconômico e ambiental que coordena em toda a Região de Integração do Xingu (FVPP, 2011).

4. CONCLUSÃO

Apesar do potencial inovador do Proambiente, onde os seus passos eram discutidos e decididos por representantes de várias instituições que atuavam, cada uma a sua maneira, na melhoria da qualidade de vida da população rural, o programa teve seus recursos federais suspensos e, a exemplo de centenas de iniciativas que ocorreram na Amazônia nas últimas décadas, encerrou em pleno período de atividades.

A experiência do Proambiente na região de integração do Xingu deixou uma lição importante para toda a Amazônia. O êxito das estratégias de intervenções externas no âmbito rural, principalmente, quando o objetivo é o desenvolvimento rural sustentável, dependerá de um conjunto de ações estruturantes e de um forte contexto organizativo nas localidades abrangidas. E nesse contexto, o papel das instituições presentes na região será fundamental para o êxito ou fracasso das ações sustentáveis a serem implementadas no âmbito rural.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, I. F. **A participação dos agricultores na construção do PROAMBIENTE.** Uma reflexão a partir do polo Transamazônica. 2007. 150f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Curso de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

ALMEIDA, E. N. **A Participação de agricultores familiares no processo de recuperação de áreas alteradas na região do Xingu, Estado do Pará.** 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2011.

ALMEIDA, E. N.; SABOGAL, C.; BRIENZA JÚNIOR, S. **Recuperação de áreas alteradas na Amazônia brasileira:** Experiências locais, lições aprendidas e implicações para políticas públicas. Belém: CIFOR/EMBRAPA, 2006. 204p.

FUNDAÇÃO VIVER, PRODUZIR, PRESERVAR. (2011). Recuperado de <<http://www.fvpp.org.br>> Acesso em: 21 ago. 2011.

IPAM. **Figura do Polo Transamazônica.** Belém: IPAM (Laboratório de Sensoriamento Remoto), 2009.

PROAMBIENTE. **Proposta definitiva da sociedade civil organizada entregue ao Governo Federal.** Brasília: PROAMBIENTE. 2003, 32p.

SABOGAL, C.; ALMEIDA, E.N.; MARMILLOD, D.; CARVALHO, J.O.P. **Silvicultura na Amazônia brasileira:** avaliação de experiências e recomendações para implementação e melhoria dos sistemas. Belém: CIFOR, 2006. 190p.