

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO – UFMT  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGROAMBIENTAL  
NIVEL MESTRADO**

**DANIELA PAES DE BARROS**

**A TRANSIÇÃO PARA AS POLÍTICAS AGROAMBIENTAIS NO BRASIL  
THE TRANSITION TO AGRI ENVIRONMENTAL POLICIES IN BRAZIL**

**CUIABÁ**

**2012**

DANIELA PAES DE BARROS

**A TRANSIÇÃO PARA AS POLÍTICAS AGROAMBIENTAIS NO BRASIL**

**THE TRANSITION TO AGRI ENVIRONMENTAL POLICIES IN BRAZIL**

Artigo científico apresentado ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, para concorrer à publicação em 2012.

CUIABÁ

2012

## RESUMO

Este artigo trata da política agrária do Brasil e de uma possível transição para as políticas agroambientais. Parte da situação posta, que é monocultura de grande extensão e concentração de terras, de exploração intensa, onerosa e degradante, para situar a linha de desenvolvimento agrário que foi seguida pelo Governo nas últimas décadas e como esse modelo denominado agronegócio tornou-se uma ameaça para as áreas florestadas, principalmente a Amazônia. Como saída viável para esse problema de enormes proporções, por afetar o meio ambiente global, o modelo agroecológico se apresenta apto a atender a uma exigência de se buscar o desenvolvimento sustentável. E, em prol de torná-lo uma realidade, a legislação infraconstitucional é esmiuçada neste artigo, relacionando os instrumentos de gestão que melhor atingem esse propósito, destacando-se, finalmente, a recente criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e o bolsa verde como ações que podem dar início a tão desejada transição para o modelo agroecológico.

**PALAVRAS-CHAVES:** políticas agroambientais, modelo agroecológico, bolsa verde.

## **ABSTRACT**

This article deals with the agrarian policy of Brazil and a possible transition to agri-environmental policies. Part of the consolidated situation, that is monoculture of great extent and concentration of land, exploitation intense, costly and degrading, to locate the line of agricultural development which was followed by the government in recent decades and how this model called agribusiness became a threat to forested areas, especially the Amazon. How viable approach to this problem of enormous proportions, to affect the global environment, the agroecological model appears able to meet a requirement to seek sustainable development. And, for of making it a reality, the legislation is scrutinized in this article, listing management tools that best achieve this purpose, emphasizing, finally, the recent creation of the National Agroecology Politics and Organic Production and the "green purse" as actions that can make start transition to agroecological model.

**KEYWORDS:** agri-environmental policies, agroecological model, green purse.

# A TRANSIÇÃO PARA AS POLÍTICAS AGROAMBIENTAIS NO BRASIL

## **Introdução**

Basta analisar a legislação ambiental, sobretudo no que concerne às políticas públicas, para se verificar a grande previsão de instrumentos, todos direcionados para a realização dos objetivos nelas próprios bem identificados e relacionados com o modelo sustentável de desenvolvimento econômico e social, aliado à preservação do meio ambiente.

Entretanto, tais objetivos não se concretizam. Falta algo. Talvez a chamada “vontade política”. Algumas decisões do Governo chegam mesmo a ser contraditórias, como o que acontece com o enaltecimento do agronegócio e a política de concessão de crédito e de fomento à mecanização do campo.

Mas a transição de um modelo agrícola de exploração intensiva dos recursos naturais para um modelo considerado agroecológico é um compromisso assumido internacionalmente, refletido internamente na mesma legislação de base das políticas públicas do Brasil. Mais do que um compromisso, contudo, há o crescimento de uma consciência ambiental que não pode ser mais ignorada. As transformações no ambiente, a mudança no clima, no ciclo de chuvas, a degradação ambiental, perda de biodiversidade e o crescente quadro de injustiça ambiental e desigualdade social demonstram o estágio de saturação em que nos encontramos, a exigir uma imediata mudança de comportamento e padrões.

Nesse contexto, novos instrumentos de política pública ganham destaque e ações ainda tímidas no sentido de colocá-los em prática podem ser a mola propulsora dessa transição tão esperada, como a recém-criada Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e o bolsa verde. No entanto, não se pode negar que há uma barreira muito grande a ultrapassar antes que essa transição se consolide, a começar por décadas de uma política bem sucedida no sentido de viabilizar a expansão de uma forma de exploração intensiva do campo, inclusive sobre áreas não tão valorizadas e propícias à agricultura.

## **1 A política agrária no Brasil**

A política agrária no Brasil tem sido determinada em prol de atender as demandas dos agricultores melhores colocados no mercado, no sentido da simplificação do sistema de cultivo – a monocultura. Como explica Romeiro<sup>1</sup>, a lógica econômica que impulsiona este processo é a da busca da maximização do ganho, através da aposta na produção apenas do produto mais rentável, e da minimização dos custos de supervisão e controle do processo de trabalho através da simplificação do sistema produtivo.

Esse modelo de desenvolvimento agrícola é fundamentado na especialização da produção, no uso intensivo de insumos químicos, sementes geneticamente modificadas, máquinas e implementos, e na exploração intensiva dos recursos naturais<sup>2</sup>. A monocultura provoca, então, impactos ambientais que afetam sua própria base de produção, o ecossistema agrícola, e, para incrementar crescentemente a produção e a produtividade, contornando os efeitos da degradação desse ecossistema, usam-se insumos, tais como os que minimizam os riscos de contaminação com agrotóxicos. O uso de insumos é considerado prática compensatória, que, como outras, é objeto de pesquisa agropecuária subsidiada pelo Governo, o que leva Romeiro a observar que “a plena incorporação dos custos ambientais das práticas agrícolas ditas modernas nos preços dos produtos revelaria uma agricultura bem menos eficiente”<sup>3</sup>.

A conservação desse modelo foi incentivada para a obtenção dos objetivos econômicos da agricultura brasileira definidos a partir das transformações econômicas ocorridas em meados da década de 70, quando o mundo enfrentava a chamada “crise do petróleo” e o Brasil iniciava a grande luta contra a rápida elevação do nosso endividamento externo<sup>4</sup>. Naquela fase, o interesse econômico governamental residia na exportação de tudo o que fosse possível vender. Assim, todos os benefícios dirigiam-se aos produtos que tinham mercado no exterior, como soja e laranja, ou que poderiam diminuir a despesa com o petróleo, caso da cana-de-açúcar produtora de álcool combustível, em prejuízo daqueles produtos voltados exclusivamente para o mercado interno de alimentos, como arroz, feijão, mandioca, ou que abasteciam indústrias não exportadoras, como milho e algodão.

O resultado dessa política estimulou a entrada de dólares no Brasil, mas trouxe uma séria consequência para toda a estrutura agrária do país, que permanece até hoje: aumentaram as áreas exploradas com cultivos de exportação, utilizando com essas lavouras os melhores solos; diminuíram as áreas voltadas para a produção de alimentos, utilizando solos de pior qualidade e em regiões onde as terras são menos valorizadas.

Tais medidas elevaram os custos dos alimentos, diminuindo as áreas cultivadas e os investimentos, diminuiu a quantidade produzida e, como são cultivados longe dos grandes centros de consumo, aumentou o custo do transporte. A elevação dos preços dos alimentos contribuiu para o aumento da inflação e produziu uma queda na qualidade da alimentação da maior parte da população brasileira, cujo poder aquisitivo não acompanhou o aumento dos preços. Ademais, a inserção do país no contexto da globalização significou, entre outros aspectos, a abertura do mercado brasileiro às importações dos mais diversos bens, necessários ou não; então, passamos a gastar quantias excessivas de dólares, além de continuar pagando o

serviço da dívida externa<sup>5</sup>. Por isso, a agricultura de exportação continuou recebendo benefícios, em detrimento do cultivo de alimentos, que permaneceram com o preço elevado.

Esse período compreende a criação da unidade administrativa conhecida por Amazônia Legal Brasileira, formada pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e parte do Maranhão (a oeste do meridiano 44°W), tendo sido estabelecida inicialmente pela Lei Federal nº 5.173, de 27 de outubro de 1966 (art. 2), com posteriores alterações. O Mato Grosso, por exemplo, veio a integrar este território com o art. 45 da Lei Complementar Federal nº 31, de 11 de outubro de 1977.

A criação da Amazônia Legal está relacionada, portanto, ao processo de desenvolvimento, ocupação e da integração dessa região às redes e fluxos que norteavam a política desenvolvimentista da época, principalmente por meio da concessão de incentivos fiscais industriais e políticas de assentamento rural. A política de assentamento é, inclusive, anterior, pois desde o final dos anos 40, com a crise da borracha, o governo de Mato Grosso, com o apoio do Governo Federal, incentivou à colonização das regiões Norte e Médio Norte do Estado. Para isto criou políticas que foram implementadas com a justificativa de tirar as regiões do isolamento em que se encontravam devido às dificuldades de acesso e integrá-las à economia do Estado pelo desenvolvimento de atividades agroextrativistas.

Nesse período, a região foi alvo de políticas de colonização de ordem oficial e privada. As primeiras previam a implantação de comunidades agrícolas formadas por lotes pequenos, reservados a antigos seringueiros, garimpeiros e pequenos produtores agrícolas. As políticas privadas visavam à venda ou concessão de terras para pequenos, médios e grandes agricultores para a formação de novos núcleos populacionais e agrícolas.. Mais tarde, a abertura de novas estradas e a expansão da fronteira agrícola para a região Centro-Oeste do País propiciaram a especulação destas terras por parte de empresas imobiliárias<sup>6</sup> e, mais recentemente, a partir de meados de 1990, a agricultura de grãos cresceu rapidamente, inclusive em áreas tradicionalmente dominadas pela produção de alimentos básicos e extrativismo. Tal movimento leva a uma reorganização e reorientação no uso e posse desses territórios. O processo de expropriação de pequenos produtores (proprietários e não proprietários), antes engendrado pela pecuária, é retomado com força pelo grande capital, com apoio integral do governo<sup>7</sup>, para fomento do agora chamado agronegócio.

Composta por uma área de mais de 5 milhões km<sup>2</sup> (dois terços do Brasil), a Amazônia Legal é caracterizada por um mosaico de ecossistemas com significativas diferenças tanto em termos de estrutura e interações de comunidades e populações naturais e ocorrência e abundância de espécies da flora, fauna, fungos e microbiota<sup>8</sup>. Além disso, a

Amazônia Legal congrega aproximadamente 24,7 milhões de habitantes<sup>9</sup>, dentre os quais mais de 300 mil indígenas pertencentes a mais de 170 etnias e diversas comunidades extrativistas tradicionais como seringueiros, castanheiros, pescadores artesanais e quebradeiras de coco de babaçu, dentre outras<sup>10</sup>. Vivem aí também mais de 350 comunidades remanescentes de quilombos e das comunidades tradicionais que chegaram a esse território em diferentes épocas e movidas por diferentes necessidades; somam-se hoje, ainda, populações que mais recentemente passaram a ocupar a região, com variadas formas de produção, de pequenos produtores rurais a grandes empresas do agronegócio<sup>11</sup>.

Frente a essas características, a imposição de modelos de programas de desenvolvimento e políticas econômicas como as de fomento ao agronegócio, sobretudo em Mato Grosso, são bastante criticados por permitir uma produção que implica na acelerada degradação dos recursos naturais; reduzir drasticamente a diversificação produtiva; evidenciar uma incapacidade de viabilizar economicamente a maioria dos agricultores, sobretudo os familiares, e avançar sobre áreas, apropriadas ou não em termos de aptidão agrícola, permitidas ou não, quando considerada a legislação ambiental, para intensificar a produção a fim de acompanhar as necessidades do mercado<sup>12</sup>.

Conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE<sup>13</sup>, o desmatamento da floresta Amazônica em Mato Grosso, no ano de 2011, correspondeu a uma área de 1.120 km<sup>2</sup>, perdendo apenas para o Pará, cuja área desmatada foi de 3.008 km<sup>2</sup>. Note-se que a Floresta Amazônica no Pará<sup>14</sup> abarca uma área de 883.886 km<sup>2</sup>, enquanto que em Mato Grosso é de 315.273 km<sup>2</sup>. De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA, há relação entre o desmatamento e a economia, fatores como crédito rural, taxas de juros, índice de inflação e preço da terra são determinantes para o aumento ou redução do desmatamento<sup>15</sup>, demonstrado que a criação de gado em médias e grandes propriedades e a expansão do agronegócio tem como consequência o desmatamento, além da perda de produtividade, mudanças no regime hidrológico, perda de biodiversidade e emissões de gases de efeito estufa<sup>16</sup>. Não há dúvida, portanto, da necessidade de se alterar esse modelo para outro, considerado agroecológico.

## **2 O modelo agroecológico**

O modelo agroecológico entendido como um modelo de desenvolvimento sustentável deve ter três dimensões, como explica Romeiro<sup>17</sup>, uma dimensão econômica (monetária) do valor da agricultura agroecológica, outra ecológica e outra sociocultural.

A dimensão monetária contabiliza os ganhos na esfera econômica da produção agroecológica, quanto à melhor qualidade dos alimentos, mais saudáveis em termos nutritivos e isentos de contaminação química; à produção de água de qualidade, resultante de um manejo de solo que potencializa a capacidade de infiltração de água, eliminando a erosão e contribuindo para a regularização do fluxo de água dos rios; a manutenção de uma biodiversidade florística e faunística na paisagem agrícola, etc.

A dimensão sociocultural tem em vista a preservação da identidade cultural de muitos povos em relação ao espaço agrícola que ocupam e a superação de um quadro de injustiça socioambiental que perdura em todo Brasil e, a exemplo do que ocorre na Amazônia Legal, o desenvolvimento do setor agrário nessa região nos últimos anos não significou a diminuição da desigualdade social e da miséria, em relação à média nacional<sup>18</sup>. A situação dessa região é crítica no caso da pobreza, da incidência de malária, AIDS, mortalidade materna e do saneamento básico. Os avanços também são tímidos na busca da igualdade entre os gêneros. Além disso, a região tem altos índices de violência. Há disparidade dos indicadores entre as zonas urbanas e rurais, e os povos indígenas e demais populações tradicionais enfrentam grandes desafios para assegurarem seu bem-estar.

Na dimensão ecológica, o que se destaca é a ideia de sustentabilidade de muito longo prazo, no sentido de buscar viver e desenvolver em conformidade com os meios que a natureza proporciona e não acima disso, embora não se tenha ao certo parâmetros para definir esses limites, de forma que a sustentabilidade é muito mais um ideal de desenvolvimento, levando em conta os critérios utilitário (necessidade para a sobrevivência humana) e deontológico (aceitação do direito à sobrevivência de espécies, independentemente de sua utilidade).

O modelo agroecológico é fruto de práticas bem sucedidas das agriculturas camponesas, baseadas em técnicas que usam processos naturais e serviços ecossistêmicos e que são objeto de pesquisa há anos, já com resultados comprovados, a exemplo da rotação de cultura, do sistema do plantio direto e do controle biológico de pragas<sup>19</sup>. Entretanto, colocar em prática esse modelo exige, além da contínua pesquisa, decisões econômicas e ações políticas que fixem limites reais à utilização dos recursos naturais e emissão de poluentes e revejam os incentivos implicitamente concedidos às atividades poluentes, bem como imponham aos agentes produtores e consumidores que assumam os custos ambientais pelos efeitos externos dessas atividades econômicas (externalidades)<sup>20</sup>.

### **3 Base jurídica para o modelo agroecológico**

A base jurídica para o modelo agroecológico prevalecer está na Constituição Federal, não apenas no art. 225, mas em dispositivos que reconhecem a nítida interdependência entre a ordem econômica e o direito ao meio ambiente equilibrado, incluindo no art. 170, VI, a defesa do meio ambiente entre os princípios informadores da ordem econômica em nosso País. Acresça-se que essa relação está reforçada ao longo do texto constitucional, que estabelece alguns princípios fundamentais para a concretização do desenvolvimento em bases sustentáveis<sup>21</sup>.

Na esfera infraconstitucional federal, a Lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, Lei nº. 6.938/81, regulamentada pelo Decreto nº. 99.274/90, elenca os princípios da PNMA, destacando a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, proteção dos ecossistemas, controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras e recuperação das áreas degradadas.

São instrumentos preventivos para aplicação dos princípios estabelecidos na Lei 6.938/81: estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; zoneamento ambiental; avaliação de impacto ambiental; licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras; criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico e outras; o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente; o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental. Quanto aos instrumentos corretivos, tem-se: incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação e absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Outra ferramenta de gestão é a Lei nº. 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recurso Hídricos. Essa lei visa reunir em um único sistema órgão federais, estaduais e municipais, a fim de estabelecer a utilização racional dos recursos hídricos e assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água. São instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: os Planos de Recursos Hídricos; o enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água; a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos; a cobrança pelo uso de recursos hídricos; a compensação a municípios; o Sistema de Informações sobre Recursos Hídricos.

Para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Lei nº.9.984/2000 instituiu a Agência Nacional de Água – ANA, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, e, por meio do Decreto nº. 4.613/2003, regulamentou-se o Conselho Nacional de Recursos Hídricos – CNRH, órgão consultivo e deliberativo, integrante da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, com competência para estabelecer diretrizes complementares para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, aplicação de seus instrumentos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Noutro enfoque, tem-se a Lei nº. 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS e reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

A lista de instrumentos do PNRS é imensa e dentre eles destacam-se, o licenciamento, o Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos e o plano de gerenciamento de resíduos sólidos. No caso do primeiro citado, o licenciamento pelas autoridades competentes é direcionado para a instalação e o funcionamento de empreendimento ou atividade que gere ou opere com resíduos perigosos, se o responsável comprovar, no mínimo, capacidade técnica e econômica, além de condições para prover os cuidados necessários ao gerenciamento desses resíduos (art. 37). Quanto ao segundo, as pessoas jurídicas que operam com resíduos perigosos, em qualquer fase do seu gerenciamento, são obrigadas a se cadastrar no Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos. Esse cadastro é coordenado pelo órgão federal competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama e implantado de forma conjunta pelas autoridades federais, estaduais e municipais (art. 38). Todavia, quanto ao terceiro instrumento citado, destaca-se que, de acordo com essa Lei, no art. 20, inc. V, dispôs-se que somente estão sujeitos à elaboração de plano de gerenciamento os geradores de resíduos sólidos responsáveis por atividades agrossilvopastoris, se exigido pelo órgão competente do Sisnama, do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária - SNVS ou do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – Suasa, de forma que para o agronegócio a legislação pode acabar sendo suavizada.

Há também a Lei nº. 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e trouxe outro rol de instrumentos para serem aplicados em consonância com o desenvolvimento sustentável e com o fim de buscar o crescimento econômico, a

erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, como, entre outros: a criação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas; as medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa; os mecanismos financeiros e econômicos referentes à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos efeitos da mudança do clima que existam no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto; os mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima; os registros, inventários, estimativas, avaliações e quaisquer outros estudos de emissões de gases de efeito estufa e de suas fontes, elaborados com base em informações e dados fornecidos por entidades públicas e privadas; o estabelecimento de padrões ambientais e de metas, quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa.

Mais recentemente, o Decreto nº. 7.794, de 20.8.2012, instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PNAPO, tendo em vista a Lei nº. 10.711/ 2003, sobre o Sistema Nacional de Mudas, e a Lei nº. 10.831/2003, sobre a agricultura orgânica, mas com o objetivo expresso de integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica. No art. 2º do Decreto esses conceitos são estabelecidos. Assim, entende-se por produção de base agroecológica aquela que buscar otimizar a integração entre capacidade produtiva, uso e conservação da biodiversidade e dos demais recursos naturais, equilíbrio ecológico, eficiência econômica e justiça social; bem como por transição agroecológica o processo gradual de mudança de práticas e de manejo de agroecossistemas, tradicionais ou convencionais, por meio da transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais, que levem a sistemas de agricultura que incorporem princípios e tecnologias de base ecológica.

Os instrumentos do PNAPO elencados, sem prejuízo de outros, são: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PLANAPO; crédito rural e demais mecanismos de financiamento; seguro agrícola e de renda; preços agrícolas e extrativistas, incluídos mecanismos de regulação e compensação de preços nas aquisições ou subvenções; compras governamentais; medidas fiscais e tributárias; pesquisa e inovação científica e tecnológica; assistência técnica e extensão rural; formação profissional e educação; mecanismos de controle da transição agroecológica, da produção orgânica e de base agroecológica e sistemas de monitoramento e avaliação da produção orgânica e de base agroecológica.

Sobre o PLANAPO, o art. 5º do Decreto estabelece seu conteúdo mínimo: diagnóstico; estratégias e objetivos; programas, projetos, ações; indicadores, metas e prazos e modelo de gestão do Plano. Esse plano deve ser elaborado em cento e oitenta dias contados da publicação do Decreto nº. 7.794/2012 pela Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica - CIAPO (art. 9, I), composta por representantes de diversos Ministérios. Para acompanhar e monitorar os programas e ações integrantes do PLANAPO e propor alterações para aprimorar a realização dos seus objetivos, entre outras atribuições, criou-se também a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – CNAPO, constituída por quatorze representantes de órgãos e entidades do Poder Executivo federal e quatorze representantes da sociedade civil.

Desse modo, estão definidas as bases para estruturação de uma política agroecológica, contudo, um quadro normativo consistente e compatível com uma política de contenção de desmatamento e de desenvolvimento sustentável pressupõe a compatibilidade com outras leis e políticas transversais, pois do contrário seus objetivos podem ser confrontados por políticas e incentivos existentes em outros setores, especialmente aqueles que possam fomentar a expansão da agricultura e pecuária em áreas florestadas, como o que possibilitou a redução de áreas de preservação permanente com a promulgação da Lei nº.12.651/2012.

Essa preocupação com a posição dúbia do governo brasileiro foi exposta por Irigaray, no sentido de que, ao mesmo tempo em que apresenta ambicioso plano para reduzir as emissões de carbono, de outro lado o governo não parece determinado a exercer uma política ambiental eficaz, “mantendo um orçamento pífio para os órgãos ambientais enquanto aposta em obras altamente impactantes como as da usina de Belo Monte, ou o asfaltamento das BRs 163 (Cuiabá/Santarém) e 319 (Manaus/Porto Velho), dentre outras”<sup>22</sup>.

De sorte que, sem a “vontade política” nem todos os instrumentos legais podem fazer frente à ação contínua e crescente sobre áreas de floresta, a fim de sustentar o desenvolvimento agropecuário nos moldes em que foi estabelecido e permanece.

#### **4 Instrumentos de políticas agroambientais**

No âmbito das políticas públicas, as ferramentas utilizadas para atingir os objetivos definidos por uma dada política, no caso a agroecológica, são instrumentos caracterizados como de comando e controle, instrumentos econômicos e de comunicação<sup>23</sup>.

Os instrumentos de comando e controle incluem regras, normas e regulamentos que visam proibir, limitar ou condicionar certas formas de comportamento dos agentes. Assim,

quem descumprir as normas estabelecidas fica sujeito a sanções administrativas e penalidades criminais, além de reparação civil, impostas pelas autoridades. Os instrumentos de comando e controle são os mais presentes na política agroambiental e para sua eficácia dependem da capacidade das instituições envolvidas na fiscalização e punição dos infratores. São exemplos o controle ou proibição de produto; controle de processo; proibição ou restrição de atividade; controle do uso de recursos naturais; padrão de poluição para fontes específicas.

Os instrumentos econômicos diferem dos de comando e controle por não serem coercitivos e não pressupõem o estabelecimento de restrições ao comportamento dos particulares, de forma que exigem uma estrutura menor e menos onerosa para o poder público aplicá-los. Funcionam influenciando através do preço de produtos ou serviços o comportamento dos agentes econômicos envolvidos, corrigindo o preço de mercado de um recurso ambiental de tal forma que este preço passe a representar o custo social total do uso do recurso ou, ainda, financiando uma atividade social, maximizando a receita em prol da consecução do objetivo da política pública. São exemplos de instrumento econômico *royalties*, taxas, compensações fiscais, pagamento pela água bruta, etc.

Os instrumentos de comunicação caracterizam-se pela transmissão da informação e do conhecimento com o fim de mudar o comportamento nocivo pela conscientização das pessoas, a chamada educação ambiental, que se propaga por meio de acordos, redes de informação, sistema de gestão ambiental, capacitação de agentes, selos ambientais, marketing ambiental. No entanto, para que o intuito de informar e sensibilizar se concretize, as particularidades de cada região, notadamente nas zonas rurais, devem ser levadas em consideração. Essa observação foi especialmente feita na apresentação do Projeto de Educação Ambiental em Caparaó, da Universidade Federal de Minas Gerais<sup>24</sup>:

Os municípios de Caparaó e Alto Caparaó apresentam uma característica peculiar aos municípios de pequeno porte: não possuem bancas de jornal e as interações comunicativas processam-se por meio dos alto-falantes, das rádios, do boca a boca e dos carros de som, que neste caso se configuram como instâncias primárias de comunicação. O termo comunicação tem origem no latim: *communicare*, que significa “pôr em comum”, e como um processo social, está associada à idéia de interação; é um processo dinâmico. Nesses municípios observa-se um padrão de comunicação “rural”, que, segundo Bordenave (1988), se relaciona com o fato de “a população rural concentrar suas atividades e seu comportamento ao redor de uma atividade toda especial, complexa e marcante que é a agricultura. As comunidades resultantes da ocupação agrícola e do hábitat rural pensam, sentem e agem de maneira diferente da dos habitantes das cidades, comunicando-se também através de códigos e meios próprios”. Portanto, optou-se por trabalhar a área de comunicação de forma gradativa e levando em consideração o “ritmo” da comunidade.

Não há que se optar entre um ou outro desses instrumentos, o fortalecimento deles e sua aplicação conjunta é que permitirá a consecução dos fins das políticas públicas, com a transição de um modelo danoso de exploração dos recursos naturais para um modelo agroecológico de desenvolvimento.

## **5 O bolsa verde e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais**

Dentre os instrumentos da política agroecológica mais recente destacam-se o bolsa verde e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. O primeiro deles caminha no sentido de tornar-se um instrumento econômico de gestão ambiental reconhecido como pagamento por serviços ecológicos.

Os serviços ecológicos são prestados pelas florestas tropicais com os benefícios gerados pela cobertura florestal, não apenas em proveito humano, indo muito além do estoque de carbono nela armazenado, abrangendo a provisão de alimentos (para homens e animais) e os serviços de regulação do fluxo hídrico e do clima, reciclagem de nutrientes, geração de chuvas, absorção de carbono, entre outros<sup>25</sup>.

O pagamento por esses serviços, cujos custos são deixados à margem do mercado ante a dificuldade de caracterizá-los e comprová-los, além de corrigir essa falha, apoia a redução do desmatamento, incentivando a conservação da floresta e a realização de outros serviços dos ecossistemas, mediante transferências financeiras ou compensações feitas pelos potenciais beneficiários desses serviços àqueles que os asseguram, através de práticas ecologicamente corretas.

Assim é que o pagamento por serviços ecológicos é um instrumento econômico de gestão ambiental bastante difundido e necessita de um prestador de serviço do ecossistema, ou da utilização do solo suscetível a garantir esse serviço; de pelo menos um provedor dos serviços, que assegure a prestação destes, e pelo menos um comprador, disposto a pagar por isso. Esse instrumento pode ser desenvolvido pelo poder público para terras privadas e proprietários florestais, visando manter ou aumentar os serviços do ecossistema, como também pode ser feito entre compradores e vendedores na esfera privada, segundo um regulamento próprio, que assegure, por exemplo, uma certificação para os produtos derivados.

A natureza desse pagamento pode ser mesmo de remuneração, se houver o envolvimento de moradores locais na proteção da floresta, prestando um serviço de sensibilização e fiscalização voluntária; como também pode ser uma compensação quanto à perda da competitividade ou da remuneração devido à observância às regras de manejo (custo

adicional) ou de proteção (dentro de Unidades de Conservação) e, ainda, pode ser uma gratificação para recompensar usuários da floresta que adotem voluntariamente regras ou práticas dedicadas a manter os serviços ambientais.

No âmbito da gestão e política ambiental brasileira tem-se o bolsa verde como uma ação desenvolvida pelo ministério do Meio Ambiente - MMA, em parceria com os ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS e do Desenvolvimento Agrário - MDA, instituída pela Lei nº. 12.512/2011 como o Programa de Apoio à Conservação Ambiental. Nessa mesma lei também foi instituído o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Ambos constituem benefícios concedidos pelo governo federal diretamente a famílias em situação de extrema pobreza, consideradas aquelas que possuem renda per capita mensal de até setenta reais.

O bolsa verde permite o repasse para as famílias beneficiadas de trezentos reais a cada três meses, mediante a assinatura de termo de adesão ao programa, aderindo, igualmente, ao bolsa família, sendo ambos os benefícios pagos em conjunto. Porém, o bolsa verde será pago pelo prazo de dois anos, prorrogáveis, e exige a prestação dos serviços ambientais de conservação das áreas onde as famílias beneficiadas vivem e trabalham, sendo essas necessariamente Unidades de Conservação, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas e Projetos de Assentamento ambientalmente diferenciados, como Projetos de Assentamento Florestal, de Desenvolvimento Sustentável ou Agroextrativistas. Esse programa beneficiou em 2011 cerca de 18 mil famílias, das quais 11mil vivem em assentamentos ambientalmente diferenciados da reforma agrária, e a previsão é de que, até 2014, 72 mil famílias sejam beneficiadas com o bolsa verde<sup>26</sup>.

Já o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais é regulamentado pelo Decreto nº. 7.644/2011. É executado pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Desenvolvimento Agrário, em conjunto, consistindo em transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis, da disponibilização de serviços de assistência técnica continuada e distribuição de sementes, visando estruturar atividades produtivas dos beneficiários com vistas à inclusão produtiva e promoção da segurança alimentar e nutricional; contribuir para o incremento da renda daqueles, a partir da geração de excedentes nas atividades produtivas apoiadas; estimular atividades produtivas sustentáveis e agroecológicas; promover ações complementares e articuladas com órgãos e entidades para o fortalecimento da autonomia dos beneficiários, especialmente o acompanhamento técnico e social, o acesso aos mercados e a disponibilização de infraestrutura hídrica voltada à

produção, e estimular o dinamismo dos territórios rurais, por meio de orientação às famílias beneficiárias acerca das oportunidades econômicas presentes nas cadeias produtivas regionais.

Tal qual o bolsa verde, esse programa também exige que os beneficiados estejam em situação de extrema pobreza e adiram assinando termo que lhes inclua, igualmente, no bolsa família. No caso, contudo, os beneficiários são os agricultores familiares e outros grupos populacionais considerados prioritários pelo governo, que, para aderirem ao programa devem ainda providenciar projeto de estruturação da unidade produtiva familiar e as etapas de sua implantação.

Esse projeto deverá ser elaborado pelo técnico responsável pelos serviços de assistência técnica, em conjunto com os integrantes da família beneficiária do programa e deverá conter uma ou mais atividades adequadas às especificidades e características da unidade produtiva familiar e ao território em que se encontra; as etapas de implementação e a indicação do integrante da família responsável por cada atividade produtiva e conter, sempre que possível, atividades produtivas para mulheres e jovens, de forma a contribuir para a ampliação da renda e redução das desigualdades de gênero e geração. Há possibilidade desse projeto ser coletivo e incluir várias famílias.

O valor a ser repassado pela União diretamente ao responsável pela família beneficiária do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais é de até dois mil e quatrocentos reais por família, que será feito, no mínimo, em três parcelas e no período máximo de dois anos. A participação de povos indígenas nesse programa ainda depende de regulamentação própria de seu comitê gestor e para os interessados que atendam as exigências legais participarem devem estar atentos às chamadas públicas que ocorrem ao longo do ano. Na primeira chamada, em janeiro de 2012, 685 famílias de 72 municípios da Bahia, de Minas Gerais, de Alagoas, do Ceará, da Paraíba, de Pernambuco, do Piauí e de Sergipe receberam a primeira parcela de um mil reais do benefício. Na segunda chamada, em fevereiro, 1.138 agricultores familiares foram beneficiados em 56 municípios da Bahia, do Ceará, de Sergipe, Pernambuco e Minas Gerais<sup>27</sup>.

Esses programas seguem a linha do anterior Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – Proambiente, que teve como público alvo agricultores familiares, pescadores, artesanais, indígenas, extrativistas, quilombolas e outras populações tradicionais e também consistia no pagamento aos beneficiados para o provimento continuado de serviços ambientais, tendo, contudo, como intermediário uma entidade executora local, como uma ONG de assessoria técnica ou entidade de representação social.

O benefício consistia em um terço do salário mínimo mensal, pago antecipadamente. As áreas prioritárias de implementação desse programa foram as Unidades de Conservação de Uso Sustentável (comunidades extrativistas), territórios de concentração de produtores familiares em áreas críticas de desmatamento e degradação do solo, unidades territoriais de mosaicos de áreas protegidas, unidades territoriais de corredores ecológicos, áreas costeiras e marinhas ameaçadas.

O Proambiente visava suprir uma lacuna de apoio financeiro a pequenos agricultores para o desenvolvimento sustentável da lavoura, já que o modelo de crédito rural fomentava a adesão deles a um padrão de agricultura incompatível com as características de ecossistemas como o amazônico e da própria agricultura familiar. O Proambiente foi elaborado em 2000 por instituições de movimentos sociais, com a contribuição de ONG's, mas incluído no Plano Plurianual - PPA de 2004/2007, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, tendo sua implantação iniciada apenas em 2006, em onze polos situados em um ou mais municípios da Amazônia Legal, a partir da assistência técnica e extensão rural nos polos compartilhada com o Ministério de Desenvolvimento Agrário<sup>28</sup>. No PPA 2008/2011 o Proambiente foi encerrado.

Na avaliação do programa, entre resultados e críticas, ficou registrado:

Há uma opinião unânime nos Pólos (membros do conselho gestor, beneficiários, técnicos) e também entre pessoas do conselho gestor nacional (representantes de governo e de organizações da sociedade civil), de que o governo federal ainda não priorizou o Proambiente como uma ação importante de política para a Amazônia, destinando recursos condizentes com a dimensão do Programa e garantindo a continuidade das ações em campo com assistência técnica permanente, fomento, crédito, e pagamento por serviços ambientais. Liderança Pólo Alto Acre/AC: “Se o Programa continuar sem dar um retorno (crédito diferenciado) para as famílias em mais um ano o Proambiente vai se acabar”<sup>29</sup>.

A base jurídica que faltou ao Proambiente para justificar um pagamento regular por serviços ambientais, aparentemente, foi suprida pelo Decreto nº. 7.644/2011, agora é acompanhar esse mais novo instrumento e cobrar para que ele não frustre novamente os povos da Amazônia, como o programa anterior, pela falta de continuidade dos pagamentos e distanciamento entre os gestores do programa e as regiões mais afetadas e necessitadas dessa ação política.

## **Considerações finais**

As políticas públicas compreendem estratégias formalizadas ou programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente definidos em determinado momento, conformados dentro da ordem jurídica vigente.

Logo, as políticas públicas refletem a ideológica predominante e, nas últimas décadas, no que concerne ao desenvolvimento agrário, o governo incentivou o estabelecimento de práticas que privilegiam a exploração mássica dos recursos naturais ao invés de práticas sustentáveis, mais condizentes com um modelo agroecológico de desenvolvimento, em busca de um crescimento econômico que, no entanto, não atinge igualmente toda a população, causando além da contaminação ambiental a desigualdade social.

A sustentabilidade presente na preocupação de preservar o meio ambiente para as próximas gerações é um conceito de fácil assimilação, já que é evidente que os recursos naturais não serão suficientes para manter o crescimento econômico nos moldes em que se encontra por muito mais tempo, e as alterações climáticas, mudanças no ciclo hidrológico e perda da biodiversidade demonstram o quanto essa possibilidade está próxima.

Não por outro motivo há tantos instrumentos legais previstos para alcançar objetivos relacionados à sustentabilidade, mas, ainda, assim, não há como estabelecer limites precisos para saber o quanto é preciso refrear a exploração a fim de promover o desenvolvimento sustentável, de tal forma que as políticas públicas ainda são tímidas no sentido de fazer a transição entre um modelo predatório de desenvolvimento para o modelo agroecológico.

---

## **Referências**

<sup>1</sup> ROMEIRO. Ademar Ribeiro. *Perspectivas para políticas agroambientais*. In Ramos, P. (org.) Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas, 1 ed., v. 1, p. 283-317. Brasília: NEAD Estudos, 2007, p. 283.

<sup>2</sup> ALMEIDA. Luciano. *Elementos para pensar a transição agroambiental: as lógicas da mudança técnica na agricultura familiar*. In Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 14, p. 33-45, jul./dez. 2006. Curitiba: Editora UFPR, p. 34.

<sup>3</sup> ROMEIRO, ob.cit., p. 284.

<sup>4</sup> SETTI, Arnaldo Augusto. *Caracterização da política agroambiental do Brasil*. Relatório de consultoria prestada para o Programa de combate à desertificação e desertificação dos efeitos

---

da seca na América do Sul, com apoio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Especial do Governo do Japão. 2005. Disponível em <[http://www.iicadesertification.org.br/imagem/noticia/File/Testes/Relatorio\\_Seti.pdf](http://www.iicadesertification.org.br/imagem/noticia/File/Testes/Relatorio_Seti.pdf) > . Acesso em 26.ago.2012, p. 09.

<sup>5</sup> \_\_\_\_\_, ob.cit., p. 10.

<sup>6</sup> PAGLIARO, Heloisa. *A revolução demográfica dos povos indígenas no Brasil: a experiência dos Kaiabi do Parque Indígena do Xingu – Mato Grosso – 1970-1999*. Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Epidemiologia da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2002, P.99-100

<sup>7</sup> LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. *A Amazônia no século XXI: novas formas de desenvolvimento*. São Paulo: Empório do Livro, 2009, p. 63.

<sup>8</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. Laboratório de Geoprocessamento. 2009. *Amazônia Brasileira 2009 (mapa). Edição especial Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)*. Disponível em <[http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/Amazonia2009\\_ISA\\_portuguesBaixa.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Amazonia2009_ISA_portuguesBaixa.pdf)>. Acesso em: 5 jul. 2012.

<sup>9</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. 2000. *Estimativas populacionais dos municípios em 2009*. Disponível em <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1435&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1435&id_pagina=1)>. Acesso em: 5 jul. 2012.

<sup>10</sup> VERÍSSIMO, A., ROLLA, A., VEDOVETO, M., & FUTADA, S. de M. *Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios*. Belém/São Paulo: Imazon e ISA, 2008, p. 43.

<sup>11</sup> PINTO, L.F. Amazônia. In Beto Ricardo e Maura Campanili (Ed.). *Almanaque Brasil Socioambiental 2008*. São Paulo: ISA, 2007, p. 83-106.

<sup>12</sup> SIMONIAN, Ligia T. L. (org.). *Políticas públicas, desenvolvimento, unidades de conservação e outras questões socioambientais no Amapá*. Belém: NAEA; MPEAP, 2010, p.25.

<sup>13</sup> INPE. *Projeto PRODES: monitoramento da floresta Amazônica por satélite*. Disponível em <<http://www.obt.inpe.br/prodes/>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

<sup>14</sup> \_\_\_\_\_. Disponível em <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

<sup>15</sup> FEARNSIDE, Philip M. *Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências*. Revista Megadiversidade. v. 1. nº 1. jul. 2005. p. 113-123. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2005, p. 115.

---

<sup>16</sup> NOBRE, Carlos. *Mudanças climáticas e o Brasil - contextualização*. In Parcerias estratégicas. nº 27. Dez/2008. Ed. Esp. – Mudança do clima no Brasil: vulnerabilidade, impactos e adaptação. p. 7-18. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, p. 12.

<sup>17</sup> ROMEIRO, Ademar Ribeiro. *Agricultura para uma economia verde*. In Gramkow, Camila L; Prado, Paulo Gustavo (coord.). Política Ambiental - Economia Verde: Desafios e oportunidades. nº. 8. Jun./2011. p. 123-130. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011, p. 125.

<sup>18</sup> CALENTANO, Danielle; SANTOS, Daniel; VERÍSSIMO, Adalberto. *A Amazônia e os objetivos do Milênio 2010*. Belém: Imazon, 2010, p.9.

<sup>19</sup> ROMEIRO. Ob. cit. p. 128.

<sup>20</sup> IRIGARAY, Carlos Teodoro J. Hugueney. *Transição para uma economia verde no direito brasileiro: perspectivas e desafios*. In Gramkow, Camila L; Prado, Paulo Gustavo (coord.). Política Ambiental - Economia Verde: Desafios e oportunidades. nº. 8. Jun./2011. p. 156-169. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2011, p.157-158.

<sup>21</sup> \_\_\_\_\_. *O emprego de instrumentos econômicos na gestão ambiental*. In: FIGUEIREDO, Guilherme J. Purvin. Direito Ambiental em Debate. Vol. 2. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 81/82.

<sup>22</sup> \_\_\_\_\_. ob.ci. (2011), p.166.

<sup>23</sup> RIVA, Ana Luisa M., FONSECA, Luis Fernando L. E HASENCLEVER, Leonardo. *Instrumentos Econômicos e Financeiros para a Conservação Ambiental no Brasil. Uma análise do estado da arte no Brasil e no Mato Grosso. Desafios e perspectivas*. Brasília: ISA, 2007, p. 28-29.

<sup>24</sup> NICACIO, Marcos Antonio. *Projeto de Comunicação*. In UFMG. Anais, 6º Encontro de Extensão. p. 7-10. Belo Horizonte: Pró-reitoria de Extensão da UFMT, 2003, p. 7.

<sup>25</sup> IRIGARAY. *Pagamento por serviços ecológicos e o emprego de REED na Amazônia*. In Lavratti, Paula, e Prestes, Vanêsa (org.), Direito e mudanças climáticas: serviços ecológicos. p. 39-56. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010 – (Direito e Mudanças Climáticas; 1), p. 16.

<sup>26</sup> BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Brasil Sem Miséria: Bolsa Verde beneficia assentamentos diferenciados*. Disponível em <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/brasil-sem-miseria-bolsa-verde-beneficia-assentamentos-diferenciados>>. Acessado em 26.ago.2012.

<sup>27</sup> \_\_\_\_\_. *Mais de 1,1 mil famílias começam a receber parcela de fomento do Brasil sem miséria*. Disponível em < [http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item\\_id=9296578](http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=9296578)>. Acessado em 26.ago.2012.

---

<sup>28</sup> FERREIRA NETO, Paulo Sérgio. *Avaliação do Proambiente: Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural*. Disponível em <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sds\\_proambiente/\\_arquivos/33\\_05122008040536.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sds_proambiente/_arquivos/33_05122008040536.pdf)>. Acesso em 26.ago.2012, p. 5.

<sup>29</sup> Ob. cit., p. 28.