

VI Encontro Nacional da Anppas  
18 a 21 de setembro de 2012  
Belém - PA - Brasil

---

## **Instituições e Políticas Públicas em Territórios da Amazônia: desafios para a capacidade adaptativa e redução de vulnerabilidades**

Jane Simoni (CDS/UnB)  
Antropóloga, Pesquisadora PNPD e Rede Clima  
[Jane.simoni@gmail.com](mailto:Jane.simoni@gmail.com)

Diego Lindoso (CDS/UnB)  
Biólogo, Doutorando do Centro de Desenvolvimento Sustentável, Pesquisador Rede Clima

Nathan Debortoli (CDS/UnB)  
Turismólogo, Doutorando do Centro de Desenvolvimento Sustentável, Pesquisador Rede Clima

Izabel Ibiapina (CDS/UnB)  
Antropóloga, Mestre em Centro de Desenvolvimento Sustentável, Pesquisadora Rede Clima

Guilherme Eidt  
Advogado, Mestre em Direito, Estado e Sociedade

### **Resumo**

O presente estudo objetiva apresentar parte dos resultados obtidos para a pesquisa Mudanças climáticas, vulnerabilidade e capacidade adaptativa de territórios da Amazônia Pará, realizada em parceria com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. O estudo teve como objetivo identificar a percepção de populações locais, formuladores de políticas públicas e tomadores de decisão quanto aos impactos das mudanças climáticas e suas implicações sobre as atividades produtivas consolidadas ou em processo de consolidação. Este trabalho apresenta uma análise qualitativa institucional e de políticas públicas presentes no território do Baixo Amazonas - PA, com proposição de diretrizes para políticas que aumentem a capacidade adaptativa e promovam a redução de vulnerabilidades.

### **Palavras-chave**

Mudanças climáticas, capacidade adaptativa, políticas públicas, Baixo Amazonas

### **Introdução**

Os impactos das mudanças climáticas são multidimensionais, e afetam fortalecendo a capacidade adaptativa e redução de vulnerabilidades são prementes. Na área produtiva, os impactos tendem a elevar os custos da produção e causar prejuízos nas atividades consolidadas, principalmente na

# VI Encontro Nacional da Anppas

## 18 a 21 de setembro de 2012

### Belém - PA - Brasil

---

pequena produção rural. Frente ao risco climático, tem-se a necessidade de novas alternativas de desenvolvimento territorial, traduzidas em oportunidades de geração de renda e melhoria da qualidade de vida, mediante a construção de resiliência e o fortalecimento da capacidade adaptativa de sistemas socio-produtivos. A capacidade e capilaridade de instituições e políticas públicas são chave neste contexto.

É importante ter em conta que o processo adaptativo dinâmico e raramente ocorre exclusivamente devido a causas climáticas e considerando cenários futuros. É de suma importância verificar se instituições e políticas públicas já existentes fazem frente aos distúrbios socioeconômicos e variabilidade climática (Dovers, 2009). O risco também é socialmente construído, produto não só da natureza biológica e socioeconômica dos distúrbios, mas também como estes são percebidos como problema pelos atores diretamente afetados e como esta percepção se traduz em resposta (Adger *et al.*, 2009). Em última análise, entender até que ponto as pessoas percebem essas alterações em suas atividades produtivas e institucionais ou as consideram em suas decisões. Desta forma, este trabalho empreende uma análise qualitativa da estrutura político-institucional relacionada a gestão do uso da terra e produção familiar em dois municípios do Baixo Amazonas (Santarém e Monte Alegre), trazendo para o centro da pesquisa a percepção local de atores institucionais e sociais-chave.

#### **Metodologia**

Essa pesquisa tem uma abordagem predominantemente qualitativa, baseada em estudo de caso, em locais que apresentaram problemas com eventos climáticos extremos nos últimos anos (i.e. seca, inundações). Foram utilizados como instrumentos de pesquisa entrevistas semiestruturadas e estruturadas aplicadas a atores-chaves (produtores locais; gestores públicos; representantes de organizações locais, municipais, estaduais e federais).

A pesquisa objetivou realizar um diagnóstico institucional e de políticas públicas, (nacionais/estaduais/municipais) ligadas ao uso e ocupação do solo que favorecem ou não a capacidade de adaptação dos pequenos produtores rurais. Esses dados em sua maior parte foram coletados na viagem ao campo (junho/2010), no local da pesquisa e em levantamentos bibliográficos. O levantamento da percepção envolveu atores institucionais locais/estaduais/nacionais; permeando entidades representativas do processo produtivo (sindicato rural e pescadores), escritórios locais de agências federais e estaduais; órgãos municipais ligados ao desenvolvimento rural e meio ambiente. O diagnóstico buscou identificar a existência e funcionamento de conselhos de meio ambiente/desenvolvimento rural; políticas públicas aos setores produtivos locais; relações interinstitucionais em diferentes níveis de governo; presença de redes sociais e econômicas; e, formas de organização.

# VI Encontro Nacional da Anppas

## 18 a 21 de setembro de 2012

### Belém - PA - Brasil

---

Além disso, o trabalho buscou, em análises de instituições federais, uma prospecção de políticas públicas voltadas para as áreas rurais, em especial para agricultura familiar na região estudada. Os órgãos pesquisados foram: MMA, ICMBio, IBAMA, SFB, MDA, INCRA, MDS, MI, MTE e MME.

A visita em campo privilegiou entrevistas com atores públicos e representantes de setores produtivos e grupos sociais, como associações comunitárias, organizações não-governamentais e associações de classes como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e a Colônia de Pescadores.

Os eixos orientadores das entrevistas foram: políticas existentes no território; capilaridade da instituição; recursos humanos presentes no território; disponibilidade de recursos para execução; cooperação inter-institucional; limitações para desenvolvimento do trabalho; principais resultados alcançados; durabilidade (tempo de existência); rotatividade dos representantes; continuidade das ações; participação nas políticas; e, percepção sobre as mudanças climáticas.

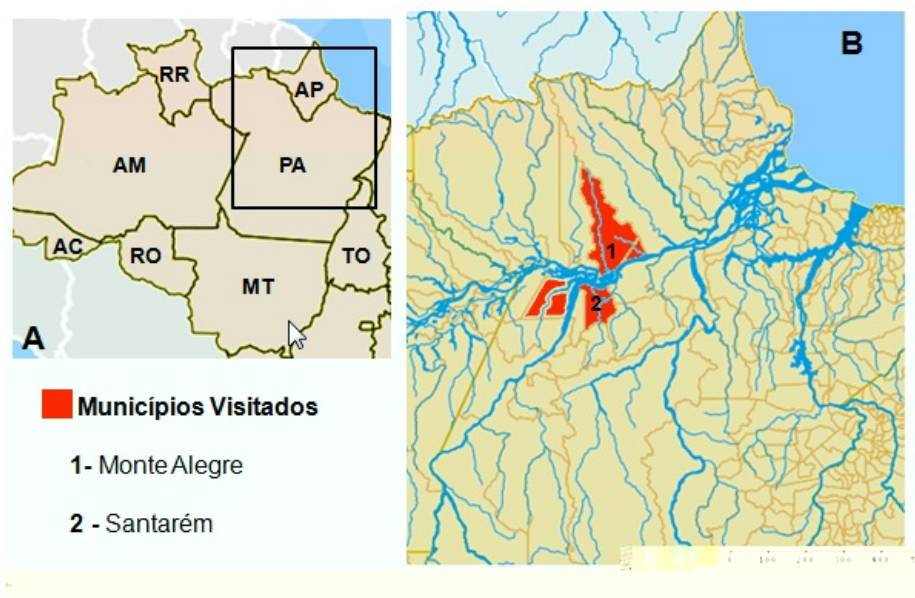
#### **Área de Estudo**

A Mesorregião do Baixo Amazonas no Estado do Pará, formada por 12 municípios, compreende uma superfície de 340.452 km<sup>2</sup> e abriga uma população estimada de 707 mil habitantes (IBGE, 2010). A região ainda possui densa cobertura de vegetação nativa, não obstante há expressiva ocupação humana concentrada na Microrregião de Santarém (66% da população) e Microrregião de Bidos (25% da população), em comparação com a Microrregião de Almeirim (8%). A região está caracterizada pela pesca artesanal e industrial na região da várzea e a terra firme com florestas densas e campos naturais extensos e ricos em nutrientes. Nessas áreas predominam a agricultura anual de pequena escala e a pecuária. As regiões de várzeas são caracterizadas por solos férteis e abundância de recursos animais e vegetais. A pesca, como atividade central da várzea, faz com que esta paisagem tenha papel central na economia da região. Importante de ser destacado o fato da situação fundiária em áreas de várzea ser extremamente ambígua, pois por um lado são de propriedade da União e por outro estão divididas em posses individuais e sujeitas a pressões do mercado de terras. O sentimento de insegurança em relação à terra predomina na população de áreas de várzea.

Nos últimos anos o território do Baixo Amazonas tem sido considerado como uma das principais fronteiras de expansão agrícola. A possibilidade de pavimentação da rodovia BR-163 tem motivado o crescimento de cultivos de arroz e soja, bem como o aumento das áreas de pastagem e extração ilegal de madeira. De acordo com IPAM (2010), este fato tem impulsionado a ocorrência de vários impactos sociais, ambientais e econômicos, tais como: concentração de terra e renda, aumento no

# VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA Brasil

fluxo migratório, aumento da violência no campo, poluição de rios, aumento da fragmentação e degradação florestal, dependência da monocultura e baixa eficiência e aproveitamento econômico de produtos florestais não madeireiros. A pesquisa realizou entrevistas institucionais principalmente no município de Santarém, por ser o centro político, econômico e social da região selecionada para este estudo. Adicionalmente, entrevistas semi-estruturadas com agricultores familiares foram realizadas no município de Monte Alegre - distante 8h de barco, à jusante, de Santarém - no qual também foram realizadas entrevistas com algumas instituições locais para compreender a estrutura de governança municipal em torno da produção familiar. Este município foi escolhido por ser um dos principais municípios do território do Baixo Amazonas e possuir registros de eventos climáticos extremos com efeito direto na pequena produção agropecuária e de pesca.



**Figura 01.** Localização da mesorregião do baixo amazonas (A) e dos municípios estudados (B).  
Fonte: MMA, 2010.

## Resultados:

### Análise Institucional e de Políticas Públicas

O quadro institucional do território de estudo incluiu agências governamentais federais, estaduais e municipais e organizações não-governamentais atuantes em nível nacional, estadual, regional e local. Essas organizações foram selecionadas por estarem ligadas ao trabalho com o uso e ocupação do solo que favorecem ou não a capacidade de adaptação dos pequenos produtores rurais às eventuais alterações climáticas. Importante esclarecer que as entrevistas institucionais contemplaram múltiplas

# VI Encontro Nacional da Anppas

## 18 a 21 de setembro de 2012

### Belém - PA - Brasil

escalas (local, estadual e federal), de maneira a obter um quadro mínimo da situação das instituições atuantes na esfera local/regional.

O quadro 1 a seguir, mostra as instituições governamentais e não governamentais entrevistadas em Santarém e Monte Alegre.

**Quadro 1.** Instituições governamentais e não governamentais entrevistadas na pesquisa de campo.

<b>Agências Governamentais</b>	<b>Não governamentais</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>MMA - ICMBio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>MMA - Sistema Florestal Brasileiro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Saúde e Alegria</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>IDEFLOR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CEFT-BAM (Centro de Estudo e Formação do Baixo Amazonas)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>EMATER Santarém</li> <li>EMATER Monte Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ITESAM/CNS ( Instituto de Tecnologia Sustentável para a Amazônia e Conselho Nacional de Seringueiros)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>SAGRI - Secretaria de Agricultura Santarém</li> <li>Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Monte Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CEAPAC (Centro de Apoio a Projetos Comunitários)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>SEMPAF - Secretaria de Agricultura Familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Colônia de Pescadores Z-20 Santarém</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>CIAM (Centro de Informações Ambientais Secretaria Planejamento Santarém)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GDA (Grupo de Defesa da Amazônia)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>SEMA - Secretaria de Meio Ambiente Monte Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sindicato dos Trabalhadores Rurais Monte Alegre</li> </ul>

Fonte: elaborado pelos autores.

Todas as instituições contempladas neste estudo estão envolvidas com políticas públicas, programas e projetos dirigidos à promoção do desenvolvimento regional/territorial sustentável. Ainda que as agências governamentais estejam diretamente ligadas à implementação das políticas, as entrevistas com atores de organizações não-governamentais mostrou que esses também conhecem, sabem operar, possuem massa crítica e visão abrangente referente às políticas públicas existentes, suas potencialidades e fraquezas.

O quadro 2 a seguir sintetiza as instituições abordadas no trabalho de campo e suas respectivas menções a ações e políticas governamentais percebidas como relevantes ao tema de adaptação e mudanças climáticas.

**Quadro 2.** Instituições e menções a políticas e ações percebidas como relevantes para a capacidade adaptativa e a redução de vulnerabilidades.

<b>Instituições</b>	<b>Principais políticas/ações mencionadas relacionadas ao trabalho da instituição ou a percepção de ações para aumento da capacidade adaptativa e redução de vulnerabilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>MMA - ICMBio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PAS - Programa Amazônia Sustentável</li> <li>- PRZMEJv</li> </ul>

VI Encontro Nacional da Anppas  
 18 a 21 de setembro de 2012  
 Belém - PA - Brasil

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PAC Luz para Todos</li> <li>- SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente)</li> <li>- FNMA (Fundo Nacional do Meio Ambiente)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• MMA Sistema Florestal Brasileiro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PPCDAM - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal</li> <li>- PAA Programa de Aquisição de Alimentos - Preó M nimo</li> <li>- PNATER Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural</li> <li>- Terra Legal</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• IDEFLOR Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão florestal</li> <li>- ZEE Zoneamento Ecológico Econômico</li> <li>- Regularização fundiária Terra Legal</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• EMATER Santarém</li> <li>• EMATER Monte Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ATER Assistência Técnica e Extensão Rural</li> <li>- Terra Legal/ Regularização fundiária</li> <li>- APLs Arranjos Produtivos Locais</li> <li>- CODETER Conselho de Desenvolvimento Territorial</li> <li>- PRONAFs Programa Nacional da Agricultura Familiar</li> <li>- PAA Programa de Aquisição de Alimentos</li> <li>- Projetos Demonstrativos</li> <li>- Projetos de Assentamento</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SAGRI Secretaria de Agricultura Santarém</li> <li>• Secretaria de Agricultura Monte Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Campo Cidadão</li> <li>- APLs fruticultura, fibras naturais, ovinocaprinocultura, pesca e aquicultura, produtos da sociobiodiversidade</li> <li>- PNTerritórios Rurais CODETER (Conselho de Desenvolvimento Territorial)</li> <li>- PRONAF</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEMPAF Secretaria de Agricultura Familiar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos de Assentamento</li> <li>- Regularização fundiária</li> <li>- PAA preó m nimo, merenda escolar</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CIAM (Centro de Informações Ambientais Secretaria Planejamento Santarém)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano de ocupação do município</li> <li>- Planejamento estratégico para o município</li> <li>- ZEE</li> <li>- Plano diretor</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SEMA Secretaria de Meio Ambiente Monte Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscalização</li> <li>- Educação ambiental</li> <li>- Conselho Municipal de Meio Ambiente</li> <li>- FNMA</li> <li>- ICMS Ecológico</li> <li>- Regularização Fundiária</li> <li>- ATER</li> <li>- Projetos de Assentamento</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• IPAM (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto Várzea (7 municípios e 14mil famílias)</li> <li>- Projeto Diálogos</li> <li>- Plano BR-163</li> <li>- Testemunhas do Clima</li> <li>- Apoio a ações de regularização fundiária</li> <li>- Capacitação e fortalecimento de associações comunitárias</li> <li>- Ações em educação ambiental em escolas e em Unidades de Conservação do Baixo Amazonas</li> <li>- Mostras e exposições</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Saúde e Alegria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos em saúde e saneamento em comunidades ribeirinhas</li> <li>- Projetos de inclusão social</li> <li>- Projetos em geração de renda (artesanato)</li> <li>- Ecoturismo de base comunitária</li> <li>- Capacitação agroecologia e permacultura</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CEFT-BAM (Centro de Estudo e Formação do Baixo Amazonas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educação ambiental</li> <li>- Programa Amazônia sem Fogo</li> <li>- Capacitação em associativismo, agroecologia e diversificação da produção</li> </ul>

VI Encontro Nacional da Anppas  
 18 a 21 de setembro de 2012  
 Belém - PA - Brasil

<ul style="list-style-type: none"> <li>• ITESAM/CNS ( Instituto de Tecnologia Sustentável para a Amazônia e Conselho Nacional de Seringueiros)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ações na Resex (Projetos agroextrativistas e de desenvolvimento sustentável)</li> <li>- Regularização fundiária (titulação coletiva)</li> <li>- Ações de educação e capacitação</li> <li>- Pesquisas em cadeias produtivas da biodiversidade</li> <li>- Pesquisas em tecnologia de produção</li> <li>- Plano BR-163</li> <li>- FNMA</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• CEAPAC (Centro de Apoio a Projetos Comunitários)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projeto de agroecologia em PA</li> <li>- Projeto Rodo Sem Fogo</li> <li>- PAA merenda escolar</li> <li>- Capacitação em associativismo e cooperativismo</li> <li>- Promoção de seminários e cursos</li> <li>- Fundação da Casa Família Rural</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colônia de Pescadores Z-20 Santarém</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio aos pescadores</li> <li>- Seguro defeso</li> <li>- Seguridade social (aposentadoria)</li> <li>- Luz para Todos</li> <li>- Promoção de cursos e capacitação</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• GDA (Grupo de Defesa da Amazônia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ações em educação ambiental na Resex e em projetos de assentamento do Baixo Amazonas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sindicato dos Trabalhadores Rurais Santarém</li> <li>• STR - Monte Alegre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regularização Fundiária Terra Legal</li> <li>- ATER</li> <li>- PRONAFs</li> <li>- Seguridade Social</li> <li>- Educação</li> <li>- Saúde</li> <li>- Produtos de produção agroecológica</li> <li>- CODETER</li> <li>- Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável</li> <li>- Plano BR-163</li> <li>- Obras PAC Rodovias, hidrelétricas, logística, mineração</li> </ul>

Fonte: elaborado pelos autores

### Discussão

Uma análise qualitativa das entrevistas institucionais aponta para um cenário propício à questionamentos acerca do papel do Estado Brasileiro frente aos desafios locais e regionais postos pelas condições históricas de ocupação da Amazônia e condições sociais, políticas e econômicas que nela se realizam. Segundo Simoni (2009), para efetivamente discutir o papel do Estado na Amazônia, necessário discutir sua legitimidade, formas de intervenção e princípios para uma atuação que atenda os anseios locais e regionais de forma democrática e sustentável. No caso da Amazônia, só vários os desafios a serem enfrentados pelo Estado e pela sociedade que a compõe, a começar pela representatividade, participação e envolvimento para uma construção coletiva, legítima e criativa de políticas públicas.

O Estado brasileiro na Amazônia representa uma força em um espaço distante e insípido que movimentando intensamente os cenários sociais, econômicos e políticos regionais e locais. Paradoxalmente este mesmo Estado tido como frágil, por sua estrutura operacional vulnerável às condições locais ambientais, sociais, políticas e institucionais. Contudo, essas fragilidades precisam

# VI Encontro Nacional da Anppas

## 18 a 21 de setembro de 2012

### Belém - PA - Brasil

---

ser debatidas à luz das possibilidades de superação, relegitimação, redefinição de papéis institucionais e fortalecimento de dispositivos coletivos que incentivem e valorizem redes e modos socioeconômicos e políticas de responsabilização.

A contribuição de Eric Sabourin (2006, 2008, 2011), em estudo de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural, serve de referência para os desafios a serem transpostos pelas políticas públicas que almejem incrementar a capacidade adaptativa e reduzir as vulnerabilidades de agricultores familiares da Amazônia frente aos possíveis cenários de alterações climáticas. Políticas contraditórias, fragmentadas, sem continuidade somam-se às barreiras histórico-culturais e ambientais e criam um cenário de esquizofrenia institucional.

Uma breve ilustração das políticas contraditórias empreendidas pelo Estado reporta-se ao enfrentamento das características trazidas por um modelo de ocupação desordenado, iniciado há mais de 30 anos, e que perdura até os dias atuais. A necessidade de delimitação de áreas para a conservação da biodiversidade e ordenamento de zonas de ocupação, como preconiza a política do ZEE, esbarram em barreiras de interesses políticos e econômicos, cujas ações e modelos empreendidos para o uso da terra nem sempre estão em consonância, e geram disputas violentas entre grandes e pequenos produtores rurais.

O ciclo predatório de ocupação e desenvolvimento da Amazônia continua com o desmatamento ilegal, o aumento de cabeças de gado e o avanço de culturas do agronegócio (Sayago et al, 2004; Mello, 2006; Becker, 2007). Discursos pró-desenvolvimento em nome do combate à pobreza afrontam discursos e iniciativas pró-conservação (Sayago & Bursztyn, 2003). Setores estratégicos do governo, como de agricultura de grande escala e interesses industriais, confrontam-se com setores considerados menores, ainda que tacitamente, como meio ambiente e desenvolvimento agrícola. Esse descompasso reflete o histórico das diferentes feições do Estado brasileiro no processo de ocupação da Amazônia (Becker, 2001).

Importante reconhecer que o governo Federal (2003-2010), com o auxílio da pressão internacional pela conservação, tem apoiado a iniciativas de pastas como o MMA e MDA, antes quase que irrelevantes frente à do MAPA. As contradições persistem e persistirão enquanto houver interesses antagônicos, de pesos iguais e medidas diferenciadas, e principalmente não planejadas para a Amazônia brasileira (Simoni, 2009). As contradições estão ainda nas definições e abordagens obscuras e confusas de conceitos-chave para o desenvolvimento social e sustentável frente às alterações climáticas.



## VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA - Brasil

---

As entrevistas institucionais demonstram o quanto as políticas que chegam para a região são fragmentadas, com pouca ou nenhuma integração entre elas. O desperdício de esforços grande e vicioso. O representante do ICMBio em Santarém, por exemplo, relatou as ações institucionais pouco integradas para a região do Baixo Amazonas, entre o próprio ICMBio, IBAMA e SEMA. Se as instituições ligadas às ações de conservação, fiscalização e monitoramento do meio ambiente e da biodiversidade pouco interagem entre si, por questões políticas e de infraestrutura, como esperar ações efetivas nesta área? Isso sem considerar que agências, como a ANA, estão praticamente ausentes do cenário de implementação de ações ambientais de conservação na região. O representante do SFB também corrobora esta percepção, afirmando que uns dos principais desafios que encontra está na própria interação de ações dentro do MMA e as diferentes autarquias vinculadas, como o ICMBio, IBAMA e SFB.

Tal exemplo está ligado à falta de planejamento integrado e articulado para a região. Outros fatores que pesam localmente para a fragmentação política estão relacionados ao imediatismo eleitoral, com visões calcadas no curto-prazo, e à sobreposição de ações. Um exemplo é a Política de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política de Desenvolvimento Territorial Rural. A PNDR como o Plano BR-163 trouxe para a região muita expectativa com relação às ações de desenvolvimento sustentável, porém poucos avanços nas ações e alcance dos objetivos propostos no Plano foram observados. Agora a Política de Desenvolvimento Territorial e a formação do Conselho de Desenvolvimento Territorial estão agitando o cenário social no Baixo Amazonas e, novamente, criando expectativas que esperam ser correspondidas, principalmente pela população rural da região. Porém, o ano eleitoral e as possíveis mudanças em âmbito estadual e federal paralisam ações e dispersa o pouco esforço que já foi empreendido na mobilização social local.

Segundo depoimento do gestor do ICMBio, existe uma grande expectativa com o PAC, Luz para Todos e ações de desenvolvimento para a região, porém muita morosidade nos processos para execução das ações. Um exemplo é o Programa Promanejo que acabou em 2004, junto com outros Projetos Demonstrativos financiados pelo FNMA na região do Baixo Amazonas, e que não foram renovados por falta de recursos financeiros. Esses pequenos projetos estão parados há mais de três anos e são de grande importância para comunidades locais, principalmente porque trazem em seu bojo possibilidades de incremento de renda pela diversificação da produção, o que está diretamente ligado à redução da vulnerabilidade. Assim, é necessário um fortalecimento de recursos provenientes do FNMA e de estruturas como o próprio SISNAMA, que apoia ações deste cunho.

## VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA - Brasil

---

Outro ponto fundamental para a percepção de que as políticas públicas chegam de forma fragmentada na região, é a maneira uniforme com que elas são pensadas, desenhadas e com que devem ser executadas, pretensamente. Reconhece-se a importância deste tipo de abordagem quando se trabalha em escala nacional. Todavia, realidades locais com circunstâncias tão específicas e peculiares como a Amazônia brasileira, com aspectos sociais, históricos, políticos, econômicos, culturais e, até mesmo, informacionais e técnicos tão diferentes daqueles observados para as regiões Sul, Sudeste e Nordeste, por exemplo. Esses, na maior parte dos casos, encontram dificuldades para operacionalizar e/ou internalizar a visão e proposta inicialmente projetada para uma dada política pública (Simoni, 2009). Efetivamente, os custos para implementação de ações em comunidades locais da Amazônia envolvem logísticas de transporte, alimentação e infraestrutura pouco convencionais e nada facilitadas pelas longas distâncias, dificuldades de acesso e reduzida oferta formal de serviços. A complexidade envolvida na efetivação de uma ação faz com que o pouco que se faz a crie muita expectativa, e a continuidade e resultados das ações sejam lentos e até mesmo frustrantes, para os gestores e para as comunidades.

A diferença entre escalas de atuação, recepção e incorporação demandadas por algumas políticas públicas tornam-nas inadequadas e fragmentadas. Pois, não se relacionam com as necessidades e/ou meios locais para efetivação, ou até mesmo com outras políticas locais e regionais. A realidade rural/florestal e ribeirinha demanda ações integradas para geração de renda, acesso ao crédito, seguridade social, segurança alimentar, saúde, educação, atenção às questões de gênero e aos jovens, do contrário caem na vala comum da fragmentação.

As políticas contraditórias e fragmentadas estão diretamente relacionadas com a falta de continuidade. Este ponto foi relatado como característico e recorrente pela maioria dos entrevistados. Alguns dos programas necessários na luta contra a pobreza e na oferta de alternativas de diversificação da produção e renda têm infraestrutura debilitada e, ainda encontram pouca sustentação social e política para sua efetivação local, principalmente em contextos que sugerem ou envolvem mudanças no governo em anos eleitorais. Sabourin (2006) aponta que muitos pequenos projetos locais ou territoriais entram em estagnação ou são anulados quando novos governos tomam posse. Esta constatação também é eminente para a região do Baixo Amazonas.

Barreiras histórico-culturais, como o corporativismo e o clientelismo, completam o cenário institucional, abrindo espaço para comportamentos políticos que geram ações de cunho imediatista, patrimonialista, assistencial e que fortalecem a dependência socioeconômica e cultural dos agricultores familiares. Sabourin (2006, 2008, 2009, 2011) indica que tais barreiras geram pressões

## VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA - Brasil

---

sociais negativas contra a iniciativa de pequenos agricultores que se auto-desvalorizam, alimentam uma baixa autoestima e reproduzem em suas organizações locais características de ci me institucional, rivalidade/competição e nepotismo. Alguns desses comportamentos foram relatados pelos entrevistados, tanto de instituições governamentais quando naquelas entidades ligadas à sociedade civil. Elas podem ser constatadas em assimetrias expostas em espaços de negociação, como conselhos, formação de atores e transparência das ações. O rompimento dessas barreiras significa, como aponta Bursztyn (2008), uma redefinição, adoção e internalização de princípios da boa governança, feitos a descentralização, o empoderamento, a subsidiariedade, a equidade e a transparência.

A sobreposição de políticas públicas e esforços para a participação social faz com que as negociações políticas falem mais alto que os critérios técnicos e sociais. Nessas sobreposições está também a hibridação entre o público, privado, coletivo, individual e comum. As várias faces das políticas públicas contribuem para a sensação paradoxal de ações de engajamento ou desengajamento do Estado que, por vezes, é tido como ausente e servidor dos interesses do grande capital. Desta maneira, a esquizofrenia se manifesta na característica de presença-ausência do Estado na Amazônia, onde mesmo ausente o Estado está presente.

Aspecto essencial à boa execução de ações estratégicas é a infraestrutura de apoio operacional. A política ambiental sem recursos, nas palavras de um servidor do ICMBio em Santarém, surrealismo: *A sensação é que estamos brincando de fazer política ambiental. A gente não sabe se o que ocorre aqui é um processo de engana povo ou engana presidente. Não tem uma vez que a gente não vá fiscalizar que não encontremos irregularidade.*

Sabido que a maior parte das UCs no Pará e na Amazônia como um todo não possui base de apoio operacional para os poucos fiscais que existem, e acontecem operações que demandam dias em atividades de campo. Quando existe uma base, esta possui pouca ou limitada estrutura física e tecnológica, e o efetivo de pessoal lotado nas UCs é pequeno, o que torna a fiscalização e o monitoramento tarefas pouco tangíveis. A efetividade do ciclo florestal na região fértil e a situação de desflorestamento ilegal domina o cenário. A título de exemplo, convém mencionar o Parque Estadual Monte Alegre (PEMA), situado na porção sul do município de Monte Alegre (PA). Desde meados de 2009, a SEMA possui uma Unidade Regional em Monte Alegre e uma equipe técnica que atua no local. No entanto, sabe-se que, em agosto de 2011, a unidade de conservação encontrava-se temporariamente sem gerência. A falta de funcionários qualificados no local certamente dificulta o combate às possíveis irregularidades ambientais.

## VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA - Brasil

---

Outro ponto relatado por gestores da área ambiental diz respeito à sensação geral de impunidade. Muitos dos processos administrativos instaurados em decorrência das fiscalizações realizadas são arquivados por prescrição, sendo que 80% dos procedimentos de fiscalização não são julgados, nem os bens apreendidos são arrecadados. O conjunto das penalidades prescreve na esfera administrativa e burocrática. Dados do Tribunal de Contas da União sobre o recolhimento de multas para o período 2008-2010 corrobora esse contexto. Segundo o TCU, no período, apenas 0,3% do montante de multas aplicadas pelo IBAMA foram pagas, o pior desempenho entre as instituições analisadas (TCU, 2010). A impunidade estimula a prática ilegal e frustra aqueles que estão buscando fazer cumprir a lei.

Os pontos acima citados refletem também a pouca valorização do servidor público na Amazônia. As precárias condições de trabalho e a inexistência de um fator Amazônia na composição salarial embasam a constatação feita por um servidor do SFB em Santarém, de que apesar dos concursos para preenchimento de vagas terem sido feitos, o efetivo pessoal necessário ainda não atende às necessidades do trabalho a ser realizado. Poucos daqueles aprovados nos concursos ficam na região tempo suficiente para iniciar e concluir programas e atividades que exigem gestão e maturação de médio e longo prazo. Muitas remoções e pedidos de transferências acabam refletindo no despreparo dos recursos humanos da região, principalmente, daqueles que buscam apenas cumprir um tempo protocolar de trabalho até conseguir uma transferência e não pensam em construir uma vida nas condições oferecidas pela realidade Amazônica.

O servidor do SFB relata grande frustração relacionada à falta de efetivo e de apoio do próprio órgão para as áreas locais. A centralidade do planejamento das políticas públicas e das ações de controle e fiscalização vindas de Brasília das atividades realizadas, por vezes, esquecem as peculiaridades de uma região em que o setor de serviços, por exemplo, praticamente vive na informalidade para o abastecimento de combustível e alimentação. Determinantes que impedem um mínimo de autonomia regional ou não contam com adequação/flexibilidade alguma para prestação de contas por parte dos servidores públicos, como a impossibilidade de uso do cartão de suprimentos ou a exigência de trânsitos de orçamentos previamente aprovados para realizar atividades em comunidades remotas, forçam as próprias instituições federais a entrarem na informalidade. Servidores fazem estoque de suprimentos, carregam tambores de combustível nos carros e, às vezes, acabam tendo de tirar recursos do próprio bolso para trabalhar. A logística de acesso aos lugares onde o SFB atua complexa, e existe uma percepção de que as ações do Estado estão chegando na região, por *uma cabeça é exponencialmente maior que as pernas e braços, esses são minúsculos*.

## VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA Brasil

---

O nível de descontentamento e frustração dos servidores foi observado e registrado nas entrevistas. Gestores pouco comprometidos, ou camaleônicos como definiu um servidor do ICMBio, que atuam conforme o interesse político, financeiro e pessoal. Esta forma de atuação também é devida aos fatores acima explicitados. O representante do ICMBio relata que as ações do Instituto estão restritas às apreensões ligadas à madeira ilegal, a fiscalização da fauna e biopirataria está totalmente parada. Os servidores trabalham no ritmo das grandes operações especiais, regidos pelo vício das diárias. Ou seja, só querem participar em operações especiais porque vão receber diárias, que complementam os baixos salários. Este é um problema gravíssimo na gestão da fiscalização continuada, pois as operações rotineiras são abandonadas. Não existem ações de inteligência para coordenar a fiscalização, principalmente nos pontos de estrangulamento ou transbordamento das atividades de exploração ilegal de madeira ou biopirataria. Em Santarém, por exemplo, não existe fiscal da SEMA para combater o comércio ilegal de madeira que sai do porto em *containers* diretamente para o exterior. As ações estão restritas ao exercício da multa ou das licenças ambientais, e nenhuma prioridade existe para o monitoramento das irregularidades e crimes ambientais. Verificou-se em Monte Alegre que o corpo técnico da SEMA municipal também é muito reduzido para empreender fiscalização efetiva, cujo acesso por estradas e rios são precários. Em 2011, trabalhavam na SEMA municipal apenas 10 técnicos para atender uma área de 18.152,508 km<sup>2</sup> (área total do município).

Importante notar também que algumas ações de políticas socioambientais na região dependem de outras para serem efetivadas. Um dos exemplos mais claros está na regularização fundiária, a qual condição primeira para permitir ações em gestão florestal, acesso ao crédito e outros benefícios. De alguma forma, uma política pressiona a outra para acontecer. No caso das concessões florestais, segundo o servidor do SFB, o trabalho de concessão está diretamente ligado à regularização fundiária. O trabalho junto ao IDEFLOR, ITERPA, SEMA e INCRA precisa acontecer para a concessão ser efetivada. A política do Terra Legal talvez seja a mais mencionada por todos os entrevistados, e é percebida como central para o desenvolvimento de ações socioambientais na região. Talvez, seja esta a política pública mais problemática também, por carregar em seu bojo o enfrentamento de questões de desordenamento territorial e vícios políticos enraizados desde há muito na região, assim como assinalam Loureiro & Pinto (2005).

Algumas das dificuldades elencadas pela Secretaria de Agricultura Familiar de Santarém refletem os pontos aqui já citados, mas merecem ser mais explicitamente colocados. Importa tratar as diferenças sociais, culturais e econômicas da região com mais flexibilidade e respeito. A questão ambiental ainda não é encarada com a seriedade e a prioridade que deve ter, já que a própria definição de

# VI Encontro Nacional da Anppas

## 18 a 21 de setembro de 2012

### Belém - PA - Brasil

---

atribuições dos órgãos ambientais não é clara para a sociedade em geral, e inclusive para alguns de seus servidores. Sem descentralização das ações, o atendimento do objeto das políticas públicas frequentemente fica relegado a segundo plano, e ao contrário do esperado, acabam penalizando a execução das ações na agricultura familiar e na pesca. A concentração de renda, terra e poder domina o cenário socioeconômico da região e continua a fortalecer as barreiras histórico-culturais de desigualdade e injustiça, gerando ações extremamente violentas.

As instituições não-governamentais, de maneira geral, e principalmente as com origem local, relatam obstáculos para a execução do trabalho associados às dificuldades em encontrar pessoas capacitadas para escrever projetos e corpo técnico para os desenvolver. Também foram observados relatos que reportam haver ainda resistência em fazer avançar a gestão das organizações locais de produtores agrícolas e pescadores com a introdução de princípios do associativismo e cooperativismo. Faltam recursos para investir em infraestrutura e pessoal e existem limitações em cativar jovens da agricultura familiar para continuar nas atividades rurais/florestais. Foram relatadas frustrações ligadas à morosidade de ações governamentais com comunidades situadas em áreas dentro da RESEX e em Projetos de Assentamentos (PAs). Os processos de desapropriação são longos e geram muitos conflitos que resultam em desmatamento e exploração ilegal da madeira, trabalho escravo, ameaça e morte de lideranças.

O trabalho das organizações não-governamentais com comunidades que vivem nas áreas das RESEXs e em PAs serve de apoio a centenas de agricultores familiares em busca de regularização fundiária, acesso ao crédito, inclusão social em programas do governo, e capacitação em novos modelos e sistemas de produção. Agroextrativismo, agrofloresta e educação ambiental preventiva, dentre outros temas são considerados trabalhos fundamentais ao mínimo de assistência técnica e suporte às inúmeras comunidades que há muitos anos vivem à margem das políticas públicas, ou totalmente excluídas de sistemas sociais, políticos e econômicos. Ressalta-se que parte dessas organizações trabalha em parceria com algumas das agências governamentais citadas nesta pesquisa. Existe um bom nível de reconhecimento da importância do trabalho em cooperação interinstitucional para a realização e resultados socioambientalmente satisfatórios na região.

#### **Proposições de diretrizes estratégicas para políticas públicas**

Ao considerar a proposição de diretrizes estratégicas para políticas públicas relacionadas às alterações climáticas, principalmente aquelas que contemplam o aumento da capacidade adaptativa e

# VI Encontro Nacional da Anppas

## 18 a 21 de setembro de 2012

### Belém - PA - Brasil

---

a redução de vulnerabilidades para agricultores familiares da Amazônia, em especial no estado do Pará, alguns aspectos devem ser considerados:

A lógica de ocupação da Amazônia brasileira deixou uma herança de desordenamento territorial que perdura e influi diretamente na capacidade das pessoas da região em se estabelecerem seguramente em seus espaços de convivência. Desta forma, toda e qualquer ação socioambiental e política na Amazônia deve contextualizar e priorizar a regularização fundiária, o que atende a uma demanda de valorização das pessoas que ali estão e suas relações com a terra onde vivem;

A presença do Estado na melhoria e manutenção de infraestrutura de transportes, provimento de serviços de educação e saúde, caracteriza grande parte da demanda dos agricultores familiares;

A falta de continuidade das ações públicas ambientais, sociais e econômicas, gerou em muitas das comunidades de produtores familiares a expectativa por melhorias na qualidade de vida seguida de frustração perante aos poucos resultados alcançados; isso gera desconfiança e resistência por parte das comunidades diante de novas ações e reduz o sucesso das políticas públicas.

O descompasso entre o que é planejado em âmbito federal e o que chega, e como chega para ser executado em âmbito regional e local, também deve ser considerado como uma barreira para o avanço

## VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA - Brasil

---

institucionais subjacentes, tanto no tempo quanto no espaço. Os Censos Agropecuários Nacionais, realizados pelo IBGE, possuem alto custo de operacionalização, o que implica em baixa periodicidade (decenal). Contudo, a vulnerabilidade econômica, especialmente em municípios de fronteira agrícola, nos quais as taxas de mudanças do uso da terra e demografia são mais aceleradas que as observadas em fronteiras consolidadas. Os órgãos municipais, estaduais e federais que atuam diretamente com o produtor (EMATER, INCRA, secretarias municipais) são atores-chaves nesta perspectiva. É importante enxergar no extensionista rural, no técnico agrícola, no fiscal dos órgãos ambientais e nos agentes de saúde um canal de comunicação entre o Estado e as comunidades. Neste contexto, a informação pode transitar nos dois sentidos (comunidade → Estado e Estado → comunidade). A visita do agente público é uma oportunidade para levantamento de dados sobre as comunidades. A operacionalização do monitoramento só será bem sucedida se forem acompanhadas e se o corpo técnico das instituições mencionadas for fortalecido. O efetivo insuficiente, a falta de diálogo entre os agentes do estado e a baixa qualidade da estrutura física de campo (carros, motos, GPS) não permite que novas atribuições sejam destinadas aos agentes e órgãos sobrecarregados.

Todavia, não basta a disponibilidade periódica de informações. Simultaneamente, sistemas de avaliação que tornem a informação palatável ao tomador de decisões são necessários. Pesquisas interdisciplinares sobre vulnerabilidade e adaptação da agricultura familiar no contexto das mudanças climáticas ainda estão em sua fase exploratória e têm muito a contribuir para o suporte de tomada de decisão. Tendo em vista a mobilização internacional visando à construção de uma governança climática global, instrumentos de avaliação da vulnerabilidade, assim como estratégias tecnológicas serão cada vez mais demandadas para verificação e monitoramento das ações de adaptação. Propostas de sistemas integrados de avaliação apresentadas nos trabalhos de Dalboni *et al* (2010), Azevedo *et al* (2010), Simoni *et al* (2010), Lindoso *et al* (2011) sugerem um índice de Vulnerabilidade da Agricultura Familiar e buscam trazer contribuições neste sentido. É uma ferramenta de fácil manipulação pelo tomador de decisão e pode ser adaptada para monitorar a vulnerabilidade da agricultura familiar em diferentes contextos e escalas, desde que os respectivos indicadores sejam disponibilizados. Assim, é possível avaliações comparativas, estabelecimento de áreas prioritárias para investimentos e adequação de estratégias políticas genéricas a realidades locais, aumentando a eficiência da aplicação do dinheiro público e de recursos humanos.

. A interiorização das universidades públicas e a expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET) são iniciativas interessantes e devem ser vistas como oportunidades



## VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA - Brasil

---

para estabelecer bases científicas e técnicas capazes de refletir e atuar na realidade regional, dialogando tanto com os órgãos de gestão locais, quanto com os produtores locais (muitos dos quais são ou possuem filhos alunos destas instituições). Simultaneamente, redes de pesquisas devem ser criadas e, as já existentes, fortalecidas, para que informações e reflexões sobre vulnerabilidade e adaptação sejam compartilhadas em escala regional e nacional, contribuindo para a criação de uma agenda científica integrada e sinérgica, respeitando as especificidades regionais e científicas.

Importante enfatizar que uma política pública que trate especificamente de adaptações às mudanças climáticas precisa incorporar políticas sociais, econômicas e ambientais. A adequação a fatores climáticos em transformação requer uma integração das ações intersetoriais que seja capaz de projetar e coordenar respostas nos diferentes níveis de governo, e ao mesmo tempo acompanhar a multiplicidade de acontecimentos peculiares dispersos entre a escala global e a escala local. A temática também exige a incorporação de visão e planejamento de longo prazo, coisa ainda desafiadora na prática política brasileira. A transversalidade exigida pelas políticas de adaptação coloca o tema das mudanças climáticas dentro de uma agenda de desenvolvimento pautada em novos paradigmas, os quais são sinérgicos com o principal debate sobre desenvolvimento sustentável.

As políticas mencionadas no quadro 2 influenciam na vulnerabilidade associada aos agricultores familiares. As políticas que efetivamente chegam nas esferas regionais e locais estão expressas no quadro 3, através da percepção dos representantes governamentais e não-governamentais. Outras políticas nem sequer foram mencionadas como existentes e pertinentes à redução de vulnerabilidades e aumento da capacidade adaptativa de agricultores familiares da Amazônia.

Prioridade deve ser dada às ações já iniciadas na região e com algum nível de percepção e expectativa gerada quanto aos seus resultados. Algumas dessas ações estão previstas no Plano BR-163 Sustentável e no Plano de Manejo da Floresta Nacional do Tapajós e para a RESEX do Tapajós-Arapiuns. Outras foram elaboradas no âmbito dos projetos demonstrativos de arranjos produtivos locais desenvolvidos em áreas de várzea do Baixo Amazonas. Também no âmbito dos conselhos participativos já estabelecidos para o desenvolvimento territorial sustentável e para o desenvolvimento regional, foram estabelecidas ações prioritárias que precisam ser implementadas. O fortalecimento do Programa Terra Legal e superação dos entraves à sua efetivação é chave para enfrentar talvez a maior das críticas para o planejamento e execução de políticas públicas de longo prazo em territórios da Amazônia, a regularização fundiária. Essas ações contribuem para a diminuição de vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais.

## VI Encontro Nacional da Anppas 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA - Brasil

---

Políticas tipo guarda-chuva, que abarcam outras políticas e ações, como o PPCDAM (BRASIL, 2009), PAS (Brasil, 2008), Plano BR-163 (BRASIL, 2005, Diálogos, 2008) e o prioritário Plano Clima, possuem enorme potencial integrador e disseminador de outras políticas importantes para o alcance de resultados em vista de fortalecer a capacidade adaptativa e redução de vulnerabilidades. Porém, o escopo dessas políticas, por ser abrangente e disperso, fragmenta ações. O desafio posto aos gestores responsáveis pela condução de tais políticas está em encontrar um ponto de equilíbrio entre a abrangência e a especificidade necessária para atender determinado contexto na Amazônia brasileira. As próprias regras para criação de assentamentos pelo INCRA não foram desenhadas e nem contemplam as distintas realidades produtivas de áreas de várzea e terra firme na Amazônia.

As ações do PAC (rodovias, Luz para Todos, hidrelétricas, Plano Amazônia Sustentável) trouxeram a percepção de que as políticas públicas estão voltando a acontecer na região. Pessoas que há muitos anos foram para região por incentivo de políticas de ocupação nos projetos de colonização da década de 1970, e por isso foram esquecidas pelo Estado brasileiro, reportam que há mais de 30 anos não viam alguém que se lhes dirigisse como representante do Estado para falar de perspectivas de melhorias na sua qualidade de vida. Aquelas pessoas que, vivendo sem auxílios governamentais, em meio à floresta ou à beira das rodovias Transamazônica e BR-163, resistiram até hoje às investidas dos grandes fazendeiros e grileiros de terras, continuam a sofrer pressão e correm o risco de serem expulsas de suas terras de forma violenta com o aumento da grilagem e o crescente interesse econômico sobre essas áreas, em face ao avanço do agronegócio para a região. Os índices de violência no campo no Pará são dos mais altos no país.

Este ponto, ao que indica algumas entrevistas, é pouco considerado nas consequências trazidas pela implementação de políticas públicas ligadas à regularização fundiária, que ainda não vêm integradas com políticas de valorização do pequeno agricultor e sua produção agrícola, o que favoreceria a permanência na terra. A questão agrária e as políticas agrícolas ainda são temas que precisam encontrar gestão adequada para superar o desafio posto pelo avanço do agronegócio nas áreas de fronteira do arco do desmatamento na região Amazônica, frente às potencialidades do desenvolvimento econômico sustentável das atividades agroextrativistas.

O PPCDAM (BRASIL, 2009), o PAS (Brasil, 2008), o Plano BR-163 (BRASIL, 2005, Diálogos, 2008) Sustentável, entre outros, são exemplos de iniciativas governamentais que ilustram boa compreensão dos impasses colocados para a região e projetam ações bem orientadas para o enfrentamento das complexas questões socioeconômicas e ambientais presentes no território amazônico. A realidade da implementação dessas políticas ainda está longe de atender às demandas de fortalecimento e melhor

# VI Encontro Nacional da Anppas

## 18 a 21 de setembro de 2012

### Belém - PA Brasil

---

da qualidade de vida na agricultura familiar, em sintonia com os propósitos de desenvolvimento rural sustentável para a região. A incorporação de aspectos da boa governança no planejamento e execução das políticas públicas na Amazônia é essencial para direcionar e coordenar ações capazes de prevenir e minimizar possíveis impactos e riscos decorrentes das mudanças climáticas nesses territórios.

#### **Conclusões:**

O cenário da capacidade adaptativa e das vulnerabilidades na região de estudo aponta para a necessidade de se reconhecer que já existem políticas públicas aptas a aumentar a capacidade adaptativa e reduzir vulnerabilidades de agricultores familiares na região do Baixo Amazonas. Porém, muitas dessas chegam via estruturas institucionalmente fragilizadas do próprio Estado, e transparecem pouca força política e técnica para execução. A percepção de morosidade, fragmentação, falta de continuidade está presente nas falas de agricultores familiares, gestores públicos e representantes de organizações não-governamentais, e de movimentos sociais.

#### **Agradecimentos**

Gostamos de agradecer a equipe da EMATER de Santarém e Monte Alegre. Em Santarém, Paulo Sérgio forneceu o apoio necessário às entrevistas institucionais. Em Monte Alegre, Pepe e Juárez Pantoja, forneceram apoio fundamental para realização das entrevistas com agricultores familiares. Este trabalho foi realizado com o apoio da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PROJETO BRA/06/032.

#### **Referências bibliográficas:**

- ADGER, W. Neil, ET AL. Are there social limits to adaptation to climate change? **Climatic Change** 93, nº. 3-4 (2009): 3-4.
- AZEVEDO, A. ET AL. Mudanças climáticas, vulnerabilidade e capacidade adaptativa de territórios da Amazônia: Mato Grosso, *PNUD/SAE, 2010*
- LINDOSO, D. ; DEBORTOLI, N. ; PARENTE, I. C. I. ; EIRAS, F. ; ROCHA, J. D. ; RODRIGUES, S. ; BURSZTYN, M. . Vulnerabilidade socioeconômica da agricultura familiar brasileira às mudanças climáticas: o desafio da avaliação de realidades complexas. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental - IPEA**, Brasília, julho de 2010.
- BECKER, Bertha. Síntese do processo de ocupação da Amazônia: lições do passado e desafios do presente. IN: MMA. **Causa e Dinâmica do Desmatamento na Amazônia**. 5- 28p. Brasília: MMA, 2001.
- BECKER, Bertha. A Amazônia e a Política Ambiental Brasileira. IN: SANTOS, Milton, et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 22-40p. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.
- BRASIL, 2005 Brasil. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163** (Rodovia Cuiabá-Santarém). Brasília: Casa Civil / Presidência da República, 2005

VI Encontro Nacional da Anppas  
18 a 21 de setembro de 2012  
Belém - PA Brasil

- 
- BRASIL, 2009. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal** (PPCDAM). Brasília: Casa Civil/ Presidência da República, 2009
- BRASIL, 2008. **Plano Amazônia Sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira / Presidência da República. Brasília: MMA, 2008
- BURSZTYN, M. Think locally, act globally: new challenges to environmental governance. Harvard University, 2008 (Working Paper, n. 33).
- DIALOGOS, Projeto. Desenvolvimento Territorial: Diretrizes para a Região da BR-163. **Volume 2**. UnB/CDS, WWF, IPAM, ICV, CIRAD. 2008.
- DOVERS, Stephen. Normalizing adaptation . **Global Environmental Change Global Environmental Change** 19, nº. 1 (2009): 4-6.
- IBGE, 2010 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pa>, acessado em 07/07/2010.
- IPAM, 2010. <http://www.ipam.org.br/o-ipam/> acesso em 20/08/2010
- LOUREIRO, Violeta R. & PINTO, Jax N.. A Questão Fundiária da Amazônia. **Estudos Avançados**. pp. 77-98. vol.19 no.54. Maio/Agosto. 2005
- MELLO, Neli A. **Políticas Territoriais na Amazônia**. São Paulo: AnnaBlume. 2006.
- ROCHA, J. ET AL. Mudanças climáticas, vulnerabilidade e capacidade adaptativa de territórios da Amazônia: Acre, *PNUD/SAE, 2010*
- SABOURIN, Eric. **A difícil co-construção de instrumentos de políticas públicas de desenvolvimento rural e territorial**. Apresenta o. Seminário de Extensão. Universidade de Brasília. Departamento de Sociologia. Setembro, 2006.
- SABOURIN, Eric . Renovação dos instrumentos de desenvolvimento e extensão rural. **Cadernos do CEAM** (UnB), v. 29, p. 79-102, 2007.
- SABOURIN, E. P. Reflexão sobre métodos e políticas públicas: que renovação dos instrumentos de desenvolvimento e extensão rural. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 1, p. 4, 2008.
- SABOURIN, E. P. **Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond. 2009.
- SABOURIN, E. P. Paternalismo e clientelismo como efeitos da conjunção entre opressão paternalista e exploração capitalista. **Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ), v. 19, p. 5-29, 2011.
- SAYAGO, Doris; TOURRAND, Jean-François; BURSZTYN, Marcel. **Amazônia : Cenas e Cenários**. Brasília : Editora Universidade de Brasília. 382p. 2004.
- SAYAGO, Doris & BURSZTYN, Marcel. Amazônia: Um mosaico de projetos. IN: NASCIMENTO, Elimar & DRUMMOND, José Augusto. **Amazônia: Dinamismo econômico e conservação ambiental**. p.165-190. Rio de Janeiro: Garamond, 2003
- SIMONI, J. ET AL. Mudanças climáticas, vulnerabilidade e capacidade adaptativa de territórios da Amazônia: Pará, *PNUD/SAE, 2010*
- SIMONI, Jane S. **A multidimensionalidade da valorização de produtos locais: implicações para políticas públicas, mercado, território e sustentabilidade na Amazônia**. Tese de doutorado. 391f. Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília. 2009.