



A contribuição do Planapo para o fortalecimento das linhas verdes do Pronaf *The contribution of Planapo to strengthening the green lines of Pronaf*

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa¹; POLICARPO, Mariana Aquilante²; CAMPOS, Mariana Pontes³; OLIVEIRA, Victor Moura e Silva de⁴

¹Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- Ipea, regina.sambuichi@ipea.gov.br; ²Ipea, mariana.policarpo@ipea.gov.br; ³Ipea, mariana.campos@ipea.gov.br; ⁴Ipea, victor.oliveira@ipea.gov.br

Eixo temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado com a finalidade de prover crédito agrícola subsidiado para apoiar a produção da agricultura familiar. Para promover e incentivar sistemas produtivos de base ecológica, foram criadas linhas especiais de crédito que ficaram conhecidas como linhas do Pronaf Verde. Este trabalho teve por objetivo analisar em que medida o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) contribuiu para o fortalecimento das linhas que compõem o Pronaf Verde. A metodologia utilizada foi revisão de literatura e levantamento de dados secundários disponíveis na matriz de dados do crédito rural do Banco Central do Brasil. Os resultados obtidos apontam que houve um aumento no número de contratos efetuados nas linhas do Pronaf Verde ao longo das duas etapas do Planapo. Embora inicialmente tímido, esse aumento ganhou destaque a partir de 2016, depois de uma reformulação dos critérios no Pronaf Agroecologia.

Palavras-chave: agricultura familiar; Pnapo; agroecologia; crédito rural; políticas públicas.

Keywords: family farming; Pnapo; agroecology; rural credit; public policy.

Introdução

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), implementado através do Decreto nº 1.946/1996, é considerado o primeiro e mais importante exemplo de política setorial diferenciada dirigida para o desenvolvimento rural no Brasil (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004). Ele foi criado com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos agricultores familiares, sendo que, após o início do Pronaf, o crédito rural para a agricultura familiar aumentou a cada safra (BCB, 2019). Contudo, o Pronaf, enquanto política pública, sempre manteve uma concentração de contratos e de recursos nos agricultores familiares mais capitalizados, especialmente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, além de também aumentar os processos de especialização produtiva das unidades e a vulnerabilidade social das famílias, reduzindo a diversidade dos sistemas produtivos e a autonomia dos agricultores (GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013). Ou seja, o programa ainda não foi capaz de estimular uma mudança efetiva no modelo de desenvolvimento agropecuário brasileiro.

Com vistas a superar estes desafios e democratizar a aplicação de seus recursos, o Pronaf, desde sua criação, está em constante mudança ao permitir a inserção de



novas modalidades de crédito e categorias (BIANCHINI, 2015). Como exemplo, foi criada uma linha de crédito específica para estimular a transição agroecológica e a conversão para sistemas orgânicos de produção: a linha Pronaf Agroecologia. Além desta, os/as agricultores/as familiares, assentados/as da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais contam com mais três linhas especiais: Pronaf Semiárido, Pronaf-Eco (Energia renovável e sustentabilidade ambiental) e Pronaf Floresta. Juntas, estas quatro linhas formam o que ficou conhecido como Pronaf Verde (SAMBUICHI et al., 2012).

Paralelamente a este contexto, foi instituída em 2012, por meio do Decreto nº 7.794/2012, a Política Nacional de Agroecologia de Produção Orgânica (Pnapo), cujo principal instrumento é o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Seu objetivo é “integrar, articular e adequar as diversas políticas, programas e ações desenvolvidas no âmbito do governo federal, que induzam a transição agroecológica e o fomento da produção orgânica e de base agroecológica, de forma a contribuir para a produção sustentável de alimentos saudáveis e aliando o desenvolvimento rural com a conservação dos recursos naturais e a valorização do conhecimento dos povos e comunidades tradicionais” (BRASIL, 2012). Suas instâncias de gestão originais contavam com a participação de representantes da sociedade civil e do governo, através da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) e de representantes dos órgãos que atuam na política, através da Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica (CIAPO).

A construção da Pnapo se deu de forma articulada e integrada, contando com a participação de diferentes setores do governo e da sociedade civil. A primeira edição do Planapo foi executada no período de 2013 a 2015 e a segunda edição está em curso, prevista para ser executada de 2016 a 2019. Entre suas metas e iniciativas está o aumento do número de produtores com acesso às linhas de financiamento da produção de base orgânica e agroecológica. Portanto, este trabalho teve por finalidade analisar em que medida o Planapo, em seus dois períodos de execução, contribuiu para a promoção das linhas de crédito que compõem o Pronaf Verde.

Metodologia

Para a realização deste trabalho foi utilizada revisão de literatura e o levantamento de dados secundários disponíveis na matriz de dados do crédito rural do Banco Central do Brasil (BCB, 2019), incluindo informações sobre a evolução do crédito, montantes acessados e números de contratos efetivados, por linha de crédito específica. Foi analisado o período de janeiro de 2013 a dezembro de 2018, no que tange aos recursos acessados no Pronaf Verde. A obtenção dos dados foi feita considerando o período que correspondia a cada etapa do Planapo. Dessa forma, a análise foi feita por ano (janeiro a dezembro), e não por safra agrícola.

Resultados e Discussão



Nos mais de vinte anos de existência do Pronaf foram aplicados quase R\$ 200 bilhões em mais de 28 milhões de contratos, nas diferentes modalidades, para diferentes tipologias de agricultores familiares (BCB, 2019). No período de 2004 a 2011, de acordo com Aquino, Gazolla e Schneider (2017), foram financiados nas linhas verdes um total de R\$ 367,1 milhões, em pouco mais de 62 mil contratos, sendo que a linha Pronaf Agroecologia apresentou o pior desempenho, com apenas 979 contratos em todo o período.

Durante a primeira etapa de execução do Planapo, a meta era disponibilizar 5% dos recursos do Pronaf para sistemas orgânicos e de base agroecológica, em modalidades de custeio e investimento. Dessa forma, foram disponibilizados R\$ 2,5 bilhões no Planapo para financiar esse tipo de produção. No entanto, a constatação ao final dessa primeira etapa é de que os resultados ainda foram tímidos. O crédito foi disponibilizado, mas foi muito pouco acessado pelos agricultores (apenas 2,52%, ou R\$ 63 milhões), apesar do número de contratos de cada uma das linhas do Pronaf Verde e o valor dos recursos efetivamente aplicados terem apresentado um leve aumento quando comparado ao período anterior ao Planapo. Considerando todas as linhas do Pronaf, isso corresponde a 0,19% do total dos recursos efetivamente aplicados entre 2013 e 2015. Ou seja, em sua primeira fase, o Planapo avançou pouco no objetivo de alavancar o acesso ao financiamento de sistemas orgânicos e de base agroecológica (SAMBUICHI et al., 2018).

Esses dados evidenciaram, como já se supunha, que o problema principal não estava na disponibilização do crédito, mas sim nas limitações que dificultavam o acesso aos recursos. Entre os problemas identificados estão a necessidade de ajustes nas linhas de financiamento, o pouco conhecimento da existência das linhas e a falta de capacitação e formação de agentes financeiros e dos próprios agricultores no uso destas (SAMBUICHI et al., 2018; BIANCHINI, 2015; GRISA; WESZ JUNIOR; BUCHWEITZ, 2014).

Iniciativas executadas no Planapo I e II buscaram resolver, pelo menos em parte, esses problemas. Na safra 2014-2015 foram feitos ajustes no Pronaf Agroecologia, pois, essa era uma das iniciativas previstas no Planapo I. As mudanças foram feitas a fim de permitir identificar as operações de crédito da agricultura familiar orientadas para sistemas de produção orgânica e agroecológica, favorecendo a obtenção de relatórios e o acompanhamento da efetivação de crédito para tais sistemas (CIAPO, 2016). Foi também implantado o custeio para a produção agroecológica e a redução da taxa de juros de investimento para 1% ao ano. Foi ainda disponibilizada Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para 120 mil produtores agroecológicos e bônus maior no Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) para a produção agroecológica (BIANCHINI, 2015).

Em 2016, já com estas mudanças em curso, inicia-se o Planapo II. Nesta segunda etapa do plano, as metas foram formuladas em termos de quantidade e volume de operações de crédito, e não mais em percentual de recursos disponibilizados, sendo também inserida uma especificação sobre o percentual a ser destinado às mulheres



e jovens. Dessa forma, somando as quatro linhas de crédito do Pronaf Verde, até dezembro de 2018, o volume de crédito representou 1,1% do total de recursos aplicados em todas as linhas do Pronaf, sendo que o número de contratos e os valores aplicados apresentaram um aumento de 414,9% e de 469,5%, respectivamente, quando comparados ao período do Planapo I.

Considerando especificamente a linha do Pronaf Agroecologia, esta correspondeu a 0,036% do universo total de contratos feitos pelo Pronaf como um todo e 0,034% de recursos aplicados no período do Planapo II. Entretanto, quando comparamos o período do Planapo I com o Planapo II, houve um aumento de 2.185% no número de contratos realizados por esta linha e de 785% nos recursos aplicados (Tabela 1).

Linha de crédito do Pronaf	Planapo I (2013-2015)		Planapo II (2016-2018)	
	Número de contratos	Valores aplicados (R\$)	Número de contratos	Valores aplicados (R\$)
Agroecologia	61	2.636.819,87	1.394	23.065.420,57
Semiárido	18.246	86.393.451,97	96.238	472.896.589,06
Floresta	1.527	27.026.186,72	6.438	105.353.006,55
ECO	992	14.749.595,72	3.178	152.031.115,40
TOTAL	20.826	130.806.054,28	107.248	753.346.131,58

Tabela 1. Número de contratos e valores aplicados por linha de crédito que compõem o Pronaf Verde, durante o Planapo I e o Planapo II

Fonte: BCB/Derop/Sicor (BCB, 2019) – Dados extraídos em 02/05/2019.

Esses dados indicam que os esforços realizados ao longo da execução do Planapo I e II começaram a apresentar resultados positivos, indicando que o Pronaf pode contribuir no fortalecimento da ideia de sustentabilidade em uma política pública, ao possuir linhas específicas voltadas para a adoção e incentivo de práticas de produção orgânicas e agroecológicas.

Conclusões

Os resultados mostraram que houve aumento do acesso às linhas de crédito do Pronaf Verde durante a execução do Planapo I e II. Embora inicialmente tímido, esse aumento ganhou destaque a partir de 2016, provavelmente em decorrência de ações executadas durante o Planapo I, que visaram reduzir os problemas que dificultavam o acesso às estas linhas. Isso reforça a importância de dar continuidade ao desenvolvimento desta política, aprimorando e ampliando as ações realizadas. Para isso, porém, é fundamental a conscientização e mobilização da sociedade no sentido de reconhecer o papel da Pnapo para o fortalecimento da agroecologia, demandando do governo a continuidade das ações.

Agradecimentos

Agradecemos ao IPEA e à SAF/MAPA que, por meio do TED nº 15/2018, possibilitaram a realização deste trabalho.

Cadernos de Agroecologia – ISSN 2236-7934 - Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia, São Cristóvão, Sergipe - v. 15, no 2, 2020.



Referências bibliográficas

AQUINO, J. R. de, GAZOLLA, M., SCHNEIDER, S. O financiamento público da produção agroecológica e orgânica no Brasil: inovação institucional, obstáculos e desafios. In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Orgs.) **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: IPEA, 2017, p. 197-228.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Matriz de Dados do Crédito Rural - Contratações**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidade_financeira/micrrural>. Acesso em: 02 maio 2019.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.794 de 20 de agosto de 2012**. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Diário Oficial, Brasília, p. 4, 21 ago. 2012.

CIAPO – CÂMARA INTERMINISTERIAL DE AGROECOLOGIA E PRODUÇÃO ORGÂNICA. **Relatório de Balanço 2013-2015 – Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO**. Brasília, DF, 2016.

GAZOLLA, M. SCHNEIDER, S. Qual “Fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 51, n. 1, p. 045-068, Jan/Mar 2013.

GRISA, C. WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 52, n. 02, p. 323-346, Abr/Jun 2014.

SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C. de; SILVA, A. P. M. da; LUEDEMANN, G. **A sustentabilidade ambiental da agropecuária brasileira: impactos, políticas públicas e desafios**. Brasília: Ipea, 2012 (Texto para Discussão, nº. 1782).

SAMBUICHI, R. H. R.; ÁVILA, M. L. de; MOURA, I. F. de; MATTOS, L. M. de; SPÍNOLA, P. A. C. O Financiamento da transição agroecológica no Brasil: será que estamos no caminho certo? In: **Cadernos de Agroecologia**, Anais do VI CLAA, X CBA e V SEMDF, v. 13, n. 1, Jul. 2018.

SCHNEIDER, S., MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S., SILVA, M. K. e MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre, p. 21-50, 2004.

Cadernos de Agroecologia – ISSN 2236-7934 - Anais do XI Congresso Brasileiro de Agroecologia, São Cristóvão, Sergipe - v. 15, no 2, 2020.