



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 1**

Políticas Públicas e Conjuntura



## **O Financiamento da transição agroecológica no Brasil: será que estamos no caminho certo?**

*The financing of the agroecological transition in Brazil: are we on the right path?*

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa<sup>1</sup>; ÁVILA, Mario Lucio de<sup>2</sup>; MOURA, Iracema Ferreira de<sup>3</sup>; MATTOS, Luciano Mansor de<sup>4</sup>; SPÍNOLA, Paulo Asafe Campos<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), regina.sambuichi@ipea.gov.br; paulo.spinola@ipea.gov.br; <sup>2</sup>Universidade de Brasília (UnB), unbavila@gmail.com; <sup>3</sup>Ministério da Saúde, iracema.moura@saude.gov.br; <sup>4</sup>Embrapa Cerrados, luciano.mattos@embrapa.br

### **Tema Gerador: Políticas Públicas e Conjuntura**

#### **Resumo**

Este estudo teve por objetivo analisar a execução das ações voltadas ao financiamento da produção agroecológica na primeira edição do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo I), visando fazer uma reflexão sobre a pertinências das estratégias até então adotadas para financiar a transição agroecológica no Brasil. Baseou-se em análise do relatório de balanço do plano, revisão de literatura e levantamento de dados secundários, além de consulta a fichas de monitoramento preenchidas pelos gestores. Os resultados indicaram que uma maior alocação de recursos em fundos sociais que visem financiar as redes de agroecologia pode ser uma estratégia mais eficaz para garantir a aplicação dos mesmos do que concentrar a maior parte destes na oferta de crédito subsidiado.

**Palavras-chave:** agroecologia; agricultura familiar; Pronaf; Ecoforte; Pnapo.

#### **Abstract**

This study had the objective to analyze the execution of the actions for financing the agroecological production at the first edition of the National Plan for Agroecology and Organic Production (Planapo I), aiming to make an reflexion about the pertinence of the strategies adopted so far to finance the agroecological transition in Brazil. It was based in the analysis of the balance report sheet of the plan, literature review and secondary-data gathering, together with the consult to the monitoring sheets, filled in by the policy managers. The results indicated that greater allocation of resources in social funds created to finance agroecological networks might be a more effective strategy to assure the application of those resources than to concentrate the biggest part of it on the supply of subsidized credit.

**Keywords:** agroecology; family farming; Pronaf; Ecoforte; Pnapo.

#### **Introdução**

O principal instrumento público de financiamento da produção agrícola familiar no Brasil é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), um programa de crédito subsidiado criado em 1996. Apesar da sua reconhecida importância para o crescimento da produção, este programa tem também sofrido críticas por não sanar as desigualdades existentes entre os agricultores familiares e por fomentar, no



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 1**

Políticas Públicas e Conjuntura



âmbito da agricultura familiar, um modelo de modernização agrícola baseado na monocultura e no uso de agroquímicos, com impactos negativos dos pontos de vista ambiental e social (Weid, 2006; Aquino e Schneider, 2015).

Entendendo que as normas para obtenção do crédito do Pronaf eram inadequadas para financiar a transição agroecológica, o movimento agroecológico brasileiro passou a demandar do governo que realizasse mudanças nas regras desse programa. Em resposta, foi criada, em 2004, a linha Pronaf Agroecologia, voltada especificamente para financiar sistemas de produção agroecológicos e/ou orgânicos. Além disso, foram realizadas também flexibilizações nas regras gerais do Pronaf para permitir que sistemas produtivos manejados em base ecológica pudessem ser financiados pelas diversas linhas do programa, como, por exemplo, a aceitação do uso de sementes crioulas e variedades locais nos projetos (Weid, 2006, 2010).

Essas mudanças, entretanto, não foram suficientes para alavancar a contratação de projetos de crédito do Pronaf para financiar sistemas de produção agroecológicos. A linha Pronaf Agroecologia, por exemplo, foi muito pouco acessada (Sambuichi e Oliveira, 2011). O diagnóstico realizado por ocasião da elaboração da primeira edição do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo I), lançado em 2013, reconheceu que os resultados das mudanças realizadas ainda eram muito “tímidos” (Brasil, 2013). Foram identificados alguns problemas que poderiam estar dificultando o acesso ao crédito, como: a limitada capacidade de elaboração de projetos por parte dos agentes públicos e privados; a dificuldade de os agentes bancários analisarem a viabilidade econômica destes projetos por falta de planilhas de referência adequadas; e o desconhecimento da existência das linhas. Para fazer frente a esses problemas, foram planejadas ações, diretas e indiretas, no âmbito do Planapo I, a serem executadas no período de 2013 a 2015. Este artigo teve por objetivo analisar os resultados dessas ações, visando fazer uma reflexão sobre a pertinência das estratégias até então adotadas para financiar a transição agroecológica no Brasil.

## **Material e Métodos**

Os resultados apresentados neste estudo basearam-se na análise das informações contidas no relatório de balanço do Planapo I (Brasil, 2016), em revisão de literatura e no levantamento de dados secundários. Foram consultadas também as fichas de monitoramento preenchidas pelos gestores durante a coleta de dados para a realização do relatório de balanço. As fichas foram disponibilizadas para esta pesquisa pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD).



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF E ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



## Resultados e Discussão

A primeira meta definida no Planapo I visou aumentar o acesso de produtores agroecológicos e orgânicos ao crédito rural. Para atingir essa meta, foram programadas 14 iniciativas (ou ações do plano), com um montante de recursos estimados de 7 bilhões e trezentos mil reais, incluindo os montantes disponibilizados para o crédito.

Entre as ações que foram executadas no período do Planapo I estão: a elaboração de 50 planilhas modais com coeficientes técnicos adequados para sistemas agroecológicos e orgânicos; ajustes na linha Pronaf Agroecologia; e a implantação de um sistema de acompanhamento para permitir a identificação das operações de crédito orientadas para sistemas de produção orgânica e agroecológica em todas as linhas do Pronaf (Brasil, 2016). Foram previstas também ações de capacitação, as quais foram realizadas parcialmente. Realizaram-se capacitações para agentes de assistência técnica e extensão rural (Ater) e para agricultores, mas, não foram executadas ações de capacitação direcionadas aos técnicos e funcionários dos bancos por dificuldade de articulação com os agentes financeiros. Esta seria uma ação importante para reduzir um dos principais entraves diagnosticados para o financiamento desse tipo de produção, o desconhecimento dos agentes bancários sobre o funcionamento dessas linhas e sobre como avaliar a viabilidade financeira dos projetos.

Apesar da maioria das ações planejadas ter sido executada, a meta de aumentar o acesso ao crédito não foi atingida. Do montante de R\$ 2,5 bilhões de crédito disponibilizado para financiar a produção agroecológica e orgânica da agricultura familiar no Plano Safra, apenas R\$ 63,1 milhões (2,5%), distribuídos em 1.973 contratos, foram de fato executados, incluindo aqui o que foi financiado por meio da linha Pronaf Agroecologia e por todas as linhas do Pronaf para projetos voltados a esses sistemas de produção (Brasil, 2016).

Considerando o número de contratos feitos para a linha de investimento do Pronaf Agroecologia, observa-se que não houve nenhuma mudança significativa no baixo desempenho observado nessa linha de crédito antes e depois do plano (Figura 1). Ao comparar esses dados com o desempenho de outras linhas do Pronaf, verifica-se que os 211 contratos firmados para a linha Agroecologia na safra 2015/2016, correspondem a apenas 0,04% dos 557.622 contratos firmados para a linha Pronaf Investimentos na mesma safra (Brasil, 2017). Isso mostra que as ações que foram executadas no Planapo I não foram suficientes para resolver os problemas que dificultam a contratação de crédito por meio de projeto técnico específico para a produção agroecológica e orgânica.

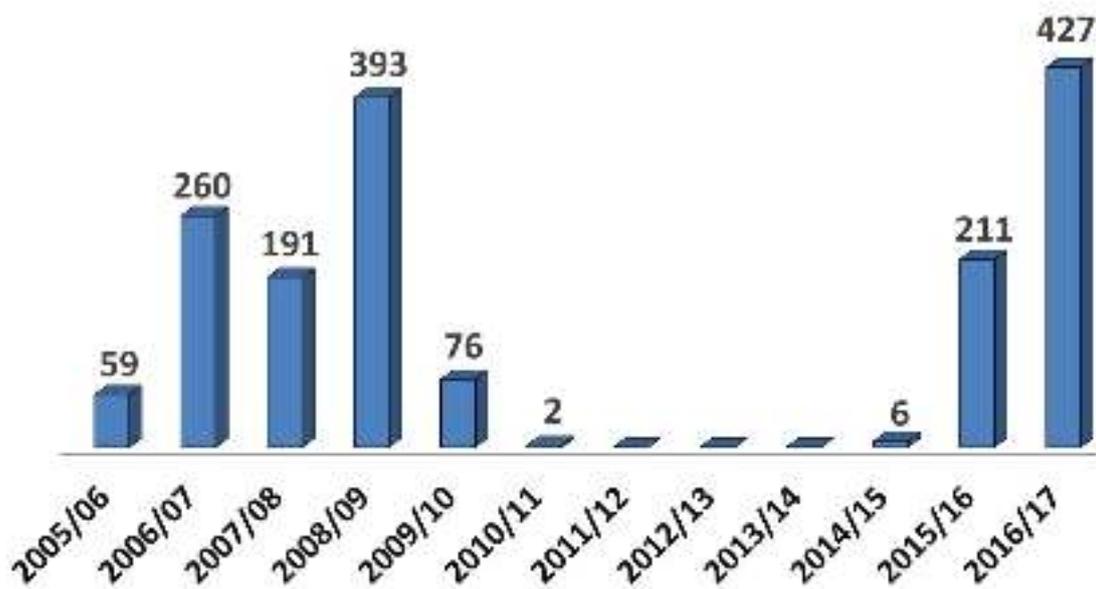


Figura 1: Número de contratos da linha Pronaf Agroecologia nas safras 2005/2006 a 2016/2017.

**Obs:** para as safras 2011/2012, 2012/2013 e 2013/2014, o Banco Central não disponibilizou dados sobre o número de contratos desta linha.

**Fonte:** SICOR, Banco Central (Brasil, 2017)

Uma das questões a serem observadas é que, embora as condições de juros e carência do Pronaf Agroecologia estejam entre as mais atrativas do mercado, para contratos de valor até R\$ 10 mil elas são semelhantes às de outras linhas do Pronaf que têm muito menos exigências burocráticas para a liberação do crédito. Diante disso, dependendo da negociação com o agente bancário, pode ser mais fácil fazer um projeto para financiar uma monocultura convencional e depois usar o dinheiro para compor o seu sistema agroecológico ou orgânico.

É preciso questionar também se esse é o sistema mais adequado para financiar a transição agroecológica. Cerca de 80% do total de recursos disponibilizados para o Planapo I foi para crédito e, desses, apenas uma ínfima parcela foi de fato executada. Isso levanta duas questões principais em relação ao crédito. A primeira, como indica o próprio conjunto das ações planejadas no Planapo, é que o problema do acesso ao crédito está mais relacionado a conhecimento, capacitação e formação do que à oferta de recursos. A segunda, e mais importante, nos leva a refletir se o crédito bancário é realmente o sistema mais eficiente para financiar a transição agroecológica.



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

**Tema Gerador 1**

Políticas Públicas e Conjuntura



O sistema de crédito rural foi criado originalmente para fomentar o agronegócio convencional, visando gerar lucros não apenas para o produtor, mas, principalmente, para os bancos e para toda a indústria de insumos atrelada a esse tipo de produção. O processo de transição agroecológica, porém, desenvolve-se em uma lógica contrária. Neste, o agricultor tende a ser tornar cada vez menos dependente de insumos externos e, portanto, menos propenso a precisar de crédito de custeio, embora possa precisar de recursos iniciais para investir na mudança do sistema produtivo.

Portanto, o principal problema que pode estar influenciando esses resultados é que o Planapo conseguiu avançar pouco na inovação dos instrumentos relacionados ao financiamento. A única inovação de fato apresentada pelo Planapo I foi o Programa Ecoforte, que visa o fortalecimento e a ampliação das redes de agroecologia por meio de recursos não reembolsáveis, provenientes da Fundação Banco do Brasil, do Fundo Amazônia e do Fundo Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). As redes sociotécnicas de agroecologia, formadas por organizações de produtores, agentes de Ater e outras organizações não governamentais atuantes na área, são o principal meio de sistematização e socialização do conhecimento agroecológico e de apoio à produção. Portanto, o financiamento das redes tende a ser uma estratégia muito mais adequada aos princípios da agroecologia, e com maior potencial de promoção da transição agroecológica, do que a oferta de crédito bancário.

O tempo de duração do Planapo I, porém, é muito curto para permitir alguma avaliação da eficácia desse novo instrumento. As dificuldades resultantes da burocracia e pouca agilidade intrínsecas da administração pública causaram lentidão ao processo de estruturação e implementação das ações previstas para o Ecoforte. Observou-se, também, uma grande procura pelo recurso, com uma quantidade elevada de propostas submetidas, o que contribuiu para a morosidade da seleção e contratação dos projetos. Foram submetidas 167 propostas, selecionadas 33, e contratadas 28, sendo que a meta física era de apoiar 30 redes. O baixo percentual de propostas selecionadas dentre as recebidas, entretanto, indica que muitas organizações tiveram dificuldades para atender às exigências burocráticas do edital.

Mesmo com as dificuldades observadas, foi executado no período 54% dos R\$ 60 milhões orçados para apoiar as redes e organizações de produtores por meio desse programa, um percentual de execução orçamentária bem mais elevado do que os 2,5% observados para os recursos disponibilizados ao crédito. Isso indica que alocar mais recursos para o financiamento das redes pode ser uma estratégia eficaz para assegurar uma maior execução dos mesmos. Espera-se que, com o amadurecimento do processo, as organizações participantes das redes tornem-se mais eficientes na



VI CONGRESSO LATINO-AMERICANO  
X CONGRESSO BRASILEIRO  
V SEMINÁRIO DO DF e ENTORNO  
**12-15 SETEMBRO 2017**  
**BRASÍLIA- DF, BRASIL**

Tema Gerador 1

Políticas Públicas e Conjuntura



elaboração das propostas e os órgãos responsáveis pela gestão do programa possam simplificar os trâmites burocráticos e agilizar a aplicação do recurso. É importante também que haja um acompanhamento dos resultados desta iniciativa, o que poderá no futuro mostrar se a política de financiamento da transição agroecológica já está encontrando o caminho certo.

## Conclusão

As ações executadas no âmbito do Plano I não foram suficientes para alavancar a contratação de projetos de crédito do Pronaf para financiar sistemas agroecológicos e orgânicos de produção, sendo que apenas 2,5% dos recursos disponibilizados para o crédito foi aplicado no período de vigência do plano. Já a iniciativa de financiar as redes de agroecologia, executada por meio do programa Ecoforte, apresentou uma elevada procura por parte das organizações de produtores e, mesmo com as dificuldades observadas para a sua implementação, apresentou um percentual de execução orçamentária acima de 50%. Esses resultados indicam que uma maior alocação de recursos em fundos sociais que visem financiar as redes pode ser uma estratégia mais eficaz para garantir um maior percentual de execução dos mesmos.

## Referências bibliográficas

- AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. O Pronaf e o Desenvolvimento Rural Brasileiro: Avanços, contradições e desafios para o futuro. In: GRISA, C; SCHNEIDER, S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 53- 82, 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - PLANAPO*. Brasília: MDA/ CIAPO. 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Brasil Agroecológico: Relatório de balanço 2013-2015*. Brasília: MDA/CIAPO. 2016.
- BRASIL. Banco Central. *Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro - SICOR*. 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/MICRRURAL/>>.
- SAMBUICHI, R. H. R.; OLIVEIRA, M. A. C. Análise das linhas de crédito do PRONAF para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. *Cadernos de Agroecologia*, v. 6, n. 2, p. 11186, 2011.
- WEID, J. M. Von der. A transição agroecológica das políticas de crédito voltadas para a agricultura familiar. In: *Agriculturas*, v.3, n. 1, p. 18-24, 2006.
- WEID, J. M. Von der. Agricultura Familiar: sustentando o insustentável. In: *Agriculturas*, v.7, n. 2, p. 4- 7, 2010.