



Rede Brasileira Agroflorestal - REBRAF

**Seminário Nacional sobre Políticas Públicas e Financiamento para o
Desenvolvimento Agroflorestal no Brasil**
Brasília, 18 a 20 de agosto de 2004

Mesa IV - CRÉDITO e SERVIÇOS AMBIENTAIS

*Coordenador: Raul Chucair do Couto*¹

Introdução

O objetivo do presente trabalho é de apresentar e discutir os fatores que limitam a aplicação de crédito por produtores familiares rurais na implantação e custeio de sistemas agroflorestais na Amazônia brasileira, assim como as oportunidades e limitações que as organizações dos produtores, o mercado e o poder público tem oferecido no sentido de remunerar as famílias e comunidades rurais pelos serviços ambientais prestados quando do estabelecimento dos SAFs. Ao cabo, espera-se contribuir para a proposição de soluções de políticas públicas que criem as condições para o desenvolvimento agroflorestal – principalmente no âmbito da agricultura familiar.

1. CRÉDITO

A experiência mais recente e amplamente significativa da produção familiar da Amazônia em relação ao crédito rural, o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte, FNO-Especial (PRORURAL, PROCERA E PRODEX), promoveu, partir de 1992, um forte aumento nos plantios agrícolas e nas pastagens. Dados da pesquisa *Processo de Implantação do FNO-Especial na Produção Familiar Rural Paraense (FASE/FETAGRI-PA/NAEA-UFPA/IMAZON)*², levantados entre os anos de 1997 e 1999, demonstram que, em 1995, somente no estado do Pará, 28% da capacidade instalada da unidade familiar média sofreu influência do FNO sobre os valores dos rebanhos bovinos e cultivos permanentes. Entretanto diversos problemas na aplicação do FNO evidenciaram-se para o setor, dentre os quais, a padronização dos projetos técnicos uma vez que apenas quatro tipos de projetos de financiamento foram verificados no campo: 1) culturas permanentes e culturas temporárias; 2) culturas temporárias, permanentes e gado; 3) culturas permanentes e gado; 3) somente gado. Os projetos financiavam apenas uma ou duas culturas temporárias e antecedendo a implantação das culturas permanentes ou das pastagens, assumindo um papel secundário no projeto. Por outro lado, o FNO-Especial financiou “pacotes” de um número muito limitado de culturas perenes (basicamente, açaí, café, coco, cupuaçu, laranja e acerola) e semi-perenes (maracujá e banana), em monocultivos ou em consorciamentos simples de duas a três espécies, cuja produção era destinada à comercialização. O componente florestal restringiu-se ao açaí, plantado fora de seu habitat nas várzeas do estuário amazônico.

¹ Engenheiro Agrônomo, Educador Popular da FASE- Programa Amazônia e membro da Equipe Técnica do PROAMBIENTE

² Ver Tura & COSTA (orgs.). (2.000), *Campesinato e Estado na Amazônia: o impacto do FNO no Pará*, Brasília Jurídica, Distrito Federal, FASE-Amazônia, Belém.



Quadro 1. Modelos de Projetos financiados pelo FNO de 1994 a 1996

Município	Atividade financiada
Bragança	feijão/açaí feijão/coco feijão/laranja feijão/coco/gado feijão/laranja/gado feijão/coco/laranja gado
Castanhal	feijão/coco feijão/laranja feijão/acerola milho/maracujá milho/laranja milho/coco banana/cupuaçu hortaliças gado
Marabá	mandioca/coco/cupuaçu/animal de serviço banana/coco/cupuaçu mandioca/coco/cupuaçu mandioca/coco/cupuaçu/gado
Mojú	feijão/açaí/banana/cupuaçu feijão/açaí/banana/coco/cupuaçu feijão/açaí/banana/cupuaçu/animal de serviço
Santarém	mandioca/curauá mandioca/banana mandioca/urucum arroz/banana/laranja arroz/coco arroz/feijão/laranja/gado mandioca/banana/cupuaçu/gado feijão/milho/abacaxi/gado
StºAnt.ºTauá	feijão/milho/coco feijão/milho/açaí feijão/milho/coco/mamão feijão/milho/açaí/cupuaçu hortaliças
Tomé - Açú	mandioca/açaí/cupuaçu açaí/banana/cupuaçu feijão/açaí/banana/cupuaçu banana/cupuaçu/gado mandioca/cupuaçu/gado açaí/cupuaçu/gado
Uruará	café/coco/gado café/coco/cupuaçu/gado coco/cupuaçu/gado

Os fatores que limitaram a concessão de crédito para produtores familiares rurais implantarem e custearem sistemas agroflorestais com alta biodiversidade e de múltiplos uso (consumo alimentar, serviços e renda) perduram quando da criação do PRONAF – Florestal, linha de crédito com prazo de pagamento de até 16 anos (nas regiões Norte e Nordeste), com carência do principal de até 8 anos, criada na parceria entre MMA e MDA objetivando estimular o plantio de espécies florestais, apoiando os produtores familiares na implementação de projetos de manejo sustentável de uso múltiplo, reflorestamento e sistemas agroflorestais. As razões para não utilização das fontes de crédito pelos produtores familiares na Amazônia implantarem e manterem sistemas agroflorestais residem, fundamentalmente, nos agentes intermediários das políticas de fomento.

1.1. Condicionantes dos agentes financeiros

Por ocasião da tomada de crédito, não é o produtor que define quais investimentos pretende realizar, nem o gestor da política de pública, mas sim o agente financeiro o qual faz as opções que julga mais lucrativas e seguras e que possuam um padrão tecnológico que permita a responsabilização do tomador de empréstimo na aplicação dos insumos e cumprimento de itinerário técnico convencionado pelos centros de pesquisa oficiais. Dessas injunções derivam pelo menos dois problemas:

1) os projetos financiados são elaborados, na sua maioria, sem a participação dos produtores e de forma padronizada e, conseqüentemente, não condizem, necessariamente, com a experiência que as famílias produtoras possuem, com a disponibilidade de mão-de-obra, com os recursos naturais existentes, com os canais de comercialização e infra-estrutura disponíveis e com o calendário agrícola regional, causando distorções técnicas e econômicas. Segundo Tura (2000), a padronização, no estado do Pará, chegou a altas proporções de projetos com mesmo “molde” nos municípios.



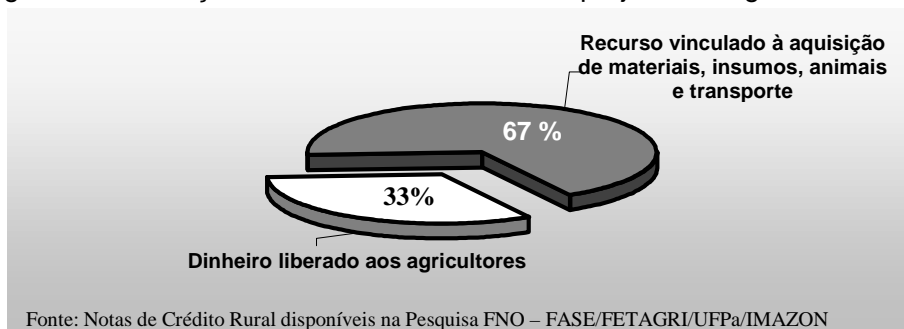
Quadro 2. Proporção de projetos com mesmo modelo (pacote) de financiamento

Município	%	Município	%
Marabá	89	Mojú	92
Uruará	65	Demais municípios	10 a 25

O valor do financiamento é baseado em cálculos médios, obrigando a grande diversidade de unidades de produção familiar a tomar o empréstimo pelo mesmo valor de crédito rural. Ao se basear apenas nas recomendações técnicas da EMBRAPA, a assistência técnica se vê limitada a elaborar projetos voltados para o produto e não para o sistema de produção. Como consequência, estes projetos, em geral, não levam em consideração as necessidades e o potencial dos produtores familiares, situados em regiões diferenciadas e com características específicas e, tão pouco, reconhecem os conhecimentos dos produtores, como elemento essencial para o desenvolvimento dos projetos;

2) o agente impõe o crédito vinculado, onde grande parte dos recursos financeiros é disponibilizado no primeiro ano do projeto, condicionado a aquisição de determinados insumos e equipamentos ou animais, muita vezes com a marca, o vendedor e com a compra em geral orientada pelo técnico da EMATER, cujo pagamento só pode ser feito pelo banco diretamente ao fornecedor, contra a apresentação da respectiva nota fiscal. Este tipo de recurso, cuja aplicação é definida com pouca ou nenhuma interferência do agricultor, consumiu nada menos do que 67 % do valor total dos financiamentos realizados na década passada. (veja figura 1).

Figura 1: Destinação dos recursos do FNO nos projetos de agricultores familiares.



Com recurso financeiro previsto para custeio de mão-de-obra insuficiente para atender as requisições inerentes à implantação e manutenção dos SAFs e com a obrigatoriedade à aquisição de insumos e equipamentos que oneram, desnecessariamente, as notas de crédito, muitos produtores que já introduziram ou pretendem introduzir SAFs em seus sistemas de produção desistem de consumir os contratos para financiar a atividade ou tem suas propostas rejeitadas pelo setor de análises de projetos por dispensarem a maior parte desses insumos. A título de ilustração, propostas de implantação de agroflorestas no estuário amazônico foram deferidas devido à inexistência de agroquímicos e mudas certificadas de açaí nos projetos, numa realidade em que aquela palmeira é abundantemente disseminada por agentes naturais, não existe déficit de nutrientes nas culturas implantadas nas várzeas autofertilizadas a cada



maré lançante e não há registro de ocorrência de pragas e doenças nesses sistemas de alta biodiversidade.

Por fim, mesmo dispostos a se submeter a projetos desentronizados com a realidade sócio-ambiental e descontextualizados do entorno da unidade de produção familiar, os tomadores de empréstimos têm, ainda, que “furar o cerco” de muitos gerentes, ora desinformados, ora desinteressados em atender as propostas das organizações dos produtores, através das linhas de crédito criadas e desburocratizadas para viabilizar o incentivo à produção familiar.

1.2. A vinculação aos pacotes tecnológicos dos agentes oficiais de pesquisa

O agente financeiro somente aceita propostas elaboradas a partir de recomendações técnicas desenvolvidas por Centros de Pesquisa, que, em sua maioria, produzem tecnologias voltadas para os grandes proprietários, possuidores de maior capital, reproduzindo, assim, as tecnologias da Revolução Verde. Por outro lado, as pesquisas realizadas pela EMBRAPA (e no caso do Pará, o CPATU) para a agricultura não correspondem à realidade da produção familiar. Segundo Costa (1998)³, para a maioria dos produtos que crescem em importância econômica, não se desenvolvem pesquisas suficientes ou se desenvolvem de forma insuficiente. Algumas culturas que foram amplamente financiadas pelo FNO-Especial, como o coco, laranja e café, e que tiveram aumento na sua importância econômica, não foram tão beneficiadas pelas pesquisas. Isto recai numa discussão que já vem se dando há mais de uma década, que é a pesquisa por sistema de produção. De acordo com Altieri (1989)⁴, através da condução de pesquisas multidisciplinares, analisando as dificuldades sociais, econômicas, técnicas e ecológicas, é possível obter importantes mecanismos de feedback, para as condições da propriedade, práticas de manejo e necessidades dos agricultores. Para a pesquisa, estas informações poderiam levar ao desenvolvimento de tecnologias adaptadas às necessidades e recursos dos produtores. Neste sentido, o financiamento de projetos, baseados neste tipo de pesquisa, poderiam apresentar melhores resultados. De fato, em estudo realizado por Pereira et al (2001)⁵, uma lógica de manejo integrado do sistema de produção pôde ser observada nos “lotes” de produtores familiares que desenvolvem experiências promissoras, sendo decisiva para a sustentabilidade social, econômica e ambiental das experiências. Nesses lotes, a iniciativa está totalmente vinculada às demais atividades desenvolvidas pela família. Percebe-se que a família é o centro do sistema de produção e esta combina diferentes práticas agrícolas e extrativistas de uma forma simultânea ou seqüencial.

Considerando que as tecnologias recomendadas pela EMBRAPA, em sua grande maioria, estão voltadas para produção em grande escala, como reproduzir, de forma eficiente, essas técnicas na agricultura familiar, que possui um sistema tão complexo e uma imensidade de elementos a serem considerados? Da mesma forma, como se pode garantir a eficiência de um projeto se o financiamento é voltado para o produto, ou no máximo um consórcio de duas ou três culturas, sem considerar o sistema de produção como um todo, suas características específicas e suas relações com o meio envolvente? Como desconsiderar fatores como: mão-de-obra, transporte e principalmente, comercialização.

³ Ver COSTA, F. de A. *Ciência tecnologia e sociedade na Amazônia: questões para o desenvolvimento sustentável*. Belém: CEJUP, 1998.

⁴ ALTIERI, M. A. *Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa*. Trad. de Patrícia Vaz. Rio de Janeiro: PTA/FASE, 1989.

⁵ Pesquisa Avaliação de Experiência Inovadoras de Produção Familiar Rural na Amazônia. MMA/IPAM/Fundação Ford do Brasil e USAID



O déficit na geração do conhecimento, pela EMBRAPA na Amazônia, orientada por uma abordagem dos sistemas agroflorestais de maneira integrada aos vários componentes do sistema de produção, aos fatores sociais, o meio físico e seu entorno, de sorte a corresponder a lógica da produção familiar, é, sem dúvida um dos importantes gargalos para a concepção e aceitação de projetos adequados à realidade sócio-econômica-ambiental das famílias postulantes das linhas de crédito disponíveis.

1.3. Um sistema de ATER insuficiente

É sobejamente conhecida a insuficiente e a má qualidade do serviço oficial de assistência técnica e extensão rural (ATER). O serviço disponível não consegue responder a toda a demanda existente entre os beneficiários do FNO-Especial e parte da demanda atendida não se dá a contento. Um dos elementos que explica a carência no atendimento da ATER é a pouca quantidade de técnicos que os órgãos tem à disposição para a prestação destes serviços, principalmente, tendo em vista que eles não atendem somente aos beneficiários do PRONAF.

Analisando o quadro funcional da EMATER-PA em 1998, Tura (2000), observou que quase dois terços do total de servidores efetivos da EMATER estavam envolvidos em atividades de escritório, seja de administração, seja de direção. Focalizando-se os servidores que atuavam diretamente com o público alvo no nível local, encontrou-se, em números absolutos, 244 extensionistas. Tendo em vista que a proporção máxima aceita de técnicos/projetos financiados é de 1/100 e que no ano da pesquisa tínhamos mais de 24.000 projetos do FNO-Especial (PRORURAL) em desenvolvimento, nota-se que a quantidade de técnicos disponíveis estava aquém das necessidades, principalmente, diante da demanda de novos projetos de crédito.

O déficit quantitativo de extensionistas para atender a demanda de mutuários de crédito pode até ser sanado com o credenciamento de cooperativas de técnicos e outras prestadoras ligadas às organizações dos produtores, mas, ainda assim, a qualidade do serviço é francamente questionada pelos produtores. Muito freqüentemente encontram-se casos de projetos mal dimensionados que superestimaram a capacidade de mão-de-obra das propriedades familiares; projetos apresentando erros de cálculo, sendo comumente verificado que aqueles de implantação de sistemas permanentes só apresentaram viabilidade econômica após o período de carência estipulado em 3 anos; projetos que os produtores não atenderam às recomendações dos técnicos, como eliminar culturas intercalares ou plantas adubadoras nas entrelinhas, obtiveram mais sucesso; etc.

A inabilidade dos extensionistas conceber com os produtores projetos confiáveis, incorporando o saber local, tem sido motivo de precaução por parte dos pretendentes ao crédito e, muitas vezes, de desistência.

2. SERVIÇOS AMBIENTAIS

A tomada de consciência dos desequilíbrios ambientais que se traduzem em desequilíbrios sociais e econômicos, por parte de segmentos crescentes da população, também tem ocorrido, por parte dos produtores familiares rurais da Amazônia que, face ao fracasso da política pública que maior abrangência teve em relação a massa de produtores familiares, além de constituírem um grande cenário de experiências próprias inovadoras passaram a apelar para a definição de propostas de políticas de desenvolvimento regional sustentável.

No bojo da formulação dessas propostas há o reconhecimento da necessidade de se pensar em mudanças qualitativas, baseadas em formas mais adequadas de uso e manejo de recursos



naturais, obedecendo a uma alternativa de aproveitamento social e econômico da terra com baixos riscos de degradação ambiental. Contudo, os sistemas de uso múltiplo da floresta, que apresentam as melhores características de conservação dos recursos naturais, geralmente, enfrentam dificuldades de competição no mercado com outras formas de produção convencional, pois exigem maiores custos e tempo para retorno econômico. Por outro lado, sistemas de produção mais equilibrados geram benefícios para toda a sociedade, tais como a manutenção dos ecossistemas florestais, a melhoria da qualidade do ar, água, solos e da biodiversidade. Esses benefícios já são denominados de “serviços ambientais” na economia internacional, mas em quase todas as circunstâncias não são valorados pelos mercados brasileiros, não sendo possível internalizar os custos ambientais no preço final do produto. As raras e pontuais experiências de prêmio aos produtores que manejam a floresta de forma sustentável ou produzem organicamente, prestando serviços ambientais, estão relacionadas à certificadoras internacionais custeadas por empresas exportadoras e organizações de produtores que estão acessando o mercado externo. Sendo assim, o atual cenário de desenvolvimento rural da Amazônia expunha a demanda por uma política pública federal que disponibilizasse mecanismos e incentivos econômicos capazes de tornar atrativo investimentos em sistemas sustentáveis de produção primária (Mattos et al, 2001) ⁶.

Nesse sentido, as Federações dos Trabalhadores na Agricultura da Amazônia Legal (FETAG's da Amazônia), o Movimento Nacional dos Pescadores (MONAPE) e a Coordenação das Nações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), em parceria técnica com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), formularam durante 4 anos e após amplo debate na região, uma proposta de programa, o Programa de Desenvolvimento Sócio-Ambiental da Produção Familiar Rural da Amazônia – PROAMBIENTE, que foi incluído no Plano Plurianual da União. E começa a ser operacionalizado à partir da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável do MMA.

O PROAMBIENTE agrega, num só programa, ações de controle social na gestão da política pública, inclusão social, aumento da viabilidade econômica dos sistemas de produção e conservação do meio ambiente, além de propor novos critérios para a aplicação do PRONAF (caso o produtor opte pelo crédito rural associado ao programa).

Basicamente, pela proposta, quem aderir ao PROAMBIENTE terá apoio para a produção rural sustentável, através da cobertura dos custos ambientais e remuneração dos serviços ambientais prestados à sociedade, garantidos pelo FUNDO SÓCIO-AMBIENTAL (são considerados seis serviços ambientais: redução do desmatamento, absorção do carbono atmosférico, conservação da água, dos solos e da biodiversidade e redução do risco de fogo), além do apoio social, técnico e financeiro garantidos pelo FUNDO DE APOIO, visando o fortalecimento das organizações da sociedade civil, a contratação de entidade autônoma prestadora de assistência técnica e extensão rural, o desenvolvimento de um processo independente de certificação dos serviços ambientais e o monitoramento ambiental.

Uma importante inovação técnica do PROAMBIENTE deve-se às exigências de um Plano de Utilização da Unidade de Produção Familiar (PU) e de um Plano de Desenvolvimento do Pólo (PD) fatores fundamentais para o estabelecimento do manejo integrado dos recursos naturais e para a execução de um planejamento regional participativo estimulado pela formação de Pólos.

⁶ MATTOS, L. Faleiro, A., Pereira, C. Uma proposta alternativa para o desenvolvimento da produção familiar rural da Amazônia: o caso do Proambiente. IN: *IV Encontro Nacional da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (EcoEco)*. Novembro de 2001.



Rede Brasileira Agroflorestal - REBRAF

Ao aderir ao PROAMBIENTE, além das exigências do PU e PD, o produtor familiar terá também de optar entre financiar sua produção via crédito rural (nesse caso, exige-se também um Projeto Técnico) ou via recursos próprios. A opção via crédito rural será executada através das atuais linhas de financiamento do PRONAF.

Atualmente, 11 pólos estão sendo implantados em 9 estados da Amazônia Legal por prestadoras de ATER indicadas pelos conselhos gestores dos pólos, com apoio do FNMA/Cooperação Holandesa, sendo capacitadas pelo PRONAF Capacitação através da Fase Programa Amazônia/Pará. A efetiva implementação do programa depende: da instituição de Medida Provisória criando o Fundo Proambiente e seu funcionamento; da edição de Portaria Ministerial normatizando o Conselho Gestor Nacional; do credenciamento das entidades prestadoras de serviço dos pólos no sistema nacional de ATER e sua efetiva viabilização.