

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE

TEXTO DE CONJUNTURA No. 6

**A incorporação de um enfoque agroecológico às políticas de crédito rural
e financiamento da agricultura familiar: questões para debate**

Claudia Job Schmitt

Karina Kato



A incorporação de um enfoque agroecológico às políticas de crédito rural e financiamento da agricultura familiar: questões para debate

Claudia Job Schmitt¹

Karina Kato²

Introdução

Este texto, elaborado como subsídio às discussões desenvolvidas no âmbito do Grupo Permanente de Análise de Conjuntura do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tem por objetivo sistematizar um conjunto de informações e análises relacionadas ao processo de incorporação de um enfoque agroecológico às políticas de crédito rural e de financiamento da agricultura familiar, desenvolvidas pelo Governo Federal. Não se trata, propriamente, de um tema novo, mas de um debate presente na agenda política do MDA pelo menos desde o lançamento do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004, ganhando envergadura, no período mais recente, com a criação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) e aprovação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013-2015 (PLANAPO).

O trabalho não teve como objetivo fazer uma análise detalhada das políticas de crédito rural dirigidas à agricultura familiar ou um balanço de sua efetividade como um instrumento de promoção de uma de base ecológica, tarefa que exigiria um esforço de pesquisa de maior fôlego. Buscou-se, no entanto, reunir um conjunto de elementos de forma a permitir uma reflexão sobre o caminho percorrido até agora no desenho e implementação de instrumentos de política pública visando potencializar processos de inovação social e tecnológica baseados nos princípios da agroecologia, tomando as políticas de crédito e financiamento como foco de atenção. O texto foi organizado em quatro diferentes seções. A primeira delas procurou delinear alguns elementos conceituais relacionados à incorporação da perspectiva agroecológica como abordagem capaz de subsidiar processos de inovação no campo das políticas públicas, buscando situar o crédito rural como parte de um mix mais abrangente de instrumentos de regulação e intervenção, que buscam conformar um ambiente político e

¹ Professora do CPDA/UFRRJ e integrante da equipe do OPPA.

² Bolsista do PPED/UFRRJ e pesquisadora do OPPA/CPDA/UFRRJ.

institucional favorável ao desenvolvimento de sistemas produtivos e de manejo dos recursos naturais a partir de um enfoque agroecológico. A seção 2 buscou explorar, a partir de diferentes recortes, as informações disponíveis em relação ao universo de agricultores familiares engajados (ou com potencial de engajamento) em processos de transição agroecológica nas diferentes regiões do país. Mesmo considerando o caráter bastante impreciso dessas informações, julgamos importante apresentar uma análise preliminar dos dados existentes, suscitando a necessidade de estudos mais aprofundados em relação à diversidade presente no espaço de atuação da PNAPO. A terceira parte do trabalho teve por objetivo resgatar, em linhas gerais, os esforços de elaboração e implementação de instrumentos de financiamento da agricultura familiar voltados à promoção da agroecologia desenvolvidos no âmbito do MDA, com especial atenção às reformulações ocorridas a partir do Plano Safra 2003/2004 no âmbito do crédito do PRONAF, analisando, na sequência, alguns dados disponíveis acerca da implantação desses instrumentos de financiamento à produção. A parte final do texto dedica-se a mapear um conjunto de questões associadas à implementação de instrumentos de crédito e financiamento visando potencializar, nos diferentes biomas brasileiros, a implantação e o desenvolvimento de sistemas produtivos de base ecológica.

1. A incorporação de um enfoque agroecológico às políticas públicas dirigidas à agricultura familiar: alguns elementos conceituais

A referência à agroecologia como uma abordagem sociotécnica encontra-se presente, há várias décadas, tanto no Brasil como em diferentes partes do mundo³. Experiências técnico-produtivas e de organização social inspiradas por esta abordagem, encontram-se disseminadas nos mais distintos contextos, protagonizadas por diferentes categorias de produtores familiares, agricultores urbanos e povos e comunidades tradicionais, contando com o suporte de redes e organizações da sociedade civil, pesquisadores, extensionistas, agências de cooperação e gestores de políticas públicas.

Os resultados técnicos e sociais alcançados nesses ambientes localmente situados de inovação têm sido crescentemente reconhecidos, em âmbito internacional, como expressões de uma trajetória alternativa de transformação da agricultura, capaz de contribuir para a realização do Direito Humano à Alimentação, a erradicação da pobreza, a conservação da

³ O uso do termo agroecologia remonta às primeiras décadas do século XX (1920-1930) remetendo, já naquele momento, à aplicação dos métodos da pesquisa em ecologia às culturas agrícolas. Sobre a trajetória da agroecologia como um campo de conhecimento ver: Hecht (1995); Gliessman (1997); Wezel et al (2009).

biodiversidade e dos recursos naturais e a redução das emissões de gases de efeito estufa oriundas das atividades agropecuárias. Merece destaque, nesse contexto, o Informe produzido pelo Relator Especial da ONU pelo Direito à Alimentação, Olivier de Schutter, publicado em 2010, que faz referência à agroecologia como “*um modo de desenvolvimento agrícola que não só apresenta estreitas conexões conceituais com o direito humano à alimentação, mas que, além disso, tem apresentado resultados na realização desse direito junto a grupos sociais vulneráveis em vários países*” (Schutter, 2010, p. 1). O documento reforça a tese de que não basta simplesmente, retomar os investimentos na agricultura como resposta à crise alimentar, energética e ecológica. É preciso reorientar os sistemas de produção agrícola rumo a formas de produção que possibilitem alcançar níveis satisfatórios de produtividade atendendo, ao mesmo tempo, a princípios de sustentabilidade. A disseminação das experiências em agroecologia aparece como o principal desafio a ser enfrentado no fortalecimento dessa abordagem.

A ideia de que a agroecologia não se constitui apenas como um referencial que visa orientar processos de mudança tecnológica de pequena escala, encontra-se presente, também, no texto para discussão publicado em janeiro de 2014 pela Oxfam, de autoria de Stephane Parmentier, intitulado *Scaling up agroecological approaches: what, why and how?* (Oxfam, 2014). Figura como uma das mensagens centrais do texto, a ideia de que a agroecologia não se constitui como um conjunto específico de técnicas, mas como uma abordagem holística, orientada por princípios gerais e cuja aplicação demanda soluções adaptadas às distintas realidades locais. Esse enraizamento dos processos de geração de conhecimentos e tecnologias em diferentes contextos sociais e ambientais de implantação, ao mesmo tempo em que amplia o alcance da agroecologia como uma abordagem que permite dialogar com a diversidade social, cultural e ecológica característica da agricultura familiar, agrega também uma série de desafios à incorporação desse referencial transdisciplinar, participativo e orientado à ação (Méndez et al, 2013), ao desenho e implantação de políticas públicas, processo que exige, na grande maioria dos casos, uma padronização de procedimentos e de mecanismos de operacionalização. Países como o Brasil, Cuba e mais recentemente a França têm vivenciado, no entanto, recentemente, processos bastante ricos de construção de instrumentos de políticas públicas voltados à promoção da agroecologia e ao fortalecimento da agricultura familiar.

Diversos trabalhos têm procurado refletir acerca dos princípios, métodos e estratégias capazes de orientar políticas e ações inovadoras potencializando processos de transição rumo

a uma agricultura de base ecológica. Segundo Ranaboldo e Venegas (2004), a ampliação do escopo e da abrangência das iniciativas no campo da agroecologia envolve, fundamentalmente, três dimensões: a articulação institucional, a articulação entre sistemas de conhecimento e a articulação com os mercados. Segundo esses mesmos autores o *escalonamento* “para fora”, ou seja, a replicação e disseminação de inovações técnicas ou organizacionais é apenas uma das estratégias a serem exploradas. É possível pensar, também, em um *escalonamento* “para cima”, que busca fortalecer a estruturação de redes e arranjos institucionais de forma a facilitar processos de mudança em âmbito local, acompanhado de estratégias de *escalonamento* “para baixo”, buscando impulsionar um movimento de descentralização de responsabilidades, projetos e iniciativas “*de forma a torná-los mais flexíveis, proativos, com capacidade de resposta e contextualizados*” (Ranaboldo e Venegas, 2004, p. 22). Os autores chamam, também, atenção para a possibilidade de combinação entre diferentes estratégias reforçando também que “*a transferência de tecnologias ou de conhecimentos é insuficiente. Para ser exitoso o escalonamento deve gerar processos sociais de aprendizagem e de experimentação, nos quais os camponeses desempenham um papel fundamental*” (Ranaboldo e Venegas, 2004, p. 23).

Essas novas perspectivas buscam, portanto, se distanciar dos referenciais teóricos que orientaram os processos de internacionalização do paradigma tecnológico da Revolução Verde ancorados em uma visão linear do processo inovativo, baseada em uma rígida divisão de tarefas entre cientistas (responsáveis pela geração do conhecimento), extensionistas (especializados de um conjunto “genérico” de tecnologias) e agricultores (a quem caberia adotar as inovações). O crédito rural, a pesquisa, a extensão e as políticas de regulação dos preços dos produtos agrícolas constituíram-se, com o advento desse modelo, como os principais instrumentos indutores dos processos de modernização tecnológica na agricultura, visando ajustar a demanda e a oferta de produtos e fatores de produção (Hayami e Ruttan, 1988).

Mas, como observam Brunori et al (2011) e Knickel et al (2008), as necessidades a serem atendidas através dos processos de inovação social, tecnológica e organizacional na agricultura não se limitam ao atendimento às demandas geradas pelo mercado. A construção de paradigmas alternativos de inovação agrícola e desenvolvimento rural busca, contemporaneamente, responder a um conjunto emergente de necessidades das populações urbanas e rurais relacionadas à disponibilidade de alimentos, à produção de comida saudável, à conservação dos recursos naturais, ao abastecimento de água para os grandes centros

urbanos, à redução das emissões de carbono, à erradicação da pobreza, à produção de energia, entre tantas outras, em um processo que envolve atritos e esforços de convergência entre diferentes atores e colocando, muitas vezes em conflito interesses públicos e privados, produtores e consumidores, a expansão de uma agricultura empresarial e o fortalecimento de uma agricultura de base familiar. O poder público precisa necessariamente dialogar com esse conjunto complexo de demandas em um esforço de coordenação de interesses.

Em termos mais concretos, a construção de um mix de políticas visando impulsionar processos de transição agroecológica não envolve, apenas, a seleção de um conjunto adequado de instrumentos passível de ser orquestrado por uma única racionalidade, a ser estabelecida pelos gestores (ou, preferencialmente, em arenas públicas de concertação), gerando um processo linear através do qual determinados princípios se transformam em referenciais de políticas, desdobrando-se, sem maiores obstáculos, em um conjunto de instrumentos de intervenção⁴. Trata-se de um processo complexo, multi-nível, multi-ator, e que avança em um ambiente institucional marcado por dependências de trajetória e efeitos de lock in (rigidez estrutural)⁵.

Nesse sentido, a construção da PNAPO e do PLANAPO, em seu esforço por articular em um mesmo quadro referencial um conjunto heterogêneo de instrumentos de atores e instrumentos de política pública, através de um processo de debate público envolvendo diferentes organizações, representa um marco importante na construção de políticas de promoção da agroecologia no Brasil. A PNAPO e, de uma forma mais concreta, o PLANAPO, estabelece uma rede de interdependências entre diferentes instrumentos de políticas públicas, entre eles, o crédito rural, cabendo destacar que no contexto desta política, cujo escopo não se restringe aos agricultores familiares, este instrumento não se circunscreve especificamente ao PRONAF, envolvendo, também, as operações de crédito implementadas, também através do Plano Agrícola e Pecuário, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Em relação especificamente ao crédito e ao seu papel como um componente de um conjunto mais amplo de “programas e ações indutoras da transição agroecológica, da

⁴ Uma crítica a essa visão bastante idealizada do processo de construção de um mix de políticas pode ser encontrada em Flanagan et al (2011).

⁵ Sobre os efeitos normativos do regime tecnológico dominante sobre os processos de inovação em ciência e tecnologia ver: Valoquerem e Baret (2009).

produção orgânica e de base agroecológica” (PNAPO, 2013) gostaríamos de acrescentar, ainda, algumas observações.

Julgamos importante defender, inicialmente, a ideia de que, nos processos de transição rumo a uma agricultura de base ecológica, o crédito rural, mesmo se constituindo como um instrumento de reconhecida importância, não cumpre o papel indutor desempenhado no arranjo de políticas públicas que impulsionou o processo de modernização da agricultura no Brasil e em outras partes do mundo. Nesse novo contexto, o crédito não visa, necessariamente, conectar os agricultores familiares ao mercado de insumos e tecnologias, mas possibilitar uma reconfiguração do modo como os agricultores articulam, em diferentes níveis, atividades, processos, pessoas e recursos, fortalecendo sua base produtiva, ampliando suas possibilidades de reprodução econômica e social, reforçando sinergias entre processos ecológicos e processos sociais e reduzindo sua dependência em relação a recursos externos não renováveis. Diversos estudos, focalizando grupos de agricultores engajados em processos de transição agroecológica situados em regiões de agricultura modernizada característicos da região Sul do Brasil (Schmitt, 2001) (Oliveira, 2007) (Petersen, 2011), reportam, nos contextos pesquisados, mudanças bastante significativas, ao longo do tempo (e em comparação com “agricultores convencionais”), no que diz respeito ao padrão de uso e aquisição de insumos agrícolas (e, conseqüentemente, à composição dos custos de produção) e às formas de utilização do crédito agrícola que não passa, necessariamente, pela não utilização do crédito, mas que envolve, segundo essas análises, um distanciamento em relação ao crédito de custeio, ao mesmo tempo em que o apoio a pequenos investimentos torna-se cada vez mais relevante.

O relatório *Investing in smallholder agriculture for food security*, publicado pelo High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, sugere que a ampliação da capacidade de investimento dos pequenos agricultores (*smallholders*) envolve a superação, de forma coletiva ou individual, de uma série de obstáculos associados às seguintes dimensões: (i) acesso a recursos (terra, água, força de trabalho, etc); (ii) acesso a mercados (acesso a infraestrutura de transporte, níveis muito baixos de agregação de valor aos produtos comercializados, assimetria de informações etc); (iii) acesso a instituições (reconhecimento de direitos, acesso a políticas públicas, ambiente institucional hostil). A superação dessas limitações particularmente entre os agricultores menos capitalizados, envolve um processo contínuo de fortalecimento de estratégias produtivas e de reprodução social de forma a mobilizar diferentes ativos e fontes de recursos.

Níveis elevados de acesso a insumos e a crédito não se traduzem, de forma linear, na superação desses obstáculos, podendo elevar os níveis de risco e endividamento. Nesse sentido, a qualidade dos investimentos torna-se tão essencial quanto a quantidade.

Cabe chamar atenção, por fim, para a importância atribuída por diferentes autores que têm se debruçado sobre o tema da ampliação de escala das experiências em agroecologia ao financiamento de bens públicos incluindo infraestrutura rural, pesquisa, extensão, acesso a equipamentos públicos de comercialização, em detrimento da aquisição de bens privados como fertilizantes e pesticidas, aos quais os agricultores só têm acesso uma vez subvencionados (Schutter, 2011) (Parmentier, 2014). Isso não significa, no nosso entender, que o acesso a determinados insumos (sementes de adubação verde, fosfato de rocha, variedades de plantas e animais localmente adaptados, equipamentos de irrigação e armazenamento de água de uso familiar) não possa ser também instrumental e de grande importância nos processos de transição agroecológica.

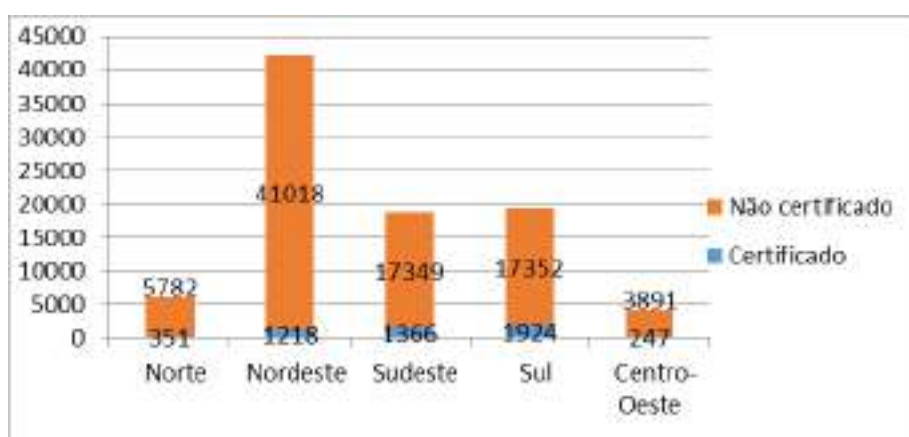
2. Políticas públicas voltadas à transição agroecológica: os sujeitos retratados nas estatísticas

A identificação das diferentes categorias de agricultores familiares engajados (ou com potencial de engajamento) em processos de transição agroecológica nos diferentes biomas brasileiros não é uma operação simples. O Censo Agropecuário de 2006, desenvolvido e publicado pelo IBGE, introduziu, pela primeira, em sua metodologia de levantamento de dados, um conjunto de questões buscando conhecer e quantificar os estabelecimentos “*nos quais foram adotadas práticas de produção agropecuária que não utilizassem insumos artificiais (adubos químicos, agrotóxicos, organismos geneticamente modificados pelo homem - OGM ou outros), ou outra medida para conservação dos recursos naturais e do meio ambiente*” (IBGE, 2012, p. 48). Procurou ainda investigar “*se a produção agropecuária era orgânica e se o estabelecimento era certificado como tal, ou se ainda estava em processo de certificação como unidade de produção orgânica*” (IBGE, 2012, p. 48). Não foi enquadrado como agricultura orgânica “*o sistema de produção em que o produtor, apesar de não usar adubos químicos e agrotóxicos, não tinha interesse ou desconhecia as técnicas específicas exigidas pelas instituições certificadoras de produtos orgânicos*” (IBGE, 2012, p. 48). Mesmo reconhecendo as possíveis dificuldades de operacionalização desta definição no momento de levantamento dos dados a campo, é importante reconhecer que o esforço por

incluir a *agricultura orgânica* no Censo Agropecuário utilizando, inclusive, uma definição mais abrangente do que a definição contida na legislação que regulamenta a agricultura orgânica no Brasil⁶, representa um significativo avanço no mapeamento dos potenciais beneficiários das políticas de apoio à agroecologia e à produção orgânica.

O Gráfico 1, a seguir, buscou sistematizar as informações referentes aos estabelecimentos enquadrados no Censo Agropecuário de 2006 como estabelecimentos que praticam uma *agricultura orgânica*, considerando estabelecimentos certificados e não certificados.

GRÁFICO 1: Estabelecimentos certificados e não certificados categorizados como estabelecimentos de agricultura orgânica pelo Censo Agropecuário 2006 nas diferentes regiões do país:

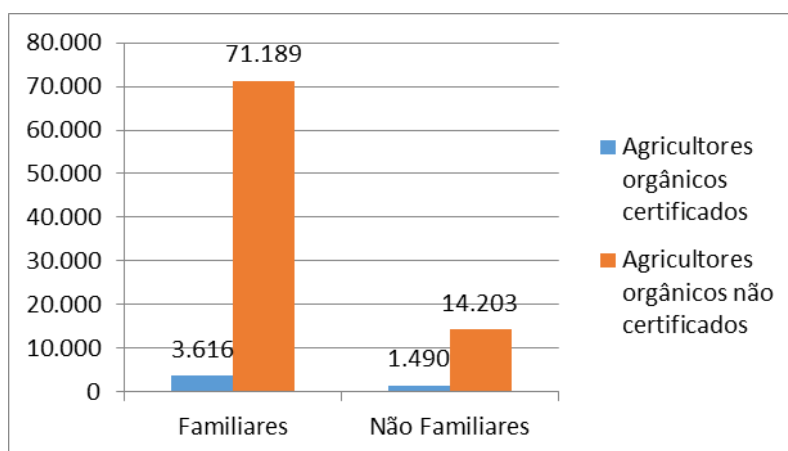


Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

De um universo total de 90.498 estabelecimentos enquadrados como praticantes de uma *agricultura orgânica*, 45,3% encontravam-se situados na Região Nordeste, com as regiões Sul e Sudeste em segundo e terceiro lugar. Desse conjunto total de estabelecimentos, 82,7% eram estabelecimentos familiares e 17,3% eram não familiares. O Gráfico 2, abaixo, procura mostrar a distribuição dos estabelecimentos familiares e não familiares, certificados e não certificados enquadrados como estabelecimentos de agricultura orgânica.

⁶ A definição de agricultura orgânica que orientou a realização do Censo pode ser caracterizada como uma definição relativamente abrangente, que acompanha, em grandes linhas a definição jurídica consolidada na Lei 10.831/2003, mas sem preencher, necessariamente, todos os requisitos incorporados ao Decreto 6.323/2007 que regulamenta a referida lei.

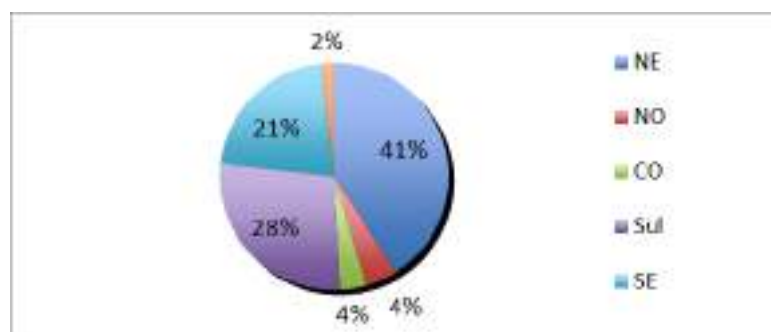
GRÁFICO 2: Estabelecimentos familiares e não familiares, certificados ou não, enquadrados pelo Censo Agropecuário 2006 como estabelecimentos de agricultura orgânica



Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

No que se refere especificamente aos estabelecimentos de agricultura orgânica efetivamente certificados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), os dados são bem mais modestos. Consta, na base de dados consultada, um conjunto total de 6.875 estabelecimentos, distribuídos por região conforme o Gráfico 3, abaixo.

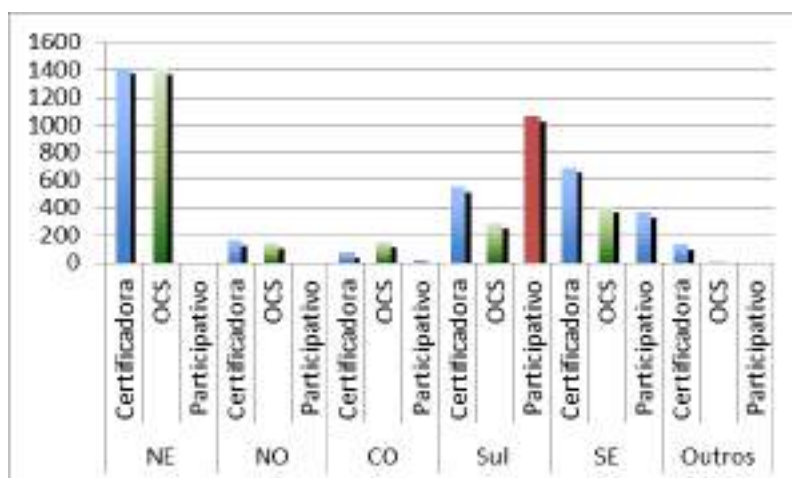
Gráfico 3: Distribuição regional dos produtores de agricultura orgânica certificados pelo MAPA:



Fonte: MAPA

A maior parte desses produtores conta com a chamada Certificação por Auditora ou tem a conformidade orgânica de seus produtos atestada por Organizações de Controle Social (OCS). Os sistemas participativos de certificação têm maior incidência na Região Sul do Brasil, em função sobretudo da presença da Rede Ecovida de Agroecologia.

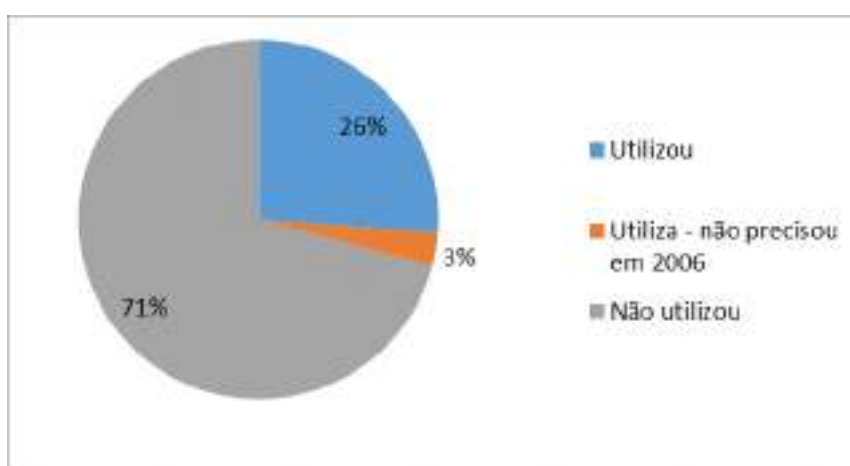
Gráfico 4: Distribuição dos produtores certificados pelo MAPA por região e segundo distintos sistemas de certificação:



Fonte: MAPA

As informações referentes aos agricultores enquadrados no Censo Agropecuário 2006 como orgânicos e aos produtores orgânicos certificados pelo MAPA podem ser confrontados com os dados do Censo 2006 referentes aos 3.095.358 que declararam não ter utilizado agrotóxicos no momento em que foram entrevistados. Deste total, 71% afirmou que não costuma utilizar agrotóxicos, 3% costuma utilizar mas não precisou usar naquele ano e 26% efetivamente utilizou esses produtos no horizonte de tempo delimitado pela pesquisa. Ainda que o uso de agrotóxicos tenha aumentado de uma forma muito significativa desde 2006, inclusive entre os agricultores familiares, o dado gerado pelo IBGE serve como uma pista de que o pacote tecnológico da Revolução Verde não foi incorporado, em todos os seus elementos, por um amplo número de agricultores familiares nas diferentes regiões brasileiras.

Gráfico 5: Uso de agrotóxicos entre os produtores entrevistados pelo Censo Agropecuário 2006:



Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 2006

3. A trajetória do crédito como um instrumento de promoção da agroecologia nas políticas de fortalecimento da agricultura familiar

Não faz parte dos objetivos deste trabalho fazer uma avaliação mais detalhada e abrangente do PRONAF, em suas diferentes linhas, como um instrumento de fortalecimento da agricultura familiar. O nascimento do programa marcou o surgimento do conceito de agricultura familiar como uma categoria utilizada pelas políticas públicas. As dificuldades enfrentadas pelo PRONAF no sentido de contemplar a diversidade de expressões da agricultura familiar existente no país, sinalizando de uma forma mais efetiva uma ruptura com o modelo tecnológico disseminado pela Revolução Verde já foi apontada por outros autores (Carneiro, 1997) (Grisa, 2012). Não voltaremos, no momento, a esse tema. Buscaremos, no entanto, retomar aqui, uma série de iniciativas que foram sendo anunciadas nos diversos Planos Safra, a partir de 2003, e que dialogam, de diferentes maneiras, com o fortalecimento de processos de transição agroecológica, tomando como fio condutor as políticas de crédito rural.

A referência à agroecologia já aparece no Plano Safra 2003/2004, com a sinalização da possibilidade de ampliação de até 50% dos limites de financiamento de custeio e investimento para os agricultores pertencentes aos Grupos C e D do PRONAF. Até onde nos foi possível mapear, este instrumento não gerou uma demanda significativa por parte dos agricultores “agroecológicos” ou em “transição”, esbarrando, talvez, em um grande desconhecimento, tanto por parte dos agricultores como dos agentes de crédito, sobre como acessar esse benefício.

Outras inovações importantes desse período, e que caminham na direção de uma maior adaptação das ações de fortalecimento da agricultura familiar a um bioma específico, dizem respeito às políticas de crédito e demais políticas públicas dirigidas ao semiárido. Merece destaque, no âmbito do MDA, a criação do Garantia Safra⁷, do Pronaf Semiárido⁸ e do Pronaf

⁷ Que assegurava em 2003/2004 uma renda mínima de R\$ 475,00, em seis parcelas, em caso de perdas a partir de 50% da safra de milho, arroz, feijão, mandioca e algodão em caso de ocorrência de seca.

⁸ Esta linha disponibilizava em 2003/2004 recursos para a construção de pequenas obras hídricas, como cisternas, barragens para irrigação e dessalinização. Crédito entre R\$ 1,5 mil a R\$ 6 mil, juros de 1% e prazo de até 10 anos para pagar e carência de três anos.

Capacitação Semiárido voltado, na ocasião, ao financiamento de atividades de formação de agricultores em práticas de convivência com o semiárido. As políticas de Convivência com o Semiárido, implementadas no âmbito do MDA, mas, também, pelo MDS (particularmente o P1MC e o P1M2), merecem, ao nosso ver, um olhar atento, na medida em que possibilitam inúmeras sinergias entre políticas sociais e políticas de apoio à produção, as políticas públicas e uma rede sócio técnica de inovação com forte protagonismo dos agricultores e das organizações da sociedade civil, e a construção descentralizada de estruturas capazes de possibilitar a segurança hídrica das comunidades. O alcance dessas políticas tem sido bastante significativo o que possibilitaria o aprofundamento de sinergias envolvendo um mix mais diversificado de instrumentos visando potencializar processos de transição agroecológica.

Cabe mencionar, por fim, o Pronaf Floresta como mais um instrumento incorporado ao Plano Safra 2003/2004, visando potencializar iniciativas voltadas ao manejo sustentável dos agroecossistemas, ainda que durante alguns anos essa linha de crédito não tenha sido direcionada unicamente para este fim. O Pronaf Florest buscou incentivar o plantio de espécies florestais, apoiando os agricultores familiares na implementação de projetos de manejo sustentável de uso múltiplo, reflorestamento e sistemas agroflorestais, com disponibilização de um montante de recursos de até R\$ 1 mil pelo Grupo B, até R\$ 4 mil pelo Grupo C e até R\$ 6 mil pelo Grupo D, prazo de pagamento de até 12 anos e carência de 8 anos.

Essas medidas tiveram continuidade no Plano Safra 2004-2005. Em 2005/2006 o Pronaf Agroecologia foi transformado em uma linha específica de financiamento, destinada a agricultores familiares enquadrados nos Grupos "C" e "D" “que desenvolvem sistemas de produção baseados nos princípios da agroecologia ou que estão em fase de transição para a produção agroecológica. Tornou-se possível, a partir desse momento, realizar até duas operações por unidade familiar (Brasil/MDA, 2005). O limite por beneficiário, independentemente dos limites estabelecidos para outros investimentos amparados pelo Pronaf foi fixado em até R\$ 6.000,00 para o Grupo "C" e até R\$ 18.000,00 para o Grupo "D", com juros de 3%, prazo de reembolso de até 8 anos e 3 anos de carência, a depender da atividade e da conformação do projeto técnico.

O PRONAF Floresta sofreu também, nesse mesmo ano, modificações no sentido de atender às cadeias produtivas da movelaria, papel e celulose, siderurgia entre outras, estando autorizado a financiar a implantação de monocultura de árvores (silvicultura), autorização esta que seria sustada posteriormente. No caso da Região Norte os limites de atendimento através dessa linha foram ampliados em 100%, em caso de utilização dos recursos do FNO, atingindo o patamar de até R\$ 8.000,00 para os agricultores do Grupo "C" e até R\$ 12.000,00 para os agricultores do Grupo "D".

Na safra 2007 e 2008 foi estabelecida mais uma linha especial, o Pronaf ECO, dirigido às famílias dos Grupos C, D ou E do Pronaf, tendo como objetivo financiar investimentos destinados à implantação ou recuperação de tecnologias de energia renovável (como o uso da energia solar, eólica, biomassa, mini-usinas para biocombustíveis) e à substituição da tecnologia de combustível fóssil por fontes renováveis de energia nos equipamentos e máquinas agrícolas, além de outras tecnologias ambientais. Nesse mesmo ano, o Pronaf Agroecologia teve sua taxa de juros reduzida para 2% (Grupos C e D), atendendo também ao Grupo E, com taxas de 5,5% a.a. e financiamento de até R\$ 36.000,00.

No Plano Safra 2008/2009, intitulado Mais Alimentos, verifica-se a criação de uma linha específica destinada a financiar atividades de recuperação e manejo de solos (financiamento de até R\$ 7 mil e juros de 1% a.a.), o Pronaf Eco foi fortalecido e foi anunciada a criação do Pronaf Sistemico. Nesta última modalidade o financiamento seria organizado com base em um Plano de Desenvolvimento Sustentável da Unidade Familiar *“voltado a atividades geradoras de renda e às questões ambientais”*, com crédito orientado e supervisionado. Estava prevista, para aquele ano, a implantação de projetos (piloto) em todas as regiões do país. Ainda que não se configurem propriamente como iniciativas de crédito, vale a pena mencionar ainda, como uma medida importante introduzida nesse mesmo Plano Safra, além da ampliação do volume de recursos destinado à assistência técnica e à extensão rural e da ampliação da pauta de produtos atendidos pela PGPAF, o lançamento, em articulação com o CNPq e a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inclusão Social (SECIS), de um edital visando apoiar projetos de organizações estaduais de pesquisa para a produção de tecnologias voltadas à “ promoção da sustentabilidade econômica, ambiental e social da agricultura familiar” (BRASIL/MDA, 2008).

Os Planos Safra 2009/2010, 2010/2011 e 2011/2012 não trouxeram, ao que tudo indica, novidades muito significativas, cabendo registrar, no entanto, a ampliação dos limites de recursos passíveis de serem contratados pelos beneficiários sobretudo no Pronaf Eco e no Pronaf Semiárido.

O Plano Safra 2012/2013 aponta, no que tange especificamente a ATER, para uma metodologia orientada pela ideia de Rota de Sustentabilidade. Conforme anunciado no Plano, a partir desta safra, todas as contratações de ATER passaram a exigir orientação específica voltada à melhoria da gestão ambiental da propriedade e à redução do uso de agrotóxicos, com atendimento de ATER a 170 mil famílias (em práticas sustentáveis), 50 mil famílias (em sistemas agroecológicos, orgânicos e florestais) e a 120 mil famílias (Rota Sustentabilidade) o que corresponde ao lançamento de chamadas dirigidas de ATER. Em 2013/2014 a linha Pronaf Eco foi desdobrada em três linhas, Pronaf Eco, Pronaf Eco Dendê e Pronaf Eco Seringueira, com pequenas diferenças entre si no que diz respeito aos limites e taxas de juros.

A Tabela 1, abaixo, permite analisar o desempenho do Pronaf Agroecologia como uma linha de investimento no período 2005/2006 até 2011/2012. Foram realizados, nesse período 982 contratos com investimentos equivalentes a aproximadamente R\$ 11.4 milhões. Não estão disponíveis, no entanto, para os dois últimos anos, dados referentes às linhas específicas do Pronaf, em função de mudanças ocorridas no sistema de coleta de dados do Banco Central (informação obtida junto à SAF). As linhas Pronaf Eco e Pronaf Floresta também não parecem ter tido um desempenho muito significativo. O Pronaf Eco propiciou o financiamento entre 2007/2008 e 2012/2013 de 7.059 contratos com valor total de R\$ 138,6 milhões. O Pronaf Floresta financiou entre 2004/2005 e 2012/2013 17.843 contratos, num valor aproximado de R\$ 109 bilhões.

Tabela 1: Desempenho do Pronaf Agroecologia, em número de contratos no período 2005/2006 e 2010/2012

	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	Total contratos
Nordeste	20	71	48	19	15	2		175
Norte	3	25	4	284	26			342
Centro Oeste	13	20	5	16	13			67
Sudeste	5	66	52	15	11			149
Sul	18	78	82	59	11			248

Fonte: MDA

4. Algumas considerações finais

Quando se resgata, numa perspectiva histórica, a trajetória de articulação entre as políticas de crédito rural em sua interface outros programas e ações governamentais voltados à promoção agroecologia, um primeiro obstáculo que se oferece diz respeito à dificuldade em identificar, no conjunto total das ações do PRONAF, o montante de recursos efetivamente acessado por agricultores familiares “agroecológicos”, “orgânicos” ou em processo de transição. Entrevistas realizadas com técnicos com atuação no campo da agroecologia na região Sul do Brasil sugerem que muitos agricultores que trabalham com “agricultura orgânica”, “ecológica” ou “agroecológica” acessam recursos de custeio e investimento através das linhas convencionais do Pronaf, ainda que, sobretudo no caso do custeio, o formato de contratação (financiamento para uma única cultura), nem sempre reflita o modo como na prática, esse recurso é aplicado. Muitos agricultores, que desenvolvem em seus estabelecimentos uma agricultura de base ecológica, preferem, no entanto, não trabalhar com o crédito, financiando suas atividades com recursos próprios. Por outro lado, o desempenho das linhas específicas de investimento, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco e Pronaf Floresta não parece indicar um grande interesse do chamado “público da agroecologia” por estas oportunidades de financiamento. Como foi apontado na seção 1 deste texto, o crédito, por si só, não se constitui como um elemento indutor de processos de transição agroecológica, ainda que possa atuar como facilitador, em articulação com outras

políticas, e na medida em que ofereça vantagens comparativas mais significativas em relação a outras oportunidades de financiamento.

Uma série de dificuldades em relação aos formatos de elaboração e contratação dos projetos, particularmente dos projetos de custeio, centrados no financiamento de uma única cultura, têm sido identificadas por diferentes técnicos que atuam no campo da agroecologia. Não foi possível esclarecer, nas conversas realizadas, se as dificuldades dizem respeito ao modo como os diferentes agentes de crédito interpretam os normativos ou se existem obstáculos operacionais maiores no que tange às regras que orientam a contratação dos projetos, tema que mereceria maior aprofundamento. O fato é que no dia a dia da relação com os agentes de crédito, os passos necessários ao financiamento de um projeto de agricultura orgânica ou transição agroecológica são, ao que tudo indica, pouco conhecidos tanto pelos agricultores como por muitos técnicos de campo. As dificuldades surgidas nesse processo ou não são resolvidas (fazendo com que o crédito apareça aos olhos dos agricultores como “muito burocrático”) ou acabam fazendo com que o agricultor encaixe a sua demanda de financiamento nos formatos convencionais. Uma tensão estratégica entre as possibilidades de um “esverdeamento” das linhas do Pronaf ou a implementação de linhas específicas mais atrativas e capazes de atender às especificidades das diferentes categorias de agricultores orgânicos ou ecológicos (manejo de uma grande diversidade de culturas, utilização de insumos não convencionais, entre outras) ainda parece presente no desenho destas políticas. Como apontamos anteriormente, merecem atenção os esforços realizados no sentido do ajuste de um conjunto de políticas para o semiárido, sinalizadores, quem sabe, da possibilidade de articulação e adaptação de instrumentos de política para os diferentes biomas. A assistência técnica e a atuação das organizações de agricultores figuram também como elos importantes, tema que mereceria um maior aprofundamento tanto no que diz respeito à metodologia de ação proposta pelas Chamadas Públicas como no que tange aos avanços e limites enfrentados na sua implementação, tendo presente que processos de transição agroecológica não resultam, necessariamente, na contratação de projetos de crédito. Os diálogos realizados sobretudo com os técnicos que trabalham com agroecologia parecem indicar um grande interesse em torno das possibilidades de um Pronaf Sistêmico, ainda que a sua implementação tenha sido vivenciada, até agora, por um público reduzido através de projetos piloto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRUNORI, G. et al. *Towards a conceptual framework for agricultural and rural innovation policies*. WP1 – Review of relevant conceptual frameworks and theoretical underpinnings. In-Sight – Strengthening Innovation Processes for Growth and Development, 2008. Ver: http://www.insightproject.net/files/Rapport_insight_WP1_final.pdf. Consultado em: novembro de 2011.

CARNEIRO, M.J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos sociedade e agricultura*, v.8, p.70-82, 1997.

GLIESSMAN, S. R. *Agroecology: ecological processes in sustainable agriculture*. Chelsea-MI: Ann Arbour Press, 1997.

GRISA, C. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

HAYAMI, Y. e RUTTAN, V. *Desenvolvimento agrícola: teoria e experiências internacionais*. Brasília: EMBRAPA, 1988.

HECHT, S. The evolution of agroecological thought. IN: ALTIERI, M. A. *Agroecology – The science of sustainable agriculture*. Boulder-Colorado/US: Cambridge University Press, 1989. p. 1-19.

OLIVEIRA, Daniela. *Mercados e Reprodução Social: um estudo comparativo entre agricultores ecologistas e não ecologistas de Ipê-RS*. Porto Alegre, 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural.

PARMENTIER, S. *Scaling up agroecological approaches: what, why and how?* Belgium, OXFAM-Solidarity, 2014.

PETERSEN, P. F. *Metamorfosis agroecológica: un ensaio sobre agroecologia política*. 2011. Universidad Internacional de Andalucía Maestría en Agroecología: un enfoque para la sustentabilidad rural.

SCHMITT, C. J. *Tecendo as redes de uma nova agricultura: um estudo socioambiental da Região Serrana do Rio Grande do Sul, Porto Alegre*, 2001, Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Cursode Doutorado.

SCHUTTER, O. "Agroecology and the Right to Food", Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council [A/HRC/16/49], 8 March 2011.

VANLOQUEREN, G.; BARET, P. V. How agricultural research systems shape a technological regime that develops genetic engineering but locks out agroecological innovations. *Research Policy*, n. 38, 2009. p. 971-983,

WEZEL, A. et al. Agroecology as a science, a movement and a practice. A review. *Agronomy for Sustainable Development*, n. 29, 2009, p. 503-515.