

A política agrícola como vetor para a conservação ambiental

ORGANIZAÇÃO:

Flávia Camargo de Araújo & Raul Silva Telles do Valle



São Paulo, setembro de 2013

O Instituto Socioambiental (ISA) é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), fundada em 22 de abril de 1994, por pessoas com formação e experiência marcantes na luta por direitos sociais e ambientais. Tem como objetivo defender bens e direitos coletivos e difusos, relativos ao meio ambiente, ao patrimônio cultural, aos direitos humanos e dos povos. O ISA produz estudos e pesquisas, implanta projetos e programas que promovam a sustentabilidade socioambiental, valorizando a diversidade cultural e biológica do país.

www.socioambiental.org

Conselho Diretor: Neide Esterci (presidente), Marina Kahn (vice-presidente), Ana Valéria Araújo, Tony Gross, Jurandir M. Craveiro Jr. - Secretário executivo: André Villas-Bôa - Secretária executiva adjunta: Adriana Ramos

Apoio institucional:

ICCO – Organização Intereclesiástica para Cooperação ao Desenvolvimento

NCA – Ajuda da Igreja da Noruega

São Paulo (sede)
Av. Higienópolis, 901
01238-001 São Paulo – SP – Brasil
tel: (11) 3515-8900
fax: (11) 3515-8904
isa@socioambiental.org

Brasília
SCLN 210, bloco C, sala 112
70862-530 Brasília – DF – Brasil
tel: (61) 3035-5114
fax: (61) 3035-5121
isadf@socioambiental.org

A POLÍTICA AGRÍCOLA COMO VETOR PARA A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL © ISA, 2013

ORGANIZADORES: Flávia Camargo de Araújo, Raul Silva Telles do Valle

EDIÇÃO E REVISÃO DE TEXTOS: Dayse Lucia Mendes, Flávia Camargo de Araújo, Raul Silva Telles do Valle

COLABORADORES: Cristina Velasquez; Fábio Vaz; João Daldegan Sobrinho; Jorg Zimmermann; Lea Vaz Cardoso; Renato Araújo; Rodrigo Noleto; Rodrigo Gravina Prates Junqueira; Silvana Bastos

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO: Vera Feitosa

PESQUISA FOTOGRAFICA: Claudio Aparecido Tavares

AGRADECIMENTOS: Adriana Ramos; Carlos Eduardo Oliveira de Souza Leite; Carolina Gomes; Cristiane Azevedo; Daniela Lobo Gomes; Francisco Nascimento; Ianelli Sobral Loureiro; Kelma Christina Melo dos Santos Cruz; Maria Emilia Lisboa Pacheco; Oswaldo Braga de Souza; Sílvia Isopo Porto; Vicente José Puhl e todos os participantes da Oficina "Propostas de incentivos à regularização e conservação ambiental na agricultura familiar".

APOIO:



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Política agrícola como vetor para a conservação ambiental / organização Flávia Camargo de Araújo & Raul Silva Telles do Valle . -- São Paulo : Instituto Socioambiental, 2013.

ISBN 978-85-8226-014-2

Vários colaboradores

1. Agricultura sustentável 2. Conservação da natureza 3. Desenvolvimento sustentável 4. Gestão ambiental 5. Política agrícola I. Araújo, Flávia Camargo de. II. Valle, Raul Silva Telles do.

13-10734

CDD-333.76

Índices para catálogo sistemático:

1. Política agrícola : Gestão ambiental : Desenvolvimento sustentável : Economia 333.76

Sumário

1. Introdução

4

2. Crédito Rural e a conservação ambiental

9

3. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)
e incentivo à conservação ambiental

14

4. Novas propostas para as políticas direcionadas
à agricultura familiar

24

5. Considerações Finais

37

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, a relação entre a política agrícola e a ambiental no Brasil é marcada por antagonismos e incoerências. Enquanto a primeira sempre focou nos aspectos econômicos e técnicos da produção agropecuária, induzindo a um aumento constante de produção sem levar em consideração os limites ou condicionantes ecológicos, a segunda sempre tentou impor, com pouco sucesso, alguns limites.

O descompasso entre ambas tende a ser naturalizado não só pela sociedade, que percebe a dificuldade de se impor qualquer tipo de limite ao rendimento de um agricultor, como também pelo Estado. A lei que instituiu o crédito rural, até hoje um dos principais instrumentos da política agrícola, dizia explicitamente que não haveria qualquer objeção a sua concessão a um produtor que tivesse infringido a legislação de proteção a florestas, desde que ele comprovasse fundos suficientes para quitar as multas e o empréstimo.¹

O resultado disso – e olhando apenas para a dimensão da legislação florestal – é o acúmulo de um grande passivo ambiental no meio rural. Embora as estimativas não sejam precisas, aponta-se para algo em torno de 21 milhões de hectares o tamanho do passivo florestal do setor agropecuário, o que equivale a 9,1% da área ocupada com pastagens,² já segundo as regras da nova lei florestal (Lei Federal 12.651/12), que diminuiu em 58% o passivo existente sob a legislação anterior (Lei Federal 4.771/65).

Muito embora a expansão da fronteira agrícola continue sendo, de longe, a principal responsável pelo desmatamento no país, estabeleceu-se, nos últimos anos, um quase consenso na sociedade de que o país, finalmente, teria encontrado o caminho da compatibilização entre manutenção de florestas (em sentido amplo, incluindo outras formas de vegetação nativa, igualmente importantes para a oferta de diversos serviços ambientais) e aumento da produção agropecuária. Essa percepção está calcada nos dados de desmatamento na Amazônia (não leva em consideração o cerrado): de um patamar de 29 mil km² de florestas derrubadas, em 1995, houve uma queda para algo em torno de 4,5 mil km², em 2012 (Prodes). Isso fez, inclusive, com que o Brasil fosse um dos poucos países a diminuir em níveis absolutos suas emissões de gases efeito estufa.³

Mas há razões para duvidar desse consenso, e para tanto é necessário olhar além dos números.

1 Art.37 da Lei Federal 4289/65.

2 Estimativas feitas pelo Prof. Britaldo Soares-Filho, da UFMG, no artigo “Impacto da revisão do Código Florestal: como viabilizar o grande desafio adiante?” (Brasília, SAE, 2013).

3 “Estimativas anuais de emissão de gases de efeito-estufa no Brasil”. Brasília, MCTI, 2013.

A diminuição no desmatamento se deveu, sobretudo, à criação de uma grande quantidade de áreas protegidas, que inibiu a grilagem de terras públicas, e a um aumento de eficiência na fiscalização e punição de desmatamentos feitos em desrespeito à lei florestal no interior de imóveis particulares. São medidas importantes, e que, inclusive, deram resultado. Mas são todas voltadas ao aumento do controle e à punição de condutas ilegais. Nenhuma das medidas de sucesso teve como escopo induzir condutas desejáveis, como a geração de empregos a partir de uma economia florestal, a produção de conhecimento que valorizasse nossos ativos florestais etc.

Assim, continuamos sem mexer na histórica incongruência entre a política agrícola e a ambiental. Pelo contrário: num momento em que o setor agropecuário se expande com vigor, turbilhado por altas nos preços internacionais e por maior produtividade interna, a implementação de medidas restritivas aumentou significativamente o atrito entre ambas, levando a uma quase insuportável pressão política pela revogação das restrições. Uma das consequências desse movimento foi a aprovação de uma nova lei florestal mais leniente com aqueles que desmataram ilegalmente ou que pretendem fazê-lo no futuro. Outras alterações legislativas nesse mesmo sentido já foram concretizadas,⁴ e há várias em andamento no Congresso Nacional.⁵

Tudo isso nos faz crer que esse movimento de queda no desmatamento é insustentável no médio ou longo prazo, pois a contradição original permanece intacta.

A aprovação da nova lei florestal é um sinal concreto de que esse modelo está se esgotando: as taxas de desmatamento voltaram a crescer em 2013, invertendo uma tendência dos últimos cinco anos. O mercado de mudas e sementes para a restauração florestal passa por um período de acentuada queda na comercialização, indicando uma menor disposição dos produtores em investir na recuperação de seus passivos, mesmo porque boa parte deles simplesmente sumiu.

Uma das maiores deficiências da política ambiental brasileira – e por consequência do direito ambiental, um de seus principais instrumentos – é que ela sempre se baseou muito mais em regras de restrição do que de indução. Embora notoriamente avançada em seus conceitos e alcance, o direito ambiental nacional foi praticamente todo estruturado como uma *ordem coativa* (KELSEN, 1991),⁶ como se tratasse de uma legislação cuja única função fosse positivar condutas socialmente aceitas como corretas, punindo seus desvios, como o faz o direito civil ou penal. Os problemas ambientais, no entanto, têm, em sua

4 Uma que merece destaque foi a aprovação de uma lei (Lei Complementar 140/11) que concentra nos Estados o poder de fiscalizar e punir o desmatamento, retirando da União – a principal responsável pelas ações que resultaram no aumento da responsabilização pelo desmatamento ilegal na última década – esse papel.

5 Há várias propostas de alteração na constituição ou de leis complementares que buscam inviabilizar o reconhecimento de novas terras indígenas ou a criação de novas unidades de conservação, como é o caso da PEC 215/00 e da PEC 38/99, dentre várias outras.

6 KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito* – 3ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 1991.

grande maioria, causas socioeconômicas, que dizem respeito à forma como a sociedade se apropria dos recursos naturais. Não são, em regra, problemas morais. Portanto, para que uma política ambiental tenha sucesso, ela deve ser capaz de modificar condutas atuais em direção aos padrões desejáveis de uso dos recursos naturais. Não basta interditar o caminho errado, tem-se que construir o caminho correto, pois ele não necessariamente já existe.

Esse é, infelizmente, o caso da legislação florestal brasileira. Desde o princípio observou a existência de condutas costumeiras, mas insustentáveis. Dispôs-se a coibi-las, mas sem sucesso, pois não foi capaz de induzir a adoção de condutas diversas, mais sustentáveis. Obviamente, não se poderia esperar que uma norma modificasse, sozinha, uma realidade. Aplicada desacompanhada de outros instrumentos e políticas no mesmo sentido, fracassou retumbantemente, pelo menos em seu objetivo de garantir a conservação de parcelas significativas de vegetação nativa em imóveis particulares.

[Portanto, para que realmente tenhamos uma política de conservação florestal em imóveis particulares, é necessário ir muito além de uma lei que diga o que pode ou não ser desmatado. Ela é fundamental, mas tem que estar acompanhada de outras políticas setoriais que apontem para a mesma direção. Em nosso entender, um passo fundamental seria “esverdear” as políticas agrícolas para, numa realidade em que o cumprimento estrito da lei é a exceção, premiar aqueles que o fazem, financiar os que a querem cumprir e aumentar o ônus sobre aqueles que não querem se ajustar. Em resumo, fazer com que a própria política agrícola indique claramente, ao produtor rural, que vale a pena conservar, que essa é uma atitude que será valorizada.]

Com base nessa premissa, o Instituto Socioambiental vem desenvolvendo, há pelo menos três anos, propostas de alteração em algumas das principais linhas da política agrícola, com o intuito de que elas passem a premiar os produtores que historicamente conservaram a vegetação nativa de suas propriedades, assim como aqueles que o desejem fazer.

Nesta publicação, apresentamos, de forma contextualizada, as propostas que foram pensadas, buriladas e desenhadas ao longo dessa jornada. Na primeira seção, apresentamos a proposta elaborada para a política de crédito rural, que já apresentou seus primeiros resultados concretos. Na segunda seção, fazemos uma breve caracterização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e apresentamos uma proposta para que ele possa

apoiar a regularização ambiental. Na terceira e última seção, apresentamos algumas pré-propostas para outras políticas direcionadas à agricultura familiar, que foram discutidas numa oficina com gestores públicos e representantes da sociedade civil, cujas reflexões centrais são aqui apresentadas.

É importante ressaltar que essas propostas vêm à tona no momento em que começa a ser implementada a nova legislação florestal, o que é relevante por duas razões. A primeira é que a nova lei nacionalizou o Cadastro Ambiental Rural (CAR), ferramenta de monitoramento remoto da situação de regularidade ambiental dos imóveis rurais. Se bem implementado, o CAR permitirá, pela primeira vez, não só ter um diagnóstico mais preciso do tamanho do passivo ambiental em imóveis rurais de todos os tamanhos, mas também diferenciar, em escala, os produtores que conservam daqueles que não. A segunda, é que, ao premiar os agricultores que cumpriram com a função socioambiental da propriedade, essas políticas poderão minimizar um dos efeitos mais perverso dessa nova lei: a sensação de que vale a pena descumprir a lei, advinda da anistia aprovada àqueles que desmataram irregularmente até 2008.



Viveiro de mudas, II Expedição de Restauração Florestal nas Cabeceiras do Xingu, Canarana, Mato Grosso. © CHRISTIAN KNEPPER

[Esperamos que as ideias difundidas nesta publicação possam encontrar terreno fértil para uma nova forma de pensar as políticas agrícolas. Temos clareza de que, isoladamente, nenhuma das ideias e propostas aqui apresentadas terão o condão de alterar a realidade e convencer a maior parte dos produtores a restaurarem integralmente suas reservas legais, por exemplo. Acreditamos, no entanto, que, se adotadas em seu conjunto e associadas a outras formas de valorização das florestas (sistemas de pagamento direto por serviços ambientais, de compensação por desmatamento evitado – REDD, outros) e a uma melhoria no sistema de comando e controle, poderão fazer a diferença e dar um recado claro ao agente econômico de que vale a pena conservar.]

Devemos reconhecer que as ideias, estudos, propostas e resultados aqui apresentados só foram possíveis com o apoio inestimável de muitas pessoas e organizações, com destaque para a Fundação Rainforest da Noruega, parceira histórica do ISA, e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que apoiou financeiramente não só a edição da presente publicação, mas parte significativa das atividades que permitiram sua existência, executadas no âmbito do Consórcio *“Preparando o Brasil para o REDD+”*.

2. CRÉDITO RURAL E A CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

Entre 2010 e 2011, o ISA fez um estudo que avaliava o desempenho das linhas de crédito voltadas ao financiamento das assim chamadas boas práticas agropecuárias (BPA), com foco na restauração florestal. Esse estudo apontou para uma realidade que foi posteriormente confirmada por outros estudos semelhantes: essas linhas de financiamento (Produsa, Propflora, FNE Verde, Pronaf Florestal, Programa ABC, outros) tinham um desempenho muito abaixo do esperado, mesmo considerando que o montante a elas destinado já era bem menor do que o voltado ao financiamento da produção “normal”.⁷

O estudo concluía que a razão central para o baixo desempenho dessas linhas, sobretudo no relativo à regularização ambiental,⁸ era simples: ninguém quer pegar um empréstimo para investir em uma atividade que não lhe dará retorno econômico. Como plantar florestas biodiversas ainda é visto como uma atividade sem fins lucrativos – muito embora algumas iniciativas para alterar essa situação estejam em andamento⁹ e, por mais que tenha melhorado, a responsabilização financeira pelo desmatamento irregular ainda é ínfima¹⁰ – não há atrativo para os produtores se endividarem em nome da restauração ecológica de suas propriedades, qualquer que seja a condição financeira do empréstimo.

Uma das sugestões do estudo para tentar reverter essa situação era criar atratividade econômica à regularização ambiental, usando para tanto o crédito agrícola “tradicional” como um veículo para premiar os produtores adequados à legislação. A ideia básica, como já exposto, era que um benefício econômico incluído no crédito para custeio ou investimento poderia, em muitos casos, tornar viável o investimento na restauração, na medida em que o custo inicial poderia ser recompensado com o ganho auferido ao longo dos anos, após a situação ideal ser atingida.

Nesse sentido, elaboramos e apresentamos ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) uma proposta de redução de juros e aumento do limite para os empréstimos tomados por produtores rurais incluídos no Cadastro Ambiental Rural. Seria um primeiro passo, que depois poderia ser complementado com uma sofisticação na regra que leve em

7 “Financiamento agroambiental no Brasil: subsídio para o desenvolvimento de políticas de crédito de apoio à regularização de propriedades rurais”. Cardoso, Lea Vaz (org.). São Paulo, ISA, 2011. Disponível para download em: <http://isa.to/1dIIBVV>

8 O estudo apontava que apenas um empréstimo havia sido concedido, no âmbito do Programa ABC, para regularização ambiental (dados da safra 2010/11).

9 Ver, por exemplo, <http://isa.to/1a61AT4>

10 Dados do Tribunal de Contas da União apontam que o Ibama aplicou, entre 2008 e 2001, um total de R\$ 13.517.478.930,00 em multas e arrecadou R\$ 89.944.170,00, ou seja, 0,66% do total aplicado. Os dados existentes para os órgãos ambientais estaduais são dessa mesma ordem de grandeza.

conta o fato de que, mesmo dentro do CAR, haverá situações distintas de regularidade ambiental.

A seguir, a proposta apresentada ao MAPA.

2.1. Proposta de inclusão de prêmio ambiental no crédito rural apresentada ao MAPA¹¹

A Lei da Política Agrícola (Lei Federal 8.171/91) estabelece entre os seus objetivos proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais. Da mesma forma, o PLC 30/2011,¹² que cria o Novo Código Florestal, estabelece incentivos econômicos para os produtores que cumprirem a legislação ambiental. Entre outros pontos, estes farão jus a tratamento diferenciado nos instrumentos de política agrícola. Estabelece ainda a obrigatoriedade dos Estados de constituírem Programas de Regularização Ambiental (PRAs) para adequação dos estabelecimentos agropecuários às novas regras ambientais.

Portanto, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) encontra-se diante de uma oportunidade para a criação de instrumentos que apoiem a adoção de práticas sustentáveis na agropecuária, assim como a conservação e recuperação dos recursos naturais nas propriedades rurais.

É nesse contexto que propomos uma política que incentive o produtor rural a buscar a regularização ambiental, diferenciando-o positivamente em relação aos demais. Trata-se de um reconhecimento da sociedade, via política pública, do importantíssimo papel das terras privadas na conservação dos recursos naturais e provimento de serviços ambientais. A seguir, apresentamos propostas de aprimoramento ao Plano Agrícola e Pecuário – Safra 2012/2013, voltadas aos produtores rurais adequados à legislação florestal.

1. Oferta de taxas de juros inferiores e/ou rebates nas taxas de juros do crédito rural das linhas de custeio e investimento, nos pagamentos das parcelas ou na liquidação do crédito, quando pagos no prazo contratual:

- Redução de 0,5 ponto percentual para financiamentos de investimento e de custeio e de 1 ponto percentual para financiamentos do programa ABC concedida aos produtores que tenham aderido ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) ou que comprovem a adesão até o momento da liquidação do crédito.

11 Essa proposta foi elaborada pela Engenheira Agrônoma Lea Vaz Cardoso e pelo Advogado Raul Silva Telles do Valle.

12 Esse é o PLC que estava sendo discutido no momento da apresentação desta proposta. Foi esse PLC que deu origem à nova legislação florestal, a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012.

Tal medida terá impacto relativamente pequeno no orçamento do crédito rural. Estima-se que para os Estados que atualmente possuem programas de regularização ambiental (AC, AM, BA, MT, PA, PR, RO, MS) seria necessária uma equalização no valor de R\$ 9.332.352 para um total de R\$ 1,43 bilhões em créditos ofertados.

Para o custeio, equivaleria a R\$ 29.389.034, num montante de R\$5,88 bilhões desembolsados a juros controlados.

A soma dos dois representa uma demanda por equalização da ordem de R\$ 38.721.386, considerando que seriam desembolsados R\$ 7,3 bilhões para produtores rurais que comprovem adesão ao programa de regularização ambiental (TABELA 2.1).

Tabela 2.1. Estimativa de subvenção no crédito rural para linhas de custeio, de investimento e do Programa ABC

Linha	Red. juros p.p.	Rec. disponível	Estimativa Equalização	Rec. equalizáveis
Custeio	0,50%	47.434.000.000	29.389.034	5.877.806.777
Investimento	0,50%	7.350.000	5.025.113	1.005.022.506
ABC	1,00%	3.150.000.000	4.307.239	430.723.921
Total			38.721.386	7.313.553.215

Fonte: Dados do MAPA, MMA/Programa Mais Ambiente.

2. Oferta de limites maiores de crédito rural de custeio, com recursos controlados, respeitando-se a capacidade de pagamento do beneficiário. A exemplo do sobreteto que já existe de 15% para quem comprovar averbação de RL, **sugerimos acréscimo de até 30% no limite de crédito de custeio para os produtores rurais que comprovem adesão ao programa de regularização ambiental.**

Para operacionalizar as propostas apresentadas, há que se levar em consideração que vários estados já estão operando os sistemas de cadastramento ambiental rural e que, em um prazo de dois anos após a aprovação do Novo Código Florestal, todos os estados deverão ter os sistemas operacionais. Assim, sugerimos que, **nos estados que já possuem sistemas de cadastramento ambiental rural georreferenciados, faria jus aos incentivos o produtor rural que comprove sua inclusão no programa de regularização ambiental sob responsabilidade do órgão estadual ambiental competente.**

Conforme redação proposta no capítulo de incentivos econômicos no Novo Código Florestal, incentivos progressivos poderão ser desenvolvidos para as próximas safras, reconhecendo os diferentes níveis de avanço no processo de regularização e recuperação ambiental do imóvel.

2.2. Desdobramento da proposta para o crédito rural

No Plano Agrícola e Pecuário 2012/2013, nenhum aspecto da proposta apresentada foi incorporado, apesar de muitas reuniões com diversos interlocutores no Ministério de Meio Ambiente – MMA e no MAPA, inclusive com a Secretaria-Executiva. Em parte, isso se deve ao fato de que o Código Florestal ainda estava em processo de discussão.

Entretanto, no ano seguinte, [no Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014, uma parte da proposta foi incorporada e foi prevista a ampliação do limite do crédito rural, levando-se em conta a conservação ambiental.]

[Conforme pode ser verificado no Anexo A, o limite do crédito poderá ser ampliado em 15% para os produtores que estiverem inscritos no CAR], para aqueles que comprovarem a existência de reserva legal e áreas de preservação permanente de acordo com a legislação ou ainda para aqueles que apresentarem plano de recuperação com anuência da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ou do Ministério Público Estadual.

É importante ressaltar que, diferentemente da proposta de diminuição da taxa de juros, a ampliação do limite apenas atende a um percentual dos produtores, em geral, aqueles que são mais capitalizados e precisam de valores maiores do que são oferecidos pelo sistema de crédito oficial. Entretanto, para esses produtores essa proposta é bastante interessante, tendo em vista que terão disponível um maior volume de crédito a juros oficiais, que são menores do que no mercado de crédito.



Produtor rural Amandio Micolino caminha por área em processo de restauração florestal na Fazenda São Roque, em Canarana, Mato Grosso.
© ACERVO ISA

Embora a premiação não atenda a todos os beneficiários da política de crédito rural, a inclusão dessa premiação já é importante começo. Essa premiação torna-se um relevante exemplo para as demais políticas agrícolas, principalmente considerando que o crédito rural é o carro-chefe da política agrícola, no qual os maiores volumes de recursos são empregados. Na safra 2013/2014, por exemplo, serão disponibilizados R\$ 136 bilhões em volume de recursos para o crédito rural. Tendo em vista que a política de crédito rural envolve um número considerável de atores e diferentes instituições, na medida em que essa proposta for sendo implementada, ela servirá de modelo para as demais políticas agrícolas, aos quais, em geral, têm arranjos de formulação e implementação menos complexos.

3. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) E INCENTIVO À CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado em 2003 por meio da Lei 10.696, de 02 de julho de 2003. Atualmente, é regido também pela Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011, e pelo Decreto 7.775, de 4 de julho de 2012. De acordo com Delgado *et al.* (2005),¹³ há duas funções autônomas subjacentes à criação desse programa: 1) garantir a comercialização da produção familiar e 2) disponibilizar alimentos para as populações em situação de insegurança alimentar.

Na seção 3.1, discorreremos sobre os principais aspectos desse programa, na seção 3.2 será apresentada a proposta para que o PAA possa apoiar a conservação ambiental, e na seção 3.3, encontram-se os desdobramentos após a elaboração da proposta.



Descascando mandioca para fazer farinha, Quilombo Nhunguara, em Eldorado e Iporanga/SP. © FELIPE LEAL/ISA/2010

13 DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R.; OLIVEIRA, Jader José. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, n.1145, dez. 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1145.pdf. Acesso em: 19/04/2012.

3.1. Aspectos relevantes do PAA

Há dois modelos operacionais e de gestão do Programa de Aquisição de Alimentos. O primeiro é centralizado na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), e o segundo é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), em parceria com os estados e municípios.

A Conab opera três modalidades do PAA: 1) Compra com Doação Simultânea; 2) Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar; e 3) Compra Direta da Agricultura Familiar. Em todas as modalidades, a relação com os agricultores é estabelecida por meio de suas Associações e Cooperativas, e não individualmente, pois um dos objetivos do programa é contribuir para o fortalecimento do associativismo na agricultura familiar.

A modalidade “Compra com Doação Simultânea” possibilita a compra de alimentos dos agricultores familiares e sua doação a entidades da rede de promoção e proteção social. Tem como limite o valor anual de R\$ 4.800,00 por agricultor.

A modalidade “Apoio à Formação de Estoques pela Agricultura Familiar” tem como limite o valor anual de R\$ 8.000,00 por agricultor. Consiste numa espécie de empréstimo para a Associação ou Cooperativa formar seus estoques, beneficiar e vender seus produtos no período mais satisfatório. Há o prazo de um ano para a devolução do valor recebido com juros em torno de 3%. A liquidação deve ser financeira, embora em períodos anteriores tenha sido aceita a entrega de produtos.

A modalidade “Compra Direta da Agricultura Familiar” propicia a aquisição de determinados produtos para distribuição ou formação de estoques. Seu limite por agricultor é o valor anual de R\$ 8.000,00. É direcionada aos produtos da cesta básica e tem como referência os preços mínimos estabelecidos pela Conab. Hoje, 70% dos produtos das cestas básicas fornecidas pela Conab são provenientes da agricultura familiar.

Além dessas três modalidades operacionalizadas pela Conab, o PAA tem uma quarta modalidade denominada Incentivo à Produção e Consumo de Leite, que é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e realizada em parceria com os governos estaduais de Minas Gerais e do Nordeste. O limite de participação por agricultor é de R\$ 4.000,00 por semestre.

Um dos maiores entraves para o agricultor acessar o PAA é a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A DAP é emitida por vários órgãos e entidades, e o sistema que controla sua emissão é coordenado pelo MDA. Outro problema em destaque é a questão da logística, principalmente em regiões mais isoladas, como o Norte, uma vez que o preço pago pelo PAA não inclui o custo do transporte. Abaixo uma lista dos principais problemas na execução do programa, sob a ótica de produtores rurais e entidades que trabalham com agricultores familiares entrevistados:

- Obtenção da DAP: dificuldade maior para extrativistas e indígenas.
- Questões sanitárias: dificuldade em entregar alimentos de origem animal.
- Entraves logísticos: transporte em longas distâncias e pouca estrutura de armazenamento.
- Faltam planejamento e integração dos agricultores para garantir a quantidade e regularidade demandadas.
- Prefeitura por vezes dificulta o processo.
- Ocorre às vezes demora no pagamento.
- Excesso de burocracia para acessar o programa e receber o pagamento.
- Renovação da DAP para assentados está sendo dificultada por conta da falta de licenças ambientais nos assentamentos.
- Preço inferior ao do mercado.
- Maior custo de transação para as comunidades que vivem isoladas.
- Baixa capacidade de organização dos agricultores, dependendo da localidade.

Os produtos da sociobiodiversidade ainda representam um percentual mínimo de participação no programa. Dos R\$ 450 milhões investidos pelo PAA, em 2011, pela Conab, apenas R\$ 10 milhões foram destinados à aquisição de produtos da sociobiodiversidade, o que equivale a um percentual de 2% do total investido.

[Em 2012, foram aplicados R\$ 838.460.435 para a compra de alimentos de 185.489 agricultores familiares.] Apesar da importância que esse programa tem para a agricultura familiar, o PAA atende apenas a cerca de 4% dos agricultores familiares do País. A maior parte dos beneficiários que vendem para o PAA são agricultores familiares ou assentados. A tabela 3.1, na página a seguir, mostra as comunidades que participaram do PAA executado pela Conab em 2012. Como podemos observar, os indígenas e as comunidades tradicionais representaram apenas 4,5% do público atendido pelo PAA em 2012.

Tabela 3.1. Comunidades participantes do PAA executado pela Conab em 2012

Número de famílias beneficiadas									
Unidade da Federação	Agricultor Familiar	Pescador Artesanal	Assentado	Quilombola	Acampado	Indígenas	Atingidos por Barragem	Agroextrativismo	Total
AC	411	56	186	0	0	0	0	335	988
AL	2.982	27	563	27	0	0	0	1	3.600
AM	977	130	127	0	0	99	0	228	1.561
AP	46	0	345	0	0	0	0	172	563
BA	8.885	383	821	264	3	84	0	0	10.440
CE	1.844	42	70	0	1	22	4	1	1.984
DF	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ES	1.980	53	410	10	0	0	0	0	2.453
GO	2.044	0	413	63	0	0	19	4	2.543
MA	4.264	4	618	635	0	0	0	3	5.524
MG	9.142	0	862	7	0	1	47	1	10.060
MS	753	0	1.443	87	0	145	0	0	2.428
MT	2.363	0	2.049	65	0	13	0	97	4.587
PA	1.519	73	230	28	0	39	121	157	2.167
PB	1.472	438	407	0	0	0	1	0	2.318
PE	1.411	45	113	70	0	0	0	0	1.639
PI	2.040	34	510	10	0	1	0	0	2.595
PR	7.460	7	3.998	26	670	1	0	0	12.162
RJ	613	115	237	0	0	0	0	0	965
RN	3.506	822	697	0	0	1	0	0	5.026
RO	1.488	0	28	0	0	79	0	35	1.630
RR	280	0	116	0	0	265	0	0	661
RS	14.567	76	2.872	0	0	0	1	0	17.516
SC	9.166	50	3.036	6	0	1	21	4	12.284
SE	3.547	0	510	0	1	2	0	8	4.068
SP	8.540	7	9.613	354	0	0	0	9	18.523
TO	147	0	346	0	0	1	22	3	519
Total	91.447	2.362	30.620	1.652	675	754	236	1.058	128.804

Fonte: Conab (2012)¹⁴

14 COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (Conab). Programa de Aquisição de Alimentos - Resultados das ações da Conab em 2012. Disponível em: http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_02_07_08_31_25_sumario_executivo_07_02_13.pdf. Acesso em: 16/08/2013.

O Programa de Aquisição de Alimentos passou por algumas mudanças importantes em 2012. A execução do PAA pelo MDS em parceria com os Estados e Municípios não será mais por meio de convênios e sim por Termo de Adesão, conforme o Decreto 7.775, de 04 de julho de 2012. Haverá o apoio financeiro da União para a gestão do PAA, para auxiliar no pagamento de recursos humanos, materiais ou financeiros para a implantação do programa. Esse apoio financeiro será repassado pelo MDS, e seu valor depende do desempenho da unidade gestora.

3.2. Proposta de inclusão de premiação ambiental no PAA

Tendo em vista a importância do PAA, avaliamos que esse programa poderia ser utilizado como indutor de boas práticas agrícolas que levem à conservação da biodiversidade nos imóveis da agricultura familiar. A proposta foi construída por meio de um longo processo de diálogo com os principais gestores do programa, representantes dos seguintes órgãos: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Contexto

A nova legislação florestal brasileira (Lei Federal 12.651/12, com alterações feitas pela Lei Federal 12.727/12), aprovada após um longo e desgastante processo de discussão pública, trouxe uma série de alterações em relação à anterior.

Uma de suas faces mais criticadas foi a grande flexibilização dos padrões de proteção à vegetação nativa existente em imóveis particulares, sobretudo aos pequenos (imóveis de até quatro módulos fiscais), que já tinham áreas irregularmente desmatadas em 2008, denominadas na nova legislação “áreas consolidadas”. Além de severos problemas de ordem ambiental, essa “flexibilização seletiva” criou duas categorias de proprietários ou possuidores de imóveis rurais: aqueles que respeitaram a legislação anterior (Código Florestal de 1965) e terão que proteger muito mais áreas de vegetação nativa (na forma de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal) e aqueles que não respeitaram, mas que poderão se regularizar, mesmo tendo pouca ou nenhuma vegetação. Por exemplo, para os primeiros, a mata ciliar ao longo dos pequenos riachos terá que ser, no mínimo, de 30 metros de largura (art.4º), enquanto para os demais agricultores familiares ela deverá ser de 5 a 15 metros de largura, a depender do tamanho do imóvel (art.61-A), podendo, no restante da área originalmente destinada à preservação, ser mantida produção agropecuária, a título de área rural consolidada. Será, portanto, uma premiação àqueles que desrespeitaram a lei e, por consequência, uma punição àqueles produtores que historicamente vinham garantindo a oferta de serviços ambientais à sociedade.

Por outro lado, a Lei 12.651/12 inovou ao trazer a possibilidade de incentivos econômicos àqueles que conservam. Ela autorizou o Poder Executivo a instituir um Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente (Art.41). Entre as linhas de ação desse programa, uma se refere explicitamente à “participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola” (inciso III). Para os agricultores familiares (o que inclui as populações tradicionais e todos os detentores de imóveis de até quatro módulos fiscais – art.3º, § único), a lei dispõe que “o poder público poderá instituir programa de apoio técnico e incentivos financeiros, podendo incluir medidas indutoras e linhas de financiamento” para atividades de “recuperação ambiental de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal” (art.58, IV).

Avaliamos que, nesse contexto normativo, a criação de incentivos econômicos concretos voltados àqueles que sempre conservaram os recursos naturais de suas terras pode ser uma forma importante de amenizar essa situação de injustiça criada pela nova legislação, premiando os prestadores de serviços ambientais. Pode significar, também, uma forma de diminuir os prejuízos ambientais decorrentes das flexibilizações aprovadas, ao incentivar muitos agricultores a restaurarem a vegetação nativa para além do mínimo necessário.

É importante ressaltar que, assim como na legislação anterior, é possível aos agricultores familiares usarem economicamente, de forma sustentável, as áreas de preservação permanente e de reserva legal situadas em suas terras. Em ambos espaços, é possível implantar sistemas agroflorestais (art.54), que podem gerar produtos agrícolas de valor econômico. Também é possível, em ambos, a prática do extrativismo (art.3º, X, j).

O Programa de Produção de Alimentos (PAA) como indutor da restauração florestal

Tendo em vista a importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para os agricultores familiares, o Grupo Gestor desse programa tem a oportunidade de torná-lo também um instrumento de incentivo à regularização ambiental, transformando-o num sistema de apoio à transição agroambiental da agricultura familiar brasileira.

A questão da sustentabilidade está presente nas finalidades do PAA, conforme expresso no inciso I do artigo 19 da Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, e nos incisos I e VIII do artigo 2º do Decreto 7.775, de 4 de julho de 2012, em que a promoção e a valorização da biodiversidade também passam a ser uma das finalidades do programa. Na medida em que os produtores orgânicos podem receber até 30% a mais pelos seus produtos no PAA, pode-se afirmar que esse programa já incentiva a sustentabilidade na agricultura.

Entretanto, a sustentabilidade no meio rural não está apenas relacionada ao modo de produção, mas também ao uso adequado da propriedade como um todo, conservando as áreas de preservação permanente e de reserva legal, o que garante a oferta de serviços ambientais

necessários à produção agrícola e ao bem-estar da sociedade. Dessa forma, [a inserção de um prêmio no PAA, para os produtores que estiverem com as suas áreas de proteção ambiental (APP e RL) devidamente conservadas, pode representar uma contribuição ainda maior desse programa para a sustentabilidade no meio rural.]

Além disso, recentemente, foi aprovado o Decreto 7.746/2012, que estabelece critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal. De acordo com esse Decreto, a administração pública federal poderá adquirir bens considerando critérios e práticas de sustentabilidade.

Nesse sentido, gostaríamos de apresentar ao Grupo Gestor uma proposta de inclusão de um prêmio para os agricultores que estiverem com as suas propriedades ambientalmente regularizadas. É importante considerar que a inserção desse prêmio serve não apenas como um incentivo, mas se constitui também num reconhecimento e numa espécie de pagamento pelos serviços ambientais prestados por esses agricultores.

Para auxiliar na identificação dos agricultores que estão regularizados sob o ponto de vista ambiental, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), também instituído nacionalmente pela Lei 12.651, em seu artigo 29, será uma importante ferramenta. Através desse cadastro georreferenciado, será possível a qualquer cidadão ou gestor público saber, quase imediatamente, se determinado produtor cumpre ou não com suas obrigações ambientais, e se cumpre para além do mínimo exigido. Segundo a legislação, dentro de dois anos todos os estados deverão ter seus cadastros em funcionamento, sejam próprios ou através de convênio com o Ministério do Meio Ambiente. É importante ressaltar que alguns estados já possuem esse cadastro, ou estão em fase avançada para instalá-lo.

Nesse contexto, solicitamos que o Grupo Gestor avalie a seguinte proposta de premiação para os produtores:

- ✓ Dependendo do modo de produção e do estado de conservação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, os produtores receberão um prêmio com pagamento de preço diferenciado por produto comercializado no PAA, conforme explicitado na Tabela 3.2.
- ✓ Será aplicado um prêmio de 50% para aumento dos limites por DAP/ano dos produtores que se enquadrarem nas situações nº 01, 02, 07 e 08 (Tabela 3.2).
- ✓ A comprovação da conservação da APP e RL será feita por meio de um atestado emitido pelo órgão ambiental responsável ou por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

✓ Para fins de recebimento do prêmio de 20%, o produtor não poderá ter área rural consolidada em APP ou Reserva Legal, ou seja, deverá ter APP conservada conforme o art. 4º da Lei 12.651/2012 e RL conservada de acordo com o art. 12 da mesma lei. Os produtores que estiverem regularizados apenas em função das flexibilizações instituídas por essa lei (Art. 61-A a 68) não serão beneficiados.

✓ Mas não apenas os que sempre conservaram devem ter algum benefício. Aqueles que se comprometerem a atingir os padrões de conservação previstos nos artigos 4º e 12 da Lei 12.651/2012 também devem ser incentivados. Portanto, os produtores que assinarem o Termo de Compromisso para recuperação integral de suas APPs e RL, conforme os referidos artigos (sem manutenção de área rural consolidada), terão direito a um prêmio durante o processo de restauração. No entanto, o prêmio de 5% só deverá ser disponibilizado depois que o projeto de restauração tiver no mínimo 2 (dois) anos de implantação, mediante comprovação, para evitar que a simples assinatura de um papel já seja suficiente para se beneficiar do incentivo. Quando a restauração estiver concluída, os produtores terão direito ao prêmio correspondente à APP e RL conservadas, conforme atestado pelo órgão ambiental responsável, o que será possível mediante leitura de imagens de satélite ou visitas de campo, se necessário.



Roça, comunidade Nhunguara. © FELIPE LEAL/ISA/2007

✓ É importante observar que o impacto financeiro da proposta será modesto nos primeiros anos. Os maiores prêmios foram direcionados aos produtores de alimentos orgânicos que representaram apenas 1,18% dos produtos adquiridos pela Conab em 2009. Cabe observar ainda que, mesmo no âmbito dos produtores convencionais, apenas uma pequena parte atenderá às condições de acesso ao prêmio nos anos iniciais de implantação dessa proposta, já que muitos não têm as áreas de APP e RL protegidas e não optarão por restaurá-las em sua integralidade, já que a lei não os obriga a tanto.

Estamos à disposição para auxiliar e contribuir com o Grupo Gestor no que for necessário ao aperfeiçoamento dessa proposta, para que o PAA possa apoiar e incentivar a conservação ambiental. Cabe salientar que a implantação dessa proposta não depende apenas do Grupo Gestor e daqueles que implantam o PAA, é fundamental a participação dos órgãos ambientais federais, estaduais e municipais na efetivação do CAR e também na emissão de documentos que atestem a regularidade ambiental do agricultor familiar.

Tabela 3.2. Percentual de prêmio a ser aplicado no PAA para os agricultores que tiverem APP conservada conforme o art. 4º da Lei 12.651/2012 e RL conservada de acordo com o art. 12 da mesma lei.

Situações possíveis	Produção orgânica? (até 30% prêmio no preço)	Produção em sistema agroflorestal? (5% prêmio no preço)	APP e RL conservadas/ restauradas? (20% prêmio no preço)	APP e RL em restauração? (5% prêmio no preço)	Prêmio total no preço (%)
01	sim	sim	sim	não	55
02	sim	não	sim	não	50
03	sim	sim	não	sim	40
04	sim	não	não	sim	35
05	sim	sim	não	não	35
06	sim	não	não	não	30
07	não	sim	sim	não	25
08	não	não	sim	não	20
09	não	sim	não	sim	10
10	não	não	não	sim	5

3.3. Desdobramentos

A proposta foi apresentada ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em novembro de 2012, tendo em vista a importância desse conselho na criação e condução do PAA. Após um processo de discussão interna, em maio de 2013, o Consea apresentou em Plenária um documento de apoio à referida proposta.

Posteriormente, o Consea encaminhou à Presidência da República um documento em que recomenda que a proposta seja analisada pelo Grupo Gestor do programa. De acordo com o documento enviado, essa proposta serve não apenas como um incentivo, mas se constitui no reconhecimento e numa forma de pagamento por serviços ambientais às famílias de agricultores.

Após recebermos esse apoio do Consea, a Conab apresentou a proposta ao Grupo Gestor do programa. Atualmente, esse documento está em análise. Esperamos que o PAA, no ano em que completa 10 anos de existência, possa inaugurar uma nova fase das políticas agrícolas direcionadas à agricultura familiar.

4. NOVAS PROPOSTAS PARA AS POLÍTICAS DIRECIONADAS À AGRICULTURA FAMILIAR

Considerando a necessidade de expandir os incentivos econômicos a um maior número de políticas agrícolas, foi realizada, em Brasília, nos dias 15 e 16 de maio de 2013, uma oficina para debater “Propostas de incentivos à regularização e conservação ambiental na agricultura familiar”. O objetivo dessa oficina foi apresentar, discutir e validar propostas de aprimoramento de políticas públicas existentes para a agricultura familiar (Pronaf, PAA, PNAE, entre outras) para que estas se transformem em indutoras da regularização ambiental plena dos produtores familiares.

Participaram desse evento agricultores familiares, lideranças comunitárias e técnicos de organizações socioambientalistas, de representação e assessoria aos agricultores familiares, servidores e gestores públicos. A oficina foi organizada pelo Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) e pelo Instituto Socioambiental (ISA).

Nessa seção são relatados os principais resultados dos grupos de trabalho que discutiram as propostas apresentadas para diversas políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares. A seguir, apresentamos as pré-propostas que foram discutidas nos grupos e o resultado da discussão feita pelos participantes, seguidas de comentários sobre a sua relevância.



Acrísio dos Reis, em sua propriedade em Canabrava do Norte, está recuperando sua APP e espera ser recompensado. © MÓ DOCUMENTAL

4.1. Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Uma das propostas formuladas pelo ISA e submetida à apreciação na oficina é voltada a essas três políticas, que guardam muitas semelhanças entre si.

A **Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM)** busca garantir a renda dos agricultores familiares por meio de dois instrumentos principais: 1) compra a preços mínimos preestabelecidos pela Conab dos produtos da agricultura familiar para formar os estoques governamentais; 2) subvenção direta ao agricultor que recebe o valor referente à diferença entre o preço mínimo e o preço de mercado.

A **PGPM-Bio** é a modalidade de subvenção direta ao extrativista, direcionada aos produtos da sociobiodiversidade. O preço mínimo é estabelecido por meio da definição do custo de produção. Na tabela 4.1, constam os produtos atendidos pela PGPM-Bio e os respectivos preços mínimos estabelecidos pela Conab para o ano de 2013.

Tabela 4.1. Preços mínimos para os produtos da sociobiodiversidade

Produtos	UFs/Regiões Amparadas	Preços Mínimos (R\$/Kg)
Açaí (fruto)	Norte, Nordeste e MT	1,07
Andiroba (semente)	Norte, Nordeste e MT	1,14
Babaçu (amêndoa)	Norte, Nordeste e MT	2,49
Baru (fruto)	Bioma Cerrado	0,25
Borracha Natural Extrativista	Bioma Amazônico	4,50
Cacau extrativo (amêndoa)	Norte	5,46
Castanha do Brasil (com casca)	Norte e MT	1,18
Cera de Carnáúba Tipo 4	Nordeste	8,12
Juçara (fruto)	Nordeste	1,07
	Sul e Sudeste	1,84
Mangaba (fruto)	Nordeste	2,53
	Sudeste e Centro-Oeste	1,20
Pequi (fruto)	Norte e Nordeste	0,43
	Sudeste e Centro-Oeste	0,48
Piaçava (fibra)	Bahia	1,70
	Norte	1,45
Pó Cerífero Tipo B	Nordeste	4,97
Umbu (fruto)	Brasil	0,52

Conab (2013)

O **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**, conforme já descrito na seção 3, é um programa de compra pública que adquire, sem necessidade de licitação, alimentos dos agricultores familiares com o objetivo de apoiar a comercialização da produção familiar e disponibilizar alimentos para as populações em situação de insegurança alimentar.

O PAA é gerido pela Conab e pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) em parceria com os estados e municípios. Há cinco modalidades de execução do programa: 1) Compra com Doação Simultânea; 2) Apoio à Formação de Estoques; 3) Compra Direta; 4) Incentivo à Produção e ao Consumo do Leite; 5) Compra Institucional. Os limites de aquisição por agricultor variam conforme a modalidade, de R\$ 4.500 a R\$ 8.000,00 por ano.

O **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, por meio da Lei 11.947/2009, determina que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar sejam destinados à compra de produtos da agricultura familiar. Essa determinação abriu um importante canal de comercialização para os agricultores familiares, além de melhorar a qualidade da oferta de alimentos para a merenda escolar.

Para atender a esse percentual, deve ser dada prioridade para a aquisição de gêneros alimentícios, sempre que possível, no mesmo município das escolas. Quando não for possível, as escolas poderão complementar a demanda de alimentos com agricultores familiares da região ou de outros estados. Em geral, o processo de seleção dos agricultores tem acontecido por meio de chamadas públicas. O limite de compra por agricultor é de R\$ 20.000,00 por ano.

No Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014, serão disponibilizados R\$ 1,1 bilhão para o PNAE, R\$ 1,2 bilhão para o PAA e R\$ 200 milhões para a PGPM.

Para essas três políticas, a seguinte pré-proposta foi apresentada para premiação em função do modo de produção e da conservação da vegetação nativa:

Tabela 4.2. Pré-proposta de premiação para PAA, PGPM e PNAE

Situações possíveis	Produção orgânica? (até 30% prêmio no preço)	Produção em sistema agroflorestal? (5% prêmio no preço)	APP e RL conservadas/ Restauradas? (20% prêmio no preço)	APP e RL em restauração? (5% prêmio no preço)	Prêmio total no preço (%)
01	sim	sim	sim	não	55
02	sim	não	sim	não	50
03	sim	sim	não	sim	40
04	sim	não	não	sim	35
05	sim	sim	não	não	35
06	sim	não	não	não	30

Situações possíveis	Produção orgânica? (até 30% prêmio no preço)	Produção em sistema agroflorestal? (5% prêmio no preço)	APP e RL conservadas/ Restauradas? (20% prêmio no preço)	APP e RL em restauração? (5% prêmio no preço)	Prêmio total no preço (%)
07	não	sim	sim	não	25
08	não	não	sim	não	20
09	não	sim	não	sim	10
10	não	não	não	sim	5

Reflexões, considerações e sugestões surgidas nos debates

✓ Discutir com a Conab a revisão da metodologia de preços, buscando aproximá-la das realidades locais, inclusive aumentando a frequência de pesquisa, para atingir as variações do mercado durante o ano.

Há muitas reclamações por parte dos beneficiários do PAA quanto ao preço que é determinado pela Conab. Em muitos lugares, a Conab considera o mesmo preço para uma região em que há grande variabilidade de preços locais. Rever a metodologia para determinação dos preços do PAA é fundamental para o melhor funcionamento do programa.

✓ Capacitar os profissionais envolvidos no PAA e PNAE (nutricionistas, merendeiras, outros atores) para aumentar a adesão ao programa, bem como apoiar e capacitar associações e cooperativas, inclusive com assessoria jurídica para sua regularização.

Essa capacitação de nutricionistas e merendeiras pode ser usada também para inserir os produtos da sociobiodiversidade no cardápio das escolas, tendo em vista que muitas vezes o cardápio não considera esses produtos. A capacitação das cooperativas e das associações é fundamental, principalmente considerando que o PNAE requer maior atenção quanto à regularidade na entrega dos produtos.

✓ Estabelecer uma bonificação para produtos originários de territórios de povos e comunidades tradicionais, valorizando o sistema agrícola (valor cultural agregado à produção).

Tendo em vista a relevância ambiental e cultural dos sistemas agrícolas desenvolvidos por esses povos e comunidades tradicionais, torna-se importante uma bonificação para os produtos oriundos desses sistemas de produção. O Sistema Agrícola Tradicional do Rio Negro (SAT-RN), por exemplo, foi reconhecido como bem cultural pelo IPHAN. Estabelecer uma bonificação para os produtos oriundos desse sistema agrícola é reconhecer o seu relevante valor para a manutenção da agrobiodiversidade.

✓ Modificar alguns dos percentuais apresentados: 1) aumentar o percentual de bônus dos SAFs na proposta para 10%; 2) aumentar para 15% a premiação para produtores que estejam recuperando APP e RL, mediante monitoramento do cumprimento da restauração das áreas, escalonando os valores de bônus (Ex: 5% primeiro ano, 10% segundo ano, 15% terceiro ano).

A ampliação do percentual para 10% para aqueles que tiverem SAF pode ser interessante para incentivar a adoção desses sistemas, aos quais possibilitam a restauração florestal com a produção de alimentos. Essa é uma forma, portanto, de premiar também aqueles que estejam recuperando e optaram pelo plantio de SAFs. Por outro lado, o aumento do percentual de premiação para 15% para aqueles que estão recuperando APP e RL pode onerar muito o processo de premiação, tendo em vista o considerável passivo existente. Além disso, fazer um escalonamento do valor do bônus torna o processo mais complexo.

✓ Isentar os tributos federais (5,85%) sobre projetos do PAA para aqueles que mantêm as áreas conservadas (APP e RLs) e oferecer bonificação para associações/cooperativas no desconto dos tributos federais (estaduais) atrelado ao número de produtores regularizados (ou em processo).

A isenção de impostos, sejam federais ou estaduais, pode representar mais uma oportunidade de premiação aos produtores. Entretanto, é importante avaliar o custo-benefício de buscar premiar por meio da isenção tributária. Tendo em vista que recentemente os produtos da cesta básica receberam a desoneração do PIS/Cofins, conseguir novas isenções torna-se cada vez mais custoso e com benefícios menores.

✓ Utilizar a situação de regularidade ambiental no estabelecimento de critérios para desempate nas chamadas públicas.

Essa pode ser uma forma simples de beneficiar os produtores que estejam preservando a sua APP e RL. Ela não exclui os produtores em situação irregular de participar da chamada pública, apenas concede preferência para os que estiverem regularizados ambientalmente, caso haja empate.

✓ Estimular as associações e cooperativas para realizar certificações socioparticipativas para identificar os produtores que estão preservando adequadamente as áreas de APP e RL.

Como o Cadastro Ambiental Rural ainda está em fase inicial de implantação, viabilizar essas certificações participativas será bastante útil para auxiliar no processo de premiação dos agricultores familiares. Essa forma de certificação já tem sido usada para os produtos orgânicos e, portanto, é passível de ser utilizada para a conservação ambiental das matas nativas.

✓Tendo em vista que muitos agricultores receberam áreas com grandes passivos ambientais, seria relevante premiar também aqueles que estão de acordo com a nova legislação florestal e possuem áreas rurais consolidadas.

Considerando que a nova legislação florestal possui flexibilizações que comprometem a conservação ambiental, não faz sentido premiar aqueles que estejam cumprindo essa nova legislação. As áreas rurais consolidadas deveriam ser preservadas, mas com a nova legislação passaram a ser áreas para uso agropecuário. A premiação só faz sentido para aqueles que não possuem áreas rurais consolidadas e que preservam as áreas de relevância ambiental. Quanto aos passivos ambientais, é necessário focar em estratégias que possibilitem a restauração florestal. Viabilizar as linhas de financiamento já existentes, como o Pronaf Floresta, por exemplo, é um dos caminhos.

4.2. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)

O **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)** financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares. Podem ser projetos para o custeio da safra, atividade agroindustrial, investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura. Os juros variam de 0,5 a 4 % ao ano.

Há mais de 15 linhas de financiamento do Pronaf, desde aquelas mais gerais (custeio e investimento) até as que são voltadas para públicos específicos (mulher, assentados, jovens...) e para financiar setores específicos (agroindústria, floresta, agroecologia...). Considerando essas linhas direcionadas a setores específicos, percebe-se que algumas delas são direcionadas à adoção de modos de produção menos impactantes e, inclusive, à restauração florestal. Entretanto, essas linhas têm tido baixíssimo acesso.¹⁵

O **Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF)** garante às famílias que acessam o Pronaf Custeio ou o Pronaf Investimento, em caso de baixa de preços no mercado, um desconto no pagamento do financiamento, proporcional à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto. O valor limite do bônus é de R\$ 7.000,00 por ano-agrícola.

São quase cinquenta produtos atendidos pelo programa, entre eles há, inclusive, alguns produtos da sociobiodiversidade, como o baru, o açaí, o babaçu, a castanha do Brasil, o pequi, pia-

15 No estudo “Financiamento Agroambiental no Brasil” do Instituto Socioambiental (http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/10396.pdf) é feita uma análise do desembolso dessas linhas e das razões pelos quais estão sendo pouco acessadas.

çava e o umbu. A Conab é a responsável por realizar o levantamento dos custos de produção e dos preços de mercado dos produtos e informar mensalmente à Secretaria de Agricultura Familiar sobre os preços médios de mercado de cada produto e o valor do bônus. Segue a fórmula de cálculo para o bônus:

$$\text{Bônus} = (1 - (\text{Preço Mensal} / \text{Preço Garantidor})) * 100$$

O **Seguro da Agricultura Familiar (SEAF)** é direcionado para os agricultores que contratam o Pronaf, para protegê-los de perdas maiores que 30%, causadas por seca, geada, granizo, chuva excessiva, vendaval, ventos frios, variação excessiva de temperatura e doenças fúngicas ou pragas sem método difundido de combate, controle ou profilaxia. Enchentes e incêndios na lavoura bem como eventos associados ao plantio em locais impróprios ou sujeitos a riscos frequentes não são cobertos pelo seguro.

Para ter direito ao seguro, o agricultor precisa seguir as recomendações técnicas de plantio, respeitando o zoneamento agrícola para a sua realização. A utilização de cultivar local, tradicional ou crioula é permitida, desde que essa cultivar esteja cadastrada no Ministério do Desenvolvimento Agrário. O valor segurado corresponde ao valor financiado mais 65% da receita líquida esperada, limitada a R\$ 7.000,00 por agricultor/ano.

No Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014, serão disponibilizados R\$ 21 bilhões para o Pronaf, R\$ 33 milhões para o PGPAF e R\$ 400 milhões para o SEAF. Nas tabelas 4.2, 4.3 e 4.4, encontram-se as pré-propostas que foram apresentadas para essas políticas.

Tabela 4.3. Pré-proposta de prêmio para o Pronaf

Bônus de rebate		Ampliação do Tempo de Carência		Ampliação do Prazo de Pagamento	
APP e RL conservadas	APP e RL em restauração	APP e RL conservadas	APP e RL em restauração	APP e RL conservadas	APP e RL em restauração
25%	10%	3 meses/ano de carência	1 mês/ano de carência	4 meses/ano concedido	2 meses/ano concedido

Tabela 4.4. Pré-proposta de prêmio para o PGPAF

Prêmio no Preço-Garantia		Ampliação do Limite do Bônus	
APP e RL conservadas	APP e RL em restauração	APP e RL conservadas	APP e RL em restauração
20%	10%	30%	15%

Tabela 4.5. Pré-proposta de prêmio para o SEAF

Prêmio no Valor segurado		Ampliação do Limite com base na Receita Líquida	
APP e RL conservadas	APP e RL em restauração	APP e RL conservadas	APP e RL em restauração
80% da Receita Líquida	70% da Receita líquida	30%	15%

Reflexões, considerações e sugestões surgidas nos debates

✓ Incluir, em todas as linhas do Pronaf que ainda não têm rebate, o bônus de rebate no valor de 25% e 10%, respectivamente, para aqueles que estão conservando e para aqueles que se comprometerem a restaurar segundo os padrões mais sustentáveis. Para as linhas que já têm rebate, deveriam ser ampliadas em 50% para incentivar a preservação ambiental.

A inclusão do rebate para aqueles que não o têm ou a ampliação de seus limites para premiar pela preservação ambiental pode ser uma possibilidade interessante para os produtores adimplentes. Mesmo que muitos produtores inadimplentes acabem recebendo o rebate indiretamente por meio da renegociação das dívidas, a premiação por meio do rebate não deixa de ser uma sinalização positiva para os produtores adimplentes. Uma possibilidade de aperfeiçoamento dessa proposta seria utilizar as cotas ambientais para abater um percentual do valor do empréstimo, de forma que os produtores que tivessem mata preservada, para além da exigência legal, pagariam um valor menor para quitar seu empréstimo.

✓ Ampliar o limite (teto) do Pronaf para premiar a conservação ambiental.

Tendo em vista que os juros do Pronaf são muito baixos, a premiação por meio do aumento de limite torna-se mais interessante do que pela redução de juros. Por meio da ampliação do limite, o agricultor poderá usufruir de um montante maior dos juros mais baixos do Pronaf. Entretanto, esse tipo de premiação favorece, principalmente, os produtores mais tecnificados, que tomam emprestado até o maior limite do Pronaf.

✓ Utilizar a renegociação para a premiação ambiental, seja por meio da definição de critérios diferenciados para aqueles que preservaram ou irão restaurar, seja por meio da conversão do pagamento das dívidas em gastos com a recuperação ambiental.

A utilização da renegociação como premiação pode ser interessante, na medida em que a premiação ocorre sem a necessidade de novos desembolsos. Entretanto, é necessário ter cautela na utilização dessa forma de premiação, uma vez que a renegociação não beneficia aqueles agricultores adimplentes e é uma forma de premiar os inadimplentes.

✓ Vincular ao empréstimo um valor de fomento para a restauração florestal, que não precisaria ser reembolsável.

Considerando o significativo passivo ambiental nas propriedades familiares, essa proposta é uma opção relevante para viabilizar a restauração florestal. Entretanto, é importante atrelar a essa proposta a integração com a ATER e com os órgãos ambientais, para que os recursos disponibilizados sejam adequadamente utilizados para a recuperação ambiental.

✓ Envolver os agentes financeiros e entidades de ATER para viabilizar as linhas diferenciadas, como o Pronaf Floresta.

Por uma série de entraves, as linhas para a restauração florestal, como o Pronaf Floresta, têm tido um baixo acesso. Os agentes financeiros e as entidades de ATER precisam se qualificar para viabilizar essas linhas. Habitadas a oferecer linhas de financiamento para pacotes tecnológicos da agricultura convencional, os agentes financeiros precisam se envolver com os técnicos de ATER para definir os parâmetros básicos, a fim de viabilizar os empréstimos para a recuperação ambiental e a adoção de sistemas de produção mais sustentáveis.

✓ Adequar o seguro agrícola para atender à produção agroecológica.

Da mesma forma que o crédito rural está mais voltado para financiar a agricultura convencional e encontra dificuldades para financiar as atividades agroflorestais e agroecológicas, o seguro agrícola precisa de adequações para atender à produção agroecológica, principalmente, no que tange aos métodos de prevenção e controle de doenças e pragas. Torna-se necessário, portanto, a integração dos técnicos de ATER, dos agentes financeiros e dos técnicos responsáveis pela perícia para atestar o direito ao recebimento da indenização do seguro nesses casos.

✓ Incluir uma bonificação no preço do seguro agrícola para aqueles que estiverem conservando, com isenção do valor ou redução para 1% do valor do empréstimo.

Embora o valor dessa bonificação seja relativamente pequeno, esse bônus no preço do seguro torna-se interessante como um dos componentes de um pacote de bônus nas políticas agrícolas. O real incentivo ao produtor, seja para manter as áreas preservadas, seja para restaurar segundo padrões mais sustentáveis, não virá de premiações isoladas em algumas políticas, mas da percepção de um pacote de bonificações ao qual ele terá direito a partir da conservação ambiental.

✓ Considerando a pré-proposta apresentada (Tabela 4.5), focar mais na bonificação por meio do aumento percentual da receita líquida esperada do que na ampliação do limite da renda coberta pelo seguro.

Uma vez que o limite da renda coberta pelo seguro agrícola é de apenas R\$ 7.000,00 reais por ano, focar apenas no aumento percentual de cobertura da renda líquida esperada traz

pouca efetividade à proposta, principalmente para aqueles produtores que obtêm maiores rendas. Portanto, deve-se trabalhar nos dois sentidos, tanto aumentar o percentual da receita líquida como ampliar o limite da renda para beneficiar os produtores em diferentes faixas de renda.

4.3. Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater)

O **Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pronater)** tem como finalidade fomentar a organização e execução de serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) para os agricultores familiares. De acordo com os executores dessa política, o principal objetivo dos serviços de ATER é “melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismo de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável”.

Em geral, os serviços de ATER têm sido contratados por meio de chamadas públicas. Parte dessas chamadas, inclusive, é direcionada à agroecologia e ao Pronaf Sustentável. Entretanto, os gestores têm tido dificuldades de contratar técnicos para atender a essas demandas, seja em função da falta de técnicos qualificados em muitos locais, seja em função da falta de adequação da remuneração apresentada nos editais.

Tendo em vista que os serviços prestados têm sido aquém do necessário e considerando o papel estratégico que a ATER possui, será criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Essa agência desenvolverá um trabalho conjunto com a Embrapa. A expectativa é de que haja uma melhoria na prestação dos serviços de assistência técnica.

No Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/14, serão disponibilizados R\$ 830 milhões para a ATER. Seguem as duas pré-propostas para que a ATER possa apoiar a regularização e a conservação ambiental:

1. Lançar editais que priorizem a ATER para os produtores que têm CAR (Cadastro Ambiental Rural) e se comprometerem a restaurar sua APP e RL, conforme os artigos 4º e 12º da Lei Federal 12.651/12, ou seja, produtores que não terão áreas rurais consolidadas.
2. Fazer chamadas específicas para dar apoio técnico para a inscrição no CAR e para a implantação de projetos de restauração florestal.

Reflexões, considerações e sugestões surgidas nos debates

- ✓ Inserir no edital de chamada de ATER a realização do CAR e o apoio técnico à adequação ambiental.

Dada a necessidade da assistência técnica para fomentar a regularização ambiental, é fundamental que as chamadas públicas de ATER incluam a inscrição no CAR e o acompanhamento técnico para a restauração ambiental. Sem uma ATER de qualidade, dificilmente será possível diminuir o passivo ambiental das propriedades familiares.

✓ Conceder um bônus ao prestador de ATER para cada família cadastrada no CAR.

Essa proposta busca criar um estímulo ao prestador de ATER para a realização do CAR das propriedades familiares. Entretanto, é importante qualificar melhor essa proposta, para garantir que o foco não seja apenas quantitativo e que a qualidade do CAR seja garantida. Uma possibilidade seria premiar conforme o número de cadastros validados pelo órgão ambiental.

✓ Ampliar os prazos para a realização dos projetos de ATER para pelo menos cinco anos.

Os prazos atuais para prestação dos serviços de ATER limitam as possibilidades de atuação. A assistência técnica para transição agroecológica e para projetos de restauração florestal requerem um nível maior de planejamento e um período mais longo de execução.

✓ Capacitar os prestadores de ATER para que tenham um olhar integral e multidisciplinar sobre as propriedades rurais e possam estar preparados para trabalhar com a agroecologia e com a restauração florestal.

Em geral, a formação dos técnicos de ATER é voltada para os pacotes tecnológicos da agricultura convencional, aos quais causam uma série de externalidades socioambientais negativas. Para que a ATER possa contribuir para o desenvolvimento sustentável das propriedades familiares, os técnicos precisam ser capacitados para trabalhar sob uma nova ótica que considera as fragilidades e potencialidades de cada propriedade e utiliza sistemas de produção mais adequados à dimensão socioambiental, como a agroecologia.

✓ Permitir que os editais sejam mais abrangentes e promovam a assistência técnica para atividades que já foram priorizadas pelos agricultores.

Muitas vezes os editais têm objetivos, plano de trabalho e metodologia predefinidos e desconsidera as peculiaridades dos projetos que já estão em andamento. É importante que os editais não sejam tão “fechados” e permitam a integração com as ações e prioridades que já estão em implantação. A ATER é importante para potencializar as ações de desenvolvimento local.

✓ Prever um adiantamento (em torno de 35%) no edital para viabilizar a prestação de assistência técnica pelas organizações da sociedade civil.

Considerando as formas de pagamento previstas no edital e o fato de que muitas organizações da sociedade civil possuem baixos recursos em caixa, elas têm dificuldades para financiar a prestação dos serviços de assistência técnica. Por isso, muitas organizações deixam de concorrer aos editais de ATER. Nesse sentido, um adiantamento de recursos ajudaria a viabilizar a participação dessas entidades.

✓ Prever nos editais a assistência para o acesso às políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, eventualmente premiando os técnicos em função do acesso das famílias a essas políticas.

Essa proposta pode ser importante principalmente no que tange às políticas de comercialização agrícola, como o PAA e o PNAE. Premiar os técnicos pelo acesso das famílias a essas políticas pode estimular os técnicos a ajudar as famílias a superarem os gargalos para acessar esses programas. Ao acessarem essas políticas, as famílias poderão ter direito a um leque maior de premiação, conforme está sendo proposto.

✓ A proposta de conceder prioridade e/ou benefícios na ATER para produtores que têm CAR foi considerada excludente, visto que isso beneficiaria justamente aqueles que têm mais informações e recursos, deixando de lado justamente os que mais precisariam de apoio para regularizar seus imóveis.

Essa reflexão faz bastante sentido, tendo em vista que até agora apenas um percentual muito pequeno dos agricultores familiares tem CAR e o fato de não ter CAR pode significar também que o produtor precisa de uma assistência para se cadastrar. Dessa forma, esses produtores não podem ser excluídos dos editais de ATER.

✓ Utilizar o CAR como uma ferramenta de planejamento da pequena propriedade e também como banco de informações para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Para que isso possa acontecer, é fundamental que o CAR seja de qualidade. A atuação dos técnicos de ATER será de suma importância para garantir a qualidade desse cadastro, para que ele possa ser usado para a adequada gestão territorial da propriedade.

✓ Criar editais específicos para qualificar o trabalho das instituições e dos profissionais habilitados a fazer o CAR.

Para que o CAR seja feito com qualidade, é importante investir na qualificação dos técnicos. Conforme mencionado na oficina, há lugares em que faltam técnicos, e os próprios funcionários dos bancos dão “consultoria” nos finais de semana. Se não houver a qualificação de mais técnicos, o mesmo poderá acontecer com os servidores dos órgãos ambientais.

4.4. Programa de Aquisição de Sementes e Mudas Florestais (PASEM)

O **Programa de Aquisição de Sementes e Mudas Florestais (PASEM)** é uma proposta de programa elaborada pelo Perito Federal Agrário do Incra, João Daldegan Sobrinho, em decorrência dos desafios da autarquia para conseguir sementes e mudas para a restauração florestal dos assentamentos rurais, e que tem grande potencial.

O PASEM tem por finalidade incentivar a manutenção e a recuperação das florestas nativas, principalmente em áreas de preservação permanente e de reserva legal, e também apoiar a formação de bancos genéticos florestais. É destinado à aquisição e distribuição, pelo Poder Público, de sementes, mudas e outros propágulos florestais produzidos por agricultores familiares, assentados, indígenas e populações tradicionais, ficando dispensada a licitação para essa aquisição, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais. A proposta, na íntegra, encontra-se disponível no Anexo B.

Reflexões, considerações e sugestões surgidas nos debates

A proposta teve uma ótima aceitação, e parte das contribuições feitas pelos participantes foi incorporada na minuta do decreto, que consta no Anexo B. Entretanto, cabe destacar duas propostas:

- ✓ Criar um Comitê Gestor do Programa, com a participação da sociedade civil.

Para o bom desempenho do programa, é fundamental que a sua gestão seja participativa. As experiências das redes de sementes que hoje existem poderão ser bastante úteis na formatação e execução desse programa.

- ✓ Instituir chamadas públicas para implantar o PASEM.

As chamadas públicas podem ser uma das formas para a implantação do programa. Mas é importante não se restringir a elas. A maneira como o PAA vem sendo executado pela Conab, por meio da apresentação de projetos das cooperativas e associações, também é uma forma possível de executar o PASEM.

Entre os obstáculos e dificuldades para a implantação do programa, foi dado destaque para a legislação de sementes e mudas, em especial para a Instrução Normativa nº 56 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a qual é inadequada e inviável de ser aplicada ao contexto da agricultura familiar.¹⁶

16 A Instrução Normativa 56, de 08 de dezembro de 2011, regulamenta a produção, comercialização e utilização de sementes e mudas de espécies florestais, nativas e exóticas. Essa instrução normativa prevê uma série de exigências que têm dificultado o trabalho dos coletores de sementes nativas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No momento em que estavam sendo escritas essas conclusões, o Brasil estava se preparando para começar a implementar a famigerada nova lei florestal (Lei Federal 12.651/12), que tanta polêmica e disputas gerou durante sua tramitação legislativa. Foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidente da República sob a promessa de que iria “exigir menos para preservar mais”. Aqueles que nunca restauraram as áreas irregularmente desmatadas agora iriam finalmente fazê-lo, mesmo que numa proporção menor do que previsto na legislação anterior.

Mas, para que esse discurso não seja simplesmente cínico, é necessário que medidas concretas sejam adotadas. Para que comecemos realmente a virar o jogo, diminuindo o desmatamento e aumentando a restauração florestal em todo o país, é fundamental que avancemos no estabelecimento de políticas que valorizem não só a floresta, mas sobretudo quem a conserva. Não é mais aceitável que a política de comando e controle continue descasada de políticas de incentivo e apoio à produção responsável.

A nova lei florestal trouxe algumas ideias gerais, que precisam se transformar em prática. Seu art. 41 “autoriza” o Poder Executivo a instituir um programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, o qual poderia se utilizar dos principais instrumentos da política agrícola como vetor de incentivo à regularização ambiental. A lei já prevê que aqueles que conservem seus recursos naturais venham a ter direito à obtenção de crédito com juros menores e limites maiores do que os de mercado (Art.41,II,a), à contratação de seguro com melhores condições (Art.41,II,b), à isenção de impostos para os insumos e equipamentos necessários à restauração ambiental (Art.41,II,f), à participação preferencial nos programas de comercialização agrícola (Art.41,III, a), dentre outros.

As propostas aqui apresentadas vão justamente nessa linha. Buscam traduzir, em medidas concretas, elementos desse programa de apoio e incentivo à conservação ambiental em imóveis rurais. Seguramente podem ser aperfeiçoadas, alteradas e adaptadas ao funcionamento da máquina pública, mas já oferecem uma base sobre a qual é possível construir o programa.

[Acreditamos que a par dos sistemas tradicionais de pagamento por serviços ambientais, que vêm sendo implantados em diversos países e em alguns estados brasileiros, será de grande valia ao país investir no “esverdeamento” da política agrícola. Aliás, o que está sendo proposto neste trabalho não é nada mais do que uma forma alternativa de pagamento

por serviços ambientais, que pega carona em instituições e políticas já existentes, o que pode garantir aumento de escala e diminuição dos custos de transação em relação aos mecanismos tradicionais, focados na realização de contratos e pagamentos individuais. À medida que conseguirmos inserir os incentivos econômicos no maior número de políticas agrícolas, mais efetivos eles se tornam, pois o conjunto de prêmios se amplia e mais agricultores se sentirão reconhecidos e/ou estimulados a recuperar suas áreas de preservação permanente e reserva legal.]

Entretanto, para viabilizar esses instrumentos econômicos, é preciso que haja formas adequadas de monitoramento da conservação ambiental. O CAR, a princípio, pode ser apontado como um caminho para esse monitoramento. Entretanto, é preciso que sejam superadas as fragilidades atuais, as quais decorrem não apenas do fato de ser um instrumento novo, que está em funcionamento em apenas alguns estados, mas principalmente da realidade dos órgãos ambientais estaduais, que são os responsáveis pela sua implantação. Se esses órgãos não forem fortalecidos com os recursos humanos, materiais e financeiros necessários, os cadastros dificilmente terão qualidade e, o que é pior, mal serão analisados e menos ainda monitorados.

[Se tiver qualidade técnica, o CAR pode trazer um sem número de informações úteis à definição de políticas voltadas ao meio rural, para além de servir como instrumento de monitoramento dos desmatamentos e da restauração florestal. É necessário, no entanto, que ele seja capaz de gerar confiança em relação aos dados nele inseridos, já que será o único instrumento apto a diferenciar o produtor que conserva – e merece premiação – daquele que não o faz. Nenhum gestor público responsável irá estruturar políticas de diferenciação positiva, que geram custos financeiros, se o instrumento que permite identificar os beneficiários da política for tão falho que tal diferenciação se torne incerta. A existência de cadastros meramente “declaratórios”, como vem sendo propagado por alguns dos responsáveis por sua implantação em território nacional, ou seja, que não estejam anco-

rados em procedimentos de qualificação, verificação e validação dos dados nele inseridos, impedirá que essas e outras propostas se tornem realidade.]

Nesse sentido, preocupa-nos os rumos que a institucionalização do sistema poderá tomar. Muitos advogam que o sistema seja o mais “acessível” possível, de forma que qualquer um possa inserir dados, mesmo sem conhecimento técnico ou jurídico prévio. Isso garantiria que um maior número de produtores pudesse estar, em curto prazo, formalmente dentro do cadastro, mas compromete a qualidade do CAR. .

Para que o CAR seja um instrumento de planejamento e monitoramento, o cadastramento individual deve ser feito com critérios técnicos e com qualidade. Facilitar a inscrição no CAR para diminuir custos e aumentar o número de inscrições, prescindindo da qualidade, é criar um instrumento inócuo. É importante buscar alternativas, sem que seja necessário abrir mão de um CAR de qualidade.

Há experiências concretas que demonstram que é possível cadastrar imóveis em grande número com qualidade técnica e baixo custo. Em Alta Floresta, por exemplo, por meio de uma parceria entre o Instituto Centro de Vida (ICV), o sindicato rural, a prefeitura e a Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat), foram feitos os cadastros de 2.000 propriedades familiares com o apoio técnico e com a participação ativa das famílias. O estabelecimento de parcerias é um importante caminho para garantir a qualidade do CAR a custos compatíveis.

Outro ponto que tem sido mencionado como desafio para a implantação das propostas de premiação nas políticas públicas é a questão orçamentária, sobretudo nas políticas voltadas ao público da agricultura familiar, como é o caso do PAA, que busca gerar renda e segurança alimentar. Muitos apontam que, ao se pagar melhor a determinados produtores, menos famílias poderão ser atendidas, caso não haja um aumento orçamentário. Outros mencionam a dificuldade em obter esses recursos para a ampliação do orçamento.

Entendemos que, pelo contrário, ao se acoplar um objetivo ambiental a políticas originalmente voltadas exclusivamente à produção e geração de renda, estamos fortalecendo-as, e assim criando melhores condições para disputar os sempre finitos recursos orçamentários. Políticas multifuncionais, que atendem a objetivos diversos, têm mais condições de se consolidar do que aquelas que são excessivamente setoriais.

[É importante ressaltar ainda que, para promover de fato a regularização ambiental dos imóveis rurais, além de utilizar as políticas agrícolas já existentes, novas estratégias e programas podem ser pensados e implementados. O PASEM é um exemplo disso e vem para cumprir o relevante papel de disponibilizar as sementes e mudas que serão necessárias à restauração

florestal e ainda promover a geração de renda por meio da utilização da mata nativa. É fundamental que um programa dessa natureza seja também viabilizado.]

Acreditamos que é possível e necessário ajustar a política agrícola brasileira aos desafios do século XXI. Não podemos mais focar exclusivamente no aumento da produção, sabendo que isso está solapando as bases de sustentação do próprio setor agropecuário. Como todas as atividades humanas, a agricultura tem que saber respeitar determinados limites, para o bem de todos. As políticas a ela direcionadas, portanto, têm que dar essa sinalização, e o meio mais simples é premiar, de diversas formas, os produtores que sabem produzir alimentos respeitando o meio ambiente e, portanto, gerando serviços ambientais para toda a sociedade.

ANEXO A – Trecho do Manual de Crédito Rural

TÍTULO: CRÉDITO RURAL

CAPÍTULO: Operações - 3

SEÇÃO: Créditos de Custeio - 2

(...)

6 - O limite estabelecido no item 5 pode ser elevado: (Res 4.106; Res 4.226 art.2º)

a) em até 15% (quinze por cento) para os créditos de custeio, quando ocorrer uma das seguintes situações: (Res 4.106; Res 4.226 art.2º)

I - comprovação da existência física das reservas legais e áreas de preservação permanente previstas na legislação ou apresentação de plano de recuperação com anuência da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ou do Ministério Público Estadual; (Res 4.106)

II - adoção do sistema de identificação de origem (rastreabilidade) de acordo com a Instrução Normativa nº 17, de 13/9/2006, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), ou a que vier sucedê-la; (Res 4.106)

III - conjugação do crédito com a contratação de seguro agrícola ou com mecanismo de proteção de preço baseado em contratos futuros, a termo, ou de opções agropecuários, observado o disposto no item 7; (Res 4.106)

IV - participação no Sistema Agropecuário de Produção Integrada (Sapi) e certificação da sua produção concedida pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro); (Res 4.106)

V - comprovação da aquisição de sementes das categorias genética, básica, certificada de primeira geração, certificada de segunda geração, semente S1 ou semente S2, produzidas de acordo com a Lei nº 10.711, de 5/8/2003, e o Decreto nº 5.153, de 23/7/2004; (Res 4.106)

VI - contratação de operação destinada a sistema orgânico de produção; (Res 4.106)

VII - inscrição dos produtores rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR); (Res 4.226 art.2º)

b) em até 30% (trinta por cento) quando ocorrer, simultaneamente, 2 (duas) ou mais das situações previstas na alínea “a”; (Res 4.106)

c) em até 15% (quinze por cento), independentemente dos limites das alíneas “a” e “b”, para o valor do crédito de custeio equivalente ao financiamento da área em que os produtores rurais adotem o sistema de plantio direto na palha. (Res 4.106)

CAPÍTULO: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) - 10

SEÇÃO: Disposições Gerais - 1

(...)

16 - A instituição financeira deve dar preferência ao atendimento das propostas que: (Res 4.107; Res.4.228 art.1º)

- a) objetivem o financiamento da produção agroecológica ou de empreendimentos que promovam a remoção ou redução da emissão dos gases de efeito estufa; (Res 4.107)
- b) sejam destinadas a beneficiárias do sexo feminino; (Res 4.107)
- c) sejam destinadas aos jovens, nas condições de que trata o MCR 10-10; (Res 4.228 art.1º)
- d) sejam destinados a beneficiário que apresente o número de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR). (Res 4.228 art.1º)

ANEXO B - Minuta do Decreto do PASEM

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

MINUTA DE DECRETO

Regulamenta o Inciso VII do Art. 58 da Lei nº 12.651/12 e institui o Programa de Aquisição de Sementes e Mudanças Florestais - PASEM.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos Arts. 41 e 58 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterada pela Lei 12.727 de 17 de outubro de 2012 e no Decreto 7.746 de 05 de junho de 2012.

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Aquisição de Sementes e Mudanças Florestais – PASEM, compreendendo ações vinculadas à produção e distribuição de sementes, mudas e outros propágulos florestais, com a finalidade de incentivar a manutenção e a recuperação das florestas nativas, principalmente em áreas de preservação permanente e de reserva legal, e também para a formação de bancos genéticos florestais.

§ 1º - O Programa de que trata o caput deste Artigo será destinado à aquisição e distribuição, pelo Poder Público, de sementes, mudas e outros propágulos florestais, inclusive da fruticultura nativa e tradicional, produzidos por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, indígenas, populações tradicionais, demais categorias definidas na Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 e no Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007 e os integrantes de organizações de coletores de sementes florestais, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

§ 2º - Não são objeto do Programa de que trata o caput deste artigo as sementes, mudas e outros propágulos de espécies florestais não nativas da flora brasileira utilizadas em formação de florestas em monocultivo.

§ 3º - A aquisição e a distribuição de produtos na forma do caput deste Artigo poderão ser realizadas por qualquer órgão público da administração direta ou indireta que tenha em seus objetivos e/ou atribuições regimentais a restauração, recuperação, preservação, conservação, pesquisa, ensino ou extensão relacionados ao meio ambiente, aos recursos naturais ou ao meio rural.

§ 4º - Para efeitos deste Decreto e considerando o público abrangido por este normativo, considera-se:

a. coletor de sementes florestais - aquele que pratica a coleta de sementes nativas ou outros propágulos florestais nativos, inclusive da fruticultura nativa e tradicional, com capacitação técnica ou saber tradicional, para fins de reprodução vegetal, seja em plantio direto das sementes ou na formação de mudas florestais.

b. produtor de mudas florestais - aquele que produz mudas florestais nativas, inclusive da fruticultura nativa e tradicional, com capacitação técnica ou saber tradicional, para fins de restauração ou recupera-

ção, principalmente de áreas de preservação permanente e de reserva legal, e também para a formação de bancos genéticos florestais.

Art. 2º - Observado o presente Decreto, a gestão do Programa cabe aos órgãos interessados em implantá-la no âmbito de suas governabilidades e responsabilidades legais e somente poderá ser feita no limite de suas disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Parágrafo Único - A gestão de que trata o caput deste Artigo poderá ser independente, ou seja, por apenas um órgão, ou compartilhada, por meio de instrumento legal, entre órgãos que atendam ao § 3º do Art. 1º deste Decreto visando ao atendimento dos seus objetivos e atribuições comuns ou complementares.

Art. 3º - São beneficiários do PASEM:

a. beneficiário fornecedor - indivíduo qualificado neste normativo como coletor de sementes florestais ou produtor de mudas florestais, sendo ele integrante de uma das categorias a seguir: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, indígenas, populações tradicionais, demais categorias definidas na Lei 11.326 de 24 de julho de 2006 e no Decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007 e os integrantes de organizações de coletores de sementes florestais;

b. beneficiário donatário - qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou não, que tenha responsabilidade legal de promover a manutenção, restauração ou recuperação de área de proteção permanente, de reserva legal ou outra área degradada, bem como instituições de pesquisa e ensino voltadas ao meio ambiente ou rural.

§ 1º - Os beneficiários donatários receberão por meio de doação, sem ônus de qualquer espécie, as sementes, mudas ou outros propágulos adquiridos pelos órgãos gestores do PASEM para promover a manutenção, restauração ou a recuperação das florestas nativas, principalmente em áreas de preservação permanente e de reserva legal, ou para a formação de bancos genéticos florestais.

§ 2º - Os órgãos públicos de ensino e pesquisa que adquirirem sementes, mudas ou outros propágulos pelo PASEM também poderão utilizá-los para fins acadêmicos e científicos, sem, necessariamente, promover doação aos beneficiários do Programa.

Art. 4º - Fica criado Grupo Gestor para implantação e operacionalização do PASEM, que será composto por um representante de cada órgão a seguir indicado:

I - Ministério do Desenvolvimento Agrário, que o coordenará;

II - Ministério do Meio Ambiente;

III - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

IV - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

V - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

VI - Ministério da Fazenda;

VII - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;

VIII - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio; e

IX - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA.

§ 1º - Fica garantida a participação no Grupo Gestor de um representante e seu suplente indicados pelas redes ou organizações de sementes florestais nativas da sociedade civil; de um representante e seu suplente indicados pelas instituições de ensino ou pesquisa que mantenham ou assessoram tecnicamente redes ou organizações de sementes florestais nativas e de um representante e seu suplente indicados pelas entidades privadas sem fins lucrativos que mantenham ou assessoram tecnicamente redes ou organizações de sementes florestais nativas.

§ 2º - Os membros governamentais e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos representados e designados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário.

§ 3º - A participação no Grupo Gestor não ensejará remuneração aos seus membros titulares ou suplentes e será considerada serviço público relevante.

§ 4º - Com a finalidade de subsidiar suas diretrizes e ações, o Grupo Gestor poderá requisitar consultores e assistentes técnicos na forma da lei.

Art. 5º - O Grupo Gestor:

I - definirá outras modalidades de aquisição das sementes, mudas e outros propágulos florestais, além daquelas indicadas no Art. 6º do presente Decreto;

II - definirá os preços de referência de aquisição das sementes, mudas e outros propágulos florestais que deverão levar em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar e das demais categorias citadas no § 1º do Art. 1º do presente Decreto;

III - referendará a participação dos órgãos públicos da União no PASEM, observados seus objetivos e atribuições regimentais conforme disposto no § 3º do Art. 1º do presente Decreto;

IV - definirá a sistemática e os procedimentos adicionais para aquisição das sementes, mudas e outros propágulos florestais vinculados ao PASEM;

V - definirá outras medidas necessárias para a implantação e operacionalização do PASEM, observadas as legislações pertinentes.

Art. 6º - O Programa de Aquisição de Sementes e Mudas Florestais - PASEM será executado, por meio de chamadas públicas, nas seguintes modalidades e observados os respectivos limites de valores máximos por beneficiário fornecedor do PASEM:

I - compra direta para doação de sementes, mudas e outros propágulos, com limite de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano civil;

II - formação de banco de sementes, matrizes e germoplasma com limite de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano civil para fins de ensino ou pesquisa.

§ 1º - Fica estabelecido o valor máximo de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) por beneficiário fornecedor do PASEM, por ano civil, como limite para outras modalidades do PASEM, definidas pelo Grupo Gestor, nos termos do inciso I do Art. 5º do presente Decreto.

§ 2º - Para efeitos de cálculo do limite de valor, as aquisições realizadas nas diferentes modalidades do PASEM e pelos diversos agentes não são cumulativas.

Art. 7º - A CONAB e EMBRAPA fornecerão os subsídios e o suporte técnico para operacionalização das decisões do Grupo Gestor, especialmente para atendimento do estabelecido no inciso II do Art. 5º do presente Decreto.

§ 1º - Para subsidiar os órgãos citados no caput deste Artigo, poderão ser consideradas as iniciativas já desenvolvidas pelas redes ou organizações de sementes florestais existentes.

§ 2º - Caberá à EMBRAPA, além da atribuição do caput deste Artigo, dar suporte técnico para a implementação da modalidade citada no inciso II do Art. 6º do presente Decreto.

§ 3º - Ouvido o Grupo Gestor, outras entidades, públicas ou não, poderão exercer a função de que trata o caput deste Artigo e seu § 2º.

Art. 8º - As instituições públicas de ensino técnico e superior afetas ao meio ambiente ou rural deverão promover a capacitação dos seus corpos docente e discente em coleta e armazenamento de sementes florestais, abrangendo os aspectos botânico e organizacional, e oferecer capacitações de mesmo teor à sociedade de forma regular.

Art. 9º - O Conselho Monetário Nacional disciplinará o cumprimento do disposto neste Decreto no que couber.

Art. 10º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, ... dede 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF

Autoria da Minuta:

João Daldegan Sobrinho - Engenheiro Agrônomo - Perito Federal Agrário - INCRA Sede