

Políticas de Crédito para a Agricultura Familiar

Série Políticas Públicas

Volume 3



Produzido com base na pesquisa:
Políticas Agrárias e Ambientais na Amazônia Oriental
Impactos e participação da sociedade civil

2004

Créditos

Artefinal

Annamaria Laurentino Teodósio

Diagramação

Annamaria Laurentino Teodósio

Érika Cabral Guimarães

Luiz Eduardo Cid Guimarães

Ilustrações

Érika Cabral Guimarães

Revisão Ortográfica

Ana Maria Maffezoli Leite

Texto

Roberto Henrique do Prado

Flávio Watanabe

Apresentação

Em 2000, a Overseas Development Group University of East Anglia Norwich UK, em parceria com NEAF/CAP-UFPa, LASAT-NEAF, LAET-NEAF, IMAZON e COPATIORÔ realizou uma pesquisa intitulada: "Políticas Agrárias e Ambientais na Amazônia Oriental - Impactos e participação da sociedade civil". Esta pesquisa foi conduzida em 3 regiões do Estado do Pará: Conceição do Araguaia, Marabá e Altamira.

Foram ouvidas várias lideranças sindicais, presidentes de associações, representantes de ONG's e de órgãos públicos como IBAMA, INCRA, Prefeituras, e outros, nos níveis regional, estadual e federal. Como desdobramento dos bons resultados desta pesquisa, surgiu a oportunidade de continuarmos este importante trabalho através da publicação da Série "Políticas Públicas", editada em 04 volumes.

O objetivo desta publicação é subsidiar, a partir dos resultados da pesquisa, as discussões das organizações de trabalhadores, dos organismos públicos e das ONG's sobre como conciliar e promover políticas que ao mesmo tempo estimulem o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente, além de propor mecanismos para que a participação da sociedade civil se dê de maneira efetiva e eficaz.

Para maior versatilidade, as cartilhas foram elaboradas para serem utilizadas de forma independente uma das outras; por este motivo, alguns assuntos se repetem em todas elas.

Neste terceiro volume serão apresentadas as questões relacionadas às políticas de crédito que atingem a Agricultura Familiar, como tem sido a elaboração, a execução e as implicações na vida das famílias.

O primeiro volume tratou da visão que os Agricultores Familiares têm quanto à sua participação no processo de elaboração e execução das políticas agrárias e ambientais.

No segundo volume foi tratado da elaboração e a implementação das políticas ambientais, como a reserva ambiental, e as conseqüências para a Agricultura Familiar.

E no quarto volume da série estaremos discutindo as alternativas para uma agricultura familiar sustentável, tanto no campo da produção como políticas de crédito e meio ambiente.

Boa leitura.

COPATIORÔ

I - Introdução

A Amazônia, e mais especialmente o estado do Pará, começou a ser ocupado de maneira mais intensa com a abertura da Transamazônica e os grandes projetos no começo dos anos 70, e desde então se fala muito sobre o papel fundamental do Estado e das políticas governamentais como principais responsáveis pelo caos que ocorreu na ocupação das terras da região.

A partir dos anos 90, com a redemocratização do país, tem havido uma participação maior da sociedade na definição dos rumos da região. Movimentos sociais organizados têm buscado conseguir melhores condições de vida para a população local e muitos têm também uma preocupação com a conservação do meio ambiente. Várias conquistas têm sido conquistadas com dificuldade, como por exemplo, o acesso à terra ou ao crédito, resultado de ocupações e muita pressão junto a diversos organismos governamentais por parte dos trabalhadores rurais.

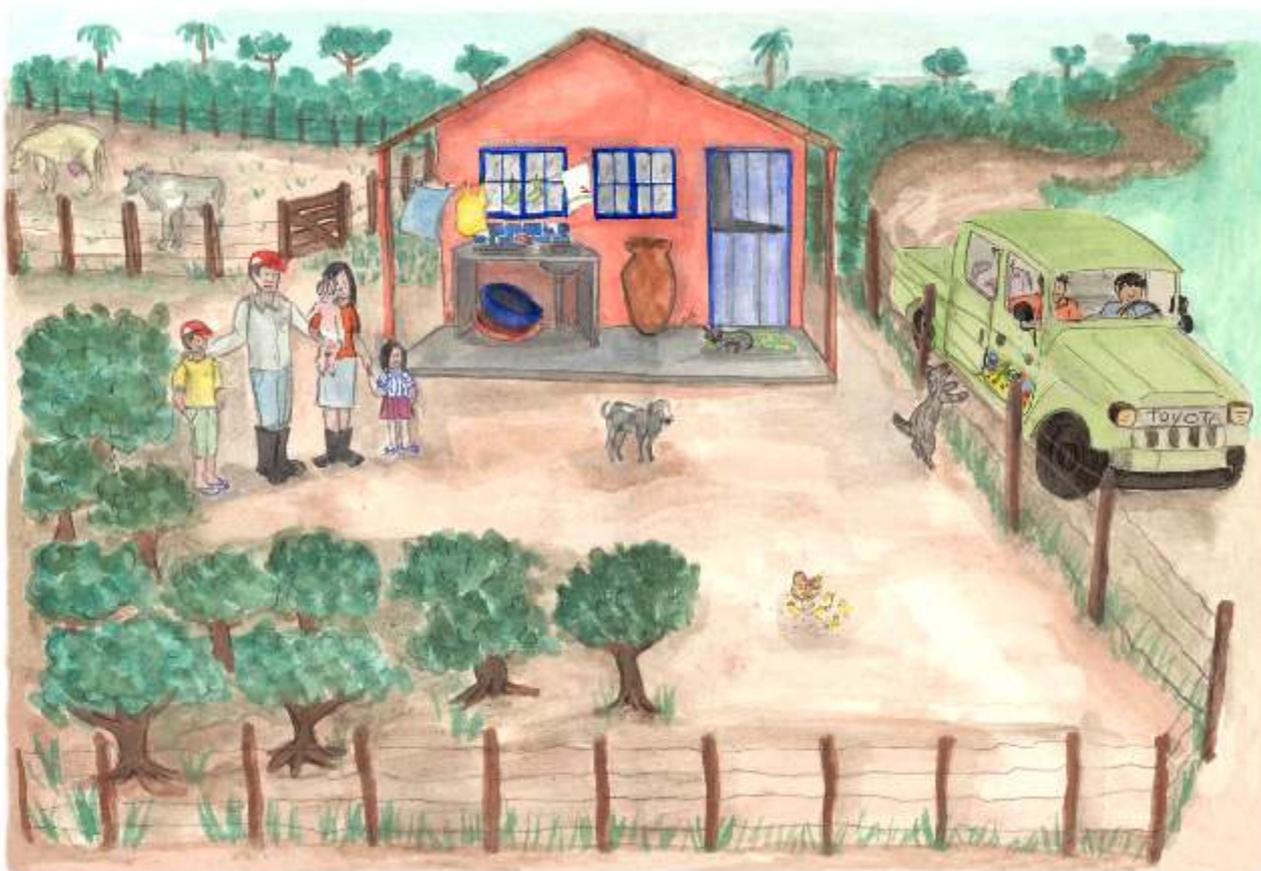
Apesar da sociedade organizada ter uma influência cada vez maior nas ações de desenvolvimento da região, muito do que pode ser feito está limitado por um conjunto de leis e políticas públicas que são definidas fora da região.

Em todos os lugares, mais em especial na Amazônia, o uso do solo e a questão fundiária estão intimamente relacionadas com a gestão dos recursos naturais. A necessidade de realizar uma atividade agrícola e ao mesmo tempo conservar recursos importantes como a floresta ou os rios deveria fazer com que as políticas e programas governamentais na área agrária e ambiental fossem pensadas de maneira conjunta, ou pelo menos fazendo com que uma não atrapalhasse a outra.

Para tanto, em meio a tantas políticas e programas, procuramos escolher algumas políticas chave, que têm tido um impacto importante no desenvolvimento da região.



Assim a principal política agrária analisada foi o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, e as outras linhas que já vinham em andamento na região, como o PROCERA, os créditos de apoio que acompanham a implantação de novos assentamentos (fomento, habitação, instalação) e também o FNO- especial e portanto merecem uma atenção especial neste estudo em função dos impactos que tiveram para a agricultura da região.

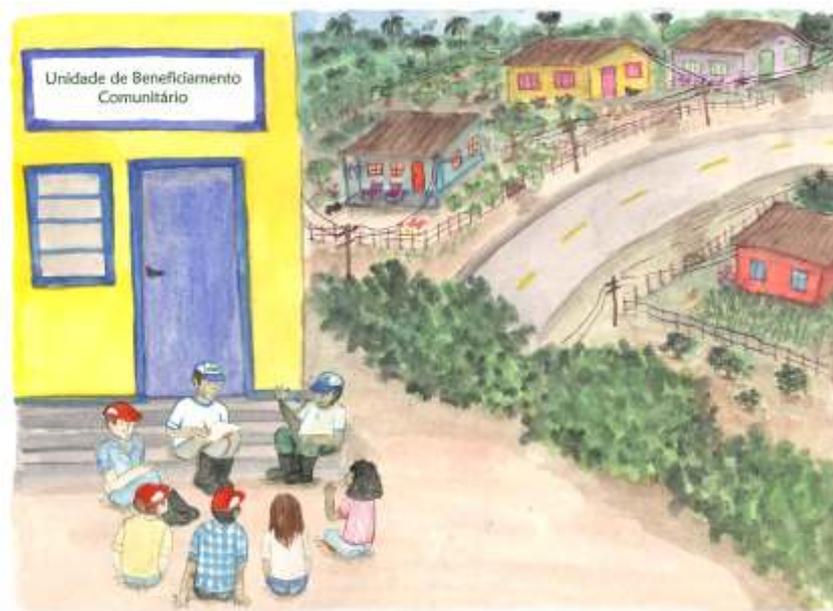


II - Crédito para Agricultura Familiar

Como disseram alguns entrevistados, uma das grandes dificuldades em acompanhar e se posicionar diante dos programas é que nunca as regras aplicadas ao crédito em um ano são iguais no ano seguinte. Além do mais o papel e a importância dos diferentes atores: agricultores, bancos, governo e outros no processo de implementação das políticas vai evoluindo: para entender é necessário fazer um histórico das políticas.

Os créditos diretamente ligados à reforma agrária: PROCERA, PRONAF-A, fomento e habitação foram aplicados mais intensamente onde os conflitos foram mais numerosos, principalmente na região de Marabá e em Conceição do Araguaia, coincidindo com o aumento das pressões das organizações locais para a reforma agrária.

Programa de caráter nacional, o PRONAF ainda está implantado de maneira fraca na região Norte e no estado do Pará, quando comparado a outras regiões. No entanto, programas como o PROCERA, agora conhecido como PRONAF-A e também os fundos constitucionais através do FNO especial já existiam antes e tiveram um impacto importante para a agricultura familiar da região, e serão discutidos a seguir.



1- PRONAF

O PRONAF, criado em 1996, representa pela primeira vez na história das políticas públicas para o campo, um conjunto de medidas visando apoiar a agricultura familiar, incluindo mecanismos de crédito para produção agrícola, infra-estrutura e capacitação.

Com a passagem da coordenação do programa do Ministério da Agricultura para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o PRONAF passou a incorporar mecanismos já existentes também para implementação de uma política fundiária, colocando-os sob um programa unificado, que envolve a participação dos governos federal, estaduais e municipais em conjunto com a sociedade civil.

A generalização do PRONAF como principal programa de crédito para a agricultura familiar à nível nacional encontrou limites na nossa região.

A avaliação das organizações de produtores sobre o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) é negativa: as propostas colocadas pelos movimentos sociais no Conselho algumas vezes não passam, pois a maioria dos membros é ligada ao prefeito, e quando passam, quem executa é a prefeitura sozinha e não há garantia de fiscalização.

A importância do embate entre diferentes atores para a formulação das políticas é bastante clara no caso das políticas agrárias, existindo visões diferentes sobre quem são os atores com maior peso no caso da elaboração do PRONAF.

Para uns o PRONAF representa uma mudança positiva considerável, até mesmo um novo modelo que coloca a agricultura familiar como ator principal do desenvolvimento econômico; enquanto que para outros o PRONAF nada mais é do que o resultado da subordinação do governo às determinações do FMI e do Banco Mundial, o enquadramento da política agrária brasileira nos princípios do livre mercado.

Os pesquisadores que trabalham com a questão rural tiveram um papel importante na elaboração do PRONAF, assim como os técnicos do Ministério da Agricultura (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Ao longo dos anos, no entanto, eles têm tido contato e sido pressionados pelas organizações de agricultores, tanto a CONTAG e o MST.

A pressão dos trabalhadores rurais tem sido a principal responsável pela aceleração do Programa de Reforma Agrária do governo federal. Um exemplo claro

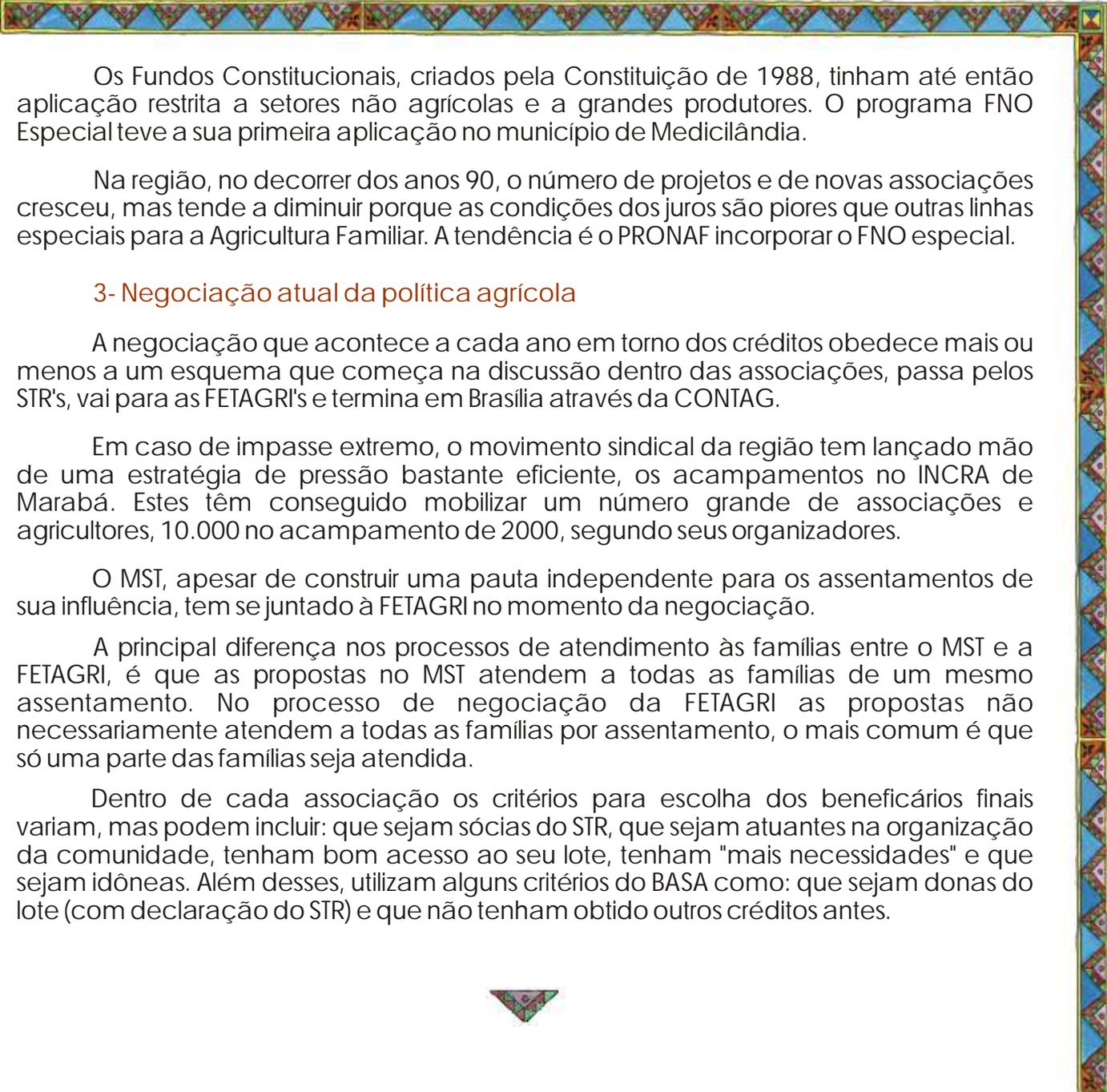
é a criação do então Ministério Extraordinário da Reforma Agrária em 1997, logo após o massacre dos Sem-terra em Eldorado do Carajás. Em 1998 o PRONAF passou para o MDA, incorporou novos mecanismos e adaptou suas linhas de crédito para atender diferentemente agricultores familiares já estabelecidos e beneficiários da Reforma Agrária.

No caso do Pará, como as demandas de Reforma Agrária são muito intensas, o programa concentrou sua atuação basicamente no crédito agrícola e melhoramento de infra-estrutura em projetos de assentamento, mas ainda não está implantado em todos os municípios do estado.

2 - FNO-especial



Através do Movimento pela Sobrevivência da Transamazônica (MPST), o sindicalismo de pequenos produtores da região de Altamira, com boas relações com o sindicalismo nacional e aliados no Congresso, conseguiu concretizar uma negociação para direcionar parte do Fundo Constitucional da Região Norte para um programa de crédito para pequenos produtores (programa FNO Especial) em toda a Amazônia.



Os Fundos Constitucionais, criados pela Constituição de 1988, tinham até então aplicação restrita a setores não agrícolas e a grandes produtores. O programa FNO Especial teve a sua primeira aplicação no município de Medicilândia.

Na região, no decorrer dos anos 90, o número de projetos e de novas associações cresceu, mas tende a diminuir porque as condições dos juros são piores que outras linhas especiais para a Agricultura Familiar. A tendência é o PRONAF incorporar o FNO especial.

3- Negociação atual da política agrícola

A negociação que acontece a cada ano em torno dos créditos obedece mais ou menos a um esquema que começa na discussão dentro das associações, passa pelos STR's, vai para as FETAGRI's e termina em Brasília através da CONTAG.

Em caso de impasse extremo, o movimento sindical da região tem lançado mão de uma estratégia de pressão bastante eficiente, os acampamentos no INCRA de Marabá. Estes têm conseguido mobilizar um número grande de associações e agricultores, 10.000 no acampamento de 2000, segundo seus organizadores.

O MST, apesar de construir uma pauta independente para os assentamentos de sua influência, tem se juntado à FETAGRI no momento da negociação.

A principal diferença nos processos de atendimento às famílias entre o MST e a FETAGRI, é que as propostas no MST atendem a todas as famílias de um mesmo assentamento. No processo de negociação da FETAGRI as propostas não necessariamente atendem a todas as famílias por assentamento, o mais comum é que só uma parte das famílias seja atendida.

Dentro de cada associação os critérios para escolha dos beneficiários finais variam, mas podem incluir: que sejam sócias do STR, que sejam atuantes na organização da comunidade, tenham bom acesso ao seu lote, tenham "mais necessidades" e que sejam idôneas. Além desses, utilizam alguns critérios do BASA como: que sejam donas do lote (com declaração do STR) e que não tenham obtido outros créditos antes.



4 - Quem teve acesso aos créditos



De maneira geral foram os agricultores já em melhores condições financeiras e os mais organizados que tiveram acesso aos créditos.

Para ter acesso ao FNO especial a existência de uma associação era indispensável, pois é a associação que requer e tramita junto ao banco os projetos para a obtenção do crédito. Em Marabá 98% dos que receberam crédito eram associados a alguma associação e 64% ao STR.

Os assentamentos mais organizados tiveram acesso aos créditos mais cedo. Dentro de um mesmo assentamento nem todos os agricultores têm tido acesso aos créditos, principalmente ao FNO especial, já que nem todos os agricultores de um assentamento são filiados a uma associação.

Na região de Marabá, os levantamentos mostram que até 1995, foram os agricultores com até 100 ha os que tiveram maior número de projetos, mas o volume recebido por agricultores com mais terra foi proporcionalmente maior. Em Pacajá e Medicilândia, região de Altamira, são os agricultores mais antigos e os que têm maior área aqueles mais beneficiados pelo FNO especial.

5 - O papel da Assistência Técnica e do BASA



Verifica-se também que as mudanças técnicas introduzidas no programa são raramente resultado da ação dos técnicos: a diversificação é uma reivindicação das organizações de produtores e de algumas ONG's, a inclusão dos viveiros credenciados e a relação de 1 técnico por 100 agricultores foi o próprio BASA que colocou.

O BASA acaba também tendo um papel fundamental na determinação do que pode ser financiado através de sua planilha eletrônica que, para cálculo da viabilidade econômica dos projetos, utiliza critérios técnicos que não são de conhecimento e de concordância dos demais atores.

A fraqueza do ator técnico no programa é resultado da falta de meios (recursos humanos, orçamento, competência técnica) das instituições de assistência técnica ou da sua marginalização pelos outros atores.

A relação 1 técnico para 100 famílias beneficiadas não deixa objetivamente muito tempo para fazer mais do que simplesmente preencher formulários de projetos definidos a partir de visitas e dados superficiais.

É importante observar que estes problemas da Assistência Técnica estão na origem de vários problemas: rigidez da lista de bens financiados, dificuldade de incluir critérios técnicos mais próximos da realidade regional e falta de critérios bons na seleção dos beneficiários, falta de assistência técnica na implementação do projeto, na capacitação do agricultor para o crédito, etc.

III - Problemas na implantação dos créditos

a) Pacotes tecnológicos

Os projetos financiados tiveram de adotar “pacotes” de técnicas e de culturas agrícolas pré-estabelecidos pelo banco e pela assistência técnica. No início do FNO especial muitas vezes não eram oferecidos mais do que 3 pacotes por região.

Os pacotes preferidos pelos agricultores foram aqueles que incluíam animais e estrutura para criação. A elaboração desses pacotes não considerou as condições locais dos agricultores ou as condições de mercado.

Na região de Conceição do Araguaia os pacotes previam culturas que não eram do conhecimento dos agricultores. Nos PAs Arraiaporã e Ribeirão do Fogo muitos agricultores não sabiam se maracujá, era árvore ou trepadeira e a falta de conhecimento da lavoura levou a perda total dos plantios.



Nos últimos anos, apesar de algumas das reivindicações dos agricultores a nível estadual terem sido atendidas, como a maior inclusão de culturas anuais e permanentes nos projetos, ou a elaboração de maior número de pacotes, as margens de manobra dos agricultores para se adaptar as exigências dos créditos às suas próprias condições foi bastante restrita.



b) Recursos vinculados

Outro agravante é que o crédito foi vinculado, isto é, a liberação de parte dos recursos - cerca de 70% do montante total - foi feita não ao agricultor, mas a fornecedores previamente selecionados pela EMATER e BASA.

Não raramente o processo de seleção desses fornecedores foi feito à revelia das organizações de agricultores e muitas vezes os insumos, matrizes ou mudas, eram de baixíssima qualidade.

Agricultores e alguns representantes da assistência técnica alegam que houve muitos casos de superfaturamento e desvio de crédito envolvendo esses fornecedores.



Observa-se também que vários problemas de implantação do crédito estão contribuindo para o aumento da inadimplência, pelo menos na região Transamazônica. A concentração do crédito e dos benefícios na mão de alguns fornecedores (vendedores de gado ou de mudas) provocou aumento indevido de preços, prejudicando os beneficiários do crédito e dificultando o pagamento.

c) Pouco apoio técnico

A falta de assistência técnica na implantação dos consórcios de cultivos permanentes, ou a seleção de produtores que não estavam de fato interessados no momento nos plantios, foi a origem do fracasso de numerosos consórcios.

Em alguns casos foram selecionados alguns produtores sem real capacidade de pagamento (como por exemplo, agricultores que não tinham os pastos para receber o gado) ou que aceitaram determinados pacotes técnicos por não terem outras opções, mas que não estavam interessados em todos os componentes do pacote. Como por exemplo, para pegar o gado, teve que pegar animal e carroça que nunca usou, mas que tem que pagar.

d) Atrasos na liberação dos recursos

Por último, outro problema grave foi a liberação dos recursos fora do calendário agrícola, inviabilizando uma série de operações relacionadas ao plantio, como a liberação para recursos para mudas no início da estação seca.





IV- Os impactos das políticas de crédito

Das políticas analisadas as que tiveram um impacto maior na vida dos agricultores e no meio ambiente, a mais importante foi a concessão de créditos.

Os créditos modificaram ou tornaram mais velozes as mudanças nos sistemas de produção nas três regiões estudadas, trazendo conseqüências econômicas, ecológicas, sociais e institucionais.

a) Impactos econômicos para os agricultores e para a região

Nas várias entrevistas realizadas a maioria das pessoas aponta que o crédito foi muito positivo do ponto de vista econômico. Os agricultores têm mais recursos para investir em produção, melhorou a qualidade de vida com créditos para habitação e também movimentou a economia das regiões, com maior volume de vendas no comércio. Alguns dados confirmam estas impressões.

Em Conceição do Araguaia a comparação entre os assentamentos Pecosa e Joncon, com condições estruturais semelhantes e com tempo de ocupação não muito diferente permite verificar que o acesso aos créditos contribuiu para o aumento do patrimônio, como vemos na tabela abaixo:

PA	Tempo de Ocupação	PROCERA		Outros		Capital Inicial (R\$)	Capital Atual (R\$)	Capitalização Anual (R\$)
		Valor médio (R\$)	% Beneficiários	Valor médio (R\$)	% Beneficiários			
Pecosa	7	0	0	0	0	8.137,00	19.413,07	1.643,74
Joncon	9	3550	95.5	1200	13.6	10.124,36	31.542,14	2.393,08

Fonte: Prado, 1995

Os créditos também têm reforçado a tendência do gado, e assim tem levado a iniciativa privada a acompanhar e incentivar este processo de pecuarização pela qual passam as regiões de Conceição do Araguaia e Marabá, com a instalação de frigoríficos, curtiúmes e laticínios, sendo que estes últimos são os mais ligados aos agricultores familiares, pois a maioria do gado financiado é de aptidão leiteira.

O governo também tem apoiado e subsidiado estas empresas, apoio que é muito menor para beneficiamento e comercialização de frutos tropicais e assim a implantação de cultivos perenes ainda tem sido muito pequena.

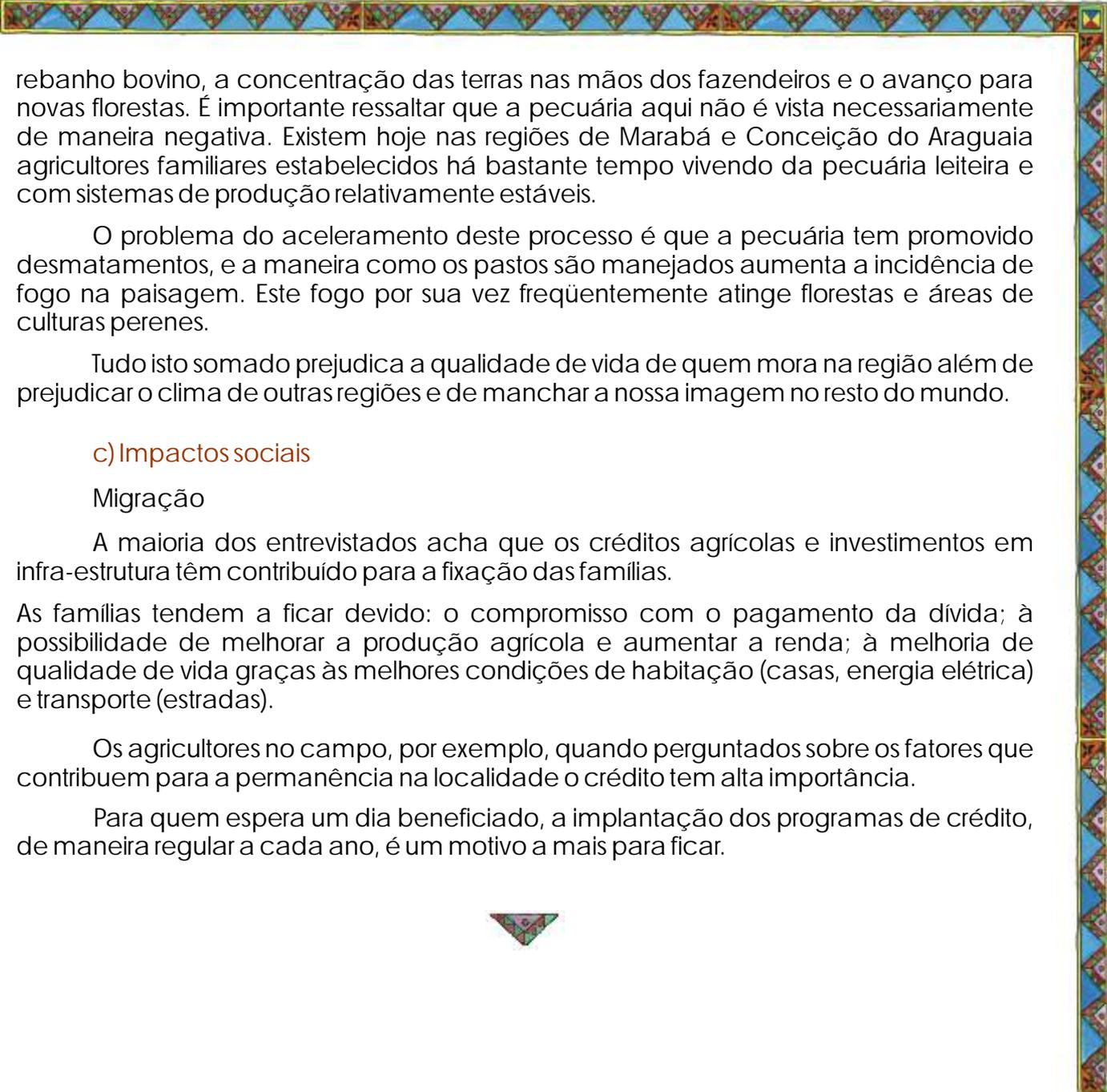
Na região de Marabá aumentou-se o número de pequenas despulpadoras de frutas, principalmente cupuaçu, mas isso está se dando ainda em uma base muito informal e precária

Apesar do discurso do governo ser pela diversificação, está muito longe das prioridades implantadas na prática.

b) Impactos ambientais

Existe uma percepção generalizada entre os atores entrevistados que os desmatamentos e queimadas têm aumentado nas áreas estudadas devido ao maior número de agricultores com acesso à terra, disponibilidade de crédito e a falta de controle dos órgãos ambientais.

Com isto o processo de pecuarização tem avançado de forma descontrolada sobre a floresta, com a derrubada da mata, formação de pastagens e aumento do



rebanho bovino, a concentração das terras nas mãos dos fazendeiros e o avanço para novas florestas. É importante ressaltar que a pecuária aqui não é vista necessariamente de maneira negativa. Existem hoje nas regiões de Marabá e Conceição do Araguaia agricultores familiares estabelecidos há bastante tempo vivendo da pecuária leiteira e com sistemas de produção relativamente estáveis.

O problema do aceleração deste processo é que a pecuária tem promovido desmatamentos, e a maneira como os pastos são manejados aumenta a incidência de fogo na paisagem. Este fogo por sua vez frequentemente atinge florestas e áreas de culturas perenes.

Tudo isto somado prejudica a qualidade de vida de quem mora na região além de prejudicar o clima de outras regiões e de manchar a nossa imagem no resto do mundo.

c) Impactos sociais

Migração

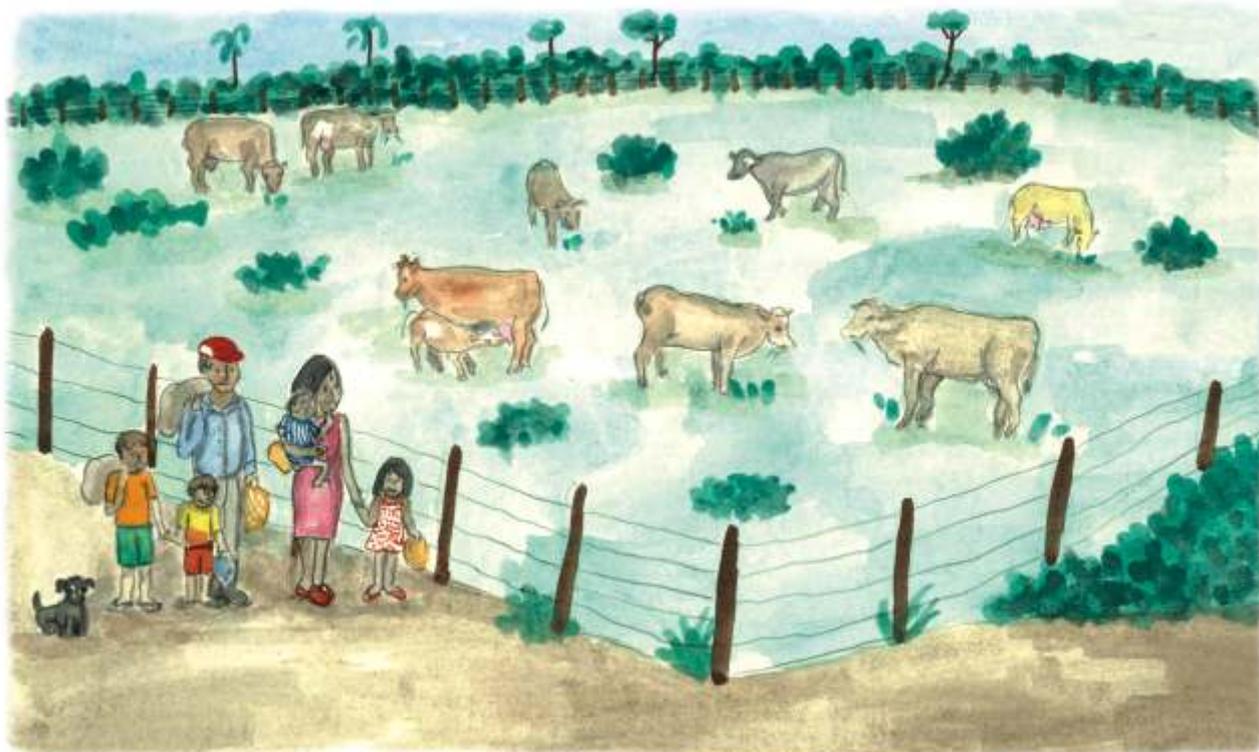
A maioria dos entrevistados acha que os créditos agrícolas e investimentos em infra-estrutura têm contribuído para a fixação das famílias.

As famílias tendem a ficar devido: o compromisso com o pagamento da dívida; à possibilidade de melhorar a produção agrícola e aumentar a renda; à melhoria de qualidade de vida graças às melhores condições de habitação (casas, energia elétrica) e transporte (estradas).

Os agricultores no campo, por exemplo, quando perguntados sobre os fatores que contribuem para a permanência na localidade o crédito tem alta importância.

Para quem espera um dia beneficiado, a implantação dos programas de crédito, de maneira regular a cada ano, é um motivo a mais para ficar.

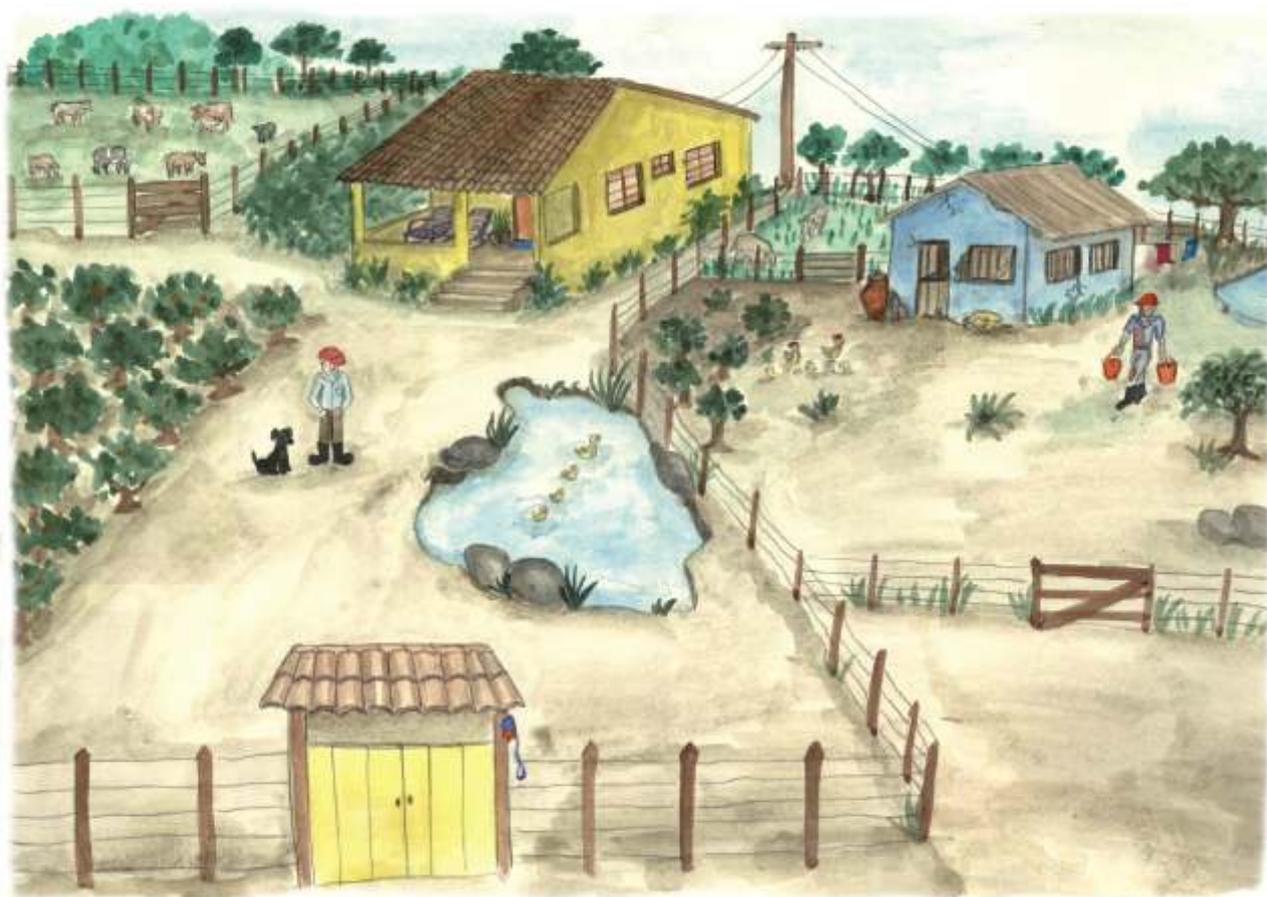




Concentração de terras entre os pequenos

Se, no entanto, existem indicativos que o acesso aos créditos é um fator de estabilização das famílias, o fato do crédito não ser distribuído de maneira igualitária dentro de uma mesma localidade contribui para que o processo de diferenciação social entre as famílias ocorra de maneira muito mais rápida.

Se são, justamente os agricultores melhor posicionados os que têm acesso aos créditos, os agricultores mais pobres tendem a ficar ainda mais 'atrasados' em relação aos mais capitalizados, organizados e mais experientes. Isso pode levar a um processo de concentração fundiária, principalmente nas regiões de Conceição e Marabá, onde os sistemas se dirigem para a pecuária.



Dentro dos sistemas técnicos atuais à medida que os rebanhos aumentam há uma maior demanda por terra e os que têm condição procuram aumentar sua área adquirindo lotes dos vizinhos, invariavelmente dos agricultores mais pobres e que ainda dispõem de áreas em mata.

O aumento da desigualdade econômica entre famílias é menos acentuado quando as associações conseguem trazer os mesmos benefícios para todas as famílias da região, como tem sido a prática das associações ligadas ao MST.



Mudanças nas instituições e movimentos

Como o processo de liberação de créditos foi feito através de associações, houve uma criação de grande quantidade de novas associações em todas as regiões. Algumas dessas associações foram criadas exclusivamente com o fim de obter créditos e estão algumas vezes na esfera de influência de políticos locais. Outras vezes, associações foram criadas visando não só o crédito, mas também a obtenção de outras melhorias para a população.

A importância das associações, que eram praticamente inexistentes nos anos 90 cresceu tanto que influenciou a maneira como os sindicatos de trabalhadores rurais se organizam.

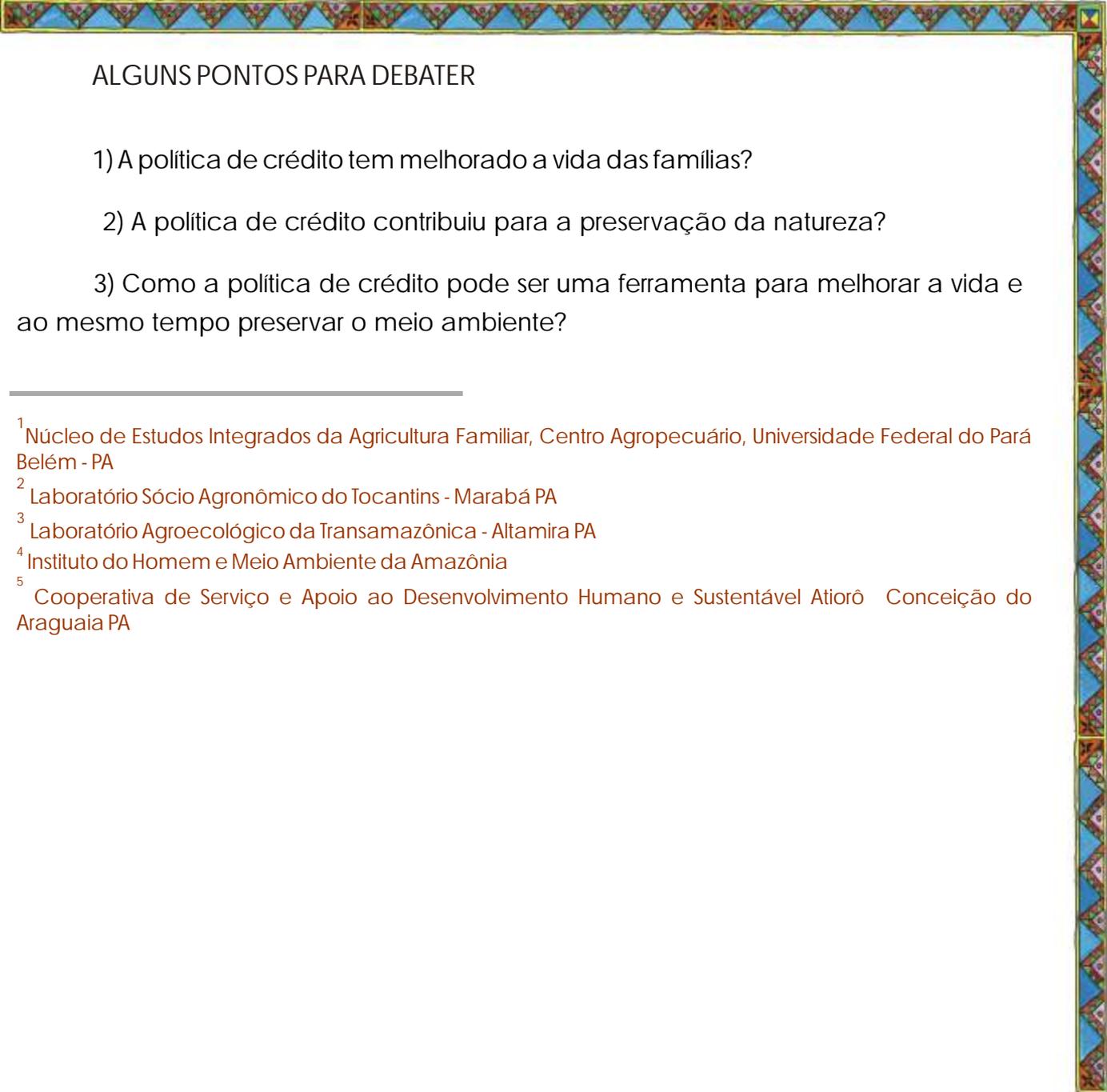
Em Marabá e Conceição do Araguaia as associações que não se alinham com os sindicatos criaram Centrais de Associações. Em geral as novas organizações surgidas, independentemente da origem política, contribuem para que a população local se organize melhor e tenha maior informação e acesso aos serviços públicos, e não apenas aos créditos.

Programas com o extinto Lumiar e mais recentemente a contratação de serviços pelo INCRA de prestadores de assistência técnica estão levando informações técnicas e apoiando ações de desenvolvimento como nunca se viu antes na região. Isso provavelmente terá um reflexo na agricultura em um futuro próximo.

O processo de elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável para os assentamentos pode ser alvo de críticas pela maneira rápida e pouco aprofundada com que é realizado, mas representa um esforço importante no sentido de planejar o desenvolvimento das áreas de assentamento.

Por fim, a estrutura do PRONAF com a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável também criam novos canais para discussão do desenvolvimento da região. No entanto na maioria dos municípios esses conselhos ainda são bastante burocratizados e ligados aos prefeitos e seus grupos locais, e não demonstraram ainda a eficácia e autonomia necessária para exercer suas funções.





ALGUNS PONTOS PARA DEBATER

- 1) A política de crédito tem melhorado a vida das famílias?
- 2) A política de crédito contribuiu para a preservação da natureza?
- 3) Como a política de crédito pode ser uma ferramenta para melhorar a vida e ao mesmo tempo preservar o meio ambiente?

¹ Núcleo de Estudos Integrados da Agricultura Familiar, Centro Agropecuário, Universidade Federal do Pará Belém - PA

² Laboratório Sócio Agrônomo do Tocantins - Marabá PA

³ Laboratório Agroecológico da Transamazônica - Altamira PA

⁴ Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

⁵ Cooperativa de Serviço e Apoio ao Desenvolvimento Humano e Sustentável Atiorô Conceição do Araguaia PA



DFID Department for
International
Development

**ODG
DEV**

Rua Vereadora Virgulina Coelho, 1995 - Centro - CEP: 68540-000
Conceição do Araguaia - PA | Fones: 0(xx) 94 421- 2153 / 421 - 2778
<atioro@amazon.com.br>