

## EDITORIAL

## O orçamento pró-agroecologia

**A** análise de programas e ações constantes do Plano Plurianual 2004/2007 deixa visível a opção política do governo federal pelo maior apoio ao agronegócio exportador, em contraposição à promoção da agroecologia e do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.

O agronegócio tem força e peso no governo Lula, sendo o desempenho das exportações agrícolas na balança comercial brasileira um fator fundamental para a atual política macroeconômica. Não por acaso o governo editou medida provisória para autorizar a comercialização de soja transgênica contrabandeada da Argentina, contemplando, assim, interesses de representantes do agronegócio e deixando de lado os argumentos da sociedade civil.

No PPA do governo Lula, as poucas ações que poderiam ser relacionadas às práticas agroecológicas são poucas e fragmentadas, embora já possam compor o que chamamos de "orçamento pró-agroecologia". Criada há dois anos, a Articulação Nacional de Agroecologia – ANA – tem buscado o diálogo com o governo para influenciar as políticas públicas e ampliar a prática da agroecologia no país. Uma das sugestões da ANA é criar um Fundo de Promoção do Desenvolvimento da Agroecologia.

[www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

## A agroecologia no governo Lula

O tema da agroecologia para a promoção do desenvolvimento da agricultura familiar ganhou dimensão política nacional durante a última campanha eleitoral, quando foi realizado, em agosto de 2002, no Rio de Janeiro, o I Encontro Nacional de Agroecologia. O ENA reuniu cerca de 1500 participantes, metade deles constituída de produtores e produtoras rurais - agricultores, extrativistas, indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco etc. Também participaram técnicos de entidades de promoção do desenvolvimento (estatais e ONGs), pesquisadores, professores, estudantes etc.



FUNDAÇÃO  
HEINRICH  
BÖLL



O ENA teve um efeito de demonstração da grande diversidade e potencialidade das práticas da agroecologia para a promoção eficiente do desenvolvimento sustentável da produção familiar. A Carta Política aprovada na plenária final de Encontro enumerou uma série de propostas de medidas a serem tomadas pelo novo governo federal para generalizar a agroecologia no Brasil. Essas propostas foram submetidas a representantes dos candidatos à presidência da República ainda durante o evento e suas respostas debatidas com os participantes.

O PT foi representado pelo professor José Graziano, considerado na época como o virtual ministro da Agricultura ou do Desenvolvimento Agrário, no caso de vitória da candidatura Lula. As considerações de Graziano não agradaram aos participantes do ENA, muito embora o professor, a partir de algumas contestações de lideranças dos agricultores, passasse a ler as propostas de governo contidas nos Planos para a Agricultura, Meio Ambiente, Reforma Agrária etc. As propostas dos Planos, em muitos pontos, incorporavam as medidas defendidas no ENA, mas o público sentiu que o representante do candidato a presidente não as defendia com convicção.

Se o professor Graziano não convenceu os praticantes e defensores da agroecologia (que incluíam lideranças da Contag, MST, Federação

dos Trabalhadores na Agricultura Familiar - Fetraf, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - Coiab, União Nacional de Escolas Famílias Agrícolas do Brasil - Unefab etc), a escolha do empresário do agronegócio Roberto Rodrigues para ministro da Agricultura do governo Lula foi uma ducha de água fria nos entusiasmados militantes dos movimentos rurais que fizeram campanha e votaram maciçamente em Lula para presidente.

Frente a essa nomeação de um “estranho no ninho” petista, os nomes de Marina Silva e Miguel Rossetto para os Ministérios do Meio Ambiente e Desenvolvimento Agrário, respectivamente, soaram como compensação. Desenhava-se, desde a composição do Ministério da Agricultura, uma dicotomia entre uma política para o agronegócio e outra para a agricultura familiar. A questão a definir era qual a ênfase do novo governo e como conciliar as políticas, em particular as do meio ambiente e as da agricultura patronal, sabidamente insustentável sob a ótica de uma análise ambiental e de uma avaliação econômica de longo prazo.

## 1. O agronegócio e a agricultura familiar

A opção ortodoxa do governo Lula no campo econômico surpreendeu petistas e antipetistas. A política de garantir o superávit primário e o da balança comercial e pagar pontualmente as dívidas interna e externa não estava no horizonte das expectativas de uns e de outros. A consequência imediata dessa opção foi a supervalorização do agronegócio exportador e o fortalecimento dos ministros Rodrigues, da Agricultura, e Furlan, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior,

### Orçamento & Política Socioambiental

Orçamento & Política Socioambiental: uma publicação trimestral do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, em parceria com a Fundação Heinrich Böll. Tiragem: 3 mil exemplares. INESC – End: SCS – Qd, 08, BI B-50 - Sala 435 Ed. Venâncio 2000 – CEP: 70.333-970 – Brasília/DF – Brasil – Tel: (61) 212 0200 – Fax: (61) 212 0216 – E-mail: inesc@inesc.org.br – Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Eva Faleiros, Gisela Santos de Alencar, Iliana Alves Canoff, Juraci de Souza, Mariza Veloso M. Santos, Nathalie Beghin, Neide Castanha, Paulo do Pim Calmon, Pe. Virgílio Leite Uchoa, Paulo Calmon - Colegiado de Gestão: Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assessoria: Denise Rocha, Edécio Vigna, Jair Barbosa Júnior, Jussara de Goiás, Luciana Costa, Márcio Pontual, Ricardo Verdum, Selene Nunes - Jornalista responsável: Luciana Costa (DRT 258/82) - Impressão: Athalaia.

expressões deste setor. O peso das exportações agrícolas na geração de excedentes na balança comercial foi e continua sendo crucial para a política macroeconômica do governo Lula e a força derivada dessa posição coloca os representantes do agronegócio em vantagem nas negociações com o governo.

O primeiro sinal dessa relação de forças apresentou-se já no mês de março de 2003 com a edição da Medida Provisória 113 liberando a comercialização da safra de soja contaminada por cultivos clandestinos de sementes de variedades transgênicas contrabandeadas da Argentina. O governo escutou os argumentos e cedeu às pressões dos representantes do agronegócio, mas não recebeu nem quis ouvir os argumentos dos que criticavam a medida. A decisão implicava na criação de uma aberração jurídica, “legalizando” o produto do contrabando, mas o governo não deu atenção às objeções, inclusive da Advocacia Geral da União. Assim, já nos seus primeiros atos, o novo governo fez uma opção pelo agronegócio, contra seus aliados históricos nos movimentos de agricultores familiares e ambientalistas. E o fez de forma ainda mais brutal porque desnecessária, no caso dos transgênicos.

O governo Lula não fez uma revisão de suas posições em função de novos “dados científicos”, como disse o presidente, mas simplesmente “comprou” o ponto de vista do agronegócio por razões políticas baseadas na sua nova postura sobre os rumos da economia. Não havia nada que indicasse que a liberação dos transgênicos traria qualquer vantagem competitiva para os produtos agrícolas brasileiros nos mercados internacionais. Ao contrário, muitas evidências mostravam que não somente ficaríamos menos competitivos como também o fato de que esses

produtos eram rejeitados em mercados da maior importância para o Brasil. A posição *a priori* do governo, de simpatia pelo agronegócio, o fez dar “um tiro no pé” nos interesses agroexportadores do país.

A MP 113 foi engolida por muitos dos críticos dos transgênicos como uma “solução”, incorreta mas inevitável, para uma “herança maldita” do governo FHC: o cultivo ilegal em grande escala, no Rio Grande do Sul, de soja transgênica da empresa Monsanto. A postura do governo, desde então, mostrou que, não fosse a postura da ministra Marina Silva, o chamado “núcleo duro” já teria sido muito mais ofensivo em cumprir a agenda do agronegócio no caso dos transgênicos. Mas o prestígio da ministra não se encontra no lugar certo, na acepção do setor econômico do governo. Ela é respeitada por ambientalistas e militantes históricos do PT e odiada pelos representantes dos negócios em geral, agrícolas ou não, como “um empecilho ao desenvolvimento”. A impaciência com a brava ministra vai se acentuando nos setores do governo e do Congresso que cederam às pressões da “*realpolitik*” e teme-se, entre os ambientalistas que a apóiam, que ela continue sendo paulatinamente escanteada no governo até acabar transformada de heroína em vítima.

A postura de liberação de fato da soja transgênica não foi a principal medida pró-agronegócio do governo; longe disso. Ela interessa apenas às empresas multinacionais da biotecnologia e aos agricultores do Rio Grande do Sul, pelo menos na percepção destes últimos. Outras medidas de muito maior envergadura foram dirigidas ao crédito e aos impostos e outras ainda se voltam, embora tardiamente, para as necessárias melhorias nas infra-estruturas de escoamento das “superssafas”.

A opção pelo agronegócio fica mais evidente na distribuição do crédito para a agricultura familiar e para a agricultura patronal. Na safra 2003/2004, foram alocados recursos da ordem de R\$ 4,39 bilhões para dez empresas multinacionais do agronegócio, praticamente o

**Na safra 2003/2004, foram alocados recursos da ordem de R\$ 4,39 bilhões para dez empresas multinacionais do agronegócio, praticamente o mesmo montante destinado para toda a agricultura familiar**

mesmo montante destinado para toda a agricultura familiar. O montante de recursos de crédito para a agricultura familiar elevou-se de R\$ 4,19 bilhões em 2002/2003 (última safra financiada no governo FHC) para R\$ 5,4 bilhões e R\$ 7 bilhões em 2003/2004 e 2004/2005, respectivamente, nas duas primeiras safras financiadas no governo Lula. Esse aumento foi bastante significativo, mas inferior ao aumento oferecido para a agricultura patronal: de R\$ 25,86 bilhões para R\$ 32,5 e R\$ 39,4 bilhões nas três safras anteriormente mencionadas. A porcentagem do crédito destinado para a agricultura familiar sobe ligeiramente no primeiro ano do governo Lula (de 16,2% para 16,5%) e cai no segundo ano para 15%.

As condições oferecidas para a agricultura familiar acessar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf foram fortemente facilitadas no governo Lula, mas é preciso lembrar que esse setor se encontra historicamente descapitalizado e suas necessidades, para que possa viabilizar-se de forma sustentável, são bem maiores que os recursos disponibilizados.

## 2. As políticas de apoio à produção agroecológica

Os defensores da agroecologia viram com grande expectativa a incorporação de muitos de seus pares em vários níveis dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente. A postura dos responsáveis destes Ministérios foi de significativa abertura para o diálogo com a sociedade civil na formulação de suas políticas. Por outro lado, alguns organismos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em particular a Embrapa e a Compa-

nhia Nacional de Abastecimento - Conab, também se posicionaram favoravelmente ao apoio à agroecologia e à agricultura familiar.

As propostas formuladas no Encontro Nacional de Agroecologia – ENA - para favorecer a ampliação da prática da agroecologia na agricultura familiar se voltaram para os temas de pesquisa, extensão rural, crédito e comercialização e estas políticas foram negociadas separadamente com vários organismos de vários ministérios do novo governo. Desde logo, a fragmentação da formulação e da execução dessas políticas foi criticada por lideranças vinculadas à Articulação Nacional de Agroecologia -ANA. Essa fragmentação não se origina no governo Lula – ela é a marca de todos os governos que tentaram promover a agricultura familiar –, mas não houve qualquer movimento que visasse integrar as políticas de apoio em uma lógica comum. De certa forma, a fragmentação se acentuou no novo governo, com a retirada do controle dos recursos de infra-estrutura do Pronaf da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF - para a de Desenvolvimento Territorial – SDT, no MDA. Igualmente, os recursos de Assistência técnica e Extensão Rural – Ater - ficaram divididos entre o Incra, a SAF e a SDT.

### 2.1. A política de crédito

Representantes da Articulação Nacional de Agroecologia - ANA - participaram de várias reuniões com os técnicos do Pronaf buscando dois objetivos centrais: “esverdear” as modalidades A,B,C, D e E do Pronaf e criar uma modalidade específica para os agricultores em transição para a agricultura ecológica.

A primeira proposta visava garantir a eliminação de regulamentos que inibiam o acesso de agricultores agroecológicos ou em transição aos recursos das modalidades correntes do Pronaf. Em particular, os produtores agroecológicos tinham dificuldades em adequar-se ao sistema vigente até a safra 2003/2004, que dirigia os pedidos de crédito para produtos específicos (feijão, café, milho etc), já que na agroecologia trabalha-se com sistemas diversificados

envolvendo vários produtos tanto de mercado como de consumo na propriedade (pelas famílias ou pelos animais). Por outro lado, o sistema convencional impunha o uso de pacotes tecnológicos gerados pelos sistemas de pesquisa e voltados para o uso de insumos tais como sementes certificadas, adubos químicos e agrotóxicos. Os sistemas agroecológicos privilegiam o uso de sementes tradicionais melhoradas pelos próprios produtores, adubos orgânicos ou formas de manejo da fertilidade através de adubos verdes ou reciclagem de nutrientes e controles não-químicos de pragas, doenças e invasoras. Ambas as reivindicações foram incorporadas pelo Pronaf e as regras de acesso facilitadas.

A segunda proposta visava criar condições facilitadas para os agricultores incorporarem as propostas agroecológicas.

Das negociações com o Pronaf surgiram duas modalidades novas: o Pronaf Agroecologia e o Pronaf Semi-Árido. Uma terceira modalidade, Pró-Ambiente, já existia em forma experimental na região Norte, e era apoiada pelo MMA. Nesse caso, o que se buscava era um apoio da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF- para ampliar a disponibilidade de recursos para esta modalidade.

O Pronaf Agroecologia foi formulado com base em experiências de algumas ONGs que constatavam as dificuldades dos agricultores em incorporar as práticas agroecológicas, não porque estas implicassem em investimentos significativos, mas porque os agricultores estavam de tal forma descapitalizados que a mera adoção destas práticas era limitada pela falta de equipamentos básicos. Por exemplo: sem arados, semeadeiras, roçadeiras e animais de tração, os agricultores tinham dificuldades em adotar as práticas de adubação verde e o controle mecânico de invasoras. É claro que agricultores convencionais também têm as mesmas dificuldades oriundas

da descapitalização e que o custo específico das práticas da agroecologia é uma parte diminuta do investimento necessário para a viabilização do empreendimento do agricultor, mas o Pronaf Agroecologia vinculou os investimentos estruturais (equipamentos, infra-estrutura etc) com o custeio das práticas agroecológicas. Esta modalidade do Pronaf permitiu que os agricultores financiassem seus investimentos estruturais com juros de 3,5% e um sobreteto de 50% sobre os valores permitidos pelas modalidades convencionais (A, C e D).

O Pronaf Semi-Árido foi ainda mais facilitado, com juros de apenas 1% e o mesmo sobreteto de 50%, com prazos de pagamento de até 10 anos, com três anos de carência.

A grande vantagem dessas duas modalidades novas do Pronaf, para o governo e para os agricultores, é o fato de que a agroecologia não depende de créditos permanentes para o custeio de seus sistemas produtivos. A agroecologia se apóia essencialmente no uso de recursos disponíveis na propriedade e não exige a compra, ano a ano, de insumos produtivos. Sendo assim, uma vez realizados os investimentos estruturantes na propriedade e adquiridos alguns insumos iniciais (tais como sementes de adubos verdes, por exemplo), as propriedades agroecológicas não carecem de novos recursos recorrentes e, portanto, de crédito sistemático para custeio.

Os negociadores da Articulação Nacional de Agroecologia - ANA - buscaram um acordo com a SAF/Pronaf para garantir recursos “carimbados” para as agências do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste onde as entidades do campo agroecológico podiam garantir uma demanda significativa de projetos de crédito nessas modalidades. Essa fórmula permitiria uma operação dirigida de pedidos de crédito com uma intervenção das instâncias superiores dos bancos e dos próprios técnicos do Pronaf, já que havia uma expectativa de resistência dos gerentes a essas modalidades inovadoras de crédito. Essa reivindicação não foi aceita pelos bancos, com conseqüências desastrosas para a tomada de crédito pelos agricultores que buscavam a transição para a agroecologia.

**A agroecologia não depende de créditos permanentes para o custeio de seus sistemas produtivos.**

**A agroecologia se apóia essencialmente no uso de recursos disponíveis na propriedade e não exige a compra, ano a ano, de insumos produtivos**

Se as negociações com o Pronaf foram muito bem sucedidas, o mesmo não se pode dizer da operacionalização dessas novas modalidades. Por um lado, o Banco do Nordeste do Brasil – BNB – só disponibilizou os recursos do Pronaf Semi-Árido em maio de 2004, devido a dificuldades na formulação de um sistema informatizado com este fim. Por outro lado, apenas pouco mais de 500 pedidos de crédito foram liberados na modalidade Pronaf Agroecologia. Esse número diminuto de projetos tem uma dupla explicação: o desconhecimento dos agricultores e a resistência (já esperada) dos gerentes dos bancos. Essa baixa resposta às novas oportunidades não foi específica para essas duas modalidades, mas para todas as inovações introduzidas pelo novo governo (Pronaf florestal, jovens, mulheres, pesca etc).

Os resultados do esforço de criação dessas novas modalidades do Pronaf indicam que serão necessárias mais medidas governamentais para que as decisões progressistas do MDA não se tornem letra morta na operacionalização do crédito. A resistência dos gerentes tem como base a sua insegurança e desconfiança na viabilidade econômica das novas propostas, após muitos anos de operação com sistemas convencionais de produção vinculados às práticas da revolução verde. Por outro lado, em muitos casos, os gerentes estabeleceram uma verdadeira aliança informal com as empresas e lojas de venda de insumos químicos e sementes certificadas, chegando a ponto de não entregar os recursos para os agricultores, mas abrir créditos nas lojas e empresas de insumos para compra pelos agricultores beneficiados pelo Pronaf.

Finalmente, o Pró-Ambiente não recebeu recursos da Secretaria de Agricultura Familiar – SAF – e manteve-se nas modestas dimensões ex-

perimentais permitidas pelos poucos recursos do MMA. O Pró-Ambiente é, na verdade, mais do que um programa de crédito e sim um programa de financiamento do desenvolvimento agroecológico em um dado local. Essa modalidade envolve recursos de crédito combinados com recursos de assistência técnica e o pagamento dos serviços ambientais propiciados pela prática agroecológica (extrativista, agroflorestal e florestal, no caso da região norte). Nesse caso, a proposta vai na direção das preocupações das representações da ANA que buscam a integração das políticas de desenvolvimento em fluxos de recursos e de atividades articulados.

## 2.2. As políticas de assistência técnica e extensão rural

O presidente Lula, por ocasião do lançamento dos planos de safra 2003/2004 e 2004/2005, mencionou a necessidade de se garantir a assistência técnica para os agricultores como uma pré-condição para o sucesso dos esforços de ampliação do crédito para a agricultura familiar. No entanto, as iniciativas do governo federal nesse campo foram bastante modestas. É preciso lembrar que a Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater – é de responsabilidade dos governos estaduais ou de entidades não-governamentais, que não recebem recursos regulares do governo federal. Embora notoriamente subfinanciadas para responder à demanda de assistência técnica da agricultura familiar, essas entidades concentram a quase totalidade dos investimentos em Ater do país. Segundo dados do Censo Agropecuário de 1996, apenas cerca de 900 mil de um total de quase cinco milhões de agricultores de todas as categorias, familiar e patronal, receberam algum tipo de assistência técnica naquele ano e boa parte desta foi vinculada (principalmente no caso da agricultura familiar) à formulação de projetos de crédito. Como a formulação de projetos de crédito exige a assinatura (senão a participação real) de técnicos com formação de nível superior, o número de agricultores “assistidos” deve ter subido para pelo menos 1,4 milhão em 2004, no caso da agricultura familiar.

**O presidente Lula mencionou a necessidade de se garantir a assistência técnica para os agricultores como uma pré-condição para o sucesso dos esforços de ampliação do crédito para a agricultura familiar. No entanto, as iniciativas do governo federal nesse campo foram bastante modestas**

Essa assistência técnica colada a atividades de acesso ao crédito, no entanto, é totalmente insuficiente para promover o desenvolvimento da agricultura familiar. Via de regra, ela não é mais do que uma ajuda pontual para cumprir uma formalidade do processo. No entanto, como os extencionistas credenciados pelos bancos oficiais são poucos e o número de projetos de crédito sobe significativamente nos últimos anos, essa atividade consome boa parte do tempo dos técnicos nos três meses que antecedem o início da safra. Por outro lado, a formulação ou mera assinatura de projetos de crédito tem um custo para o agricultor: a remuneração do técnico de até (quase sempre é o valor máximo) 3% do valor do projeto. Essa remuneração direta provoca uma distorção frequente nos projetos, pois o interesse do assessor é de elevar o valor do crédito demandado para aumentar a sua parte. A falta de recursos para uma extensão rural mais qualificada, no entanto, empurra técnicos e entidades de assistência técnica para essas atividades de baixa eficiência, mas com alguma remuneração para complementar salários aviltados.

O que o governo Lula fez em termos de extensão rural até agora foi quase nada, no “frigor dos ovos”. Cerca de R\$ 40 milhões foram distribuídos no primeiro e segundo anos de governo, a título de apoio a processos de capacitação de agricultores, e essa atividade, na prática, foi assumida por organizações de extensão rural na maior parte dos casos. A metade dos recursos foi dirigida para as Emater e o restante para entidades não-governamentais, através de seleção por concurso. A agroecologia foi um dos temas favorecidos nesses editais, muito embora não se saiba quanto dos recursos dirigidos para as Emater tenha sido utilizado nesta rubrica. No campo das entidades da sociedade civil, ONGs e movimentos sociais, a agroecologia foi o tema

**As necessidades de recursos financeiros para garantir uma extensão rural de qualidade são muito maiores do que os recursos oferecidos até agora**

predominante. Outros R\$ 40 milhões foram distribuídos em apoio a projetos de Ater com o mesmo perfil de distribuição dos projetos de capacitação.

As necessidades de recursos financeiros para garantir uma extensão rural de qualidade são muito maiores do que os recursos oferecidos até agora ou mesmo aventados para um futuro próximo pelo governo federal. Segundo cálculos da Asbraer, entidade que congrega as Emater de todo o país, o custo médio da assistência técnica por agricultor assistido deve estar por volta de R\$ 1 mil por ano (valores corrigidos e aproximados pelo autor, com base em estudo divulgado em 2002). Já os cálculos da organização não-governamental AS-PTA apontam para um custo médio (entre as regiões sul e nordeste apenas) de R\$ 150. Se considerarmos que o público de agricultores familiares é de 4,5 milhões, as necessidades em recursos para a assistência técnica variarão entre R\$ 4,5 bilhões, pelos cálculos da Asbraer, e R\$ 650 milhões pelos cálculos da AS-PTA. O projeto de assistência técnica formulado pelo Inbra menciona um custo idêntico ao da AS-PTA, mas esse projeto é fortemente subavaliado, pois só financia técnicos e diárias dos técnicos, esquecendo todos os outros custos de um esforço de extensão rural.

A diferença entre os cálculos da AS-PTA e das Emater se explica pela metodologia adotada por cada um. A metodologia da AS-PTA se apóia essencialmente na participação dos agricultores no processo conhecido como “produção participativa de conhecimento agroecológico”, enquanto a das Emater se apóia na difusão, pelos técnicos, dos conhecimentos produzidos pela pesquisa científica convencional. Por outro lado, é preciso lembrar que os custos da AS-PTA são o resultado de 10 anos de trabalho de extensão (ou, melhor dizendo, de promoção do desenvolvimento local) com grupos bem definidos de agricultores, tanto no nordeste como no sul. Os custos no início dos projetos eram mais altos e foram se reduzindo na medida em que o número de agricultores incor-

porados às dinâmicas locais de desenvolvimento foi se ampliando. A diferença entre as metodologias se exprime no número de agricultores assistidos por técnico: um para 1.400 na AS-PTA (média sul/nordeste); um para 100 no projeto do Incra e um para 500 no cálculo das Emater (médias nacionais).

A outra iniciativa do governo Lula em relação à política de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater - foi a organização de uma ampla consulta nacional a entidades governamentais e não-governamentais, que culminou em um seminário nacional de grande representatividade, realizado em Brasília, em agosto de 2003. Nesse seminário, definiu-se uma proposta de Ater que incluiu como eixos norteadores a agroecologia e as metodologias participativas para a extensão rural. Foi uma significativa vitória do campo agroecológico da sociedade civil, muito bem secundado pelos técnicos que vieram a compor o Departamento de Ater da SAF.

Com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar – Condraf, em março deste ano, o debate sobre Ater passou a ser articulado pelo Comitê de Ater do Conselho, curiosamente o único espaço de discussão de política para a agricultura familiar, já que os outros Comitês tratam de crédito fundiário e desenvolvimento territorial. Não há um espaço específico para a discussão de crédito, pesquisa ou comercialização. Esse foco privilegiado na Ater foi justificado pelo secretário da SAF, Walter Bianchini, pela importância atribuída a esse tema tanto pelo presidente Lula como pelo ministro Rossetto. Na acepção do secretário, endossada (sem maiores discussões) pela plenária do Condraf, o tema de Ater polarizaria os outros temas relativos ao desenvolvi-

mento da agricultura familiar. Para alguns representantes da sociedade civil, essa relação depende da concepção de Ater de cada um.

O debate no Condraf sobre a operacionalização da política nacional de Ater revelou diferenças importantes entre as concepções dos técnicos do Departamento de Ater e vários representantes da sociedade civil, em particular aqueles vinculados à Articulação Nacional de Agroecologia - ANA. O governo vê a agroecologia e os métodos participativos em Ater como conhecimentos que serão universalizados através de processos de formação de formadores (todos técnicos) que se incumbiriam de levar a agroecologia para os agricultores. A concepção dos praticantes da agroecologia apontou para outra visão, centrada na geração e disseminação participativas de tecnologia agroecológica onde o papel dos agricultores é tão essencial quanto o dos técnicos. Essas abordagens diferenciadas ainda não foram digeridas e uma posição final ainda não foi definida pelo Condraf.

### 2.3. As políticas de comercialização ou de acesso a mercados

O principal esforço do governo neste campo foi de responsabilidade da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, com o programa de compra antecipada da produção. Esse programa foi implementado com poucos recursos (R\$ 80 milhões e R\$ 100 milhões nos dois primeiros anos do governo), mas teve um dos mais positivos impactos entre as políticas de apoio à agricultura familiar. Ele deu segurança de escoamento das safras a preços compensatórios e favoreceu o abastecimento em gêneros alimentares de programas do Fome Zero nos municípios onde foram implantados. Apesar do sucesso, o programa quase não conseguiu obter recursos no seu segundo ano de existência, encontrando pouca ressonância no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa, onde se localiza a Conab e alguma dificuldade inicial de compreensão no Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, que o apoiou no pri-

**O programa de compra antecipada da produção foi implementado com poucos recursos mas teve um dos mais positivos impactos entre as políticas de apoio à agricultura familiar**

meiro ano quando ainda era Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar - Mesa. O MDA argumentou que não deveria ser a SAF o agente financiador desse programa, já que o mesmo está vinculado a outro ministério; mas esse problema acabou superado. O programa, no entanto, foi concebido na Conab para ter uma dimensão dez vezes maior. Por outro lado, embora ele tenha favorecido particularmente a produção agroecológica, esta última não tem ainda a amplitude necessária para utilizar todo o potencial programado idealmente.

#### 2.4. A política de pesquisa

Na posse do atual presidente da Embrapa, Clayton Campagnola, seu discurso poderia facilmente ser assinado por qualquer dos defensores da agroecologia e ele despertou grandes expectativas entre estes últimos. Entretanto, as resistências internas dos pesquisadores às novas orientações de foco na agricultura familiar, na abordagem agroecológica e na relação com os movimentos sociais no campo logo travaram as iniciativas do novo presidente que esteve ameaçado de demissão em mais de uma oportunidade. A posição do presidente da Embrapa sobre o princípio da precaução na questão dos transgênicos também o colocou em rota de colisão com o ministro Rodrigues e os representantes do agronegócio. De fato, a Embrapa pouco realizou das promessas contidas no discurso de posse de seu presidente. Negociações sobre a criação de um programa de pesquisa sobre melhoramento participativo de variedades tradicionais ou crioulas foram descontinuadas e os recursos destinados a pesquisa para a agricultura familiar se mantiveram no grau de formalismo e nas dimensões de sempre. Os termos de referência para projetos de pesquisa para a agricul-

tura familiar praticamente impedem a realização de pesquisas em agroecologia.

Em termos concretos, a Embrapa só fez dar prosseguimento ao programa de pesquisa em agricultura orgânica, já formulado no governo FHC e que tem características muito diferentes das desejáveis para uma concepção agroecológica. Esse programa busca a geração de “pacotes tecnológicos” orgânicos do tipo “produção orgânica de batata”, enquanto a agroecologia pesquisa sistemas de produção diversificados. A Embrapa está gastando cada vez mais recursos em pesquisa de transgênicos, apostando em uma tecnologia no mínimo controversa em termos de segurança alimentar, sustentabilidade, soberania nacional e competitividade. Como podemos demonstrar a quem interessar possa, a produtividade obtida pela agroecologia é capaz de competir com os sistemas convencionais e transgênicos, mas não é valorizada como alternativa tecnológica pela Embrapa.

Apesar da mesmice da política de pesquisa da Embrapa, o “clima” político do novo governo permitiu uma maior aproximação entre alguns pesquisadores e centros de pesquisa, e as experiências de pesquisa participativa inspiradas por algumas ONGs e esSas relações podem dar margem a um processo de transformação na instituição, se essas iniciativas receberem algum suporte concreto do governo.

*Jean Marc von der Weid*

*Coordenador do programa de políticas públicas da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa - AS-PTA - e membro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf*

# O orçamento pró-agroecologia

A tentativa de construir o que poderíamos chamar de um “orçamento pró-agroecologia” para a política do governo federal não é uma tarefa fácil. Além da persistência do atual governo na fragmentação dos temas pesquisa, extensão rural, crédito e comercialização por vários organismos e ministérios, não foi constituída ainda uma instância interinstitucional que garanta um mínimo de articulação e coordenação das ações. A tabela 1 apresenta alguns dados orçamentários de 2004, relativos a programas mencionados no texto principal desta edição.

É importante destacar que existem outros programas e ações não mencionados que, em alguma medida, fomentam e apoiam iniciativas no campo da agroecologia entre agricultores familiares. Esse é o caso, por exemplo, do Subprograma Projetos Demonstrativos - PDA, no Ministério do Meio Ambiente, que conta com recursos financeiros de mais de um programa do PPA 2004/2007 e da cooperação internacional alemã.

Ao longo dos nove anos de existência, o PDA apoiou experiências como o projeto assessorado pelo Centro Ecológico do Rio Grande do Sul, de diversificação dos bananais dos agricultores familiares no litoral norte do estado, com a preservação de rebrotas e a reintrodução de espécies frutíferas e madeireiras nativas; e os projetos de proteção e recuperação ambiental com sistemas agroflorestais em áreas de assentamento de reforma agrária no Pontal do Paranapanema (SP) e no sul do Estado da Bahia. O primeiro coordenado pelo Instituto de Pes-

quisas Ecológicas – IPÊ - e o segundo pelo Centro de Desenvolvimento Agroecológico do extremo sul da Bahia - Terra Viva.

Na região do bioma Cerrado, foi apoiada pelo PDA a importante iniciativa de articulação de agricultores familiares, indígenas e técnicos do Centro de Trabalho Indigenista – CTI - e do Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural - Centru, para defender as áreas remanescentes de cerrado e floresta nativa existentes no sul do Maranhão e norte de Tocantins - fortemente pressionadas pela expansão da monocultura da soja - que redundou na formação da chamada Rede Frutos do Cerrado.

No estado do Acre, foi apoiado o projeto de formação de agentes agroflorestais indígenas, de responsabilidade da Comissão Pró-Índio do Acre - CPI/AC, que toma como base de referência os recursos naturais locais e os saberes ecológicos e valores próprios das comunidades e povos indígenas envolvidos.

Num olhar mais atento sobre as ações que constam de alguns programas do PPA 2004/2007, é possível identificar afinidades e possibilidades de articulação de algumas delas com as concepções mais correntes sobre o que seja agroecologia e suas práticas, especialmente no Ministério do Meio Ambiente. Além disso, num esforço mais aprofundado de pesquisa, certamente poderíamos identificar em outros ministérios alguma preocupação e interesse na promoção de práticas agroecológicas. Mas, infelizmente, o que se constata é que são de fato ações pontuais e marginais, dispersas e fragmentadas em meio à predominância das ações voltadas para a promoção do agronegócio exportador e dos interesses dos setores financeiros nacional e internacional. Até quando vai persistir essa situação é uma pergunta que deixamos para o leitor refletir e responder.

**As ações (de promoção de práticas agroecológicas) são pontuais e marginais, dispersas e fragmentadas em meio à predominância das ações voltadas para a promoção do agronegócio exportador e dos interesses dos setores financeiros nacional e internacional**

Tabela 1

## Orçamento pró-agroecologia

Programas/Ações	2004		
	autorizado 05/09/2004	liquidado 05/09/2004	% exec.
<b>MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA</b>	<b>9.411.493</b>	<b>1.179.056</b>	<b>12,53%</b>
Agricultura Familiar - Pronaf	2.897.493	20.000	0,69%
Fomento a Projetos de Assistência Técnica e Extensão para Agricultura Familiar	2.897.493	20.000	0,69%
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Conviver	1.170.000	-	0,00%
Construção de Cisternas	1.170.000	-	0,00%
Proambiente	5.344.000	1.159.056	21,69%
Apoio ao Desenvolvimento de Atividades Familiares Sustentáveis em Microbacias do Semi-Árido	100.000	-	0,00%
Apoio à Implantação de Pólos Pioneiros do Proambiente na Amazônia Legal	1.000.000	320.000	32,00%
Remuneração por Prestação de Serviços Ambientais Certificados	140.000	-	0,00%
Gestão e Administração do Programa	954.000	606.106	63,53%
Certificação de Serviços Ambientais	100.000	-	0,00%
Fomento a Projetos de Preparação e Execução dos Pólos do Proambiente	1.880.000	-	0,00%
Avaliação e Validação Científica das Iniciativas de Proteção Rural	990.000	52.950	5,35%
Implantação de Unidades de Gestão Ambiental Rural (GESTAR)	180.000	180.000	100,00%
<b>MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA</b>	<b>137.732.544</b>	<b>20.483.849</b>	<b>14,87%</b>
Assent. Sustentáveis para Trabalhadores Rurais	28.516.046	1.758.389	6,17%
Assist. Técnica e Capacitação de Assentados	28.516.046	1.758.389	6,17%
Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	36.821.498	5.686.594	15,44%
Assist. Técnica e Capacitação de Assentados	36.821.498	5.686.594	15,44%
Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário	1.000.000	70.341	7,03%
Promoção da Igualdade de Raça, Gênero e Etnia no Desenvolvimento Rural	1.000.000	70.341	7,03%
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	480.000	-	0,00%
Assistência Técnica e Extensão Rural em Áreas Indígenas	480.000	-	0,00%
Agricultura Familiar - Pronaf	59.815.000	10.768.525	18,00%
Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar	47.540.000	10.738.525	22,59%
Capacitação de Agricultores Familiares	11.275.000	30.000	0,27%
Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas	1.000.000	-	0,00%
Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Conviver	11.100.000	2.200.000	19,82%
Apoio a Projetos de Inovação Tecnológica da Agricultura Familiar no Semi-Árido	2.100.000	200.000	9,52%
Desenvolvimento Sustentável para os Assentamentos da Reforma Agrária no Semi-Árido do Nordeste	9.000.000	2.000.000	22,22%

Fonte: SIAFI/STN - Base de Dados: Consultoria de Orçamento/ CD e Prodasen

Elaboração: INESC

Notação das colunas:

% Execução - Obtido através da divisão da despesa autorizada pela despesa liquidada.

Nota: A liquidação da despesa constitui a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

# As propostas da Articulação Nacional de Agroecologia - ANA

Os defensores da agroecologia estão vendo dificuldades nas suas relações com o Estado, apesar da boa vontade de vários interlocutores nas Secretarias de Agricultura Familiar e de Desenvolvimento Territorial – SAF e SDT - do Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Conab e do Ministério da Agricultura. Essas dificuldades não dizem respeito apenas a questões de entendimento sobre a prioridade da agroecologia na promoção do desenvolvimento da agricultura familiar, mas também a questões estruturais da forma de atuação deste e de qualquer governo. Há inércias culturais a serem vencidas para a adoção de um novo paradigma de desenvolvimento e inúmeras questões de tipos legal e administrativo.

Um dos problemas mais graves está nos ritmos desencontrados do governo e da sociedade civil nos esforços de promoção da agroecologia. O governo quer respostas muito rápidas e organiza o fluxo de seus recursos em prazos muito curtos. Esse ritmo não é viável quando se busca promover processos participativos de geração e disseminação do conhecimento. Por outro lado, a fragmentação das políticas do governo relativas ao desenvolvimento da agricultura familiar dificulta o sucesso de cada uma delas, em particular quando buscam apoiar o uso da agroecologia.

O Departamento de Ater, por exemplo, se propõe a garantir a assistência técnica para quase dois milhões de agricultores nos próximos dois anos e prioriza a agroecologia como alternativa tecnológica sustentável. Na nossa avaliação, esse objetivo é inalcançável nesse prazo. Processos de desenvolvimento participativo e agroecológico se constroem paulatinamente e, se podem crescer vertiginosamente após alguns anos, não são aceleráveis pela mera injeção de recursos.

Pensando no longo prazo, vários dos participantes da ANA propõem que o governo trace uma política de fortalecimento das experiências em curso em agroecologia, propiciando o aumento de escala daquelas mais bem sucedidas e que poderão servir de modelo para novas iniciativas em outras bases de agricultores. Para isso, o melhor seria que o governo adotasse um sistema de financiamento de projetos agroecológicos que incorporassem as vári-

as dimensões dos processos de desenvolvimento (pesquisa, extensão, crédito, comercialização, beneficiamento, capacitação etc) e que operassem com recursos garantidos por prazos mais longos (três anos renováveis por quatro vezes, por exemplo, mediante avaliações periódicas) tal como operam os financiamentos das ONGs mais bem sucedidas. Esses recursos poderiam ser colocados em um Fundo de Promoção do Desenvolvimento da Agroecologia, que poderia ser acessado através de concur-

so por consórcios de entidades de agricultores, pesquisadores e “extensionistas”.

Essa proposta está em discussão no Condraf, tendo sido aprovada em um Grupo de Trabalho que pretende agora negociá-la com os secretários do MDA e com o próprio ministro Rossetto. A criação de um fundo dessa natureza seria um sinal importante do governo para um futuro diferenciado da agricultura familiar brasileira, sustentável e ambientalmente saudável.

**Jean Marc von der Weid**

*Coordenador do programa de políticas públicas da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa - AS-PTA - e membro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - Condraf*