



O PROGRAMA “AGRICULTURA DE BAIXO CARBONO” DO BRASIL: BARREIRAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO

Maio de 2012

O Brasil encontra-se em uma posição privilegiada. Enquanto é líder na produção de commodities, o é também na mitigação de emissões por desmatamento. No cenário atual de aumento de preços de commodities, o país precisa se posicionar de forma que atrele a conservação de estoques florestais com o aumento de produção agropecuária. Isto só será possível com a melhoria da produtividade. Para tanto, o Brasil lançou o Plano “Agricultura de Baixo Carbono” e uma linha de crédito específica: o Programa ABC. A adoção desta linha de financiamento, contudo, tem se dado de forma lenta. Para entender as causas desta morosidade, o IPAM aplicou mais de 40 entrevistas com diversos grupos do setor produtivo e do governo. Por meio destas entrevistas, identificamos barreiras para a implementação de práticas sustentáveis no âmbito do Programa ABC. Os resultados destas entrevistas estão apresentados neste documento.

CONTEXTO DA AGRICULTURA DE BAIXO CARBONO NO BRASIL

O Brasil encontra-se em uma posição privilegiada. Ao mesmo tempo em que sua produção agrícola tem aumentado nos últimos 10 anos, o desmatamento na Amazônia tem caído significativamente (Figura 1). Contudo, o Brasil está em uma encruzilhada: como continuar cumprindo o papel de fornecedor chave de commodities agrícolas e ao mesmo tempo cumprir seu papel como líder mundial na mitigação das mudanças climáticas via redução do desmatamento?

A evolução da agricultura brasileira é notável. O crescimento, da safra de 2001/02 para a safra de 2010/11 indicou um aumento de 65% na produção de grãos, enquanto que a área plantada cresceu 25%. Ao mesmo tempo, o desmatamento anual na Amazônia caiu de aproximadamente 21 mil km² em 2001/2002 para 6,2 mil km² em 2010/11. Desde a formulação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), em 2008, o Brasil tem demonstrado determinação política em reduzir suas emissões de gases de efeito estufa, culminando com as metas voluntárias de redução de emissões do Brasil na COP de 2009 em Copenhague. O país propôs uma meta de redução de emissões da ordem de 36-39% até 2020 (Brasil 2009). Isto seria atingido com uma série de planos setoriais e metas de redução de desmatamento de 80% na Amazônia e 40% no Cerrado até 2020, em relação à linha de Base histórica (Brasil 2010).

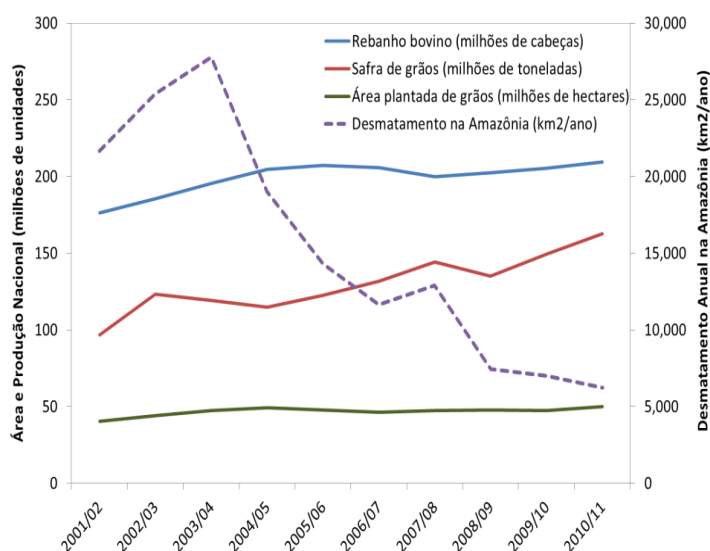


Figura 1. Dados Nacionais de área plantada (CONAB), rebanho bovino (IBGE) e produção de grãos (CONAB) e dados de taxas anuais de desmatamento na Amazônia (INPE).

Dos planos setoriais, aquele focado especificamente na agricultura é o Plano “Agricultura de Baixo Carbono” (ABC). O Plano é coordenado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e visa reduzir as emissões por meio de melhores práticas agrícolas via uma linha de crédito específica, o Programa ABC.

Apesar dos avanços nas políticas de estímulo a redução de GEE, os resultados conquistados pelo Brasil, pela redução de emissões provenientes do desmatamento (equivalente a 1.5% de emissões globais) podem estar ameaçados. A demanda por commodities tem crescido mais do que a oferta, causando um aumento de preços e aumentando a lucratividade da conversão de florestas e de Cerrado. Essa possível expansão agrícola poderia reverter o progresso de conservação de estoques florestais na Amazônia e, conseqüentemente, comprometer as metas nacionais de redução de desmatamento. Para que no futuro o Brasil possa manter sua posição de liderança na produção de commodities para atender ao mercado interno e de exportação, ao menos dois caminhos opostos podem ser trilhados: a) uma expansão horizontal da agricultura, com conseqüente aumento do desmatamento; ou b) o Brasil assumir como meta o desenvolvimento de baixo carbono no meio rural, onde as atividades agrícolas e pecuárias através de melhores práticas incrementariam sua produtividade e conseqüentemente não implicariam em novos desmatamentos.

FINANCIAMENTO AGROPECUÁRIO DE BAIXO CARBONO

O plano agrícola e pecuário de 2011/2012 prevê a alocação de R\$107,2 bilhões em crédito agrícola. Em torno de 75% desse valor destina-se a custeio e comercialização, enquanto que 19% são destinados a investimento. Dos R\$20,5 bilhões destinados a investimento, somente R\$3,15 bilhões são especificamente destinados à Agricultura de Baixo Carbono, por meio do Programa ABC.

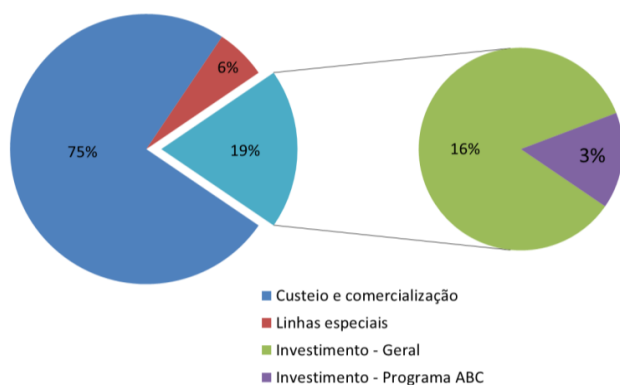


Figura 2. Distribuição de crédito de acordo com atividade (%). Dados extraídos do Plano Agrícola e Pecuário 2011/2012

Este programa visa estimular a implementação de práticas intensivas (ex. integração lavoura-pecuária e intensificação da pecuária) que podem ser uma oportunidade do Brasil elevar sua produtividade, reduzindo as emissões de GEE associadas.

O estabelecimento do Plano ABC é um indício de que o Brasil esteja comprometido com uma agricultura e pecuária mais eficientes, menos emissoras de GEE, porém, ainda tem se dado de forma lenta. No intuito de entender melhor as causas dessa morosidade na adoção de práticas de baixo carbono, o IPAM realizou mais de 40 entrevistas com associações de produtores, proprietários, bancos, governos (municipal, estadual e federal), indústria e terceiro setor. Além disso, foram visitados seis municípios no Mato Grosso e Pará de agosto a novembro de 2011. O resultado destas entrevistas e visitas é relatado neste documento, cujo objetivo central foi de indicar e avaliar as barreiras existentes a uma rápida implementação de uma agricultura de baixo carbono no país.

Essas práticas não garantem, no entanto, o fim do desmatamento e devem vir acompanhadas de políticas efetivas de comando e controle, além de estímulos de mercado e/ ou fiscais para promover essa transição. Entretanto, a adoção de tais práticas no Brasil tem se dado de forma lenta e irregular. Apresentamos a seguir as principais barreiras para adoção dessas práticas mais eficientes, que aqui denominamos de “práticas de agricultura e pecuária de baixo carbono”.

PROGRAMA ABC

Tem o objetivo de estimular as práticas mais sustentáveis através de atividades específicas como: plantio direto na palha; recuperação de áreas degradadas; integração lavoura-pecuária-floresta; plantio de florestas comerciais; fixação biológica de nitrogênio; e tratamento de resíduos animais. Cada produtor tem um limite de crédito de R\$1,00 milhão, com taxa de juros de 5,5% ao ano e prazo de pagamento de 5 a 15 anos. O Programa foi criado na safra 2010/2011 e contava então com R\$2,00 bilhões. Para a safra seguinte, 2011/2012, o volume de crédito disponível aumentou para R\$3,15 bilhões.

BARREIRAS GERAIS

- **Incertezas quanto ao código florestal.** Com a tramitação do Código no Senado e Câmara, muitos dos produtores que estavam se adequando a legislação ambiental, interromperam suas atividades devido a incertezas de legislação. O código foi aprovado na Câmara dos Deputados e recentemente sofreu alterações da Presidência (25/05/2012). Estas alterações ainda serão aprovadas (ou não) pela Câmara.
- **Fraqueza institucional nos estados.** Devido a incerteza quanto a legislação federal (Código Florestal) e também da legislação estadual (o questionamento do Zoneamento em MT, por exemplo), os produtores aguardam um momento de maior clareza para iniciar ou retomar suas ações de sustentabilidade.
- **Ausência de um sistema jurisdicional de REDD+.** A implementação de sistemas jurisdicionais (baseado em programas estaduais) de REDD (que é diferente da abordagem projeto a projeto) tem demorado mais do que o esperado e a confiança de que estes se efetivem em prol da manutenção de florestas em terras privadas tem diminuído.
- **Falta de assistência técnica.** As empresas públicas de assistência técnica não tem estrutura, tampouco pessoal que orientem pequenos e médios produtores em técnicas mais sustentáveis de produção.
- **Carência de conhecimento das oportunidades de integração e intensificação.** Apesar da Embrapa fazer um bom trabalho de pesquisa, muitos produtores não conhecem os possíveis benefícios da adoção de novas práticas agropecuárias. Além disso, mesmo que conheçam tais práticas, poucos estão convencidos que estas produzirão um retorno financeiro que justifique o seu uso.
- **Morosidade na implementação das certificações.** A implementação de certificação pelas mesas-redondas (RTRS, RSPO, Bonsucro) é necessária para a transformação de mercado, no entanto, tem se dado de forma lenta. A certificação é necessária, pois visa excluir produtores que não estejam em conformidade com a legislação ambiental, leis trabalhistas e direitos de indígenas e populações tradicionais.
- **Falta de Zoneamento para o Bioma Cerrado.** A falta de zoneamento para o Bioma implica que os ocupantes não têm diretrizes de como fazê-lo e, assim, este é ocupado desordenadamente, sem preocupação maior com sustentabilidade da produção.
- **Dificuldade de acesso a crédito de baixo custo.** Ainda que existam fontes de crédito “barato”, muitos produtores não têm acesso a ele por problemas tais como o histórico de crédito, desconhecimento das fontes, não cumprimento com legislação ambiental, incapacidade de provar posse de terra, falta de conhecimento técnico para elaboração dos projetos, entre outros.
- **Crédito “caro”.** Quando os produtores não conseguem acesso às linhas de crédito subsidiadas do governo, tomam empréstimos pessoais ou em tradings, que são significativamente mais caros. Como os produtores nem sempre têm certeza da maior rentabilidade das práticas sustentáveis, o crédito ao qual se tem acesso é aplicado em práticas já conhecidas e não é direcionada a investimentos de baixo carbono.
- **Custo para estar em conformidade com a legalização ambiental é proibitivo para pequenos produtores.** Pequenos e médios produtores muitas vezes são excluídos das cadeias produtivas mais organizadas, pois não estão em conformidade com a legislação ambiental.

BARREIRAS ESPECÍFICAS AO PLANO ABC

O Programa ABC é o componente de crédito do Plano ABC. No primeiro ano (2010/2011) de operação do Programa ABC, somente cinco projetos foram contratados, totalizando R\$3,1 milhões. Em seu segundo ano de operação (2011/2012) e com um orçamento de R\$ 3,15 bi, até o fim de Fevereiro de 2012, 2144 projetos foram contratados num valor de R\$501 milhões. Os estados com maior acesso ao programa foram: MG, PR, RS, SP, GO e MS, respectivamente.

A motivação para este estudo se deu em meados de 2011, período em que os valores contratados até então haviam sido muito baixos. Desde o término das entrevistas o cenário mudou significativamente. Em dezembro de 2011, havia R\$78 milhões em contratos, isto aumentou para R\$501 milhões em fevereiro/março de 2012. Ainda assim, muitas das barreiras levantadas durante as entrevistas persistem. **Abaixo listamos algumas das barreiras específicas do Programa ABC:**

- **F**alta de expertise técnica para avaliar e validar as iniciativas sustentáveis (bancos e produtores). O objetivo do Programa é de migrar para uma Agricultura de Baixo Carbono que está alinhado com os objetivos nacionais da Política Nacional de Mudança Climática (PNMC). A transição para tal agricultura demanda investimento e conhecimentos específicos. Enquanto muito do conhecimento técnico já foi produzido pela Embrapa, os bancos têm o desafio de encontrar técnicos qualificados que possam analisar os projetos e mensurar seus riscos. Os produtores, por sua vez, precisam de assistência técnica para elaboração e acompanhamento dos projetos. O custo disso tem sido uma barreira.
- **O** custo real do empréstimo (juros) é superior aos juros anunciados de 5.5% ao ano:
 - Alguns produtores afirmaram que os gerentes de agência condicionavam o empréstimo do ABC a contratação de outros serviços do banco, portanto aumentando o custo real do empréstimo;
 - Para ter acesso ao Programa ABC, é necessária a elaboração de um projeto técnico assinado por um Eng. Agrônomo. O custo de elaboração dos projetos é variável, mas pode chegar a 5% do valor do empréstimo.
- **P**ara algumas atividades como a integração lavoura-pecuária-floresta faltam mais trabalhos de campo, junto aos produtores, para mostrar os resultados econômicos de tais práticas. Embora a Embrapa tenha desenvolvido esses trabalhos, é necessária a ampliação substancial na área de difusão e extensão.
- **N**o bioma Amazônico, o acesso ao ABC requer o Cadastro Ambiental Rural (CAR) devido a Resolução 3545/08 BACEN. Muitos produtores (especialmente os menores) não têm expertise técnica ou recursos financeiros para fazer o CAR.
- **C**onhecimento limitado sobre o Programa ABC por parte de gerentes de agências bancárias e produtores:
 - Gerentes de agências informaram não conhecer o Programa ABC, ou não saber como acessá-lo.
 - Alguns gerentes, apesar de conhecer o Programa, não tinham acesso ao recurso.
 - Este cenário mudou parcialmente uma vez que o maior prestador do ABC, O Banco do Brasil, fez treinamentos específicos do ABC e estabeleceu metas para seus gerentes.
- **E**nquanto os bancos têm o desafio de encontrar pessoal técnico qualificado para estimar os riscos dos projetos, os próprios bancos são os tomadores de risco do empréstimo e, portanto é mais vantajoso aos bancos distribuírem crédito com menor grau de risco (máquinas e implementos agrícolas via Moderfrota, por exemplo).
- **O** Governo Federal anuncia a disponibilidade de R\$3,15 bilhões para o Programa ABC em 2011/2012, contudo as exigências do BNDES têm inviabilizado alguns bancos privados e cooperativas de crédito de trabalhar com esta linha de financiamento. Já o Banco do Brasil, que disponibilizou R\$850 milhões de recursos próprios, tem conseguido alavancar seus empréstimos nos últimos meses.

RECOMENDAÇÕES

Algumas sugestões são feitas para acelerar a adoção de práticas sustentáveis. Estas ações visam reduzir as barreiras identificadas anteriormente.

É necessária a **criação de um grupo de acompanhamento do ABC** e de seus indicadores, como previsto no Plano ABC, embora ainda não tenha sido feito.

Reativação e fortalecimento da assistência técnica pública para que pequenos e médios agricultores consigam acessar os recursos.

Revisão dos critérios de empréstimos pelo BNDES.



É importante que haja um **trabalho de divulgação para produtores**, seja com dias de campo e ou demonstrações do impacto das ações do ABC.

O **treinamento de técnicos e produtores** por meio de cursos e de agentes multiplicadores.

Por último, **há outras oportunidades para alavancar a agricultura de baixo carbono:**

As certificações que trabalham em processos de melhores práticas para a agropecuária, a exemplo do projeto RT-REDD do qual o IPAM participa. Este projeto visa ligar benefícios de Redução de Desmatamento e Degradação para estimular cadeias produtivas sustentáveis^{1,2};

A criação de mecanismos financeiros inovadores que possam favorecer os produtores com bom desempenho ambiental. Por exemplo, um abatimento nas taxas de juros do Programa ABC aos produtores em conformidade com a legislação ambiental.



O Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, IPAM, é uma organização científica, não governamental e sem fins lucrativos que há 17 anos trabalha por um desenvolvimento sustentável da Amazônia que seja pautado pelo crescimento econômico, pela justiça social e pela proteção da integridade funcional dos ecossistemas da região.

Autores

Marcelo C. C. Stabile
marcelo.stabile@ipam.org.br

Andréa Azevedo
andrea@ipam.org.br

Daniel Nepstad
dnepstad@ipam.org.br

Diagramação e revisão de texto

Julie Messias e Silva
Ingrid Sinimbu

Contato

SHIN CA 5, Bloco J2
Salas 306, 308, 309
Brasília – DF
71.503-505
Tel. (+55 61) 3468-2206
www.IPAM.org.br

Apoio



O que é?

Sistemas de REDD jurisdicional são sistemas de políticas públicas de REDD+ que envolvem toda uma jurisdição política (país, estado ou município). A contabilidade de emissões (e reduções) é feita para a jurisdição como um todo, diminuindo o risco de vazamento.

¹ Ver Relatório do IPAM sobre RT-REDD em http://bit.ly/Relatorio_RT-REDD

² Tradução de artigo da Nature mencionando o Projeto RT-REDD http://bit.ly/Nature_RT-REDD_pt

Altamira – PA

Alameda Brasil, 1012
68.372-510
(+55 93) 3515-3510

Belém – PA

Av. Nazaré , 669
66.040-143
(+55 91) 3323-4153

Brasília – DF

SHIN CA 5, Bloco J2
Salas 306, 308, 309
71.503-505
(+55 61) 3468-2206

Canarana – MT

Rua Horizontina, 104
78.640-000
(+55 66) 3478-3631

Itaituba – PA

4ª rua – Jardim das Araras
68.180-110
(+55 93) 3518-3020

Rio Branco – AC

Rua Dourado, 142
Qd V, Casa 14, Conj. Tangará
69.912-000
(+55 68) 3226-2778

Santarém – PA

Av. Rui Barbosa, 136
68.005-080
(+55 93) 3522-5538

San Francisco – CA (USA)

3180 18th Street, Suite 205
ZIP 94110
(+1 415) 449-9900

Realização**Apoio**