



# PROPOSTAS PARA REVISÃO DO PLANO ABC

Observatório ABC

GVAgro

Apoio: Aliança pelo Clima e Uso da Terra (CLUA)

O Brasil tem papel central no provimento presente e futuro de alimentos e outros produtos agropecuários aos próprios brasileiros e, também, a uma população mundial crescente. Além de melhorar o uso de seus ativos ambientais e hídricos, o País precisa incorporar rapidamente em sua matriz de produção as tecnologias agrícolas e pecuárias de baixa emissão de carbono e que geram produtos de base renovável – seja para enfrentar os desafios das mudanças climáticas, seja para transformar esse modelo produtivo em vantagens econômicas na sua inserção no mercado internacional.

O Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas Visando à Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, também denominado de Plano ABC, é uma iniciativa bastante ambiciosa para mitigação de mudanças climáticas na agropecuária. A maioria das ações de mitigação preconizadas pelo Plano ABC já é adotada na agropecuária brasileira, mas algumas delas o são de forma ainda muito incipiente e, o que é mais preocupante, com baixa adesão nas regiões de fronteira agrícola do Centro-Oeste e no Norte-Nordeste. Diversos desafios se apresentam para que o Plano atinja seus objetivos, como a aceleração da disseminação e adoção dessas ações e tecnologias e a implementação do monitoramento.

O Plano ABC foi formulado e submetido à consulta pública em 2011, porém, apenas publicado no dia 09 de outubro de 2013 no Diário Oficial da União através da portaria interministerial nº 984. Conforme previsto no Decreto no 7.390/2010, o Plano deve ser revisado em períodos regulares não superiores a dois anos, de forma a manter-se alinhado com as demandas da sociedade. Essa revisão, portanto, deve ser realizada oficialmente em 2015. O presente documento, produzido pela consulta a diversas entidades da sociedade civil envolvidas com a agenda da agricultura de baixa emissão de carbono, visa contribuir com esse processo de revisão, apresentando propostas para o aprimoramento e aumento da efetividade dessa importante política pública.

# PROPOSTAS DE REVISÃO DO PLANO ABC

## 1. Financiamento e Equalização das Taxas de Juros

Os financiamentos do Programa ABC têm mais exigências do que o crédito tradicional, devido tanto à lógica de financiar sistemas produtivos ao invés de atividades isoladas, quanto aos seus objetivos de reduzir emissões, razão pela qual deve ser oferecido em condições atrativas para o agricultor.

### Ações recomendadas:

- 1.1. Manter diferencial entre a taxa de juros do Programa ABC e as das demais linhas oficiais de crédito rural, que seja suficientemente atrativo para compensar suas exigências adicionais;
- 1.2. Reavaliar as exigências para a tomada de crédito com vistas a reduzir processos burocráticos e reduzir o tempo de avaliação dos projetos;
- 1.3. Buscar alternativas para a concessão de crédito nas regiões em que a falta de regularização fundiária limita o acesso ao crédito para adoção das tecnologias de baixa emissão de carbono;
- 1.4. Retirar do Programa ABC tecnologias que não tiveram comprovada sua capacidade de reduzir emissões de gases de efeito estufa, como os sistemas orgânicos de produção agropecuária (ABC Orgânico);
- 1.5. Criar um outro programa de financiamento específico, fora do Programa ABC, para a recuperação de áreas degradadas, que inclua despesas técnicas e administrativas relacionadas ao processo de regularização ambiental da propriedade, retirando o ABC ambiental do escopo do Programa ABC, uma vez que a recuperação de áreas

degradadas não se enquadra em uma das práticas ou tecnologias previstas no Plano ABC;

- 1.6. Impedir a inclusão de novas tecnologias no Programa ABC que ainda não tenham comprovação científica de que reduzem as emissões de gases do efeito estufa;
- 1.7. Criar mecanismos que permitam premiar os produtores rurais que adotaram as tecnologias de baixa emissão de carbono, independentemente do Programa ABC, como, por exemplo, o pagamento por serviços ambientais, redução de taxa de juros em novos financiamentos, benefício fiscal (bônus mitigação);
- 1.8. Acoplar ao financiamento para recuperação de pastagens degradadas programas de estímulo à intensificação da pecuária, como o Intensifica Pecuária, de forma a viabilizar o aproveitamento racional dos pastos recuperados e, com isso, aumentar a produção de carne por hectare/ano, liberar área para grãos, bioenergia, florestas plantadas e para recomposição de passivos ambientais;
- 1.9. Criar controles que impeçam o beneficiário de voltar a tomar crédito para a mesma área e finalidade em prazo inferior ao previsto para a duração e/ou maturação do projeto e da tecnologia de redução de emissões, ou no caso de má aplicação do recurso que leve à degradação ou ineficácia da tecnologia financiada;
- 1.10. Desenvolver esforços para aumentar a tomada de crédito do Programa nas regiões onde a introdução das inovações tecnológicas preconizadas possa oferecer maiores ganhos na mitigação dos gases do efeito estufa, como, por exemplo, nas regiões com alto efetivo bovino e extensas áreas de pastagens degradadas;
- 1.11. Abolir a exigência do BNDES de aprovar operação por operação, já que seu risco de crédito é do Banco repassador e não do tomador do financiamento;
- 1.12. Negociar com o Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional do Norte (FNO) a criação de linhas de financiamento específicas para o Plano ABC, a exemplo do que fez o FCO;
- 1.13. Acompanhar, coletar e disponibilizar informações sobre o crédito concedido via Programa FNE verde do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) para a adoção das

tecnologias do ABC;

1.14. Acompanhar, coletar e disponibilizar informações sobre a tomada de crédito das linhas do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, conhecidas como Pronaf Eco e Pronaf Florestas, que sejam utilizadas para a adoção das tecnologias do ABC;

1.15. Criar linha de crédito específica para as tecnologias do ABC dentro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, permitindo assim que o recurso seja distinguido daquele utilizado para outras finalidades distintas do ABC mas previstas dentro das linhas Pronaf Eco e Pronaf Florestas.

## 2. Informação: Divulgação e Capacitação

O Programa ABC representa uma quebra de paradigma por incentivar a lógica de sistema de produção no financiamento agrícola e, por isso, sua implantação demanda uma mudança de cultura no campo – algo que só se faz com treinamento e disseminação das tecnologias entre os agricultores. É preciso demonstrar-lhes que, ao adotar as tecnologias do ABC, eles estarão não apenas conservando recursos naturais, mas também aumentando sua produtividade e, potencialmente, sua renda. Além disso, algumas tecnologias, como a integração lavoura-pecuária, ainda são pouco conhecidas no mundo rural e precisam entrar no domínio da transferência de tecnologia.

No entanto, as restrições de pessoal e de orçamento, principalmente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, têm limitado as iniciativas para a divulgação do Programa e para a capacitação de produtores e de elaboradores de projetos: de 2011 a 2013, foram capacitados menos de 20 mil produtores e técnicos rurais, sendo que o Plano ABC prevê a capacitação de 19.940 técnicos e 935.000 produtores. Tal limitação de recursos não faz sentido diante da

magnitude dos recursos que têm sido comprometidos pelo Tesouro Nacional com a equalização de juros do Programa.

O aprimoramento do plano e do programa só será possível a partir da ampliação do esforço de divulgação dos mesmos e dos benefícios das tecnologias recomendadas junto aos agropecuaristas, incluindo os agricultores familiares. É imprescindível investir, tanto em volume, quanto em qualidade, na capacitação de operadores de crédito rural, elaboradores de projetos e técnicos e extensionistas rurais. É necessário que possam recomendar e fornecer suporte aos agricultores quanto às tecnologias do ABC não apenas na contratação do financiamento, mas também ao longo do processo de implantação e consolidação do projeto.

#### Ações recomendadas:

- 2.1. Assegurar que haja alocação de recursos financeiros, materiais e humanos para as ações de divulgação, treinamento e capacitação de pessoal de forma proporcional ao esforço do Tesouro Nacional com a equalização de juros;
- 2.2. Ampliar o esforço de divulgação do Programa e dos benefícios das tecnologias recomendadas, principalmente para as regiões Centro-Oeste e Norte;
- 2.3. Investir na capacitação de operadores de crédito rural e de elaboradores de projetos, focando a orientação dos mesmos nos objetivos do Plano ABC e não nos itens financiáveis;
- 2.4. Atribuir à recém-criada Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Anater um papel prioritário e decisivo na transferência de conhecimentos sobre as tecnologias ABC, com metas explícitas, remuneração compatível com a complexidade e período necessário para a transferência tecnológica e o acompanhamento da implementação das técnicas do Plano;
- 2.5. Assegurar papel efetivo da Anater na divulgação do programa e das tecnologias recomendadas, de forma a encurtar o caminho entre as novas tecnologias e a sua assimilação pelo produtor;
- 2.6. Concentrar esforços de assistência técnica e treinamento para a melhoria de gestão da

propriedade do tomador de crédito para recuperação de pastagens degradadas, de forma a assegurar que ele mantenha-se no novo patamar tecnológico, sem deixá-las degradarem-se novamente;

- 2.7. Integrar as instituições de ensino das Ciências Agrárias no processo de capacitação e implementação da agricultura de baixa emissão de carbono, incluindo essas práticas e tecnologias na grade curricular.

### 3. Governança e Articulação Institucional

A cadeia de governança do Plano ABC inicia-se no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e seu Grupo Executivo (GEx), passa pela Comissão Executiva Nacional do Plano ABC e chega até os Grupos Gestores Estaduais. A análise de propostas, programas e ações de cada instituição permite concluir que é preciso melhorar a definição de responsabilidade, a articulação e a ação integrada entre os diversos órgãos federais envolvidos no processo, assim como destes com os órgãos executores nos estados.

#### Ações recomendadas:

- 3.1. Definir inequivocamente a cadeia de decisão e de responsabilidades: diversas ações previstas no Plano possuem como responsáveis mais de um órgão ou entidade, contudo, não há uma definição de qual deles deve coordenar ou responder pela ação;
- 3.2. Atribuir, tanto quanto possível, a responsabilidade pelas ações do Plano a uma secretaria, repartição ou centro específico de um ministério ou órgão do governo.
- 3.3. Dotar a coordenação do Plano ABC de mecanismos para uma efetiva articulação com os demais órgãos federais, bancos e fundos de fomento envolvidos com o ABC, desenvolvendo plataformas de controle compartilhadas;
- 3.4. Estimular a atuação do Grupo Gestor Estadual a partir do suporte a implementação de

mecanismos específicos de gestão e acompanhamento: calendários regulares de reuniões e comunicações com a Comissão Executiva Nacional, metas intermediárias, provisionamento de recursos e utilização de métricas comuns para o alinhamento do plano entre o Governo Federal e os Estados

- 3.5. Incentivar a criação de Comitês Municipais do Programa;
- 3.6. Definir explicitamente no Plano ABC os recursos necessários para a implantação, execução e acompanhamento do Plano nos estados e assegurar o repasse de recursos aos governos estaduais.
- 3.7. Dotar os órgãos executores do programa, no âmbito do Executivo, de equipes e orçamento compatíveis com a importância e dimensão do Plano ABC;
- 3.8. Promover o maior envolvimento do Ministério de Desenvolvimento Agrário na implementação do Plano ABC, de forma a contemplar ações de estímulo à adoção das práticas de baixa emissão de carbono pela agricultura familiar;
- 3.9. Criar um portal na internet ou outro mecanismo similar de transparência que disponibilize para a sociedade informações como: membros e datas de reuniões do CIM/GEx e pauta e/ou ata das mesmas; membros e datas de reuniões da Comissão Executiva Nacional do Plano ABC e pauta e/ou ata das mesmas; membros e datas de reuniões dos Grupos Gestores Estaduais e pauta e/ou ata das mesmas; montantes de recursos efetivamente provisionados e alocados para as ações do Plano ABC; entre outras.
- 3.10. Melhorar a coordenação e interação do Plano ABC com outras políticas públicas e legislações relacionadas às atividades-chave do Programa, como, por exemplo, a Política Nacional de Florestas Plantadas, ou com objetivos potencialmente sinérgicos, como as políticas de combate ao desmatamento (PPCDAm e PPCerrado) e o Código Florestal, através da definição de responsáveis, objetivos, metas e prazos;
- 3.11. Envolver o setor privado no fomento e na difusão do plano, por meio das cadeias produtivas e indústrias fornecedoras de insumos e tecnologias beneficiárias da expansão do Programa, considerando a grande capilaridade destes agentes;
- 3.12. Envolver os sindicatos rurais, a rede pública de assistência técnica e extensão rural, as



cooperativas agropecuárias e outros grupos e associações na capacitação e difusão das práticas do Plano ABC, considerando a presença e distribuição dessas instituições em todo o território nacional e sua aproximação com o produtor rural;

3.13. Aumentar os recursos e esforços para a superação das restrições fundiárias e das condicionantes ambientais que dificultam a implementação e operacionalização do Programa ABC na região Norte;

3.14. Encorajar parcerias entre ONGs atuantes na região Amazônica e o setor produtivo, com vistas à regularização fundiária e ambiental, com o reforço institucional dos órgãos executores do programa, no âmbito do Executivo. Há exemplos bem-sucedidos desse tipo de parceria em regiões do Pará e de Mato Grosso, que podem ser multiplicados

3.15. Incorporar as ações do Plano ABC no projeto-de-lei do Plano Plurianual 2016-2019, definindo os órgãos e cargos responsáveis em garantir essas incorporações, bem como nas Leis Orçamentárias Anuais de cada exercício fiscal;

3.16. Elaborar critérios para a priorização de áreas nos estados destinadas a ações de adaptação/mitigação baseadas na sinergia entre os objetivos de Planos Federais e Estaduais, como o PPCDAm, Planos Estaduais de Controle de Desmatamento, planos de conservação de água, etc.

3.17. Assegurar que os financiamentos concedidos pelo Programa estejam consistentes com o Zoneamento Ecológico-Econômico da localidade do projeto financiado.

3.18. Desenvolver esforço especial para a recuperação de áreas degradadas no norte do Mato Grosso e regiões sudeste e sudoeste do Pará, cuja produção agrícola será muito incentivada com a operacionalização dos novos corredores de exportação via portos localizados em Santarém e na foz do rio Amazonas, de forma a disponibilizar áreas agricultáveis para a expansão esperada na produção de grãos naquelas regiões.

## 4. Monitoramento e Controle do Plano

Apesar de ter uma política ambiciosa para redução das emissões de gases de efeito estufa na agropecuária, em execução há quatro anos, o Brasil ainda não possui meios de verificar se tais reduções ocorreram de fato – o Plano ABC ainda não possui um mecanismo de monitoramento. Sua implementação é urgente, sob pena de se pôr a perder os esforços feitos pelo Governo até agora e de se colocar o Programa em descrédito perante a sociedade e a comunidade internacional.

Tais mecanismos podem contribuir também para o controle e o direcionamento de esforços e recursos do Plano e do Programa para regiões e áreas com maior potencial de redução de emissões. O monitoramento também trará condições para: a) avaliar qual é o benefício do Plano ABC comparado ao seu custo de implementação; b) mensurar, validar e registrar a redução das emissões e, assim, permitir a certificação e remuneração desse serviço ambiental.

O monitoramento das emissões de gases do efeito estufa do Plano ABC está a cargo do Laboratório Virtual Multi-Institucional de Mudanças Climáticas. Também será tarefa do laboratório desagregar os dados do Sistema de Controle de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR) do Banco Central por sub-atividade financiada pelo Programa ABC, para aumentar a transparência na aplicação do crédito e permitir a análise de custo/benefício de cada atividade financiada.

### Ações recomendadas:

- 4.1. Desenvolver metodologias e tecnologias para monitorar e certificar a redução da emissão de gases de efeito estufa nos empreendimentos financiados pelo Programa ABC;
- 4.2. Complementarmente, desenvolver indicadores macro que propiciem mensuração simplificada da redução das emissões;
- 4.3. Acelerar o processo de organização e funcionamento do Laboratório Virtual Multi-Institucional de Mudanças Climáticas;

- 4.4. Mensurar o quanto dos compromissos de adoção dos processos tecnológicos do Plano ABC foram atingidos até o momento, tanto em aumento de área e uso das tecnologias e práticas, quanto em emissões mitigadas, e revisar os compromissos de forma a garantir que o volume total de redução inicialmente previsto no Plano seja alcançado;
- 4.5. Garantir que o georreferenciamento das propriedades, previsto no texto original do Plano ABC, seja de fato realizado e disponibilizado às instituições responsáveis pelo monitoramento;
- 4.6. Ajustar o SICOR para tornar obrigatória a inserção da informação sobre os valores financiados pelo ABC segundo cada subatividade, assim como o georreferenciamento da propriedade financiada;
- 4.7. Implantar sistemas de acompanhamento e monitoramento dos financiamentos concedidos para averiguar se estão realmente promovendo a redução das emissões de gases do efeito estufa, a exemplo do que é feito no PPCDAm (Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia), onde há o permanente monitoramento do desmatamento por imagens de satélite.
- 4.8. Contabilizar quanto das ações previstas de difusão, capacitação, mapeamento de áreas prioritárias, disponibilização de insumos e pesquisa previstos originalmente no Plano foram executadas até o momento, avaliar se são necessárias revisões nas suas quantidades, e aumentar a transparência dessa informação para a sociedade;
- 4.9. Mensurar e divulgar para a sociedade a área total financiada pela linha ABC e pelo Pronaf até o momento, comparar com as metas inicialmente definidas no Plano ABC, e usar essas informações para revisar e ajustar as ações do Plano em direção ao atingimento da meta;
- 4.10. Verificar se as propostas de incentivos previstas no Plano ABC (desoneração fiscal e outros para indústrias relacionadas com o setor de biogás e biofertilizantes) foram criadas e implementadas e divulgar essa informação para a sociedade;
- 4.11. Verificar se as ações de mitigação propostas no Plano ABC, como o programa de inteligência climática na agricultura, as adequações no seguro rural, as atividades de pesquisa e de transferência de tecnologia, as análises de risco de pragas (ARP), e as

reuniões com agentes financeiros, foram implementadas e divulgar essa informação para a sociedade;

4.12. Verificar qual é o estágio atual das ações para o monitoramento, como a criação e manutenção do laboratório virtual e os estudos técnicos para o biogás, foram implementadas e divulgar essa informação para a sociedade;

4.13. Verificar e divulgar para a sociedade o quanto das ações transversais (como campanha publicitária, regularização ambiental, chamadas públicas de ATER, estudos diversos de diagnóstico e desenvolvimento, gestão junto aos fundos não reembolsáveis, entre outras) foram desenvolvidas e quanto dos recursos previstos para as mesmas foram aplicados;

4.14. Criar portal na internet para disponibilizar informações de interesse do Governo, dos agricultores e dos demais segmentos da sociedade civil, incluindo as relacionadas à implementação e aos resultados do Plano ABC, como estratégia de divulgação e transparência do Plano;

4.15. Organizar um cadastro nacional de competências (técnicos, produtores, instituições financeiras etc.) para referência e consulta;

4.16. Instituir um programa de inteligência climática na agricultura, para indicar as áreas prioritárias para a implementação das ações de governo a partir da análise das vulnerabilidades e riscos das mudanças climáticas, prevendo recursos necessários e suas fontes para seu funcionamento;

4.17. Criar estímulo creditício (fora do crédito rural) para a compra de equipamentos de análise de solo que operam por meio da oxidação térmica, para melhor equipar os laboratórios existentes (que são escassos).

4.18. Estabelecer indicadores de venda de inoculantes, para avaliar a fixação biológica de nitrogênio.

4.19. Estabelecer que órgão/cargo será responsável pela verificação da execução das ações previstas no plano e qual a periodicidade dessa fiscalização.

## 5. Conhecimento

Nesse processo de transição para uma nova realidade, a melhoria do conhecimento é essencial para a busca das soluções mais adequadas para a mitigação das emissões de gases do efeito estufa e a adaptação da agropecuária às mudanças climáticas. O Plano ABC prevê o desenvolvimento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) nos âmbitos da mitigação e da adaptação, incluindo aprimoramentos das tecnologias do Plano, inclusão de novas tecnologias e práticas capazes de reduzir emissões, mapeamento de áreas prioritárias, desenvolvimento de coeficientes e indicadores de emissões e remoções de gases de efeito estufa de diferentes sistemas produtivos, recursos genéticos e melhoramento para aumento de eficiência e resiliência, uso eficiente de recursos hídricos e solo, adaptação e identificação de vulnerabilidade, entre outros.

O apoio à pesquisa científica é fundamental para mensuração da capacidade mitigadora das tecnologias hoje financiadas pelo Programa e de outras com potencial de contribuição para os objetivos do Plano ABC.

### Ações recomendadas:

- 5.1. Assegurar que a pesquisa agrícola conte com recursos financeiros, humanos e materiais necessários para implementar todas essas agendas de pesquisa previstas no Plano, de forma proporcional ao desembolso com equalização de juros pelo Tesouro Nacional;
- 5.2. Reformular os currículos dos cursos técnicos e superiores de Ciências Agrárias para que contemplem as tecnologias de baixa emissão de carbono na agropecuária na formação dos profissionais;
- 5.3. Fomentar e formular programas de extensão, estágios e de transferência de tecnologia pelas universidades e faculdades de ciências agrárias para difusão das práticas do ABC em suas regiões e estados;
- 5.4. Fomentar novas agendas de PD&I capazes de identificar riscos e oportunidades para a agropecuária, de forma a minimizar os custos econômicos do processo e evitar

impactos negativos na oferta de alimentos e de outros produtos agrícolas de interesse para o mercado interno e para a exportação;

- 5.5. Desenvolver e incluir no Plano ABC tecnologias de baixa emissão de carbono mais adequadas ao bioma amazônico, considerando os produtos e sistemas agroflorestais típicos da região, bem como práticas de financiamento e crédito compatíveis com as especificidades locais quanto aos problemas fundiários e entraves ambientais;
- 5.6. Conduzir estudos de viabilidade e retorno econômico da adoção das práticas de baixa emissão de carbono na agropecuária, de forma a subsidiar técnicos e extensionistas e reduzir as incertezas quanto ao retorno financeiro dessas tecnologias;
- 5.7. Realizar diagnósticos e geração de conhecimentos sobre a percepção dos agricultores a respeito das tecnologias do plano e das linhas de financiamento do Programa, com o objetivo de aprimorar ações de treinamento e difusão, bem como para promover revisões e ajustes na política;
- 5.8. Desenvolver pesquisas para aferir o impacto de cada subatividade financiada pelo Programa ABC na mitigação dos gases do efeito estufa e, assim, avaliar a relação custo/benefício de cada uma e eleger prioridades, visto que os financiamentos do Programa contam com equalização da taxa de juros pelo Tesouro Nacional, o que traz custos para a sociedade.
- 5.9. Desenvolver pesquisas aplicadas sobre mercados e sistemas de certificação e de pagamentos por serviços ambientais que possam ser utilizados para os produtos oriundos dos projetos da agricultura de baixa emissão de carbono;
- 5.10. Criar editais e chamadas específicas junto aos órgãos de fomento nacionais e estaduais de pesquisa científica a respeito dos temas e agendas previstos no Plano ABC e sugeridos acima.

## **QUEM SOMOS**

Assinam este documento as instituições: XX, XX, XX e o Observatório ABC, que coordenou a preparação do mesmo.

O Observatório ABC é uma iniciativa coordenada pelo Centro de Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (GVAgro), em parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade (GVCes), para a realização de estudos, geração de conhecimento e informações e promoção de debates e discussões sobre o Plano ABC e o Programa ABC (<http://www.observatorioabc.com.br>).