

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: A EXPERIÊNCIA DO SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS DE CANGUÇU COMO CORRESPONDENTE BANCÁRIO

Ignácio Nunes de Gomes (Universidade Federal de Pelotas) ignaciogomes@gmail.com
Elvis Silveira Martins (Universidade Federal de Pelotas) elvis.professor@gmail.com

Resumo

O presente relato técnico tem por objetivo apresentar como uma instituição financeira pública operadora do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no município de Canguçu/RS buscou alternativas para atender crescente demanda de pequenos agricultores por crédito amparado no programa. Obtiveram-se os resultados a partir de revisão bibliográfica, levantamento de dados oficiais e o relato da experiência deste mestrando enquanto gestor da instituição financeira, no ano de 2016. Concluiu-se que a parceria estabelecida entre a instituição financeira e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Canguçu/RS permitiu maior acesso ao programa e, somada a assistência técnica fornecida pelo sindicato e as ações conjuntas de capacitação e disseminação de informações entre os atores locais, promoveu mudanças nas condições de vida e de produção das famílias assistidas, com reflexo direto na geração de renda no campo.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Agricultura Familiar; Pronaf.

Abstract

The present technical report aims to present as a public financial institution operating the National Program for Strengthening Family Farming (Pronaf) in the municipality of Canguçu/RS, sought alternatives to meet growing demand of small farmers for credit under the program. The results were obtained from a bibliographical review, official data collection and the report of the experience of this master's degree as manager of the financial institution in the 2016 year. It was concluded that the partnership established between the financial institution and the Union of Rural Workers allowed for greater access to the program and, together with the technical assistance provided by the union and the joint actions of training and dissemination of information among local actors, promoted changes in the living and production conditions of assisted families, with a direct impact on income generation in the field.

Keywords: Public Policies, Family Farming, Pronaf.

Introdução

A agricultura familiar tem dinâmica e características distintas em comparação à agricultura de médio e grande porte. Nela, a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Além disso, o agricultor familiar tem uma relação particular com a terra, seu local de trabalho, sustento e moradia. A diversidade produtiva também é uma característica marcante desse setor. A Lei 11.326 de julho de 2006 define as diretrizes para formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e os critérios para identificação desse público. Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, 84,4% do total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros pertencem a grupos familiares.

A principal política pública de apoio à agricultura familiar é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que tem como principal objetivo promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. Por meio dele, agricultores familiares podem acessar várias linhas de crédito de acordo com sua necessidade. Podem ser projetos destinados para o custeio da safra, a atividade agroindustrial, seja para investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) incluiu agricultores familiares no quadro das políticas públicas, ao seguir as tendências das políticas da década de 1990 de democratizar acesso a recursos financeiros.

O presente relato analisa esta política pública, de grande relevância na produção de alimentos, no município de Canguçu/RS e descreve como foi enfrentado o desafio de atender uma crescente demanda de crédito por pequenos produtores rurais enquadrados no Pronaf e os resultados obtidos a partir do envolvimento dos diversos atores envolvidos no processo, em especial o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Canguçu na atuação como correspondente bancário.

Canguçu está incrustado na Serra dos Tapes a qual forma junto com a Serra do Herval a região fisiográfica gaúcha Serras do Sudeste, serras divididas pelo rio Camaquã, que limita ao norte o município e que se constituem dos solos mais antigos do estado, como parte do Escudo Rio-Grandense, de formação no Período Arqueano. Possui uma área de 3.520,6 km². É em Canguçu que nascem os arroios do Quilombo e das Caneleiras, que no município vizinho Pelotas, juntam-se e recebem o nome de arroio Pelotas. Possui como municípios limítrofes Encruzilhada do Sul, Amaral Ferrador, Cristal, Cerrito, Morro Redondo, Pelotas, São Lourenço do Sul e Piratini.

O município de Canguçu é conhecido como a Capital Nacional da Agricultura Familiar, título em processo de reconhecimento nacional com a proposição do projeto de Lei 6408/2016 de autoria do Deputado Federal Sr. Afonso Hamm, em tramitação no Congresso Nacional. “É esta terra de solo fértil, de gente dedicada ao campo, que merece ser reconhecida como a capital nacional da Agricultura Familiar”, concluiu o deputado.

No município, atualmente, 63,4% da sua população de 55 mil habitantes moram no meio rural e são responsáveis por uma produção diversificada, que inclui produção de frutas, hortaliças, soja, milho, feijão, batata, criação de bovinos e ovinos. Merece destaque também o tabaco. Canguçu possui o maior número de minifúndios do país, com aproximadamente 14 mil propriedades rurais. O município também conta com o maior Sindicato de Trabalhadores Rurais do Brasil, com aproximadamente 12 mil associados.

Referencial Teórico

A agricultura familiar é composta por famílias pluriativas e compreende um modelo de agricultura no qual as atividades de gestão e trabalho estão relacionadas à própria família ou pessoas associadas, sendo esta a principal responsável pelo processo produtivo. A agricultura familiar é responsável por 80% da produção de alimentos e matérias-primas que abastecem todo o território brasileiro, assim como, nos últimos anos, as políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar têm revelado um crescimento considerável do setor, redefinindo os usos e remodelando novos produtos (BUIANAIN et al, 2003).

Segundo Bianchini (2015), em 1994, produto das mobilizações organizadas pelos agricultores familiares, conhecidas como “Grito da Terra Brasil”, criou-se o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape) e na sequência o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Em 1995, dois documentos iniciais são elaborados pela equipe de Governo para oferecer as bases iniciais para a implantação do Pronaf. O primeiro elaborado pela equipe da SDR-MAARA, o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Planaf), o segundo uma Resolução do BACEN de agosto de 1995 que institui a linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Estes documentos oferecem elementos para caracterizar a agricultura familiar como um público diferenciado e propõem linhas de crédito diferenciadas para a reestruturação produtiva da agricultura familiar. A Resolução do BACEN 2191 de 24 de agosto de 1995 institui o crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e definiu os seguintes critérios para a Declaração de Aptidão (Dap):

- a) explore parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;
- b) não mantenha empregado permanente. Sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir;
- c) não detenha a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais;
- d) no mínimo, 80% de sua renda bruta anual seja proveniente da exploração agropecuária ou extrativa;
- e) resida na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos.

A Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar é um documento que habilita o agricultor como agricultor familiar, beneficiário do Pronaf. Na sequência um conjunto de outras políticas passou a exigir a DAP para que o agricultor familiar se beneficiasse dessas políticas. Essa Declaração é auto declaratória e emitida pelos órgãos de assistência técnica oficial (Ematers e Sindicatos).

Entre as linhas de crédito do programa, destaca-se o Pronaf Mais Alimentos Produção Primária, que é uma linha de crédito que financia investimentos em infraestrutura produtiva da propriedade familiar.

Zani e Costa (2014) avaliaram que em se tratando de um programa abrangente e complexo, o Pronaf envolve uma série de atores públicos, privados e da sociedade civil em sua formulação e operação, demandando o estabelecimento de um sistema de governança que evite o desajuste entre as atividades desenvolvidas por diferentes instâncias e que permita equacionar as demandas portadas pelos mais variados atores. Os resultados revelam que são adequados os mecanismos de governança interinstitucional, de forma que a articulação entre os múltiplos

atores é marcada pelo diálogo, inclusive entre agentes bancários e movimentos sociais, cuja relação no passado era mais conflitiva.

Ainda segundo Zani e Costa (2014), em que pese os argumentos que justificam a operacionalização do Pronaf por intermédio de agentes bancários, existe um conflito latente entre a lógica do mercado bancário, avessa ao risco, e a leitura que os movimentos sociais constroem acerca do Pronaf, preocupados muito mais com os efeitos sociais redistributivos da política do que com as obrigações assumidas com a obtenção de um empréstimo rural. Vale destacar que as atividades bancárias estão sob a égide das regras oriundas dos Acordos de Basileia, voltadas para a promoção da estabilidade financeira. Assim, a atribuição de maior probabilidade de risco aos empréstimos rurais ocasiona maior necessidade de provisionamento de capital por parte das instituições financeiras, reduzindo e encarecendo a oferta de crédito.

Há de se considerar ainda que pagar o crédito não é um comportamento que depende somente da vontade do beneficiário, mas um comportamento de controle. O estabelecimento de estratégias técnicas, envolvendo principalmente o serviço de extensão rural, desde a elaboração de projetos e propostas até o acompanhamento técnico, é indispensável (ROCHA et al, 2009).

Sousa (2011) defende que as políticas públicas são importantes para o movimento emergente de uma determinada região e, que, a falta dessas políticas gera grande dificuldade de fixação do homem no seu meio, levando-os, assim, ao êxodo rural e ao aumento populacional nas cidades, de modo a acentuar os problemas sociais urbanos.

Schneider et al (2004) afirmaram que a agricultura familiar que recebe apoio técnico e financeiro se fortalece social e produtivamente, além de contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais, e diversificando a produção e melhorando consideravelmente a qualidade de vida dos envolvidos.

Metodologia

O presente relato técnico foi realizado com base na experiência vivida por este pesquisador enquanto atuou com gestor de uma instituição financeira pública no município de Canguçu/RS no ano de 2016. Sendo a principal operadora do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em um cenário de redução de custos, especialmente em estrutura e número de funcionários, e diante de uma crescente demanda de crédito pelos pequenos agricultores, principalmente na linha de investimento Pronaf Mais Alimentos, foi enfrentado o seguinte problema: como atender à crescente demanda de crédito do Pronaf com qualidade e eficiência, zelando pela excelência na condução dos processos e atendendo a expectativa da comunidade? É apresentada também uma complementação bibliográfica, embasada em documentação já publicada, buscando identificar os principais conceitos relacionados ao caso e dados obtidos em fontes oficiais, nos portais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Banco Central do Brasil (BACEN) e da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário do Governo Federal.

Resultados Obtidos e Análises

O primeiro ponto que merece destaque, para a execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, é a necessidade de integração entre os vários atores

envolvidos, incluindo o poder público, tanto o executivo através da secretaria de desenvolvimento rural como o legislativo pela proximidade dos vereadores com as comunidades rurais, os diversos movimentos organizados de representação dos pequenos agricultores, onde destacamos o Sindicato dos Trabalhadores Rurais pelo protagonismo na solução das demandas locais, as cooperativas agrícolas e de crédito, as instituições financeiras operadoras do programa, a mídia local (rádio), as revendas de produtos agropecuários e as empresas de assistência técnica tanto de caráter público (Emater) quanto as privadas. A sinergia das ações visando o apoio técnico e, se necessário, de crédito ao pequeno produtor tem importante relevância para a viabilidade da propriedade.

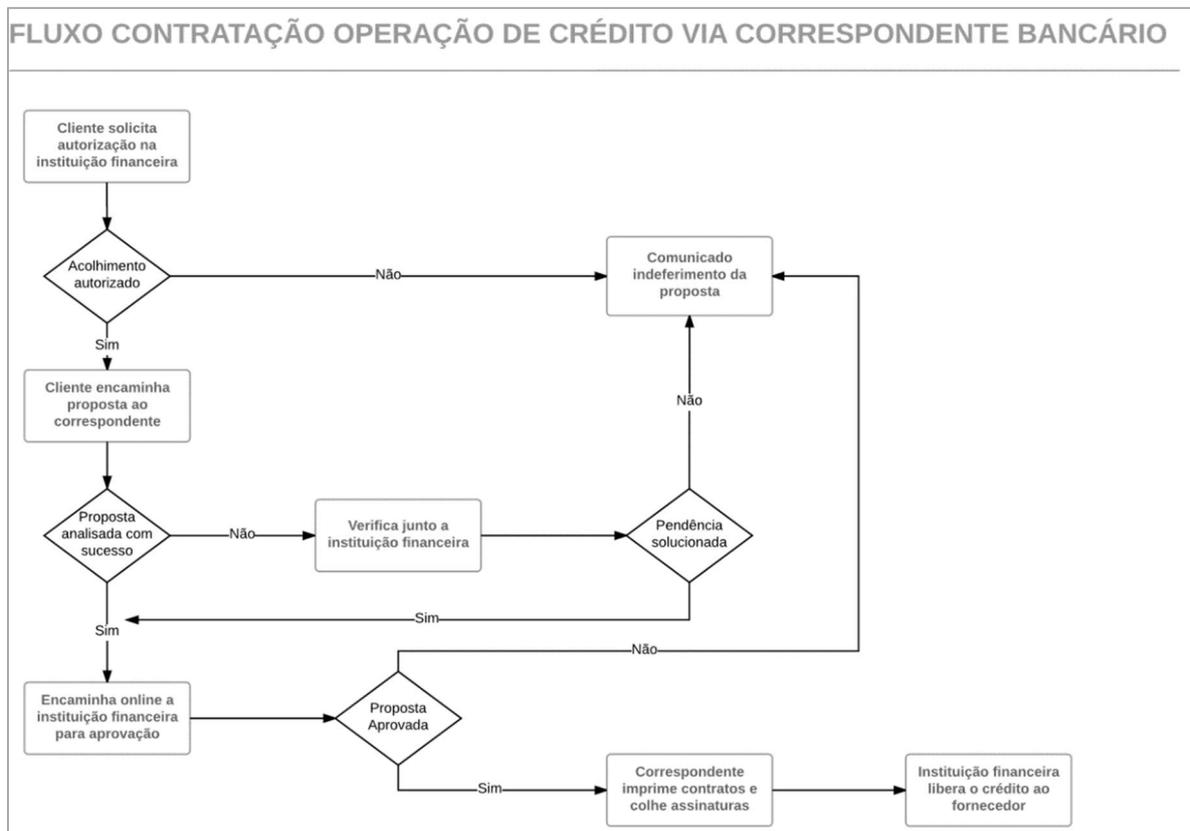
Diante do cenário de redução de custos e de investimento em novas tecnologias bancárias, a instituição financeira desenvolveu um novo portal para acolhimento de propostas de crédito rural amparadas no Pronaf através de correspondente bancário. Este portal passou a permitir o acolhimento de operações de investimento, de maior complexidade e das mais diversas culturas agropecuárias existentes no Brasil. Ainda na fase de desenvolvimento, técnicos da instituição vieram de Brasília a Canguçu e testaram, ainda em fase de piloto, este novo portal no município. Canguçu foi selecionado para testes por apresentar a maior quantidade de operações de crédito enquadradas no programa do país. Finalizados os testes e realizados os ajustes necessários o novo portal foi lançado oficialmente em julho de 2016 na abertura do plano safra.

Com a ferramenta tecnológica disponível, a direção do sindicato e da instituição financeira celebraram acordo para atuação como correspondente bancário também para as linhas de investimento, notadamente o Pronaf Mais Alimentos. Cabe destacar que o sindicato já atuava como correspondente nas linhas de custeio, de operacionalização simplificada, o que contribuiu como importante experiência para atuação nas linhas mais complexas.

Inicialmente então foi definido em reunião conjunta o fluxo com o que os processos seriam tratados, visando atendimento ao agricultor com qualidade e celeridade ao mesmo tempo que zelando pela regularidade de todas as premissas do programa:

1. cliente comparece a instituição financeira e solicita autorização para encaminhamento de proposta. Nesta fase é realizada pré análise de cadastro, restrições de crédito, limite disponível e fornecido informações sobre dívidas existentes para elaboração do cálculo de capacidade de pagamento pela assistência técnica;
2. cliente escolhe a revenda e produto de sua preferência. Entrega o orçamento no sindicato junto aos demais documentos para elaboração e análise da proposta, incluindo documentos da propriedade e garantias oferecidas;
3. sindicato acolhe a proposta no portal disponibilizado pela instituição financeira, registra todas as informações e anexa todos os documentos digitalizados. Concluído o registro envia a proposta eletronicamente;
4. instituição financeira analisa a proposta e, se atendidas as regras do programa, aprova a concessão de crédito;
5. sindicato imprime os contratos e colhe as assinaturas do proponente e fiadores. Entrega os contratos na instituição financeira para conferência e pagamento ao fornecedor mediante recebimento das notas fiscais e declaração do titular que o produto foi entregue.

O fluxograma abaixo ilustra todas as fases e as interações entre cliente, banco e sindicato para contratação de operação de crédito no correspondente bancário:



Fonte: elaborado pelos autores

Definido o fluxo, o sindicato teve a necessidade de realizar ajuste em sua estrutura física e de pessoas. O local de atendimento foi ampliado, novos computadores, scanners e impressoras adquiridos e mais dois técnicos contratados. Foram realizados treinamentos, tanto para os técnicos do sindicato quanto para os funcionários da instituição financeira sobre o novo portal e a nova forma de atendimento que seria estabelecida. Foram também realizadas reuniões com todos os atores envolvidos no processo, com destaque aos encontros promovidos pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, para ampla divulgação da nova forma de contratação das operações. Reuniões com as revendas que atuam no município e empresas de assistência técnica também foram realizadas até que todos entendessem a importância do novo processo como solução a crescente demanda e reduzida estrutura na agência bancária. Neste processo de divulgação foram muito utilizadas as emissoras de rádio, principal meio de comunicação com alcance na zona rural do município.

Cabe ressaltar como ponto fundamental do processo a proximidade entre os técnicos do sindicato e do banco, onde estabelecemos processo de comunicação eletrônico diário para tratamento de todas as ocorrências na análise dos processos.

O resultado verificado no final do ano de 2016 mostrou o sucesso da ação desenvolvida entre banco e sindicato, com apoio de todos os demais envolvidos no Pronaf, no município de Canguçu/RS. Destacamos abaixo, com base em informações gerenciais da instituição financeira

e dados disponíveis no portal do Banco Central do Brasil sobre contratação de operações de crédito nas linhas do agronegócio, os principais resultados:

- 1711 operações de crédito, considerando custeio e investimento, contratadas via correspondente bancário no período de julho a dezembro 2016;
- Destas 372 operações de crédito de investimento na linha Pronaf Mais Alimentos contratadas no período de julho a dezembro 2016;
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Canguçu alcançaram o primeiro lugar no Brasil em número de operações contratadas como correspondente bancário no período analisado;
- O volume contratado em Canguçu no fim de 2016 nas linhas de crédito do Pronaf pela instituição financeira alcançou a marca de R\$ 124.845.549,00, primeiro lugar em quantidade e terceiro lugar em volume no Brasil.

Os resultados obtidos no final do ano de 2016 colocam definitivamente o Município de Canguçu como destaque no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, fazendo jus ao reconhecimento e concessão do título de Capital Nacional da Agricultura Familiar, em tramitação no Congresso Nacional.

Considerações Finais

O Pronaf, criado no contexto de democratização, incluiu o acesso dos mais pobres ao capital financeiro. A legislação que o criou está em conformidade com os avanços da literatura sobre desenvolvimento econômico, cuja ênfase recai na participação da população interessada e no estímulo à formação de capital social. A existência obrigatória dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural indica essa conformidade. A integração entre os múltiplos atores, conforme afirmaram Zani e Costa (2014), foi fundamental no processo desenvolvido em Canguçu/RS.

Os resultados mostraram que, mesmo com as dificuldades enfrentadas pelos pequenos produtores rurais, ações coordenadas e bem estruturadas fazem com que importante política pública como o Pronaf tenha alcance a uma quantidade relevante de produtores e, com apoio da assistência técnica, conforme afirmou Rocha et al (2009), seja um importante desenvolvedor das propriedades familiares, melhorando a qualidade de vida e geração de renda.

Embora haja desafios a serem superados, como é o caso da rentabilidade da produção, a valorização da mulher no meio rural e a reforma agrária, o agricultor familiar tem importante participação na produção de alimentos e necessita de apoio. A organização social como principal meio de participação, inclusive no aprimoramento das políticas públicas, somada a articulação entre todos os atores envolvidos mostrou-se ponto central para o avanço da agricultura familiar.

Em Canguçu, a parceria estabelecida entre banco e o sindicato foi determinante para o atendimento da demanda por crédito dos pequenos produtores rurais. Uma parceria de sucesso que apresentou a maior quantidade de operações contratadas por correspondente bancário no período analisado em todo o Brasil.

Referências

BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf, 1995 - 2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A. R.; GUANZIROU, C. **Agricultura familiar e o novo mundo rural**. Porto Alegre: Sociologias, vol. 5, n. 10, 2003.

MOURA, E. H. F.; BERNARDES, E. M. **Estrutura lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública - RAP, vol. 48, n. 3, 2014.

ROCHA, F. E. C.; ALBUQUERQUE, F. J. B.; COELHO, J. A. M.; DIAS, M. R.; MARCELINO, M. Q. S. **Avaliação do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar: a intenção de pagamento do crédito**. Porto Alegre: Psicologia Reflexão e Crítica, vol. 22, núm. 1, 2009.

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, M. A.; NEVES, R. J. **Políticas públicas para a agricultura familiar na região Sudoeste mato-grossense: realidade e perspectivas**. Maringá: Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, vol. 36, núm. 2, 2014.

SOUSA, E. G. **Políticas públicas voltadas ao homem do campo - o Pronaf em Bananeiras - PB**. Paraíba: Universidade Federal da Paraíba Virtual, 2011.

ZANI, F. B.; COSTA, F. L. **Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - novas perspectivas de análise**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública - RAP, vol. 48, núm. 4, 2014.