



**PROCESSOS DE INTERVENÇÃO DE PROGRAMAS DE  
FINANCIAMENTO DIRIGIDOS A AGRICULTORES  
FAMILIARES: UM ESTUDO NO NORTE DE MINAS GERAIS**

**MAURA LIGIA ZELAYA DE CHÉVEZ**

1998

T 332.71  
ZEL  
pro

**MAURA LIGIA ZELAYA DE CHÉVEZ**

**PROCESSOS DE INTERVENÇÃO DE PROGRAMAS DE  
FINANCIAMENTO DIRIGIDOS A AGRICULTORES  
FAMILIARES: UM ESTUDO NO NORTE DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Mestrado em Administração Rural, área de concentração em Administração Rural e Desenvolvimento, para a obtenção do título de "MESTRE".

Orientador

Prof. Robson Amâncio

LAVRAS  
MINAS GERAIS - BRASIL  
1998

**CENTRO de DOCUMENTAÇÃO  
CEDOC/DAE/UFLA**

UFLA/DAE

13 / 08 / 98

REG. P: 214/98

  
RESPONSÁVEL

Ficha Catalográfica preparada pela Seção de Classificação e Catalogação da  
Biblioteca Central da UFLA

Zelaya de Chévez, Maura Ligia

Processos de intervenção de programas de financiamento dirigidos a  
agricultores familiares: um estudo no Norte de Minas Gerais/ Maura Ligia  
Zelaya de Chévez.-- Lavras : UFLA, 1998.

196 p. : il.

Orientador : Robson Amâncio.

Dissertação (Mestrado) - UFLA.

Bibliografia.

1. Família rural. 2. Financiamento. 3. Crédito rural 4. Participação. I.  
Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD-301.35.

-630.68

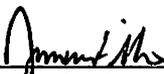
-338.18

**MAURA LIGIA ZELAYA DE CHÉVEZ**

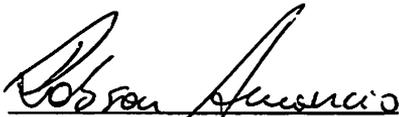
**PROCESSOS DE INTERVENÇÃO DE PROGRAMAS DE  
FINANCIAMENTO DIRIGIDOS A AGRICULTORES  
FAMILIARES: UM ESTUDO NO NORTE DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Mestrado em Administração Rural, área de concentração em Administração Rural e Desenvolvimento, para a obtenção do título de “MESTRE”.

**APROVADA** em 20 de fevereiro de 1998

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Jovino Amâncio de Moura Filho UFLA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Marcos Afonso Ortiz Gomes UFLA

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Robson Amâncio  
UFLA  
(Orientador)

LAVRAS  
MINAS GERAIS - BRASIL

*A Osmar, que con su fuerza y entusiasmo  
me incentiva a seguir siempre adelante;  
a nuestro hijo, testigo final de nuestra lucha...  
fruto de nuestros sueños*

OFREZCO

*A mis padres Adrián e Isabel, ejemplo de amor,  
de entrega y dedicación; a los jóvenes y  
campesinos de mi país que lucharon y continúan  
luchando... con la esperanza de un futuro mejor*

DEDICO

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e aos funcionários do Departamento de Administração e Economia;

À CAPES, pela concessão da bolsa de estudo;

Ao Prof. José Roberto Scolforo, coordenador do projeto “Manejo Sustentado do Cerrado para Uso Múltiplo”, pelo apoio financeiro para a realização desta pesquisa; Projeto financiado PADCT - CNPq - CIAMB

À FAPEMIG pelo auxílio financeiro para a realização desta pesquisa;

Ao Prof. Marcos Affonso Ortiz Gomes, pela orientação, compreensão e apoio constantes;

Ao Prof. Robson Amâncio, pela orientação e amizade;

Às instituições e aos produtores rurais das comunidades estudadas, pela acolhida e expressiva colaboração, sem a qual este trabalho não seria possível;

Ao Prof. Eduardo Ribeiro, pelas suas observações e sugestões;

Aos amigos Mirian, Daniel, Laura Jane, Assunta, Norma, Miguel e Escobar, pela solidariedade e apoio incondicional e aos colegas do mestrado, pela convivência e amizade;

Ao Prof. Ricardo Pereira Reis, pelo apoio brindado durante a realização do mestrado.

## **BIOGRAFIA DA AUTORA**

MAURA LIGIA ZELAYA BLANDÓN, filha de Adrián Zelaya Herrera e Isabel Blandón de Zelaya, nasceu em Jinotega, Nicarágua, em 22 de agosto de 1963.

Graduou-se em Ciências da Educação, na especialidade de Pedagogia, pela Universidade Nacional Autônoma de Nicarágua, em 1985.

Em 1987, ingressou por concurso público no Instituto Nicaragüense de Seguridad Social e Bienestar, desempenhando as funções de especialista em Capacitação, Técnico de Bienestar Social e Coordenadora do Escritório de Bienestar Social no município de Tipitapa, Managua.

Em 1992, trabalhou como Coordenadora do Projeto de Capacitação de Juntas Sindicais, financiado pela Autoridade Sueca para o Desenvolvimento Internacional (ASDI), em Managua.

Em 1993, realizou estudos de especialização em Administração Funcional de Empresas pelo Instituto Centro-Americano de Administração de Empresas (INCAE), Managua.

Em 1994, ingressou por concurso público na Associação de Consultores para o Desenvolvimento da Pequena, Média e Microempresa (ACODEP), onde desempenhou o cargo de Gerente de Operações, no departamento de Managua.

Em 1996, ingressou no curso de Mestrado em Administração Rural, área de concentração em Administração Rural e Desenvolvimento, na Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais.

# SUMÁRIO

	<b>Página</b>
LISTA DE QUADROS.....	viii
LISTA DE FIGURAS.....	ix
RESUMO.....	x
ABSTRACT.....	xii
INTRODUÇÃO.....	1
<b>1. CAPÍTULO 1. A PESQUISA: OBJETO E PERSPECTIVA METODOLÓGICA .....</b>	<b>6</b>
1.1 O problema e sua importância .....	6
1.2 Objeto de estudo .....	9
1.3 Objetivo geral: .....	9
1.4 Objetivos específicos:.....	9
1.5 Hipótese .....	10
1.6 Considerações metodológicas .....	10
1.6.1 O espaço da pesquisa .....	12
1.6.2 O tipo de amostra.....	13
1.6.3 A coleta e análise dos dados .....	14
<b>2. CAPÍTULO 2. DA PARTICIPAÇÃO AO CRÉDITO: PROCESSOS E MEIOS DE MUDANÇA .....</b>	<b>19</b>
2.1 Paradigmas do desenvolvimento .....	20

2.1.1 A sustentabilidade do processo de desenvolvimento.....	23
2.1.2 A dimensão local do desenvolvimento.....	27
2.1.3 Um desafio: a participação da comunidade.....	28
2.1.4 Projetos locais e políticas públicas.....	34
2.2 O crédito: um instrumento de desenvolvimento.....	38
2.2.1 Metodologias de crédito em função do tipo de projeto.....	40
2.2.2 Metodologias comparadas de crédito rural.....	43
2.2.2.1 Os fundos rotativos.....	43
2.2.2.2 O crédito de desenvolvimento ou dirigido.....	44
2.2.2.3 O microcrédito ou crédito de livre disponibilidade.....	46
2.2.3 Crédito agrícola ou crédito rural.....	48
2.2.4 Transferência de tecnologia e trabalho de extensão. Crédito individual ou coletivo?.....	50
2.2.5 Deve-se partir da poupança ou do crédito?.....	52
2.2.6 Participação dos beneficiários no sistema de financiamento.....	53
<b>3. CAPÍTULO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL DE UMA REGIÃO.....</b>	<b>55</b>
3.1 O Norte de Minas e a transformação do seu espaço econômico.....	56
3.1.1 A evolução da população.....	58
3.1.2 A intervenção do Estado: expansão e reprodução do capital.....	60
3.1.2.1 A SUDENE.....	61
3.1.2.2 A Ruralminas.....	63
3.2 A política de crédito rural e a estratégia de crescimento agrícola no Brasil... 66	
3.2.1 A modernização da agricultura brasileira e a institucionalização do crédito rural.....	68

3.2.2 A política de Crédito Rural, características e evolução.....	71
3.3 Políticas agrícolas e a expansão dos cerrados.....	77
3.3.1 Políticas regionais e setoriais.....	78
3.3.1.1 O Polocentro.....	78
3.3.1.2 O Polonordeste.....	80
3.4 O sistema de Extensão Rural.....	80
3.4.1 A implantação do sistema brasileiro de Extensão Rural.....	83
3.4.2 O modelo extensionista e o crédito rural.....	85
<b>4. CAPÍTULO 4. AS AGÊNCIAS DE FINANCIAMENTO E OS BENEFICIÁRIOS: APOIO OU DEPENDÊNCIA? .....</b>	<b>89</b>
4.1 Fundo de Ajuda para Comunidades do Norte de Minas - FUNDAJU.....	89
4.2 Banco do Nordeste de Brasil (BNB).....	104
4.3 Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP/MG.....	122
4.4 Visão Mundial.....	135
4.5 Os beneficiários dos projetos de financiamento.....	146
4.5.1 A comunidade de Lavandeira.....	146
4.5.2 A comunidade de Laranjeiras.....	153
4.5.3 A comunidade de Santa Luzia.....	165
4.5.4 A comunidade de Santa Cruz.....	174
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>182</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>190</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro</b>	<b>Página</b>
1. Distribuição dos projetos por diocese 1984-1997.....	99
2. Distribuição dos projetos por atividade 1984-1997.....	100
3. Prazos das operações de financiamento, de acordo com a fonte de recursos utilizada.....	118
4. Encargos para os diferentes tipos de operações de financiamento.....	119
5. Limites de endividamento e de financiamento, de acordo com a fonte de recursos utilizada.....	121

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura</b>	<b>Página</b>
1. Mapa de Minas Gerais e localização dos municípios onde foi realizado o estudo.....	13
2. Uma das formas de triangulação de dados.....	15
3. Crédito rural e tipos de projetos .....	42
4. Propósitos do crédito.....	47
5. Fluxograma de tramitação de uma proposta de financiamento-BNB.	113

## RESUMO

ZELAYA DE CHÉVEZ. Maura Ligia. **Processos de intervenção de programas de financiamento dirigidos a agricultores familiares: um estudo no norte de Minas Gerais.** Lavras: UFLA, 1998. 196 p. (Dissertação - Mestrado em Administração Rural).\*

Este trabalho pretendeu analisar o funcionamento e implementação de quatro programas de financiamento dirigidos a agricultores familiares do norte de Minas Gerais, em relação aos seus objetivos, às estratégias de intervenção adotadas e aos resultados obtidos. Mais especificamente, procurou-se caracterizar as formas de intervenção adotadas pelos programas nas comunidades selecionadas, identificando as principais mudanças e as dificuldades enfrentadas pelos beneficiários, como resultado da utilização dos recursos financeiros outorgados. Para a realização do estudo, foi usado um dos tipos característicos de pesquisa qualitativa: o Estudo de Caso do tipo multicaso. A técnica de triangulação foi aplicada nas fases de coleta e análise dos dados e o levantamento das informações feito em três municípios do norte de Minas, durante os meses de janeiro e abril de 1997. Foram realizadas entrevistas com agricultores, associações e coordenadores regionais dos diferentes programas, além de observações de campo e levantamento de material documental e bibliográfico. Os resultados sugerem que, mesmo que se trate de programas de financiamento com motivações, interesses e objetivos de intervenção bastante diferentes e até contraditórios, a entrega de recursos creditícios tem contribuído para suprir de alguma maneira a falta de recursos para o funcionamento das unidades produtivas. Porém, é indispensável a participação efetiva dos beneficiários e suas entidades representativas em todas as etapas do processo de financiamento, a fim de garantir uma correta informação e a preparação necessária para otimizar a utilização dos recursos outorgados. Da mesma maneira, a análise das metodologias e formas de trabalho adotadas pelos programas revelou a necessidade destes desenvolverem processos graduais de intervenção nas comunidades em que atuam, promovendo a criação ou consolidação de formas organizativas que surjam dos interesses e necessidades dos produtores, e onde o crédito seja utilizado como um componente dentro de uma estratégia integral de

---

\* Comitê Orientador: Robson Amâncio - UFLA (Orientador) e Marcos Affonso Ortiz Gomes - UFLA

desenvolvimento e não como uma “panacéia” através da qual se pretende resolver os problemas produtivos, de marginalização e pobreza dos produtores familiares. A falta de preparação dos beneficiários e de assessoria técnica na definição e execução dos projetos financiados, por parte das agências do governo, comprometem o desempenho econômico dos estabelecimentos, levando os produtores a investimentos que nem sempre são analisados e estudados com a profundidade necessária, deixando-os isolados e com toda a responsabilidade pelos resultados da sua execução. Desta maneira, a implementação de programas de capacitação e de acompanhamento técnico contínuo e oportuno mostra-se de fundamental importância para garantir um apoio efetivo ao desenvolvimento das unidades produtivas comprometidas com a realização dos investimentos. Finalmente, pôde ser inferido que não é a quantidade de recursos creditícios outorgados que garante o sucesso na execução dos projetos, mas a qualidade dos processos utilizados no repasse destes recursos e a própria concepção do papel do crédito como um instrumento pedagógico, como uma ferramenta para propiciar o desenvolvimento dos setores rurais menos favorecidos e não como um fim em si mesmo.

## ABSTRACT

### INTERVENTION PROCESSES OF LOAN PROGRAMS DIRECTED TO FAMILY PRODUCERS: A STUDY IN THE NORTH OF MINAS GERAIS. \*

This study intended to analyze the operation and implementation of four loan programs directed to family producers in the north of Minas Gerais, in relation to their objectives, the intervention strategies adopted and the results obtained. More specifically, it tried to characterize the forms of intervention adopted by the programs in the communities selected, identifying the main changes and the difficulties faced by the beneficiaries as a result of the utilization of the financial resources granted. To carry out this study, one characteristic type of qualitative research was used: the Case Study, of the multicase type. The triangulation technique was applied in the collection and data analysis phases; the assessment of information was done in three municipalities in the north of Minas, during January and April of 1997. Interviews were done with producers, associations and Regional Coordinators of the different programs. Field observations and assessment of documental and bibliographical material were also done. The results suggest that, even being loan programs with very different and even contradictory motivations, interests and objectives of intervention, the delivery of credit resources has contributed to supplying, somehow, the lack of resources for the operation of the productive units. However, the effective participation of the beneficiaries and their representative entities is indispensable in all phases of the loan process so correct information and necessary preparation to optimize the use of the resources granted is guaranteed. The same way, the analysis of the methodologies adopted by the programs revealed the necessity for these programs to develop gradual intervention processes in the communities where they act upon, promoting the creation or consolidation of organizational forms that rise from the interests and necessities of the producers and in which the credit be utilized as a component within an integral development strategy and not like a 'panacea' through which production, marginalization and poverty problems suffered by the family producers are to be solved. The lack of preparation by the beneficiaries and technical assistance in defining the execution of the financed projects by the governmental agencies compromise the economical

---

\*Guidance Committee: Robson Amâncio - UFLA (Major Professor) and Marcos Affonso Ortiz Gomes - UFLA

performance of the establishments, bringing the producers to investments that are not always analyzed or studied as deeply as necessary, leaving them isolated with the responsibility for the results of the execution of the investments. Therefore, the implementation of capacitation and continuous and oportune technical follow up programs proved to be of fundamental importance to guarantee an effective support of the development of the productive units committed to the realization of the investments. Finally, one can infer that the quantity of credit resources granted is not what guarantees the success in the execution of the process, but also the quality of the processes used in distributing these resources and the conception of the role of the credit itself as a pedagogic instrument, as a tool to propiciate the development of the rural sectors less favored and not as an end in itself.

## INTRODUÇÃO

Durante várias décadas vêm se implementando, no Brasil e demais países do Terceiro Mundo, numerosas iniciativas de desenvolvimento impulsionadas por agências do governo e organizações não governamentais, com o objetivo de intervir no meio rural na tentativa de reverter as condições de pobreza crítica em que vivem amplas populações marginalizadas destes países.

Todas estas iniciativas têm implicado na alocação de grande quantidade de recursos humanos e, sobretudo, financeiros. Diversos programas intitulados de desenvolvimento rural têm sido implantados pelas mais diversas organizações nestes países, no entanto, estudos sobre desenvolvimento urbano e rural, realizados a partir do final da década de 1960 mostraram que programas criados para atender às categorias sociais menos privilegiadas pouco contribuíram para melhorar suas condições objetivas de vida (Alencar, 1995).

O limitado impacto das ações desenvolvidas - considerando o tamanho do público contemplado pelas ações - e a pequena repercussão sobre a atenuação das disparidades de renda e qualidade de vida têm provocado críticas de diferentes setores da sociedade e incentivado o surgimento de novas experiências que procuram compreender melhor a dinâmica das populações rurais.

Como fruto dessas críticas, surgem abordagens propondo o maior envolvimento destes atores sociais nos programas e projetos a eles dirigidos. A maioria sugere uma maior "participação" dos beneficiários nas diferentes fases dos projetos, colocando-os como atores de seu próprio desenvolvimento. Esta constatação parece indicar que o desenvolvimento das áreas rurais mais pobres pode dar certo a partir de uma maior participação nos âmbitos social, político e

econômico, o que possibilitaria um aumento do poder de barganha desses atores, repercutindo na geração de emprego e renda e também um melhoramento das condições de vida dos diferentes segmentos da população rural. Para isto, é necessário promover, simultaneamente, o alcance desses objetivos de maior participação, utilizando diversas estratégias. O crédito é uma delas e deve ser usado como uma ferramenta com a qual se aponta para o aumento da produção e, ao mesmo tempo, o fortalecimento da organização dos vários grupos, contribuindo para melhorar as condições de intercâmbio com os demais setores econômicos.

Na década de 1970 no Brasil, o crédito rural constituiu-se numa das mais importantes estratégias de intervenção do Estado para impulsionar o desenvolvimento de um amplo programa de modernização agrícola adequado à estrutura agrária predominante, favorecendo, desta maneira, a concentração dos empréstimos nas mãos dos médios e grandes proprietários. Já nos anos 80, esses programas de crédito farto e barato foram afetados pela ocorrência de diversos fatores no contexto da economia brasileira, o que limitou ainda mais o acesso dos agricultores familiares a financiamentos provenientes dos bancos estatais.

No entanto, desde o início da década de 90, com a criação do PROGER (Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda no Nordeste do Brasil), o Banco do Nordeste do Brasil iniciou no norte de Minas Gerais<sup>1</sup> um amplo programa de financiamento dirigido a agricultores familiares rurais, sendo o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, o principal instrumento de apoio às atividades produtivas.

---

<sup>1</sup> Neste estudo, chama-se norte de Minas Gerais às microrregiões de Montes Claros e Serra Geral de Minas que, segundo o Censo Agropecuário de Minas Gerais (1985), pertencem às mesorregiões do nordeste e noroeste mineiro, respectivamente.

Outras agências e programas governamentais, como o Banco do Brasil e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) e organizações ligadas à Igreja, como o Fundo de Ajuda para as Comunidades do Norte de Minas (FUNDAJU), Cáritas e a Visão Mundial também vêm desenvolvendo ações creditícias nesta região. Numa primeira etapa, estas organizações trabalhavam com uma visão mais assistencialista; atualmente, as ações estão sendo dirigidas à operacionalização de projetos que visam o melhoramento das condições produtivas e de infra-estrutura nas comunidades beneficiadas.

Dividido em 4 capítulos, este estudo procurou analisar o funcionamento e a implementação de quatro destes programas de financiamento dirigidos a produtores familiares nas comunidades do norte de Minas, em relação aos seus objetivos, estratégias de intervenção adotadas e resultados obtidos. No primeiro capítulo, salienta-se a importância do problema, o objeto de estudo da pesquisa, assim como os seus objetivos gerais e específicos. Apresentam-se também as considerações metodológicas que guiaram a realização da pesquisa.

O posicionamento dessas considerações antes do referencial teórico central, apesar de fugir do tradicional, visa não romper a estrutura dissertativa dos capítulos seguintes, uma vez que, no processo de contextualização, os resultados da triangulação e a revisão bibliográfica vão fluindo até desembocarem na situação específica das comunidades estudadas.

O segundo capítulo trata da fundamentação teórica da pesquisa, onde são abordados os paradigmas do desenvolvimento e sua relação com as iniciativas locais e, dentro desta concepção, o papel do crédito como um instrumento de apoio ao desenvolvimento das populações rurais menos favorecidas. Propõe-se, também, uma abordagem mais abrangente do conceito de participação, concebida como processo educativo através do qual os grupos deixam de ser objetos passivos, para transformar-se em sujeitos e criadores ativos do conhecimento.

A necessidade de se abordar a participação está no próprio cerne das políticas de combate às disparidades regionais. O crédito se revela como uma ferramenta de diversos usos e, no caso, a sua adaptação realística ao modelo brasileiro concentrador de renda, contradiz o objetivo formal de sua criação. Para perseguir esta contradição optou-se por um esclarecimento conceitual do crédito na tentativa de desvendar, a seguir, como a retórica em torno deste instrumento torna mais difusa ainda a compreensão dos efeitos que ele provoca na situação concreta dos agricultores.

O terceiro capítulo encerra, resumidamente, as transformações recentes impulsionadas pelo Estado no norte de Minas Gerais e analisa também o papel do crédito rural como instrumento da política de modernização da agricultura brasileira, discutindo as distorções alocativas e distributivas decorrentes da sua aplicação. Como parte desta estratégia de modernização, destacam-se as políticas agrícolas que impulsionaram um amplo programa de expansão nos cerrados e, dentro deste marco de intervenção planejada, a origem e evolução do sistema de Extensão Rural no Brasil.

Na caminhada dedutiva deste trabalho, esta contextualização não poderia deixar de faltar. Pesquisadores, acostumados com a região, podem considerar esta compilação de propostas e órgãos governamentais atuantes um tanto enfadonha. Contudo, deixar de fora esta quantidade de propostas e órgãos regionais que se “encostam” mas não formam sequer um mosaico, seria perder a chance de expor a irracionalidade do Estado diante da sua oferta, atuação e aproximação com as populações que se pretende “desenvolver”. São muitas ações e programas porém, desconectados um dos outros, favorecendo a confusão dos “beneficiários” tanto em relação à fonte de recursos e à clareza dos objetivos quanto ao papel de cada organização. Esta confusão, do ponto de vista do agricultor, é cansativa e contraprodutiva como deve ser a narração sobre elas; do ponto de vista dos

poderosos locais, é a possibilidade de manter o seu poder e as relações de dependência dos mais pobres, usando as ações descoordenadas do Estado a seu favor.

Finalmente, o quarto capítulo é dedicado a construir uma análise detalhada da atuação das quatro organizações estudadas, tendo como base os depoimentos dos coordenadores e diretores regionais dos diversos programas, junto com a análise de diversos documentos. Da mesma maneira, apresenta-se uma reflexão crítica dos resultados da intervenção destes programas nas comunidades atingidas, resgatando a percepção dos próprios beneficiários, auxiliada pelas observações feitas durante a realização da pesquisa de campo.

Ainda que não tenha sido objetivo central da pesquisa, pretendeu-se, num primeiro momento, fazer uma análise comparativa dos diferentes programas, utilizando os dados quantitativos que, esperávamos, poderiam ser fornecidos (como, por exemplo, valor das contratações por tipo de projeto ou atividade financiada, municípios que foram beneficiados com maior número de projetos, tipos de atividade com maior número de contratos, etc.). Em que pese a riqueza de informações que esta análise poderia trazer para a pesquisa, não foi possível realizá-la devido à impossibilidade de obter os dados em todas as organizações. Em alguns casos porque não contavam com eles e em outros porque as informações correspondiam a períodos diferentes.

O despreparo destas organizações, quanto ao gerenciamento dos próprios dados quantitativos dos seus programas de crédito, prejudicou um dos objetivos desta dissertação na tentativa de atingí-lo em sua plenitude, ou seja, os resultados da intervenção dos programas de crédito não são todos passíveis de mensuração. Independente disso, os “beneficiários” se manifestam neste trabalho avaliando a sua própria mudança de condição.

# **CAPÍTULO 1. A PESQUISA: OBJETO E PERSPECTIVA METODOLÓGICA**

## **1.1 O problema e sua importância**

No ano de 1995, os Departamentos de Ciências Florestais e Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras realizaram um Diagnóstico de Agroecossistemas nas regiões norte e noroeste do Estado de Minas Gerais. Este primeiro esforço se constituiria numa importante etapa que daria maiores subsídios para o desenvolvimento do Projeto Manejo Sustentável do Cerrado para Uso Múltiplo que tem como objetivo geral “ajudar a construir uma metodologia que propicie a empresas, agricultores e outros a aproveitarem as áreas para produzir e utilizar racional e continuamente o Cerrado”.

Como resultado deste estudo exploratório, um dos apontamentos feitos ao referido Projeto é de particular importância para esta pesquisa. Trata-se da “premência da preservação do bioma e a necessária interferência coordenada da vários órgãos de infra-estrutura de desenvolvimento, orientadas a partir de um planejamento regional o mais participativo possível” (Gomes e Amâncio, 1995).

Para conseguir a preservação do Cerrado serão necessários múltiplos esforços coordenados para os quais, além de recursos voltados à pesquisa, será necessária também a alocação de grande quantidade de recursos financeiros que, em forma de projetos de crédito, visem ao desenvolvimento das comunidades, dinamizando suas capacidades e iniciativas.

O nordeste brasileiro e, mais especificamente o norte de Minas Gerais têm sido, durante várias décadas, alvo de numerosos “programas especiais de desenvolvimento” que significaram o investimento de grandes somas de recursos

financeiros e que pouco têm contribuído para superar os graves problemas econômicos e sociais existentes na região.

Os recursos destinados à operacionalização destes programas beneficiaram maioritariamente os grandes investimentos pecuários e de reflorestamento, impossibilitando o acesso dos agricultores familiares aos volumes disponíveis de crédito rural.

Na região em estudo, evidenciou-se, em anos recentes, o surgimento de várias organizações vinculadas ao governo e outras ligadas a diversas correntes da Igreja, as quais, através de seus programas de crédito, vêm outorgando financiamentos reembolsáveis e não reembolsáveis em diferentes comunidades, porém, com níveis variados de sucesso. Fatores como o grau de participação das comunidades na definição e execução dos projetos, as condições dos financiamentos e a oportunidade dos mesmos, assim como as metodologias e procedimentos utilizados, certamente influenciam o maior ou menor êxito alcançado nos empreendimentos.

Assim, um dos grandes problemas que orienta a necessidade de construção deste trabalho permanece na mediação do desenvolvimento desta região promovido por essas organizações. Mesmo que atualmente o foco se dirija à sustentabilidade deste processo e não mais ao puro crescimento econômico, ainda permanece a dificuldade de entender como se garante a inclusão de populações rurais na proposta de desenvolvimento sustentável via crédito, sem repetir velhos erros do outro modelo que predominou até então. Um ponto de partida é colocado como referencial: a caracterização dos programas e linhas de crédito que vêm se aproximando da agricultura familiar.

Na caracterização não está implícita a escolha do melhor programa mas, primordialmente, um posicionamento compreensivo diante das ofertas disponíveis a este tipo de agricultura desta região especificamente.

Deste ponto de vista, analogamente, o problema da caracterização do crédito desta pesquisa se assemelha aos dos novos estudos fitosociológicos sob uma ótica mais aproximada à abordagem ecossistêmica: não é possível entender o mecanismo do crédito isolado das diversas intervenções, estatais ou não, que vêm sendo promovidas na região. Por isso, inicialmente, a caracterização é descritiva em detalhes vinculados ao todo, o que ficará mais claro no capítulo a seguir.

Se as universidades e os órgãos financiadores de pesquisa vem se direcionando para gerar conhecimento e tecnologias sustentáveis é necessário avaliar os impactos e a qualidade das intervenções para o desenvolvimento, para que estas também se adequem quando forem promover os produtos e processos resultados deste novo paradigma.

Os agricultores confundem-se com tanta intervenção descoordenada, oriunda do estado que freqüentemente se apresenta como mais racional que eles, as vezes até como seu pai ou seu guia. Tantas propostas, tantos órgãos, tantos programas, tantas ações, a exemplo de intervenções célebres como o MG-2, a manipulação local logrou fazer tudo isso se adaptar às dominações sócio-econômicas sedimentadas historicamente, dando um sentido muito tênue de desenvolvimento às camadas rurais, compreendidas hoje no conceito de agricultores familiares.

A presença e continuidade de alguns programas de intervenção, se não atingem seus objetivos formais, ou apenas parcialmente, produzem impactos negativos e positivos que precisam ser analisados. Desta forma, estas constatações motivaram a realização de uma pesquisa sobre os processos e as estratégias de intervenção praticadas por aqueles programas.

## **1.2 Objeto de estudo**

O objeto de estudo da pesquisa foram as estratégias de intervenção adotadas por programas de crédito direcionadas a quatro comunidades rurais localizadas na região norte de Minas Gerais, a fim de identificar as principais mudanças sócio-econômicas nas unidades de produção e as dificuldades derivadas da utilização do financiamento.

Partindo da descrição das políticas, linhas de ação e principais processos desenvolvidos por estes programas, pretendeu-se:

## **1.3 Objetivo geral:**

- Analisar o funcionamento e a implementação de programas de financiamento dirigidos a agricultores familiares nas comunidades do norte de Minas, em relação aos seus objetivos, às estratégias de intervenção adotadas e aos resultados obtidos.

## **1.4 Objetivos específicos:**

- Caracterizar as formas de intervenção adotadas pelos programas nas comunidades em estudo;
- identificar as principais mudanças no nível sócio econômico das unidades de produção, ocorridas a partir da intervenção dos programas de financiamento;
- identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos beneficiários dos programas, derivadas da utilização do financiamento.

## 1.5 Hipótese

O crédito pode chegar a constituir-se num mecanismo que permite superar a deficiência de recursos produtivos naqueles grupos rurais permanentemente postergados, sempre que as estratégias utilizadas para o repasse dos recursos financeiros respondam integralmente às necessidades, iniciativas e possibilidades reais destes grupos e que se garanta a sua participação plena em todas as fases do processo de financiamento.

Como será discutido a seguir, metodologicamente, este trabalho não se propõe a um teste formal desta hipótese. Ela é orientadora da análise, a medida em que se apresenta cada um dos programas selecionados em processo de intervenção em cada comunidade. A comprovação desta passa pela intervenção longitudinal no tempo e no contexto da área de estudo, que uma dissertação destas características fica impedida de aferir. De um outro lado, a construção desta hipótese foi extraída dos próprios objetivos dos programas estudados e que estão distantes de serem atingidos dentro da situação regional encontrada. Assim, ela se traduz em desafio para as ciências sociais aplicadas em prosseguir no processo de construção de conhecimento até poder favorecer, eficaz e eficientemente, as populações rurais que se pretendem beneficiar com estes programas de crédito.

## 1.6 Considerações metodológicas

→ Este estudo encontra-se fundamentado em uma pesquisa essencialmente qualitativa, uma vez que, como observa Minayo (1994), este tipo de pesquisa se preocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Isto é, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais

profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos a operacionalização de variáveis.

Para a realização da pesquisa, foi utilizado o método de Estudo de Caso do tipo multicaso, o qual envolveu as quatro organizações que desenvolvem programas de financiamento junto aos agricultores familiares da região selecionada.

Para Triviños (1987), o Estudo de Caso é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente, pressupondo uma visão na qual se observa o fenômeno em sua evolução e suas relações estruturais fundamentais. As suas características são dadas por duas circunstâncias, principalmente. Por um lado, a natureza e abrangência da unidade; em segundo lugar, sua complexidade está determinada pelos suportes teóricos que servem de orientação ao trabalho do investigador.

Entretanto, segundo Goode e Hatt citados por Pádua (1996), o Estudo de Caso é uma abordagem que considera qualquer unidade social como um todo, incluindo o desenvolvimento dessa unidade, que pode ser uma pessoa, uma família ou outro grupo social, um conjunto de relações ou processos ou mesmo toda uma cultura. O Estudo de Caso não pode ser considerado como uma técnica que realiza a análise do indivíduo em sua unicidade, mas é uma tentativa de abranger as características mais importantes do tema que se está pesquisando, bem como seu processo de desenvolvimento.

Na situação concreta desta pesquisa, o Estudo de Caso foi um método válido, dado que esteve voltado para o estudo de uma dinâmica determinada (os processos de intervenção dos programas de financiamento e as mudanças decorrentes dessas ações), inserida num cenário social e num contexto específico (região norte de Minas Gerais).

De acordo com Godoy (1995, p.26), *“quando o estudo envolve dois ou mais sujeitos, duas ou mais instituições, podemos falar de casos múltiplos. Aqui, podemos encontrar pesquisadores cujo único objetivo é descrever mais de um sujeito, organização ou evento, e aqueles que pretendem estabelecer comparações”*.

Neste estudo, não foram perseguidos objetivos de natureza comparativa, mas procurou-se centrar o enfoque do trabalho nas várias organizações, caracterizando as formas de intervenção praticadas por estas junto às comunidades beneficiadas e identificando os resultados desta intervenção desde a percepção dos próprios beneficiários.

### **1.6.1 O espaço da pesquisa**

O levantamento das informações foi realizado nas comunidades de Santa Cruz, Lavandeira, Laranjeiras e Santa Luzia, localizadas a primeira, no município de Montes Claros, a segunda, em Jequitai e as duas últimas, em Mirabela, todas no norte de Minas Gerais (Figura 1).

Estes municípios foram selecionados tendo como referência inicial os resultados do diagnóstico de agroecossistemas já referido. Também serviram como base na escolha, informações obtidas numa primeira visita feita à região no mês de setembro de 1996, quando estabeleceu-se contato com pessoas (lideranças comunais, membros dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais dos municípios selecionados e técnicos do Centro de Agricultura Alternativa do norte de Minas) que mantêm laços de intercâmbio com as comunidades que seriam estudadas.

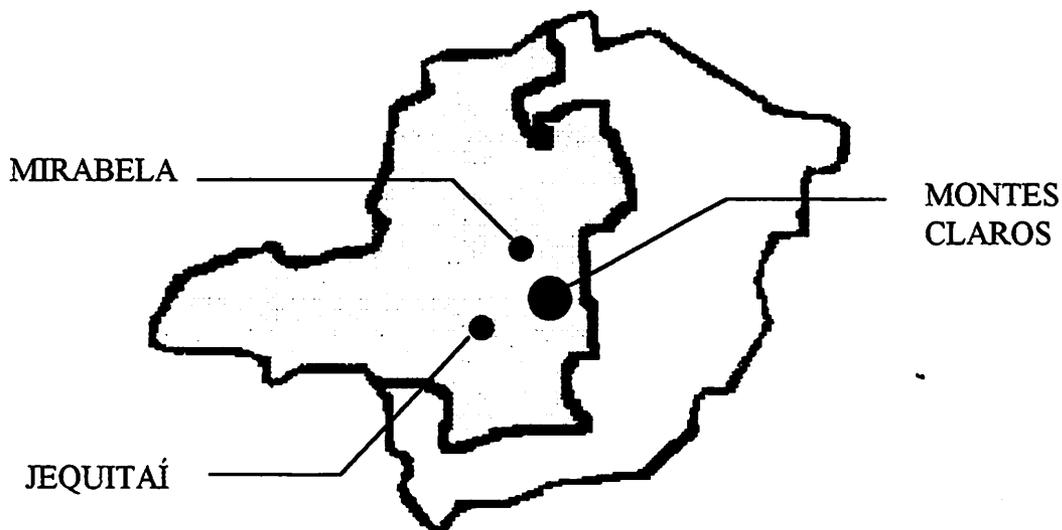


FIGURA 1. Mapa de Minas Gerais e localização dos municípios onde foi realizado o estudo

Um contato inicial com as agências de financiamento foi estabelecido neste mesmo período, procurando-se obter informações gerais relativas à atuação dos seus programas de crédito. As instituições foram selecionadas, principalmente, pelo tempo de trabalho na região, nível de cobertura e pelo fato de os programas de crédito serem dirigidos a grupos de agricultores familiares com características comuns.

O levantamento das informações foi feito em duas etapas, durante os meses de janeiro e abril de 1997.

### 1.6.2 O tipo de amostra

A pesquisa qualitativa não se baseia no critério numérico para garantir sua representatividade. O mais importante é determinar quais indivíduos sociais têm uma vinculação mais significativa para o problema a ser investigado; a

amostragem boa é aquela que possibilita abranger a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões (Minayo, citada por Deslandes, 1994).

O tipo de amostra utilizada foi **Não-Probabilística** e, dentro desta, elegeu-se a amostragem intencional ou por julgamento. Segundo Triviños (1987), a pesquisa qualitativa procura uma espécie de representatividade maior dos sujeitos que participarão no estudo, mas não é, em geral, preocupação dela, a quantificação da amostragem. E, ao invés da aleatoriedade, decide intencionalmente, considerando uma série de condições (sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para se encontrar com as pessoas; tempo dos indivíduos para as entrevistas, etc.) para se definir o tamanho da amostra.

Desta maneira, procurou-se entrevistar aqueles produtores que tivessem sido beneficiados com algum projeto de financiamento outorgado por uma ou mais das organizações selecionadas. Produtores que contemplassem várias visões em relação a estes programas, com diferentes níveis de dificuldade na execução dos empreendimentos financiados e, finalmente, aqueles produtores que revelaram espontaneamente querer se expressar.

### **1.6.3 A coleta e análise dos dados**

Esta fase da pesquisa foi realizada usando a Técnica de Triangulação (Figura 2), que tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Triviños (1987) observa que esta técnica parte de princípios que sustentam a impossibilidade de conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com a macrorrealidade social.

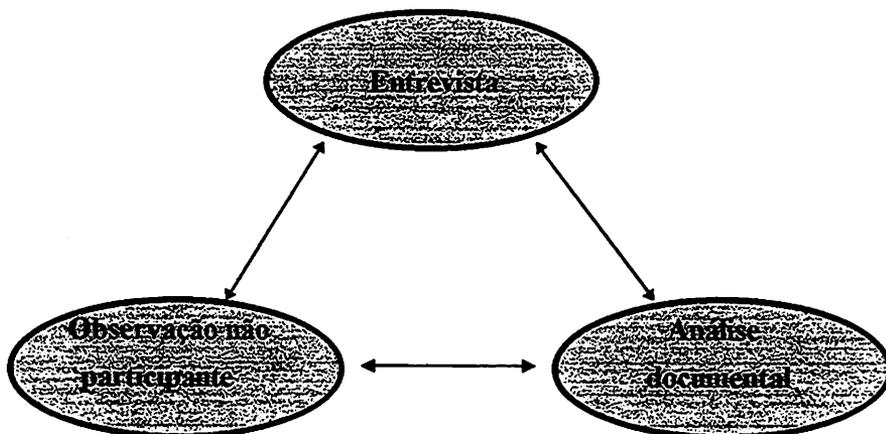


FIGURA 2. Uma das formas de triangulação de dados

O processo de triangulação, na sua concepção mais ampla, visa checar uma dada informação utilizando uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, por meio de várias fontes de informação e fazendo uso de diferentes técnicas de coleta de dados (Alencar, 1996).

As bases do processo de triangulação na coleta de informações, segundo Triviños (1987), estão contidas em três níveis ou perspectivas de análise:

- *Processos e produtos centrados no sujeito* (elaborados pelo pesquisador, se averiguam as percepções, comportamentos e ações do sujeito) e processos e produtos construídos pelo sujeito mesmo (autobiografias, livros, obras de arte, etc.). Na pesquisa, este primeiro nível de análise foi dado pela revisão bibliográfica que incluiu, entre outras coisas, o papel do crédito como um dos principais instrumentos da política agrícola e, numa outra perspectiva, como um instrumento de desenvolvimento, bem como a vinculação do crédito com a prática extensionista e alguns antecedentes históricos da ocupação econômica e demográfica do norte de Minas, região na que foi desenvolvido o estudo.

• *Elementos produzidos pelo meio do sujeito* e que têm incumbência em seu desempenho na comunidade, representados pelos documentos (internos, relacionados com a vida peculiar das organizações, e externos, cujo objetivo é atingir os membros da comunidade em geral); instrumentos legais; instrumentos oficiais (são de dois tipos, diretrizes, políticas de ação, atas de reuniões etc. e estatísticos, como por exemplo informações quantitativas) e fotografias. Este segundo nível de análise baseou-se na pesquisa documental efetuada nas organizações estudadas (incluiu documentos referentes às principais diretrizes, objetivos e linhas de ação dos programas, dados estatísticos relativos ao cumprimento de metas, níveis de execução financeira e outros), assim como as informações obtidas através do levantamento de campo (entrevistas, observações, etc.)

• *Processos e produtos originados pela estrutura sócio-econômica e cultural do macroorganismo social no qual está inserido o sujeito*. Referem-se à organização, às forças e relações de produção e às classes sociais. Esta terceira perspectiva de análise foi construída através da revisão bibliográfica quando se discute aspectos macros, das entrevistas feitas com produtores, associações e representantes das diversas organizações, assim como das observações realizadas nas visitas às comunidades estudadas.

Como bem aponta Triviños (1987), por ser a coleta e a análise dos dados uma etapa no processo da pesquisa qualitativa, ou duas fases que se retroalimentam constantemente, só didaticamente pode-se falar, em forma separada, deste tríptico enfoque no estudo de um fenômeno social. Ou seja, qualquer idéia do sujeito, documento, etc; é imediatamente descrita, à medida que isso seja possível, na perspectiva da técnica de triangulação.

A coleta de informações foi feita através de entrevistas (usando roteiros do tipo "*focused interview*", modalidade que permitiu aprofundar nos tópicos por

meio de questões que emergiram durante a realização da entrevista), observações e levantamentos de material documental e bibliográfico.

Junto aos produtores que foram beneficiados individualmente por um ou mais programas de financiamento, colheu-se informações gerais da propriedade, alguns aspectos da história de vida do produtor, experiência com programas de financiamento e tópicos relativos às estratégias e procedimentos de intervenção usadas pelos diferentes programas, procurando conhecer também a apreciação crítica dos beneficiários em relação aos projetos, baseados nos resultados dos empreendimentos impulsionados por eles. As entrevistas foram realizadas diretamente com os produtores selecionados em sua propriedade.

No caso dos projetos de financiamento orientados de forma coletiva para as Associações e/ou Conselhos, foi utilizada a modalidade conhecida como *discussão de grupo* (Cruz, 1994). A discussão foi feita com os membros das diretorias, não só sobre os aspectos técnicos dos projetos, como também a história da formação e desenvolvimento das associações, os principais avanços e dificuldades no funcionamento dos projetos e a avaliação dos entrevistados em relação à atuação dos programas.

Nas entrevistas realizadas com diretores e coordenadores municipais e regionais dos diferentes programas de financiamento, pretendeu-se aprofundar em aspectos relacionados com a origem dos programas, as diretrizes e linhas de ação, os processos de intervenção adotados, assim como seus métodos de atuação, procurando analisar a coerência destes com os objetivos gerais e com a produção de resultados nas comunidades que atuam. Foram levantados também aspectos relativos à história de vida destes funcionários, à visão crítica destes em relação ao desempenho dos programas, suas principais expectativas e preocupações, etc.

A fim de ter uma visão mas completa do funcionamento dos programas, foram consultados documentos diversos como diretrizes, políticas de ação, relatórios, dados estatísticos e todo o material que nos foi facilitado.

## **CAPÍTULO 2. DA PARTICIPAÇÃO AO CRÉDITO: PROCESSOS E MEIOS DE MUDANÇA**

Na atualidade está sendo possível se deparar com um intenso debate público sobre desenvolvimento. Dentro das diversas maneiras que se pode categorizar este debate, serve a este trabalho uma classificação simples, porém, muito própria: em primeiro lugar, poderíamos citar o grupo das questões mais filosófico-sociais, ou seja, o caráter e a finalidade do desenvolvimento e sua apropriabilidade social. Neste grupo se enquadrariam o problema do crescimento econômico com exclusão social, o paradigma da sustentabilidade, a ampliação da democracia, dentre outros.

Em segundo lugar, num plano mais voltado para a operacionalização de políticas e programas direcionados ao desenvolvimento, estão classificadas as discussões sobre os meios, mecanismos e estratégias que os promotores utilizam e suas alternativas. Neste grupo abarca-se desde o debate sobre as formas de atuação e propostas das ONG's até a discussão interna e externa dos órgãos oficiais sobre seu papel como promotores de desenvolvimento. Em vários fronts constata-se a busca de novas iniciativas que são misturadas aos velhos planos. A questão do crédito como recurso operacional neste contexto dá sentido a uma reflexão teórica.

Assim, este capítulo faz um esforço de sistematização sobre esta "ferramenta" do desenvolvimento, inserindo algo fundamental a respeito daquela base filosófica-social, a partir da qual atualmente vem delimitando-se a questão do desenvolvimento.

## 2.2 Paradigmas do desenvolvimento

O tópico do desenvolvimento é um assunto de interesse geral para governos, agências internacionais financiadoras, investidores e, o mais importante, para as pessoas comuns das comunidades excluídas. Os problemas que afetam à humanidade às portas de um novo milênio exigem, para sua superação, novos paradigmas de desenvolvimento. Como afirma o mais recente relatório do PNUD sobre Desenvolvimento Humano (1994), *“ninguém deveria estar condenado à uma vida breve ou miserável somente por ter nascido na classe errada, no país errado ou com o sexo errado. Um novo paradigma que situe o ser humano como o centro do processo de desenvolvimento deverá, necessariamente, considerar o crescimento econômico como um meio e não como um fim, terá que proteger as oportunidades de vida das gerações atuais e futuras, e terá finalmente, que respeitar a integridade dos sistemas naturais que possibilitam a existência de vida na Terra”* (Guimarães, 1997, p.18).

O desenvolvimento não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade em escala microeconômica, mas principalmente uma via de acesso a formas sociais mais aptas para estimular a criatividade humana e para responder às aspirações de uma coletividade. O que caracteriza o desenvolvimento é seu projeto social subjacente. O crescimento econômico, tal como o conhecemos, funda-se na preservação dos privilégios de elites ansiosas por modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, então o crescimento se transforma em desenvolvimento. Entretanto, esse processo não ocorre espontaneamente, mas resulta da realização de um projeto, expressão de uma vontade política (Furtado, 1985).

Segundo Kisil (1997), para que um processo de desenvolvimento sustentável se instale, é necessário: (1) a participação de cada cidadão; (2) esta participação exige a conformação de organizações sociais que são responsáveis e receptivas aos seus membros; (3) a variedade de interesses e necessidades de cada sociedade ou de cada comunidade exige uma variedade de organizações; (4) uma forma particular de colaboração entre essas organizações é necessária para o processo de desenvolvimento e isto dependerá da experiência local específica, das tarefas a serem realizadas e do meio ambiente político-administrativo-econômico.

Entender os processos de desenvolvimento e sua sustentação têm sido dois dos principais desafios - e por tanto fontes de debate - dos profissionais e pensadores do desenvolvimento durante a última década. A sustentação é um conceito que, enquanto originado no debate ecológico, tem sido usado freqüentemente na área social para apontar os problemas dos esforços a longo prazo do desenvolvimento humano. Porém, atualmente, a literatura tem se mostrado muito rica em definições dos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

O apontado anteriormente reflete, em parte, as diferenças na percepção que diferentes disciplinas têm trazido ao assunto. Para autores como Hall (1997, p.273), o “desenvolvimento sustentável” é um conceito vago e ambíguo, passível de ser interpretado de muitas maneiras. O autor o define como “*o desenvolvimento baseado no uso produtivo de recursos naturais para o crescimento econômico e fortalecimento dos meios de vida, que conserva simultaneamente a diversidade biológica e social que constituem parte integrante deste processo*”. De acordo com Claval (1997), o problema da sustentabilidade é tão velho quanto a humanidade, mas tomou novas formas com o advento de tecnologias modernas, baseadas no uso generalizado de formas concentradas de energia.

Assim, a idéia de desenvolvimento sustentável teve grande impacto, já que combinava duas abordagens há muito presentes no pensamento ocidental acerca da ordem social: a idéia de que o crescimento material é a base do desenvolvimento social e a idéia de que existe um procedimento normativo aceitável na relação entre os homens e o meio ambiente físico. As manifestações atuais deste modo de pensar são os programas para o desenvolvimento socioeconômico e para o meio ambiente (Van Der, 1997).

Os organismos “oficiais”, segundo Almeida (1997), têm se esforçado para alcançar uma conceituação de desenvolvimento sustentável capaz de ser aceita pela maioria dos atores e agentes econômicos envolvidos com o desenvolvimento das sociedades contemporâneas. Estes esforços não têm sido promissores, o que se constitui em um desafio para aqueles que estão empenhados na busca do desenvolvimento. Segundo o mesmo autor, a definição que mais se aproxima do consenso almejado, é a que consta do Relatório Brundtland, que define o desenvolvimento sustentável como *“aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”*.

Kisil (1997) afirma que um aspecto importante a ser considerado dentro do desenvolvimento sustentável é a exigência de elementos essenciais como (a) investimento público em infra-estrutura física e social, apontando particularmente às necessidades nas áreas de saúde e saneamento, educação básica, moradia e transporte; (b) um processo político que garanta a participação do cidadão, especialmente daqueles até então excluídos do processo de desenvolvimento; (c) tecnologias adequadas às circunstâncias e aos problemas a serem enfrentados, e às possibilidades dos indivíduos e das organizações de terem acesso a elas; (d) existência de instituições e organizações do setor público e privado competentes, democráticas, eficientes e eficazes, e operando em vários níveis.

A literatura acadêmica sobre o desenvolvimento sustentável, em geral, tem se concentrado nestes componentes, dando menos atenção aos aspectos institucionais e organizacionais do desenvolvimento. Não obstante, como ressalta o mesmo autor, sem uma estrutura institucional, a infra-estrutura não poderá ser construída ou mantida, os serviços públicos não poderão ser fornecidos ou bem utilizados e a tecnologia apropriada disponível não será usada da melhor forma. O processo de desenvolvimento sustentado exige que idéias e ações sejam institucionalizadas por diferentes organizações do governo, do setor privado (mercado) ou do setor não governamental.

### **2.2.1 A sustentabilidade do processo de desenvolvimento**

Algumas idéias perfilam-se como prioritárias na transição ao desenvolvimento sustentável. Os critérios de eficiência econômica orientados apenas pelas forças do mercado não levam à redução de desigualdades sociais e regionais e ao uso racional dos recursos naturais. A experiência tem demonstrado que a mobilização intensiva dos fatores de produção induz ao uso predatório dos recursos ambientais e tende a reproduzir, de forma espontânea, as condições sociais e espaciais que lhe deram suporte. Por outro lado, o processo de crescimento econômico não ocorre num vazio social. Quaisquer que sejam os diagnósticos que fundamentem as propostas de política econômica em prol da sustentabilidade do desenvolvimento, haverá que examinar as diferentes opções econômicas globais propostas para a superação dos problemas atuais e suas implicações para os objetivos de equidade social, de cidadania e de qualidade ambiental (Guimarães, 1997).

O debate sobre o objeto do desenvolvimento pode ser resumido considerando-se duas posições principais. A primeira posição leva em conta os

resultados do desenvolvimento em termos de objetivos como *crescimento*, ou *igualdade*, da geração e distribuição da renda ou de bens e serviços sociais básicos. A segunda posição está relacionada ao próprio processo de desenvolvimento, preocupando-se com a intensidade com que estas atividades são direcionadas e gerenciadas pelas instituições governamentais e não governamentais, na participação dos setores públicos e privados, na relação entre os poderes federais, estaduais e municipais, no próprio papel do cidadão como co-partícipe das decisões sobre desenvolvimento (Kisil, 1997).

Segundo este autor, pode-se identificar quatro fases no processo histórico recente sobre o desenvolvimento desde a metade dos anos 50, cada qual caracterizada por uma abordagem principal e um ator participante-chave.

A primeira fase se iniciou nos anos 50, período de pós-guerra e durou até meados dos anos 60, quando surgiu o conceito de administração do desenvolvimento, o que denotou a possibilidade de um tipo qualitativamente diferente de administração governamental: flexível e inovadora. Isto abriu caminho para o envolvimento direto do governo numa ampla série de atividades produtivas, regulando ou se tornando produtor direto. O resultado desta fase foi um crescimento gigantesco do Estado como o grande responsável pelo processo e pela distribuição dos resultados do desenvolvimento.

A segunda fase, que o autor chama de *desenvolvimento integrado*, resultou da compreensão de que “desenvolvimento” não poderia ser concebido somente como crescimento econômico, antes deve estar acompanhado da distribuição equitativa dos resultados deste crescimento pela sociedade.

Ambos os períodos se caracterizaram por uma forte crença no governo como o participante-chave, responsável inicialmente só pelo crescimento, mas subsequente por uma série muito mais ampla de atividades de desenvolvimento.

A passagem da segunda para a terceira fase histórica do desenvolvimento refletiu na mudança de entendimento que se seguiu à primeira crise do petróleo em 1973, a qual diminuiu dramaticamente a capacidade dos governos em atender às necessidades do processo de desenvolvimento. Em resposta à crise surgiram diversas alternativas e desenvolveram-se economias e organizações paralelas a fim de lidar com a série de atividades previamente ofertadas por instituições públicas. No nível das comunidades locais começaram a surgir possibilidades novas para o processo de desenvolvimento, introduzindo a idéia de desenvolvimento à escala apropriada, de modo a facilitar as iniciativas e crescimento locais.

Ante esta nova situação, os governos e agências financiadoras passaram a dar mais atenção a seu papel de orientadores e não mais diretores do processo de desenvolvimento. A crise econômica no final dos anos 70 e começo dos 80 mudou a discussão sobre o desenvolvimento, passando de uma visão central e globalizante para uma visão local e apropriada para cada comunidade. Todo este processo de mudança requer uma nova concepção acerca do papel dos Estados.

Entretanto, estas atividades locais não poderiam prosperar sem o apoio de estruturas externas, entrando, devido a isso, na quarta fase histórica do processo de desenvolvimento, caracterizada pela criação de novas estruturas de apoio para o desenvolvimento local, sem a ajuda do governo. A pesada burocracia legada pelos governos centrais, acostumada a agir no seu próprio ritmo e interesse, influiria decididamente no apoio aos esforços locais espontâneos. É por isso que surgem novos atores, organizações não governamentais que se tornam participantes-chave neste processo de desenvolvimento, as quais através de múltiplas e dinâmicas atividades e iniciativas, contribuem para a criação de um *meio ambiente favorável* ao processo de desenvolvimento.

Referindo-se ao papel destas organizações, Hall (1997) aponta que suas funções evoluíram de uma preocupação de “suprir”, através de serviços caritativos ou relacionados a projetos para uma abordagem voltada para a “demanda”, fundamentada na canalização das necessidades expressas pelos grupos locais, de forma que possam se tornar participantes mais ativos e desfrutar de maior controle sobre o processo de desenvolvimento, na medida em que este afeta diretamente seus meios de existência.

Torna-se importante, então, identificar o papel que poderia ser exercido pelos diferentes atores do processo de desenvolvimento (setor do governo, o setor privado e as agências não-governamentais) para criar um meio ambiente favorável para o desenvolvimento sustentável. Cada um destes setores têm forças assim como fraquezas. Daí ser importante procurar conhecer a ação complementar que podem ter entre si e tirar vantagem do que cada um pode fazer melhor. O desenvolvimento da comunidade pode tornar-se um assunto que obrigue os três setores a trabalharem juntos para o benefício social.

O governo, fazendo uso de seu papel regulador e responsável pelo cumprimento das decisões legais, pode estabelecer políticas e regulamentos que criem um meio ambiente favorável para as iniciativas locais. Por sua vez, o mercado pode contribuir com o processo produtivo gerando empregos e oferecendo mercadorias e serviços. O setor não governamental pode melhor representar as pessoas comuns que vivem alijadas do processo decisório que afeta suas vidas, enquanto os serviços de desenvolvimento podem variar desde atividades tradicionais até o acesso às oportunidades econômicas, ao treinamento da liderança, às oportunidades para resgatar a cidadania, etc. (Kisil, 1997).

É necessário que o processo de desenvolvimento seja sustentado por mecanismos de interações e de complementaridade entre os diferentes setores da sociedade, buscando maior eficiência e eficácia na geração e uso dos recursos

disponíveis. Essas relações devem se dar horizontalmente entre organizações locais, e verticalmente entre as organizações locais e as de nível mais alto, que fixam a política e distribuem os recursos essenciais ao sucesso do desenvolvimento. Somente através dessas interações torna-se possível acreditar que experiências locais de desenvolvimento poderiam contribuir para a formulação de políticas públicas que trouxessem mudanças nos sistemas sociais.

### **2.2.2 A dimensão local do desenvolvimento**

Pelo que se constatou até agora, fica evidente que qualquer projeto que vise o progresso da comunidade que almeja ser bem-sucedido, deve ter suas idéias e atividades institucionalizadas de algum modo, estabelecendo assim as bases para o processo de desenvolvimento sustentável. Este deve cooptar a atenção e reconhecimento dos outros participantes da sociedade, envolver mais pessoas, assegurar fundos para a implementação das ações ou influenciar os governos a criar condições propícias para o próprio processo.

Em uma comunidade, a solução de um problema específico em qualquer campo de interesse abre oportunidades para se mobilizar a sociedade local, unindo, desse modo, os recursos que, bem gerenciados, podem ser a semente para novos empreendimentos. Se considerarem essas atividades como parte integral de um projeto - e não como um resultado - cada sociedade local pode conscientizar-se do potencial que têm às mãos para controlar o seu próprio processo de tomada de decisão (Kisil, 1997). O envolvimento de diferentes participantes sociais, com seus recursos e capacidades específicas é o ponto central para a sustentabilidade de um projeto de desenvolvimento no nível local e o passo inicial para a sua expansão.

### **2.2.3 Um desafio: a participação da comunidade**

Os repetidos fracassos dos programas de desenvolvimento dirigidos à população rural nos países da América Latina têm motivado a realização de pesquisas para encontrar as causas desta ineficácia. Avaliações críticas realizadas por organizações como a FAO observam que o pouco sucesso de muitos destes projetos pode ser atribuído, dentre outros, a dois fatores essenciais. Um deles é o fato de que caberia ao Governo decidir pelos produtores, superestimando a capacidade do Estado, do qual deveriam partir todos os recursos e serviços. Ao mesmo tempo, subestimando a capacidade e o potencial das populações rurais de promover o seu próprio desenvolvimento. Neste contexto, as estratégias adotadas não incluíram a organização do seu público como fator básico do processo e, tampouco permitiram um maior nível de participação nas discussões dos seus próprios problemas (Fialho, Santos e Trento, 1992).

Esta situação exige a definição de novos modelos de desenvolvimento, partindo de uma leitura mais adequada da realidade das populações rurais. O discernimento de políticas e estratégias que exaltem o potencial humano destes grupos, deverá contar com sua ativa participação a fim de desenvolver suas capacidades e deixar claras suas reais necessidades.

Desta maneira, a participação da população nas instituições e sistemas que regulamentam a sua vida é condição indispensável para o reajuste sócio-político em favor dos grupos menos favorecidos e para o seu desenvolvimento mais amplo. As estratégias para o desenvolvimento só podem tornar reais todas as suas possibilidades se forem alcançadas a motivação, a participação ativa e a organização da população para que esta intervenha na elaboração e formulação de políticas e programas, e na criação de instituições administrativas e econômicas.

Tem sido crescente a convicção de que os grupos populares devem incorporar-se aos processos de desenvolvimento como sujeitos ativos e com o espaço necessário para expressar a sua capacidade de iniciativa. Esta valoração de suas potencialidades criativas não só tem como base o fundamento ético que impõe os valores democráticos da sociedade moderna, como também, e fundamentalmente, o reconhecimento da participação cidadã como um instrumento eficaz para o desenvolvimento integral e o equilíbrio de poderes.

A grande popularidade que vem encontrando o conceito de participação tem sua contrapartida nas dificuldades para definir este princípio e os alcances e dimensões que lhe são atribuídos ao materializar ações participativas. Este problema surge das múltiplas interpretações sobre a realidade social, assim como das diferentes concepções de ideais de sociedade que existem hoje no mundo contemporâneo.

Embora haja concordância sobre a importância da participação da comunidade no processo de desenvolvimento, há menos consenso sobre a natureza e o conteúdo deste processo. Não há uma interpretação única que tenha sido aceita universalmente no trabalho de desenvolvimento social; de fato, há uma variedade de interpretações diferentes, cada uma dando origem a uma forma diferente de prática.

Para autores como Ibáñez (1988), apesar de difusa que possa parecer a idéia de participação, existe certo consenso em identificar alguns elementos básicos que lhe são inerentes e permitem aceitar seu significado. Uma expressão resumida que incorpora estes elementos, aponta que: *“A participação é aquele processo voluntário assumido conscientemente por um grupo de indivíduos e que adquire um desenvolvimento sistemático no tempo e no espaço, com o fim de alcançar objetivos de interesse coletivo e cuja estratégia deve ter como instrumento fundamental a organização”*.

Assim, a participação, segundo o autor, pode ser entendida como um processo, isto é, uma ação sistemática de fases sucessivas encaminhadas para aperfeiçoar os mecanismos de funcionamento de um grupo de indivíduos, visando alcançar da melhor forma os objetivos propostos. A estrutura de oportunidades que ofereça a sociedade será determinante. Na medida em que se ampliem os direitos, se descentralize e desconcentre o âmbito de decisões do setor público, o sistema se tomará mais flexível e dinâmico e a ação coletiva terá maiores possibilidades de se desenvolver. O aproveitamento dessa estrutura de oportunidades dependerá da eficácia das modalidades de participação e da capacidade coletiva dos grupos para alcançarem seus objetivos.

Kisil (1997), citando autores como Lele, Lisk e Pearse, apresenta três interpretações que refletem conceitos bem diferentes para a mesma idéia:

- participação significa [...], no seu sentido mais amplo, sensibilizar as pessoas e assim aumentar a receptividade e habilidade delas com relação aos programas de desenvolvimento, assim como encorajar as iniciativas locais;

- com referência a [...] participação, ela inclui o envolvimento das pessoas nos processos de tomada de decisão, na implementação de programas [...], na repartição dos benefícios dos programas de desenvolvimento e seu envolvimento nos esforços para avaliar tais programas;

- participação envolve [...] esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e instituições reguladoras em situações sociais dos grupos ou movimentos excluídos daquele controle.

Analisando estas afirmações podemos identificar duas categorias de interpretações: participação como um meio e participação como um fim. A participação pode ser vista como um meio de se conseguir um objetivo ou propósito fixado, ou seja, um modo de usar a comunidade para propósitos estabelecidos fora dela. Vista dessa maneira, seus resultados são mais

importantes que o próprio ato; é um modo de vê-la como uma técnica de gerência que pretende cooptar cada indivíduo, ou toda a comunidade, para facilitar o sucesso de uma ação.

A participação também pode ser vista como um fim em si mesmo, quando considerada como um processo no qual a confiança e a solidariedade entre as pessoas são estabelecidas. Não é tida meramente como uma técnica de gerência mas, pelo contrário, como um meio de capacitar as pessoas a se tomarem mais diretamente envolvidas nas ações de desenvolvimento. De um modo mais geral, a participação como um fim em si mesmo pressupõe o estabelecimento da influência ou envolvimento de baixo para cima, objetivando provocar mudança nos sistemas sociais existentes.

Entretanto, como observa Alencar (1995), participação também pode ser entendida como um processo educacional. Nesta abordagem, a educação é vista como um processo no qual ela é o objetivo e não um meio para atingir outros objetivos. Noutras palavras, educação é entendida como um processo em que os indivíduos adquirem a capacidade de diagnosticar seus problemas, decidir coletivamente sobre as ações para solucioná-los e desenvolver tais ações sem a interferência tutorial, transformando-se, assim, em criadores do conhecimento.

Os fundamentos desta abordagem inserem-se em um conjunto de teorias denominadas de “counterdevelopment”. Como observa Galjart, citado pelo mesmo autor, estas teorias opõem-se a certos mecanismos intrínsecos aos processos denominados de “desenvolvimento normal”, tais como a) a tendência de alguns indivíduos - com maiores área de terra, riqueza, educação, disponibilidade de tempo ou melhor acesso às autoridades - conduzirem as organizações locais na direção em que venham a beneficiar, sobretudo, os seus interesses particulares; b) a tendência dos grupos locais esperarem que o agente de mudança desempenhe o papel de protetor ou benfeitor e de abandonarem a organização quando benefícios

adicionais tornam-se não disponíveis; c) a tendência ao aumento na desigualdade de renda e riqueza entre os indivíduos em decorrência de diferenças quanto ao ponto de partida, acesso aos insumos e aos efeitos de escala de algumas inovações tecnológicas.

As teorias de “counterdevelopment” consideram que a superação destes mecanismos ocorrerá quando os segmentos social e economicamente marginalizados forem capazes de exercer influências no processo de desenvolvimento. Desta maneira, consideram participação como um processo de aquisição de poder (“empowering”), o qual pressupõe a conscientização como fundamento teórico essencial. Oakley e Marsden, citados por Alencar (1990), identificaram três situações principais neste modo de entender participação: a) redistribuição do poder e recursos escassos; b) esforço deliberado por parte dos grupos sociais de controlarem seus destinos e melhorarem suas condições de vida; c) criação de oportunidades a partir de baixo, ou seja, dos próprios grupos sociais.

Por outro lado, identificaram também os fundamentos pedagógicos mais importantes deste processo de aquisição de poder ou “empowering”:

- a) “é um processo não diretivo e procura, ao contrário da imposição de conhecimentos e idéias, explorar o ambiente sócio-político, onde os setores não privilegiados estão inseridos, com o objetivo de estruturar os problemas a serem enfrentados;
- b) é um processo essencialmente dialógico, onde o agente externo procura discutir em iguais termos com a população alvo do seu trabalho os problemas a serem enfrentados, suas causas e possíveis soluções;

- c) o papel chave do agente é o de acompanhar o processo de análise das situações e decisões a serem tomadas sem, contudo, intervir diretamente neste processo;
- d) enfatiza a importância dos pequenos projetos econômicos como um meio de estimular as atividades dos grupos de produtores e encorajar a sua participação (...)

Da mesma maneira, Oakley, citado por Amâncio (1991), identifica cinco subprocessos fundamentais e interrelacionados no processo de educação participativa:

1) *faculdade crítica*: refere-se à capacidade dos indivíduos de identificar problemas e analisá-los, a identificação das possíveis causas, o estabelecimento de cursos de ação para lidar com os problemas identificados, o desenvolvimento das ações e avaliação. Estas dimensões relacionam-se, segundo Alencar (1990), com a percepção que o grupo possui da realidade em que vive e dependem, portanto, dos conceitos, valores e símbolos que o grupo manipula na formulação dos seus problemas e de como os problemas são colocados em uma escala de prioridades;

2) *participação*: refere-se ao envolvimento ativo dos membros do grupo na identificação dos problemas e de suas causas, na tomada de decisões, planejamento, execução e avaliação de ações que visam à solução dos problemas identificados;

3) *organização*: diz respeito à estruturação interna do grupo e ao controle que os membros possuem sobre sua organização ou estrutura;

4) *solidariedade*: refere-se à predisposição para a cooperação entre os membros do grupo, no sentido de desenvolverem ações, visando a solução de problemas comuns.

5) *articulação*: implica no estabelecimento, por parte dos membros do grupo, de cursos de ação para lidar com os problemas com os quais se defrontam.

Finalmente, segundo Alencar (1990), para melhor entender os subprocessos que compõem a educação participativa é importante considerá-los como dimensões de um processo cumulativo que visa desenvolver entre os grupos social e economicamente marginalizados, a autonomia de ação através da habilidade de diagnosticar e analisar os seus problemas e de decidir coletivamente as ações para solucioná-los.

#### **2.2.4 Projetos locais e políticas públicas**

O processo de tomada de decisão política é um mecanismo complexo que envolve todos os níveis do governo e que deveria envolver uma ampla gama de instituições sociais. As decisões políticas devem ser entendidas como processo social que conduz à decisão e à implementação de valores para toda a sociedade. Neste processo, duas forças podem ser reconhecidas: o Estado e suas instituições de governo, que detêm o poder formal de decretar uma política pública e toda a sociedade civil que progressivamente conta com mais grupos organizados que detêm poder real sobre aqueles cidadãos que a eles aderem voluntariamente.

Na América Latina, por razões históricas e culturais, o Estado, representado por governos autoritários e centralizados no nível federal, coloca-se em posição contrária ao desenvolvimento local, onde os cidadãos comuns têm suas vidas e interesses imediatos, onde as organizações da sociedade civil se encontram e onde as empresas do setor privado procuram realizar os seus negócios. Por esta razão, o processo de desenvolvimento exige um outro comportamento do Estado e de seu governo, buscando formas de organização

descentralizadas e uma melhor articulação com a sociedade civil e com o setor privado produtivo (Kisil, 1997).

Por outro lado, como menciona Ibáñez (1988), a crescente profundização das desigualdades entre nações pobres e ricas tem acentuado a preocupação por estabelecer um marco mais propício ao desenvolvimento dos países latino-americanos, a fim de que possam superar a insuficiência crônica, alcançar uma plena inserção no desenvolvimento mundial e criar as condições de um desenvolvimento interno mais equilibrado e justo.

Durante a última década, tem se assistido a um crescente movimento para reorientar o processo de desenvolvimento, com a reavaliação das prioridades e objetivos sociais. Os problemas persistentes de desajustes econômicos estruturais têm levado a uma maior pobreza e iniquidade no acesso a bens e serviços, gerando condições para uma desagregação política e social.

De acordo com Guimarães (1997), o esgotamento do estilo atual, particularmente nos países do sul, implica reconhecer que este é o resultado de insuficiências estruturais nas estratégias de crescimento adotadas nesses países, nas quais o alto dinamismo econômico convive com igualmente elevados níveis de desigualdade social, agravados na última década por processos de exclusão absoluta. Como consequência, o processo de desenvolvimento tem reorientado sua ênfase do crescimento econômico para a distribuição de renda e para a satisfação das necessidades humanas. A insatisfação com os modelos parciais tem levado a uma visão unificada, na qual os fatores sociais, políticos e econômicos são considerados dentro de uma estrutura de sistemas inter-relacionados.

A mudança nas prioridades e um melhor entendimento das causas e dimensões dos problemas do desenvolvimento têm tido uma consequência principal: uma nova filosofia de desenvolvimento, colocando a prioridade nas dimensões humanas do mesmo.

Como bem aponta Guimarães (1997, p.19), *“a realidade empírica nos mostra que a acumulação de riqueza, isto é, o crescimento econômico, não é e jamais foi requisito ou pré-condição para o desenvolvimento do ser humano. As opções humanas de bem-estar coletivo projetam-se muito além do bem-estar econômico, pois é o uso que uma coletividade faz de sua riqueza, e não a riqueza em si, que é o fator decisivo”*.

Reconhece-se, assim, que as pessoas são o alvo e também a variável essencial do desenvolvimento, o qual passa por novas abordagens para a organização e gerência dos processos de desenvolvimento. Ou seja, a política social deve criar maneiras de incentivar, facilitar e guiar a mudança no interior das comunidades locais específicas .

Assim, para que os sucessos conseguidos por comunidades específicas possam ser estendidos ao nível macro - por exemplo, influenciando novas políticas públicas - eles têm que contar com dois elementos-chave: os resultados deveriam ter uma tal qualidade que estendê-los a toda a sociedade possa tornar-se uma exigência de certos grupos; e tal sociedade tem estabelecido um meio ambiente favorável para um processo de tomada de decisão que promova políticas públicas que estendam as lições aprendidas para todos os seus membros.

Esse ambiente favorável precisa ser criado, dado que, frequentemente, as organizações locais não estão em condições técnicas e/ou operacionais para agir de acordo com as necessidades acima descritas, precisando do apoio que vem de fora da comunidade, de “outros” agentes do desenvolvimento. Estes agentes são as organizações ditas intermediárias e que geralmente estão melhor colocadas para influenciar mudanças na legislação, informar os que tomam decisões sobre resultados conseguidos por projetos específicos, sensibilizar a opinião pública ou fornecer informações conseguidas através de redes formais e informais.

A pergunta que surge agora é: como um projeto comunitário local pode influenciar uma política pública?

De modo geral, os projetos de desenvolvimento têm quatro características: a) são orientados para um objetivo; b) envolvem tarefas coordenadas de atividades interrelacionadas; c) tem duração limitada; d) cada projeto, num determinado grau, é único (Kisil, 1997).

A difusão do avanço das idéias e atividades de um projeto pode ser obtida através de meios diferentes, como esforços em rede entre organizações em níveis diferentes do governo e a transferência sistemática das lições aprendidas. O governo local é importante para tornar possível a manutenção das idéias e atividades no nível local, sendo igualmente importante o apoio que a iniciativa local deveria receber de organizações colocadas num nível de governo hierarquicamente mais alto, que poderia ser de alcance regional ou nacional.

Um outro aspecto importante neste sentido é a definição de uma estratégia bem equilibrada de formação da liderança, para que seja capaz de agir em nível local/micro e em nível macro. No primeiro nível é fundamental garantir a participação total dos membros da comunidade no processo de desenvolvimento e no nível macro é necessário participar da formulação de políticas públicas que mudem os sistemas e criem as condições necessárias para o desenvolvimento sustentável da comunidade.

Muitos grupos estão buscando, independentemente, estratégias similares para este tipo de desenvolvimento, experiências nas quais indivíduos e organizações locais são capazes de iniciar e manter este processo em sua própria comunidade. No entanto, os praticantes deste processo ainda tratam da emergência de políticas públicas de maneira muito tímida, sendo necessária uma melhor articulação entre as iniciativas no nível local e as mudanças no nível de sistema.

A concepção de que o desenvolvimento de base comunitária deve ser sustentado através dos esforços locais deveria ser substituída por uma compreensão holística do que é desenvolvimento sustentável e dos diferentes papéis que deveriam ser exercidos pelos participantes nos diversos níveis da organização sócio-política de qualquer sociedade.

### **2.3 O crédito: um instrumento de desenvolvimento**

No decorrer das duas últimas décadas, diversas agências de cooperação internacional têm destinado recursos cada vez mais importantes a mecanismos diversificados de crédito rural na América Latina, seja a grupos ou a indivíduos, sistemas de poupança e de crédito ou sistemas de crédito exclusivamente, crédito à produção ou à comercialização e/ou créditos de investimento, taxas subsidiadas de juros ou não, procura de colaboração com instituições financeiras existentes, garantias diferenciadas, etc.

A intervenção não governamental, por sua parte, tem procurado gerar ações e metodologias para superar o problema da pobreza rural e democratizar a sociedade e os recursos do Estado, mediante a implementação de projetos de financiamento, entre outros programas.

Fazendo uma avaliação crítica dos resultados alcançados com todas estas iniciativas, pode-se apontar que o crédito é um instrumento, uma ferramenta de desenvolvimento e não simplesmente outra maneira de utilizar recursos no marco da ajuda internacional. O crédito não é um fim em si mesmo. Os resultados obtidos não devem simplesmente ser medidos em termos da taxa de recuperação, senão também em termos de impactos reais sobre o bem-estar da população.

Entretanto, segundo Falisse (1994), o trabalho com programas de poupança e crédito nos países da América Latina abre um novo campo de

reflexão no interior das agências de financiamento e dos grupos de beneficiários em relação aos seguintes pontos:

- Utilizando sistemas de crédito não se prepara “a cama” do sistema capitalista dentro de grupos de população que, até este momento, tinham desenvolvido sistemas internos de solidariedade para a sua sobrevivência?

- O trabalho deverá ser feito diretamente com as organizações representativas dos produtores ou através de organizações intermediárias, as famosas ONG’s?

- Quais são as diferenças entre os distintos sistemas de crédito? Será que, para evitar que estes mecanismos se convertam em fracassos, não deveriam ser acompanhados sistematicamente com programas de capacitação dos beneficiários?

- Será que não é necessária outra condição para que esses programas sejam realmente fomentadores de desenvolvimento? Que estejam integrados, por exemplo, dentro de políticas mais globais de afirmação de direitos sociais pelas associações de agricultores familiares, isto é, a afirmação do direito de compartilhar de maneira equitativa as riquezas deste mundo, que não podem continuar sendo tomadas por uma pequena minoria.

Para conseguir isso é necessário que as organizações sejam fortes e bem estruturadas, o que nem sempre é o caso das associações pesquisadas na região onde foi realizado o estudo. Observou-se que, em sua grande maioria, estas associações foram formadas para responder à exigência das agências de financiamento do governo como uma forma de garantir o repasse dos recursos. Isto é, as associações foram formadas para responder a esta exigência formal e não porque os agricultores sentiram a necessidade de organizar-se para discutir e procurar soluções para seus problemas.

### 2.3.1 Metodologias de crédito em função do tipo de projeto

Podem-se distinguir quatro tipos de projetos dentro de uma estratégia de desenvolvimento rural: projetos de modernização da atividade agropecuária com vistas a alcançar a elevação da produtividade; projetos de criação e desenvolvimento de empresas agroindustriais e comerciais; projetos microempresariais de geração de renda a curto prazo e projetos de infra-estrutura social, produtivos e de serviços sociais. O desenho do crédito rural deveria adequar-se a estes tipos no que se refere a montantes, prazos, garantias e taxas de juros, formulando linhas específicas em função das exigências de cada um deles.

Entretanto, segundo Parra (1994), nenhuma metodologia é apropriada para financiar todo tipo de projeto. Por isso, um programa de crédito eficaz na promoção do desenvolvimento rural deve conter diferentes linhas e trabalhar com diferentes metodologias, a fim de atender às necessidades financeiras dos diferentes tipos de projetos.

O crédito de tipo solidário caracterizado pelos baixos valores iniciais, pela gradualidade nos incrementos, prazos curtos, taxas relativamente altas de juros e por um sistema de garantia solidária, tem demonstrado ser o mais adequado para financiar programas de geração ou elevação de renda no curto prazo porque estes apóiam atividades microempresariais de baixos capitais e alta rotação.

O crédito individual caracterizado pelos valores médios desde o início do financiamento, os prazos médios ou longos, as taxas de juros de mercado e o sistema de garantia pignoratícia, hipotecária ou pessoal com fiadores, parece ser o mais apropriado para financiar projetos de elevação da produtividade através do investimento na produção primária que, pela sua natureza, tem um tempo médio ou longo de duração e custos de alguma consideração.

O crédito associativo dirigido a cooperativas, ou associações formais de produtores é o único capaz de financiar adequadamente projetos de agroindústria e comercialização que demandam montantes relativamente altos, prazos longos, taxas de juros de mercado e podem oferecer garantia pignoratícia ou hipotecária. Este tipo de crédito é válido no caso particular de investimentos coletivos (moinhos, bancos de cereais, bancos de sementes, infra-estruturas de irrigação, etc.). O crédito outorga-se a um grupo, como único beneficiário do empréstimo. Por sua vez, os diferentes tipos de projetos respondem conjuntamente a um programa de desenvolvimento rural que visa à consolidação dos diferentes segmentos da população rural. A realização dos projetos de infra-estrutura social, produtiva e de serviços sociais, por seu caráter comunitário, se constitui numa ação complementar que contribui para o desenvolvimento efetivo dos outros projetos.

A Figura 3 mostra a relação entre cada tipo de projeto e a metodologia mais apropriada para a sua execução. Sugere também a necessidade da adequação e integração destas ações de desenvolvimento com a dinâmica local, o que constituiria um suporte na elaboração de indicadores para identificar as mudanças sócio-econômicas ocorridas nas localidades atingidas, como resultado desta intervenção. A elaboração destes indicadores não é objetivo da pesquisa, porém constituiria uma forma mais objetiva de avaliar o impacto da implementação destes projetos em comunidades e municípios.

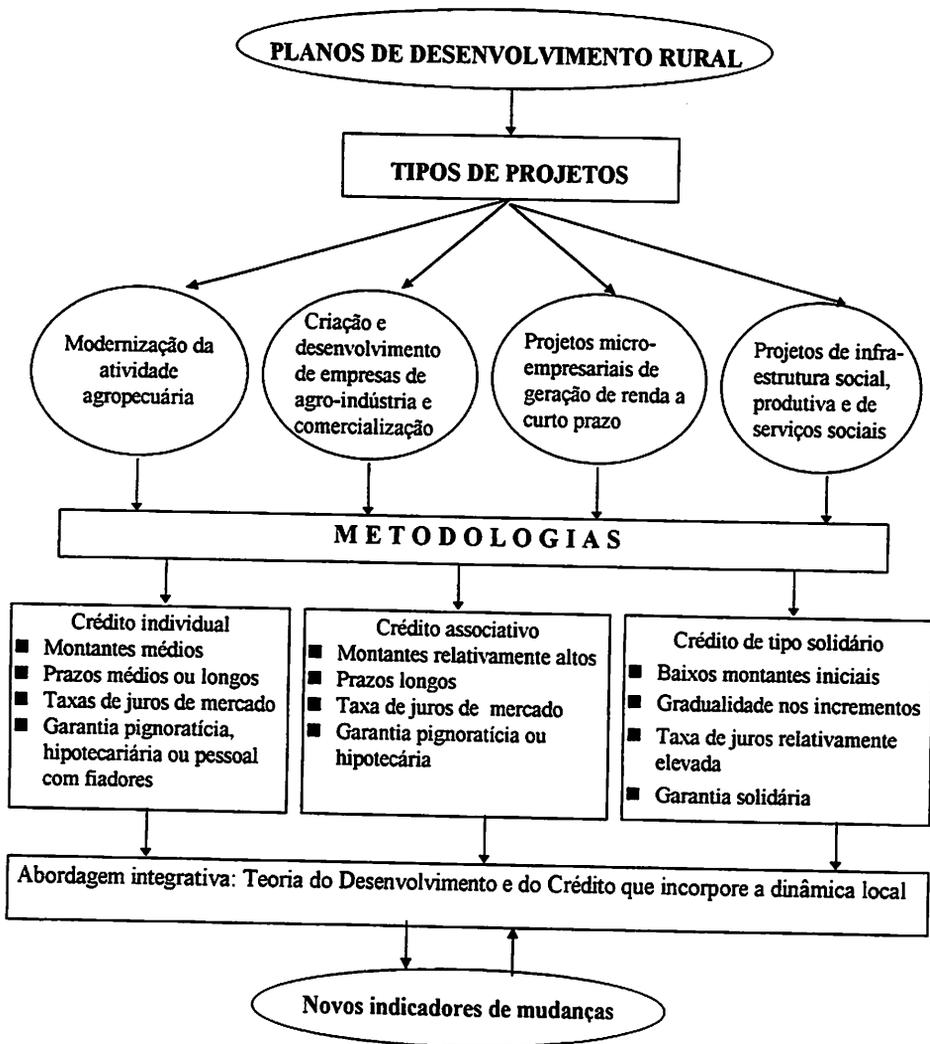


FIGURA 3. Desenho do crédito rural e tipos de projetos FONTE: Pesquisa

## **2.3.2 Metodologias comparadas de crédito rural**

Os sistemas financeiros que existem na área rural são basicamente privados e combinam o formal e informal com formas não bancárias. A maior parte só oferece serviços creditícios e só as cooperativas manejam alguns serviços de poupança entre seus sócios.

Segundo Zabalaga (1994), entre as instituições que se dedicam a financiar atividades dos agricultores familiares, há vários temas e preocupações em relação à natureza do crédito e às características do outorgamento de recursos creditícios. Um dos temas mais discutidos, sobretudo entre as instituições que têm incorporado o crédito como uma de suas atividades (além da capacitação, assistência técnica e outras), é a dicotomia entre crédito e fundo rotativo. Na maioria das vezes, esse tipo de instituições têm deixado aos agricultores a responsabilidade da administração do crédito e, geralmente, este tem se diluído lentamente entre os membros da organização.

Entretanto, outro dos temas que também se discute no seio das instituições cuja única atividade consiste na entrega de recursos creditícios, é relativo à dicotomia entre crédito de desenvolvimento ou dirigido e crédito de livre disponibilidade ou microcrédito.

A seguir, descrevem-se as principais características destas três metodologias de crédito.

### **2.3.2.1 Os fundos rotativos**

Esta modalidade surge normalmente em instituições que propõem-se a melhorar as condições de vida dos produtores através da assistência técnica às culturas ou à criação de gado. Consiste no outorgamento de recursos em qualidade de crédito (sementes, gado, insumos, dinheiro) a associações de

agricultores familiares, as quais utilizam estes recursos durante uma ou mais gestões, devendo posteriormente devolvê-los com juros fixados antecipadamente para que seja novamente emprestado.

Este financiamento está composto geralmente por insumos agropecuários adquiridos por uma instituição (não financeira), a qual recebe o pagamento do crédito, seja em dinheiro ou produto, com taxas reais de juros que alcançam até 8% ao ano. No caso de produtos agrícolas, os prazos vão de 6 a 12 meses, isto é, a duração do ano agrícola. Nos casos mais conhecidos, os valores vão de 100 a 500 dólares.

Trata-se, em geral, de um apoio creditício com um componente de assistência técnica incorporado, o qual sustenta também, programas de transferência tecnológica das instituições ou forma parte de programas de desenvolvimento integrais, multisetoriais ou microregionais. Os beneficiários são grupos organizados e famílias com garantia da organização comunitária.

É aconselhável tentar fazer com que a organização de agricultores familiares fixe as regras do jogo, no que se refere à modalidade de taxas de juros. Por exemplo, na agricultura, através de uma porcentagem da colheita ou da semente, em criação de gado, mediante a devolução de uma cria.

### **2.3.2.2 O crédito de desenvolvimento ou dirigido**

Este tipo de crédito é outorgado, em alguns casos, por instituições especializadas que fazem parte de estruturas assistenciais maiores. Em outros, trata-se de entidades financeiras independentes que dedicam-se só a esta atividade, posicionando-se a favor do crédito “para o desenvolvimento”, pelo que financiam atividades eminentemente produtivas, de carácter agropecuário, portanto dirigidas e não permitem o desvio do dinheiro para outro tipo de atividades, por

exemplo, o comércio. É outorgado a cinco ou mais produtores associados em cooperativas, associações ou outros.

Nesta modalidade de crédito, é comum o grupo solicitar um montante que depois é repartido entre os seus membros, sem que necessariamente se realize uma atividade conjunta. O pressuposto de partida é que o agricultor familiar necessita dinheiro para incrementar o uso de alguns recursos que se encontram subutilizados como, por exemplo, a força de trabalho, a terra ou outros. Sendo assim, o uso do crédito deveria apresentar um efeito favorável e ser medido em termos de impacto.

O instrumento de solicitude é normalmente um projeto ou documento escrito que, espera-se, demonstre a viabilidade técnica e econômica do empreendimento, sendo outorgado preferencialmente para investimentos a prazos relativamente longos (um a cinco anos) e com taxas de juros um pouco inferiores às dos bancos comerciais. É quase um requisito que o grupo conte com algum tipo de assistência técnica que pode ser oferecida pela própria entidade financeira ou por alguma outra instituição que trabalhe na região.

Considera-se que a taxa de juros deve ser baixa, dado que as economias rurais têm em geral uma baixa rentabilidade, daí a necessidade de deixar que a maior parte do excedente fique em mãos dos beneficiários.

As instituições que outorgam empréstimos relativamente importantes a organizações camponesas e de agricultores familiares tornam possível que estas empreendam atividades coletivas de magnitude (compra de maquinários, exportações, etc.), as quais de outra maneira não poderiam ser financiadas, contribuindo ainda para uma maior inserção dos produtores na fase de comercialização e agroindústria.

### **2.3.2.3 O microcrédito ou crédito de livre disponibilidade**

Uma terceira corrente supõe que o produtor “sabe” o que quer, razão pela qual não é necessário condicionar o crédito a um destino determinado. As entidades financeiras que têm esta visão outorgam crédito de livre disponibilidade através da tecnologia do grupo solidário, ou seja, grupos de 3 a 6 pessoas que se garantem mutuamente, com montantes reduzidos, a prazos curtos e com juros que superam em mais de duas vezes o custo do dinheiro bancário.

As instituições que emprestam dinheiro a prazos curtos utilizam a tecnologia do microcrédito, sendo que os montantes individuais oscilam entre 70 e 500 dólares, numa seqüência de operações sucessivas e escalonadas, com prazos que vão de 3 a 8 meses.

Esta forma de conceber o crédito está associada à noção de “buracos” de caixa ou escassez temporária de dinheiro durante o ciclo agrícola. Assim, o dinheiro emprestado permitiria atender temporariamente necessidades familiares ou produtivas, porém, sempre em pequena escala. O crédito serviria para atenuar a estacionalidade do fluxo de fundos e sincronizar as receitas e os gastos. Não se trataria, portanto, de avaliar os impactos; por premissa, o crédito sempre é útil.

As instituições que outorgam microcrédito acreditam que não são importantes as taxas de juros que cobram, mas sim colocar à disposição recursos mais baratos do que os que poderia obter-se no meio rural informal.

Freqüentemente, os beneficiários de um crédito de livre disponibilidade dividem o empréstimo entre atividades produtivas e atividades de transformação por colheita e de comercialização. A experiência demonstra que o objeto do crédito pode ser livre sempre que exista um conhecimento preciso deste objeto por parte da agência creditícia. Isto combina-se com a exigência de que as modalidades do crédito (especialmente os prazos) devem ser adaptadas à

atividade que se pretende realizar: uma modalidade de reembolso inadequada pode provocar sérias dificuldades de recuperação.

Na Figura 4 mostra-se a relação que existe entre as metodologias abordadas e os diferentes propósitos (participação, desenvolvimento ou liquidez) que têm as instituições financeiras ao emprestar recursos a agricultores individuais ou associações. As diferentes metodologias podem ser desenvolvidas numa mesma comunidade, atingindo grupos com níveis de desenvolvimento diferentes ou os grupos atendidos podem transitar pelas diferentes metodologias buscando a sua gradual consolidação quanto ao uso dos recursos creditícios.

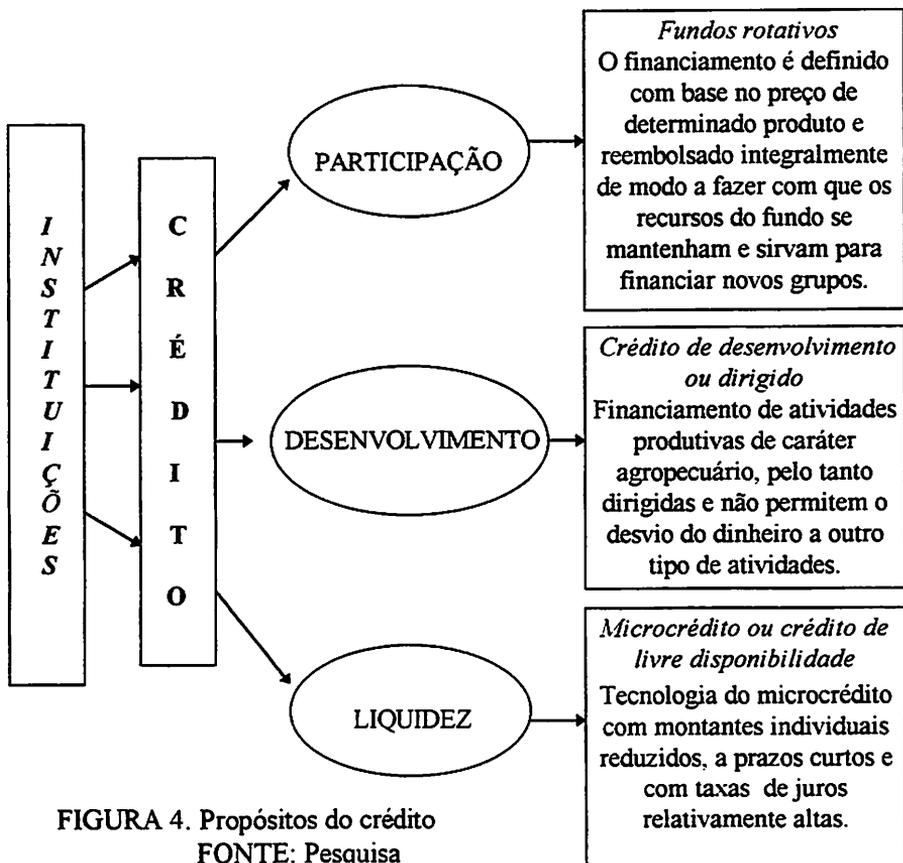


FIGURA 4. Propósitos do crédito  
FONTE: Pesquisa

### 2.3.3 Crédito agrícola ou crédito rural

Quando se deixa aos agricultores a possibilidade de escolher o objeto do seu crédito, evidencia-se um amplo campo de demandas: pequena criação de gado, engorda, diversas transformações de produtos, pequeno comércio, produção artesanal, armazenagem, contratação de mão-de-obra e aquisições de terras. Frequentemente se observa que se o que se deseja é responder às necessidades dos agricultores, reforçar a diversificação e modernizar o meio rural, não há dúvida de que o crédito não deve ser limitado só às atividades agrícolas. A livre eleição dos agricultores garante também evitar os desvios do objeto do crédito, sempre que exista um conhecimento recíproco entre beneficiários e os agentes da instituição financiadora (Nieuwkerk, 1994).

Desta maneira, vários autores apontam que, para alcançar o desenvolvimento das sociedades rurais, é necessário superar o conceito setorialista da agricultura que limita as possibilidades dos agricultores às atividades primárias, deixando-os de fora das articulações com as demais atividades econômicas e sociais. Se se percebe a agricultura como um processo que forma parte de outro mais amplo ao qual se articula, podem-se identificar diversas alternativas para os agricultores além das estritamente agropecuárias ou, como frisa Turnes citado por Búrigo (1997, p.393): *“A imagem do meio rural ligada exclusivamente à atividade primária (agricultura e pecuária) deve ser alterada. O espaço rural deve ser transformado num local de atividades econômicas múltiplas e dinâmicas que permitam às pessoas que ali vivem acesso a condições dignas de vida, semelhante àquelas das áreas urbanas”*.

Assim, é necessário alargar os horizontes compreendendo que o meio rural é um local onde a produção de serviços e a execução de atividades não-agrícolas pode gerar postos de trabalho e renda (Silva, 1994; Búrigo, 1996).

Birbuet (1994) aponta que o produtor agropecuário desenvolve suas atividades fundamentais no âmbito rural, porém nem todos os que vivem nesse espaço são produtores de atividades puramente agrícolas. Na realidade, o mundo rural é muito diferenciado e dinâmico; nele encontram-se comerciantes, artesãos, obreiros, funcionários públicos, empregados, profissionais e técnicos, empresários e proprietários.

Geralmente, a tendência é dar prioridade aos créditos diretamente produtivos. Na prática, muitas vezes, esta distinção revela-se pouco pertinente. A fronteira entre crédito improdutivo e crédito produtivo não é clara e a realidade do produtor é composta de necessidades econômicas e não econômicas (créditos para a produção e para as necessidades sociais ou de consumo).

Os créditos produtivos e improdutivos não são opostos, se considerarmos que:

- o outorgamento de créditos chamados improdutivos pode ser aceitável, sempre que o beneficiário pode reembolsar a quantia emprestada, a partir de uma receita gerada através de uma produção agrícola rentável. Este crédito pode ser, por outro lado, um estimulante da produção agrícola;

- não financiar os créditos chamados “improdutivos” pode significar para o agricultor a necessidade de recorrer ao agiota, cujas taxas muito altas representam o risco de fazê-lo dependente.

O crédito não vai sempre para um único objeto de investimento. Muitas vezes é compartilhado entre 2 ou 3 objetos, o que corresponde a uma estratégia de diminuição de riscos por parte dos agricultores. Esta regra de livre eleição do objeto do crédito pelos beneficiários não deve significar que ele deva ser totalmente livre, como no caso do crédito de consumo, por exemplo.

As organizações creditícias que aplicam com êxito esta regra definem claramente um espaço dentro do qual esta liberdade é aplicável: propõem uma

variedade de produtos financeiros com seus prazos, suas taxas respectivas de juros e outras modalidades relativas às condições de admissão a estes produtos.

#### **2.3.4 Transferência de tecnologia e trabalho de extensão. Crédito individual ou coletivo?**

Em muitos casos, o crédito serve de anzol para a transferência tecnológica e a adoção, por parte dos beneficiários, de técnicas avançadas. Porém, os projetos de desenvolvimento, ONG's e outras instituições envolvidas cometem, freqüentemente, o erro de propor as mudanças e o crédito, que deve possibilitar estas mudanças, a todos os beneficiários potenciais de maneira igualitária (Nieuwkerk, 1994).

Como a transferência não será obrigatoriamente aceita por todos ao mesmo tempo, ocorre uma incapacidade de muitos, no início do processo, de reembolsar o empréstimo, o que rapidamente leva a uma solidariedade negativa, pois os que os que aproveitam as novas tecnologias e cumprem com seus compromissos creditícios cansam-se de serem os únicos a responder às exigências. Diversas experiências têm constatado o fracasso das tentativas de crédito agrícola, baseadas nas ofertas predeterminadas pelos técnicos, quando não são levadas em conta as decisões e estratégias dos agricultores.

Em relação à separação do crédito e do trabalho de extensão, as experiências também demonstram que dificilmente pode desenvolver-se um sistema de crédito durável manejado exclusivamente pela entidade de extensão rural. Geralmente, um programa de crédito somente é exitoso quando há uma clara distinção de funções. É aconselhável, então, uma associação do trabalho de extensão com um projeto especializado em crédito para que haja a separação de funções.

Só no caso particular de investimentos coletivos (moinhos, bancos de sementes, infra-estrutura de irrigação, etc.) o crédito se outorga a um grupo como único beneficiário do empréstimo. Não obstante, em muitos casos de crédito individual, a agência bancária, a ONG ou o projeto outorga o crédito a um grupo que quase sempre corresponde a um bairro, vila ou uma comunidade que deve logo fazer sua própria política de empréstimos e não quer integrar ninguém mais em seu grupo. Com efeito, esta fórmula resulta muitas vezes em prejuízos à solidariedade e à democracia camponesa, além de encontrar uma série de dificuldades, entre as quais estão os empréstimos dirigidos somente a algumas pessoas “importantes”, desvio de reembolsos, etc.

Existem variações para aproveitar elementos desta fórmula, a qual, bem estruturada, permite um melhor acesso ao crédito pelos candidatos individuais, uma pressão social mais efetiva para o reembolso e um melhor controle dos custos de parte da instituição creditícia. O problema, neste ponto, consiste na incapacidade de muitos operadores de crédito em reconhecer a função de intermediário financeiro de alguns grupos com seus membros. Quando o grupo recebe um crédito e depois o distribui a seus sócios, ainda que a organização creditícia estime que ele seja destinado para obras e tarefas coletivas, surgem mal-entendidos que podem ser fatais. Na realidade, não necessariamente existe má fé de parte dos beneficiários associados em grupos, acontece também, que não dispõem dos instrumentos de administração interna que lhes permita assegurar um eficiente seguimento interno dos beneficiários verdadeiros (os sócios do grupo). Desta maneira, quando alguns dos sócios não cumprem com as suas obrigações creditícias para com o grupo, este não pode cumprir as obrigações adquiridas com a agência de crédito, porém não tem nem a capacidade nem, às vezes, a vontade de recuperar as cotas correspondentes.

É aconselhável identificar claramente a fórmula do grupo atuando como intermediário financeiro, ajudar-lhe a por em prática um sistema de seguimento interno de seus sócios e, também, estabelecer um vínculo direto entre o beneficiário individual e a agência de crédito baixo a responsabilidade do grupo. A agência vincula-se com o “grupo de crédito” quando tudo corre bem; se não acontece assim, tem a capacidade de efetivar um vínculo direto com o verdadeiro beneficiário, e também de exercer pressão sob o grupo com a possibilidade de não renovar o crédito no ano seguinte, se seu trabalho de intermediação não é satisfatório.

### **2.3.5 Deve-se partir da poupança ou do crédito?**

A introdução à poupança constitui uma forma de ensinar aos produtores a contar com seus próprios esforços e reforçar sua autonomia com relação ao exterior. Geralmente, os grupos que trabalham com poupança prévia (por exemplo, se exige uma poupança própria de pelo menos 20% do montante desejado) acabam beneficiando maioritariamente uma “espécie” de classe média no grupo maior e excluindo paulatinamente os mais pobres, ainda que estes tenham acesso aos meios de produção.

Esta tendência agrava-se quando as decisões para outorgar os créditos são descentralizadas para grupos ou associações locais que devem cuidar da poupança e, ao mesmo tempo, correr o risco que sempre implica um empréstimo. Estes grupos tendem a ser muito conservadores. A poupança forçada é uma fórmula que se aplica adequadamente quando se trabalha com agricultores que não têm a capacidade de poupar com antecipação. Por exemplo, quando se concede um financiamento, 90% é pago e o correspondente a 10% do valor total é depositado em uma conta de poupança (com juros) como fundo de garantia ou de capitalização, podendo servir de complemento de recursos próprios ou de fundo

de garantia para créditos de maior valor destinados a investimentos. Geralmente, já não se exige poupança forçada dos beneficiários que possuam uma conta de poupança de garantia, com valores superiores a 40% dos empréstimos que solicitam. Além de gerar uma poupança rural e um fundo de garantia, a poupança associada ao crédito permite que este programa possua uma melhor base financeira, melhorando sua posição frente às organizações externas de financiamento. Outra vantagem da poupança combinada com o crédito é permitir a entrada de beneficiários poupadores no capital da organização de crédito, com participação nos procedimentos de decisão.

### **2.3.6 Participação dos beneficiários no sistema de financiamento**

O debate está centrado na fórmula de descentralização das responsabilidades: os beneficiários devem ou podem controlar o sistema em seu conjunto? Podem controlá-lo de forma descentralizada, selecionar os beneficiários, garantir os reembolsos ou toda a responsabilidade do sistema fica no poder dos agentes da instituição creditícia? Em vários projetos, a “participação” não chega sequer ao nível de uma informação correta aos beneficiários; em alguns casos os beneficiários não conhecem a taxa de juros aplicada nem os prazos e, às vezes, nem o valor do empréstimo. A experiência demonstra que uma participação dos beneficiários, pelo menos a um nível de consulta sobre as modalidades do crédito e sobre a seleção dos prestatários, é necessária.

Além dessa participação de representação dos beneficiários frente a organização de crédito existe a possibilidade, para os sócios de projetos de poupança e crédito que são proprietários de uma parte ou de todo o capital, de exercer seu poder sobre a instituição. Nestes casos, a experiência demonstra que é necessário alcançar um equilíbrio entre o poder dos acionistas ou cooperativistas

e da equipe técnica que apóia e administra a instituição. Vários são os casos de equipes técnicas que conseguem captar todos os instrumentos de poder destas instituições, manipulando conselhos de administração fracos. Porém, existem também casos em que os conselhos exercem um poder grande e manipulam uma equipe técnica que não é capaz de exercer o controle financeiro da instituição. Nos dois casos o risco é grande: descuidar da administração do programa.

Inferindo-se a todas essas nuances conceituais a respeito do crédito e as suas respectivas problematizações, considera-se que a prática creditícia na área de estudo é repleta de faces conflitantes com esses e com os próprios objetivos formais definidos em seus programas.

De um lado está a trajetória da formação histórica da região, considerada parte dos resultados deste trabalho e apresentada no capítulo a seguir. Se dedutivamente considera-se a racionalidade do estado a geradora das estratégias de intervenção do mesmo, no norte de Minas há duas características marcantes: a primeira é que a ocupação seguiu um modelo social concentrador de poder e as intervenções estatais, quando houveram, acompanharam este modelo inclusive na fase de modernização; a segunda, derivada desta primeira, quando o próprio estado procura corrigir distorções gravíssimas da sua própria intervenção, ele cria uma quantidade excessiva de órgãos com competências sombreadas, inclusive na distribuição de crédito.

Assim, do outro lado, também no próximo capítulo, foi construída a contextualização conseqüente daquele processo histórico, porém conseqüente também do sombreamento de políticas e ações, resultado de intervenções conflitantes, senão na sua racionalidade interna, primordialmente com as relações sociais conformadas que, se não combatem essas intervenções, procuram convertê-las à sua lógica.

### **CAPÍTULO 3. POLÍTICAS PÚBLICAS E A TRANSFORMAÇÃO INSTITUCIONAL DE UMA REGIÃO**

Os resultados das transformações provocadas pelo desenvolvimento do programa de crédito agrícola subsidiado, são avaliados em diferentes níveis e óticas pelos analistas. Por um lado, pode-se observar que a implementação dessa nova estratégia de desenvolvimento, proporcionou de fato, avanços notáveis na produção e produtividade de algumas culturas, notadamente de grãos como soja, trigo, sorgo e milho e, posteriormente, da cana-de-açúcar, laranja e eucalipto. Os aumentos de produtividade de determinadas culturas foram significativos em relação às questões da balança comercial e da substituição energética.

No entanto, deve-se ressaltar que as mudanças efetivadas se restringem segundo Fürstenau (1988), a uma parcela de produtores rurais, a determinadas regiões e a certas culturas. Foram privilegiados na distribuição do crédito os grandes e médios produtores, as regiões onde a agricultura encontrava-se num estágio mais avançado e as culturas mais capitalizadas e de exportação. Essa alocação foi regida pelos interesses da indústria nacional e multinacional, pois eram esses segmentos os mais habilitados a incorporar rapidamente, e de forma crescente, as inovações técnicas oferecidas. O pacote tecnológico adotado já tinha características inerentemente concentradoras devido à questão da escala de produção, mas a forma de implementá-lo através de subsídios e incentivos especiais multiplicou esse teor de concentração. Neste capítulo foi sistematizado brevemente o processo da formação histórica à situação atual que exigiu transformações significativas no conjunto da economia e da sociedade brasileira. Do ponto de vista ideal, este processo deveria culminar numa agricultura economicamente eficiente, socialmente justa e ecologicamente sustentada,

promovendo uma distribuição mais equitativa dos benefícios da atividade econômica.

Para compreender o contexto no qual se inserem as comunidades estudadas pretendeu-se abordar brevemente os instrumentos e políticas específicas que junto ao crédito rural, concorreram para viabilizar o novo modelo agrícola, tais como os programas de subsídios diretos às atividades rurais, a criação de programas especiais, assim como as origens e a evolução da política de extensão rural adotada nesse período. Trata-se aqui de dar maior ênfase ao desenvolvimento destes instrumentos no contexto de uma região específica: o cerrado mineiro.

### **3.1 O Norte de Minas e a transformação do seu espaço econômico**

A história do Norte de Minas está intimamente ligada a do Nordeste não-açucareiro. No Brasil Colônia, o eixo principal da economia estava baseado inicialmente na cultura de cana e produção de açúcar e, posteriormente, na mineração. Paralelamente a essas atividades, desenvolveu-se a pecuária que, além de fornecer animais para serem usados nos engenhos, fornecia carne às populações do litoral do Nordeste e das zonas de mineração em Minas Gerais. É importante ressaltar, porém, que a pecuária não se constituía em atividade geradora de valores expressivos, nem para o próprio nordeste, nem para o resto da Colônia (Oliveira, 1977).

A ocupação demográfica e econômica do Norte de Minas deu-se com a expansão das zonas de criação de gado do sertão do Nordeste, subindo o vale do Rio São Francisco. O tipo de vegetação facilitava a pecuária extensiva; o clima, embora semi-árido, era igualmente favorável já que dificultava a disseminação de doenças e infecções.

*“Dessa diversidade climática, surgiria a dualidade consagrada pelos nordestinos e expressa no período colonial em dois sistemas de exploração*

*agrária diversos, que se complementam economicamente, mas que política e socialmente se contrapõem: o Nordeste da cana-de-açúcar e o Nordeste do gado, observando-se entre um e outro, hoje, o Nordeste da pequena propriedade e da policultura e, ao Oeste, o Meio Norte, ainda extrativista e pecuarista” (Andrade, 1980, p.13).*

Às margens do rio foram surgindo povoamentos. Ainda em função do gado, na rota comercial de transporte para o litoral baiano e depois para as minas de ouro em Minas Gerais foram surgindo pontos de povoamento. Para o abastecimento das populações neles instaladas, bem como nas fazendas dispersas, surgem as pequenas lavouras de subsistência, freqüentemente associadas à pecuária, que depois se multiplicaram com o crescimento do mercado da zona de mineração em Minas Gerais.

Segundo Van Stralen (1980), após o colapso da economia de mineração, no começo do século XIX, a demanda de alimentos foi em grande parte suprimida. Entretanto, paradoxalmente, a produção agrícola amplia-se, pois a já numerosa população concentrada na zona de mineração vê-se obrigada a buscar sua sobrevivência numa agricultura primitiva.

Um maior desenvolvimento da agricultura em todo o Nordeste, como também no Norte de Minas, está vinculado à expansão industrial. Com o florescimento da indústria têxtil inglesa multiplicaram-se logo plantações de algodão de fibra longa por toda esta região. Como consequência das posteriores fases de recessão do comércio desta matéria-prima, a cultura foi restringindo-se a pequenas áreas. Nesta região, a cana não se destinava a produção de açúcar, mas a fabricação de aguardente e rapadura (Van Stralen, 1980).

A ocupação demográfica tendo como eixo principal a pecuária extensiva resultou basicamente numa população rarefeita, que localizava-se nos pequenos e isolados povoamentos ao longo das rotas comerciais, nas áreas onde se concentravam de alguma forma as pequenas lavouras e nas fazendas dispersas

que utilizavam pouca mão-de-obra e praticamente se auto-abasteciam. As áreas pouco propícias para a pecuária continuavam despovoadas. O prolongamento da estrada de ferro que, a partir de 1926, ligou Montes Claros a Belo Horizonte e Rio de Janeiro, deu lugar a novos povoamentos. Entretanto, todo o processo de ocupação econômica e demográfica ilustra bem a influência da Bahia e do Nordeste, que diminuiu somente a partir do momento em que a região Sudeste se tornou hegemônica no processo de acumulação de capital e que as relações comerciais com Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo se intensificaram.

Assim, esta ocupação econômica e demográfica espelha-se nas características atuais da região. Predomina ainda a pecuária extensiva que determina uma população pouco numerosa, ocupada principalmente em atividades primárias.

### **3.1.1 A evolução da população**

Até a década de 1960, o crescimento da população total da região norte de Minas (considerando os 42 municípios da região mineira da SUDENE) foi superior ao restante do Estado. A partir da década de 1970, não só ocorre uma relativa estagnação do crescimento populacional total mas também uma acentuada migração rural-urbana (Silveira, Ribeiro e Mazzetto, 1987).

Isto sugere que, no primeiro período, provavelmente não existia ainda uma emigração significativa, devido possivelmente à existência de “terras livres”, o que fazia do norte de Minas uma frente de expansão agrícola. Já no segundo período, ocorre uma emigração bastante intensa, resultante das transformações da agricultura que levam uma parte considerável da população rural à expulsão do campo.

As transformações da agricultura têm-se acelerado principalmente desde 1965, quando a SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento do

Nordeste) começa a operar no Norte de Minas. Aproveitando-se das vantagens fiscais oferecidas por este órgão e de outros incentivos, fazendas tradicionais transformaram-se em “empresas rurais”, projetos agrícolas novos foram implementados e estabeleceram-se empresas de reflorestamento nos cerrados.

A transformação de terras agrícolas em pastos ou florestas artificiais, a apropriação de terras devolutas por empresas rurais ou empresas de reflorestamento e o desenvolvimento de uma agricultura capitalista provocaram a expropriação dos camponeses (posseiros e pequenos proprietários) e a expulsão de agregados, parceiros e outros agricultores não proprietários, crescendo rapidamente a parcela da população norte-mineira liberada das condições naturais de produção.

Esta situação é assim descrita por Andrade (1980, p.223): *“Com a construção de estradas asfaltadas cortando a região nordestina em todas as direções, grandes grupos econômicos do Sudeste e do próprio Nordeste vêm adquirindo pequenas posses dos antigos ocupantes ou ocupando áreas de matas e implantando projetos agroindustriais subsidiados pela FINOR, após aprovação pelas agências de desenvolvimento”*.

De igual maneira, o maior crescimento vegetativo da população nas últimas décadas tende a incrementar ainda mais esta parcela. Não tendo acesso às terras, esta população vê-se obrigada a vender sua força de trabalho para garantir sua sobrevivência e freqüentemente abandona seus locais de origem a procura de emprego.

O fluxo maior dos migrantes dirigiu-se ao pólo industrial do país, o eixo Rio - São Paulo, inserindo-se no que se poderia denominar de “sub-proletariado”, constituído por operários de construção civil ou por trabalhadores de ocasião. Uma parte importante do fluxo migratório ocorreu no sentido campo-campo; a migração interna na região também foi grande, pois a implementação de novos

projetos agropecuários e de projetos de reflorestamento levou a uma grande mobilidade populacional.

As condições históricas sob as quais se deu a ocupação econômica e demográfica do Norte de Minas deram lugar também aqui ao chamado binômio latifúndio-minifúndio. Ao lado de grandes propriedades, muitas vezes pouco exploradas, encontram-se explorações de dimensões pequenas, baseadas geralmente em mão-de-obra da família que, sempre que possível, comercializa uma parte da produção através de intermediários ou nas feiras locais.

Historicamente, naqueles municípios onde havia um maior predomínio da pecuária, a concentração fundiária apresenta-se maior. A existência de terras livres não apenas possibilitou a expansão das grandes propriedades mas também o aumento do número de pequenas unidades, pois, principalmente no período de 50 a 60, cresceu consideravelmente o número de estabelecimentos com menos de 10 hectares (Van Stralen, 1980).

Como aponta o mesmo autor, o aumento do número de estabelecimentos, principalmente com menos de 100 ha, deu-se através da incorporação de áreas menos férteis. Da baixa produtividade destas terras resulta um excedente comercializável pequeno, o que reduz as possibilidades de se obter renda monetária. Ao mesmo tempo porém, cresce a necessidade de tais recursos, pois a incorporação da família inteira no trabalho agrícola, para dispensar mão-de-obra externa, impede a produção de outros bens (artesanais) e aumenta a dependência do mercado.

### **3.1.2 A intervenção do Estado: expansão e reprodução do capital**

O Estado fez avançar os interesses do capital, intervindo para assegurar as condições de sua expansão por meio de empresas rurais e empresas de reflorestamento, determinando também as formas como se daria a exploração do

trabalho. De acordo com Ribeiro (1996), diferentemente do resto do país onde a intervenção do Estado reforçou determinadas tendências e ideologias modernizadoras, nesta região a intervenção transferiu, financiou e praticamente criou as condições de instalação e reprodução do capital. Os instrumentos de intervenção foram bastante complexos e bem mais acentuados do que no restante do país.

Segundo o mesmo autor, na consecução dos objetivos de unificação e modernização da economia agrícola do norte de Minas, três intervenções merecem destaque: a política agrícola dos governos pós-1965, a inclusão da região na área da SUDENE e a política de estímulo ao reflorestamento. A política agrícola, que será tratada mais adiante sob a perspectiva do crédito rural, se envolve nesta modernização com os dois órgãos apresentados a seguir, dando uma mesma base ao cenário que hoje lá se encontra.

### **3.1.2.1 A SUDENE**

O prelúdio da transformação do panorama desta região foi com a criação da SUDENE. Concebida no final dos anos 1950 e entrando em operação efetiva em meados de 1960. Pensou-se na SUDENE como resposta a ameaça ao “sistema capitalista como um todo no Brasil”, constituída pela emergência da população rural nordestina, como ator político desvinculado do coronelismo e do voto de “cabresto” (Oliveira, 1977).

Para Moreira (1979), o projeto SUDENE viria a constituir uma resposta, em termos de formulação de objetivos, para o melhoramento das condições do Nordeste, no sentido de diminuir as tensões sociais existentes na região. A necessidade de mudanças em relação à ação governamental que vinha se realizando, evidenciou-se como uma realidade; a ameaça representada pelas

tensões sociais crescia e se somava, num plano mais amplo, às mobilizações de âmbito nacional em favor de reformas estruturais significativas.

Documentos posteriores produzidos pela própria SUDENE reafirmam o caráter antagônico da luta de classes que se travava no Nordeste e o risco que isso representava para a “unidade e a segurança nacional”, o que no fundo queria dizer “risco para a expansão do capitalismo no Brasil” (Oliveira, 1977).

Só dois anos depois da criação da SUDENE, conjuntamente com seu primeiro plano, foram criados os incentivos fiscais (um dos mais importantes é o conhecido como sistema 34/18<sup>2</sup>) com o fim de atrair a iniciativa privada para as inversões industriais e que vieram a se constituir, por razões da conjuntura nacional, no eixo de toda a política regional.

Na sua fase inicial, até 1963, a SUDENE restringiu-se a buscar condições para uma maior coordenação dos recursos públicos na região (antes a cargo de uma multiplicidade de órgãos). Com isto pretendia-se “eliminar” a utilização indevida destes recursos, que foi por muitos anos a característica fundamental da política de “clientelismo”, largamente reconhecida como a “indústria da seca” (Moreira, 1979).

Em julho de 1965, foi aberto um escritório regional da SUDENE em Montes Claros, com o objetivo de estabelecer contatos com empresários interessados em investir na área. Nestas circunstâncias, o norte de Minas, um espaço periférico pouco explorado, com uma grande quantidade de terras devolutas, torna-se objeto de interesse por parte do Estado. Condizente com suas propostas gerais, foi dada prioridade a um programa de industrialização regional que se constituiu na base e na razão de ser daquele órgão. No entanto, os

---

<sup>2</sup> Este sistema de incentivos consistia em que as pessoas jurídicas podiam deixar de pagar ao Tesouro Nacional até 50% do montante de seus impostos sobre a renda, para investir ou reinvestir em projetos na área do Nordeste, reconhecidos pela SUDENE como prioritários para o desenvolvimento da região.

resultados do programa de industrialização não chegaram a beneficiar a população norte-mineira em geral (Van Stralen, 1980).

A partir de 1964, redefine-se o “modelo econômico” para o norte e noroeste do Estado de Minas Gerais, baseado num novo modelo de desenvolvimento nacional. A industrialização transformou-se no eixo da nova política, mas com a característica de encontrar-se desvinculada de reformas estruturais e de não depender direta e necessariamente da complementaridade do setor agrícola e do mercado regional para seu desenvolvimento. Deste modo, situava-se explicitamente dentro das exigências do novo modelo nacional que se foi consolidando, com base na concentração da renda e na diversificação do consumo.

Assim, a industrialização ocorrida na região foi mais uma transferência de empresas sustentada por capital público, do que a criação de um dinamismo regional (Ribeiro, 1996). Na segunda metade da década de 1960, o Estado passa a estimular a transferência de capital privado (nacional e internacional) para o norte de Minas, a fim de explorar a terra através de empreendimentos pecuários e reflorestadores. E, embora a SUDENE desempenha uma função significativa, coube ao Estado de Minas Gerais, por meio da Ruralminas, o papel mais importante neste processo.

### **3.1.2.2 A Ruralminas**

A Ruralminas foi criada em 1966, com o objetivo de realizar “a colonização e o desenvolvimento rural no Estado de Minas”, executando e incentivando programas de colonização - do Estado e particulares - em terras públicas ou privadas.

Posteriormente, este órgão recebeu do governo estadual a incumbência de exercer a política de utilização de águas derivadas para o sistema de irrigação da agricultura, o incentivo ao reflorestamento, a organização de escolas técnicas rurais, etc. Como base física para a programação, o Estado transferiu à Ruralminas terras devolutas localizadas em municípios do norte-noroeste, privilegiando a implantação de empresas rurais e agro-industriais, montando a infra-estrutura necessária ao seu funcionamento (Van Stralen, 1980). Além de coordenar o Plano Noroeste, a Ruralminas executou o programa estadual de legitimação de terras e a viabilização de áreas para distritos florestais, planejando e coordenando, também, a execução de medidas relacionadas com a utilização de água para fins de irrigação.

Posteriormente, implantou o Distrito Agro-Industrial de Jaíba em convênio com a CODEVASF, coordenou a implantação do Programa de Assentamento Dirigido do Alto Paranaíba (PADAP) e representou a Secretaria da Agricultura na implantação dos projetos Gorutuba e Sapucaí, sob a coordenação da CODEVASF e DNOCS, respectivamente. Participou também do Programa Integrado de Desenvolvimento da Zona da Mata (PRODEMATA) e do Programa de Aproveitamento de Várzeas (PROVARZEAS).

Por suas próprias características, tornou-se um verdadeiro agente de desenvolvimento regional. A política da Ruralminas, segundo Van Stralen (1980), fundamentava-se claramente no estímulo à participação do capital privado em seus programas, procurando uma maior integração entre a instituição e as classes empresariais agrícolas. Incentivou também - através de uma série de dispositivos legais e um conjunto de incentivos fiscais - o estabelecimento de distritos florestais no norte de Minas. Nos últimos anos, o reflorestamento foi um setor que se expandiu de tal forma que na maior parte dos municípios norte mineiros há, uma ou mais empresas em atividade.

Desta maneira, o crescimento dos investimentos através da SUDENE, Ruralminas, CODEVASF e outras agências de desenvolvimento e/ou programas especiais, reforçaram o papel do capital financeiro no Norte de Minas.

Em relação aos recursos de crédito rural disponíveis, como era de se esperar, os maiores volumes foram dirigidos aos grandes e médios pecuaristas e agricultores. As barreiras burocráticas e as exigências impostas pelo sistema financeiro, em geral, dificultavam o acesso ao crédito por parte dos agricultores familiares, o que acabava por estimular práticas mais “tradicionais” de financiamento e a agiotagem, através de comerciantes, grandes fazendeiros, etc. No processo indireto de financiamento que surge, há um duplo aspecto negativo: a concentração maior da renda nas mãos de grupos privilegiados e a dependência grande dos produtores com relação aos intermediários, comerciantes e fazendeiros.

Entretanto, o norte de Minas tornou-se cada vez mais objeto de intervenção, não apenas na área econômica mas também na área social, ou seja, uma intervenção de “desenvolvimento integral”. Expressão disto é o fato de que a área mineira da SUDENE foi a primeira região contemplada com um plano de desenvolvimento integrado, tornando-se evidente a necessidade de uma maior representação do Estado na SUDENE. Um primeiro passo neste sentido foi a reativação da SUDEMINAS (Superintendência de Desenvolvimento da Área do Polígono das Secas), em 1976, sob a denominação de SUDENOR (Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas).

A crescente intervenção do Estado na área social no norte de Minas fez parte de sua atuação no sentido de viabilizar a expansão do capital monopolista na agricultura. Esta atuação não pode se limitar apenas ao terreno econômico, pois a aceleração do processo de penetração do capitalismo no campo estimula e acelera também o processo de desintegração das estruturas tradicionais de dominação, baseadas em formas de dependência pessoal.

A atuação do Estado através de uma variedade de agências, cada uma com seus objetivos e sua percepção da problemática da região, resulta da diversidade de interesses dos setores dominantes. Entretanto, a fração hegemônica procura impor seus objetivos e limitar a autonomia das várias agências, através de uma retórica de planos de desenvolvimento regional.

Analisa-se, a seguir, o papel do crédito rural como um instrumento da política de modernização da agricultura brasileira, que foi adequada à estrutura agrária prevalecente, beneficiando assim uma pequena parcela de produtores rurais.

### **3.2 A política de crédito rural e a estratégia de crescimento agrícola no Brasil**

A partir dos primeiros anos da década de 1950, o governo brasileiro criou uma fonte de recursos que propiciava substanciais suprimentos para a cobertura das operações rurais, o que acarretou em uma rápida expansão dos créditos para a agricultura. Estes recursos, alocados junto a CREA (Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil), destinavam-se ao financiamento a longo prazo e juros baixos da modernização dos métodos da produção agrícola e recuperação da lavoura nacional e, ainda, à compra de produtos agropecuários, sementes, adubos, inseticidas, máquinas e utensílios para emprego da lavoura.

Porém, a expansão do crédito agrícola institucional é relativamente recente no Brasil. Leis disciplinares e estimuladoras do crédito rural surgiram em meados da década de 1960; a mais importante delas, a n° 4.829, de 5 de novembro de 1965, institucionalizou o Sistema Nacional de Crédito Rural.

De acordo com Guimarães (1982, p.308), esta lei estava cheia de boas intenções e dispunha que “o crédito rural fosse aplicado ‘tendo em vista o bem-estar do povo’; previa a alocação de recursos para ‘financiar projetos de colonização e reforma agrária’ e estendia seus benefícios ‘as cooperativas de

*produtores rurais, como antecipação de recursos para financiamento e aparelhamento, inclusive para integralização de cotas-partes de capital social*". A partir de então, o sistema de crédito rural contou com a participação dos bancos privados, obrigando os mesmos a destinar 15% de seus depósitos para empréstimos à agricultura, ampliando desta maneira as operações do sistema.

Em que pesem as boas intenções iniciais e a amplitude adquirida pelos recursos creditícios postos à disposição das atividades agropecuárias, sua aplicação caracterizou-se por uma extrema concentração. Os recursos financeiros foram destinados preferencialmente aos grandes produtores "modernos", à compra de máquinas, sementes e insumos também modernos e às culturas exportáveis ou "dinâmicas".

Guimarães (1982), fazendo referência às estatísticas conhecidas nessa época, aponta que o número total de contratos de crédito mostra que os empréstimos rurais beneficiaram não mais de 25% dos estabelecimentos agropecuários existentes, ficando as unidades produtivas "de menores recursos" fora do sistema institucional de crédito agrícola.

No período 1969/1975, o crédito rural a juros subsidiados aumentou consideravelmente de volume, convertendo-se na forma preferencial pela qual o Estado passou a subvencionar o setor agrícola. Por outro lado, a distribuição social, setorial e espacial dos incentivos provocou, segundo Martine (1990), uma divisão de trabalho crescente; maiores propriedades em terras melhores tiveram acesso ao crédito, subsídios, pesquisa, tecnologia e assistência técnica, a fim de produzir para o mercado externo ou para a agroindústria.

Enquanto isso, os produtores menos capitalizados foram relegados a terras menos férteis, utilizando práticas tradicionais e explorando a mão-de-obra familiar para subsistir ou produzir um pequeno excedente comercializado nos mercados urbanos, onde o baixo poder de compra das massas segurava preços

também baixos. Contudo, como apontam diversos autores<sup>3</sup>, a política de crédito rural foi o principal instrumento de apoio governamental ao crescimento da produção agrícola e, mais amplamente, ao processo de modernização da agricultura brasileira. Este processo de modernização, entendido como uma série de transformações tecnológicas nos processos produtivos, intensificou o emprego de determinados fatores de produção, como os insumos modernos. Produzidos fora do setor agrícola, esses insumos (máquinas, equipamentos, fertilizantes e defensivos agrícolas) contaram com preços favoráveis e estímulos que facilitaram sua ampla adoção no meio rural (Ruegg et al., 1987).

Tanto a mudança na escala de produção trazida pelo novo pacote tecnológico como a tendência especulativa desencadeada pelo processo de modernização serviram para acentuar ainda mais a concentração da propriedade da terra, afetando também as relações de produção no campo. Este fato somado a preços inflacionados reduziu o acesso de agricultores familiares à terra e contribuiu para a consolidação do peculiar perfil de distribuição da propriedade fundiária, caracterizado pelo predomínio da grande propriedade.

### **3.2.1 A modernização da agricultura brasileira e a institucionalização do crédito rural**

A partir de 1950, as políticas agrícolas passaram a sujeitarem-se à meta mais importante da industrialização. Coerente com este projeto, a política econômica global brasileira baseava-se no modelo de substituição de importações e na promoção das exportações, sem retirar a proteção à indústria doméstica e de capital multinacional. De acordo com Nicholls, citado por Baer (1996, p.322), “*o principal objetivo das políticas públicas durante aquela década foi a*

---

<sup>3</sup> Guimarães (1982), Martine e Garcia (1987), Delgado (1985).

*exploração de seus excedentes exportáveis (café, algodão e cacau) a fim de financiar o desenvolvimento industrial por meio de um elaborado sistema de taxas de câmbio múltiplas que discriminavam as exportações tradicionais, enquanto favoreciam as importações de maquinário e de bens de produção”.*

Foram concedidas taxas de câmbio favoráveis ocasionais para a importação de alguns insumos agrícolas (como fertilizantes) destinados às principais culturas para exportação. Também foram feitas tentativas para desenvolver serviços de extensão rural, mas até 1960 somente 11,5% dos municípios brasileiros tinham sido atingidos por eles (excluindo o Estado de São Paulo).

A política de aumento da produtividade agrícola era bastante localizada no tempo, em épocas de crises de curto prazo e nas regiões onde a atividade já era menos atrasada. A maior parte das divisas que entravam no país era utilizada neste projeto de modernização da indústria, sobrando muito pouco para a importação de insumos modernos para a agricultura. Não obstante, a ela coube um papel relevante na captação de maior volume de divisas via exportações, tirando vantagens do enorme crescimento do comércio internacional.

Em 1961, o Governo introduziu mudanças na política cambial, iniciando a eliminação do sistema de ágios e bonificações que alimentava grande parte dos recursos requeridos para os financiamentos agrícolas. Isto, junto com as medidas econômicas que levaram ao alargamento do diferencial entre taxas de juros aplicadas no setor agrícola e taxa de inflação, provocou uma crescente deterioração real dos retornos das operações de crédito rural antes contratadas. Este quadro agravou-se com as medidas recessivas adotadas pelo governo que se instalou no país em 1964, que também decidiu pela elevação das taxas de juros de algumas operações rurais e redução das operações contratadas pelo Banco do Brasil. Entre 1964 e 1965 observou-se, segundo Munhoz citado por Santos

(1988), uma queda real de 27% no valor dos créditos oficiais para o setor agrícola.

Até 1960, a maior parte do crescimento da produção agrícola no Brasil deveu-se, basicamente, à expansão da área cultivada e quantidade de trabalho. Dados citados por Barros et al., citados por Santos (1988), mostram significantes aumentos da produção agrícola brasileira e na produção de alimentos, nas décadas de 40, 50 e 60. Nesta última já se verificava um crescimento da produção agrícola no Centro-Sul e em São Paulo, menos em extensão e mais em termos de elevação da produtividade da área e da mão-de-obra. Já na região Nordeste, embora as taxas de crescimento se mostrem elevadas, elas se traduziram num tipo de crescimento extensivo.

A partir de meados dos anos 1960, tudo indicava que a produtividade agrícola brasileira precisava ser aumentada e que isto não poderia ocorrer através da utilização de um suposto estoque de conhecimentos sobre atividades agrárias que existia nas instituições públicas e nas mãos dos agricultores mais progressistas. De outro lado, a pesquisa agrícola existente era específica ao local, o que implicava em enormes investimentos a serem feitos na geração e adaptação de tecnologias importadas de outros países.

A aceleração do processo de modernização da agricultura brasileira ocorreu numa época em que a tecnologia direcionava-se, em termos internacionais, pesadamente para o uso de insumos industriais poupadores de terra. Foi a época que ficou conhecida como “a Revolução Verde”<sup>4</sup>.

O modelo de crescimento econômico adotado preconizava que, para os setores agrícola e industrial, o objetivo principal deveria ser o aumento de

---

<sup>4</sup> Em essência, consistia em um pacote de medidas que prometia a elevação da produtividade média através de sementes melhoradas ou de “alto rendimento”; o aproveitamento efetivo dessas sementes, porém, era condicionado ao uso integrado de máquinas e de insumos químicos.

produtividade, que a modernização da agricultura era o caminho a ser seguido e que maior atenção deveria ser dada a ela, principalmente em nível técnico da mão de obra, mecanização, utilização de adubos e a existência de variedades adequadamente selecionadas. Este tipo de argumentos passou a influenciar o rumo dado à agricultura, a partir de então. Foram provocadas assim, profundas transformações no campo, inseridas coerentemente dentro de um estilo de desenvolvimento, num determinado momento histórico.

### **3.2.2 A política de Crédito Rural, características e evolução**

A partir de 1965, a agricultura atravessou um processo radical de transformação em vista de sua integração à dinâmica industrial de produção e da constituição do complexo agroindustrial. Foi alterada a base técnica, desenvolvida a indústria fornecedora de meios de produção para a agricultura e ampliada, em linhas modernas, também, a indústria processadora de alimentos e matérias-primas. De acordo com Martine (1990), a base tecnológica da produção agrícola foi alterada, assim como a composição das culturas e os processos de produção.

Neste cenário de um ciclo econômico em ascendência, conjugaram-se diversos fatores e processos mutuamente reforçadores para viabilizar a sociedade em construção. Um elemento fundamental para a implementação desse modelo foi, segundo Martine e Beskow (1987), o desenvolvimento de um Sistema Nacional de Crédito Rural - cujo montante de recursos se multiplicou a partir da segunda metade de década de 1960 - acoplado a uma série de outros subsídios, incentivos e instrumentos.

Os recursos financeiros, supridos em volume apreciável a prazos compatíveis com o período de maturação dos projetos e com juros fortemente subsidiados, propiciaram aos agricultores os fundos necessários ao financiamento

de seus projetos e reduziram os custos dos investimentos, aumentando-lhes a rentabilidade. Essa política, segundo Mueller (1994), tem sido duramente criticada por suas distorções distributivas - a favor dos maiores proprietários das regiões mais desenvolvidas - e alocativas - remunerava mais a propriedade da terra e a especulação que a produção.

Para Loureiro (1987, p.63), *“o crédito desempenhou papel fundamental na transformação das condições técnicas de produção. Por detrás da elevação da produção e da produtividade agrícolas, está o financiamento de capital pelo sistema bancário. Nesse sentido, as políticas agrícolas de crédito subsidiado, desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 70, tiveram efeito decisivo no amadurecimento das forças produtivas capitalistas na agricultura”*.

O crédito rural constituiu-se, assim, em uma peça essencial do projeto de modernização tecnológica e do processo de consolidação do complexo agroindustrial, como também um instrumento de articulação e convergência entre diversos atores: proprietários rurais/burguesia agrária, o grande capital com interesses na agricultura (destacando-se os ramos industriais fornecedores e processadores da produção agrícola, a montante e a jusante), os capitais de origem urbana, os bancos e o Estado.

Como afirma Delgado (1985, p.21), *“somente com a introdução da política de crédito rural, como carro-chefe da modernização do setor agropecuário, desloca-se o eixo da política por produtos para a política de mercadoria rural em geral. O crédito subsidiado é provido de maneira generosa e por intermédio do sistema bancário institucionalizado. A própria necessidade de financiamento se torna crescente, uma vez que tanto a elevação da capacidade produtiva quanto as necessidades de financiamento de capital de trabalho na agricultura passam a depender cada vez mais de recursos adquiridos no mercado. As fontes usuárias tradicionais, ligadas ao capital comercial, cedem lugar à rede bancária. E esta, ao se imiscuir no negócio*

*rural, traz implícito um projeto de modernização que visa crescentemente a mudar a própria base técnica da agricultura”.*

A política de crédito rural tem passado por importantes modificações, principalmente quanto aos volumes de recursos concedidos e quanto aos níveis praticados das taxas de juros, culminando com a orientação da política agrícola baseada na diminuição dos montantes concedidos e conseqüente redução dos subsídios através do crédito.

De acordo com Cardoso (1995), há cinco períodos claramente caracterizados: o primeiro, de 1969 a 1979, foi de crescimento acentuado da oferta, sendo que no último ano, os valores reais foram os mais elevados de todo o período 1969 a 1993. Em seguida, de 1979 a 1984, houve restrição severa de crédito. Na terceira fase, de 1984 a 1986, ocorreu ligeira retomada de elevação dos valores. De 1986 a 1990, novo decréscimo de crédito foi a característica marcante. Finalmente, de 1990 a 1993, os valores se estabilizaram em níveis muito baixos, próximos dos verificados em 1970. Sobretudo, a partir da década de 1980, a orientação política passou a ser de diminuição da oferta dos financiamentos e dos subsídios, e a política creditícia revelou uma trajetória expansionista desde o início de sua formulação efetiva, a partir de 1967, até 1976. Este subperíodo é marcado, segundo Delgado (1985), por um crescimento inusitado das aplicações reais de crédito.

Vasconcelos (1979, p.9), no seu estudo intitulado “A influência de restrições de crédito na organização da produção agrícola”, estima que a relação entre crédito rural e o PIB aumentou, passando de uma média de 3.9 entre os anos de 1960 a 1965 para 5.5 nos anos seguintes até 1974. A expansão dos montantes de crédito foi possibilitada por dois tipos de recursos: aqueles provenientes de depósitos nas instituições bancárias, configurando-se uma expansão passiva do crédito e os gerados via débitos criados pelos bancos contra si mesmos para um determinado tomador, em função de um reembolso posterior. Com estes recursos

à disposição, o crédito rural em valores constantes expandiu-se a um ritmo muito maior que a produção, a partir de 1967.

Neste sentido, Baer (1996) estima que de 1960 até meados de 1970, o valor real dos novos empréstimos agrícolas aumentou de 11% em 1960 para cerca de 25% na metade da década seguinte e o crédito agrícola total em comparação ao PIB agrícola oscilou entre 65% e 94% nos anos 70. A maior parte do crédito destinado à agricultura originou-se a partir do Banco do Brasil, mas várias medidas também foram tomadas para induzir os bancos privados a elevar o número de empréstimos ao setor.

A expressiva parcela de empréstimos agrícolas, como aponta este autor, foi feita numa base de concessões, ou seja, a taxa de juros cobrada geralmente se encontrava abaixo da inflação. Em meados dos anos 1970, por exemplo, incidiam juros de 7% ao ano sobre os empréstimos destinados à compra de insumos agrícolas, enquanto a inflação era superior a 35%. O volume de crédito subsidiado representou 2% do PIB agrícola no início da década de 70, atingindo quase 20% em 1980.

Além da expansão acelerada do crédito, o fator marcante dessa política e que se constituiu num mecanismo concreto para a transferência do excedente ou renda de outros setores da economia para algumas parcelas privilegiadas da produção agrícola, foi o caráter subsidiado do crédito. O seu efeito subvencionador aumentava à medida que os índices de inflação subiam, já que as taxas médias de juros cobrados nos contratos de financiamento se mantinham relativamente estáveis.

De acordo com Vasconcelos (1979), este sistema de crédito subsidiado provoca perdas de eficiência global, uma vez que as taxas reais de juros são negativas. conseqüentemente, levou a um excesso de demanda por crédito, encorajando fazendeiros a um exagerado emprego de recursos, desviando-os para fins não produtivos como aplicações especulativas em terras, títulos, etc.

Entretanto, mais do que o número de empréstimos e o volume de recursos envolvidos, a distribuição social e espacial dos mesmos teve um efeito desagregador sobre a estrutura de produção existente. De fato, devido à própria lógica do empréstimo bancário - que exige a titulação da terra e uma série de trâmites burocráticos e tem uma preferência inerente pelas operações de maior vulto e menor custo administrativo - o crédito rural terminou por ficar altamente concentrado nas regiões sudeste e sul do Brasil, em produtos específicos e nas mãos de poucos agricultores.

A concentração dos recursos do SNCR em alguns estados poderia ser explicada pela alocação de crédito em determinadas culturas. Assim, alguns produtos como o café, a cana, a soja e o trigo têm recebido um volume de crédito superior à sua participação no valor da produção. Do mesmo modo, o crédito, ao favorecer os agricultores do Centro-Sul em detrimento, particularmente, dos produtores do Nordeste, agravou as desigualdades regionais.

Martine e Beskow (1987) apontam que, em 1980, a participação no valor total dos financiamentos concedidos favoreceu sobretudo as médias e grandes propriedades. Assim, por exemplo, os estabelecimentos de 100 a 1.000 hectares, que naquele ano representavam 9,5% do total, receberam 42,5% do total dos financiamentos concedidos. Enquanto isso, a faixa de 1.000 a 10.000 hectares, com 0,9% dos estabelecimentos, concentrou 20,3% do valor total. Por outro lado, é notável o fato de que apenas 22% de todos os estabelecimentos informaram ter tido acesso a qualquer tipo de crédito em 1980. É importante notar também que a proporção de todos os estabelecimentos agrícolas que tinham acesso ao crédito cresceu de forma significativa em todos os estratos de tamanho, menos no de 10.000 ou mais hectares, compostos em grande parte, de latifúndios improdutivos.

Além de ter tido um efeito concentrador, a política de crédito rural subsidiado, como já foi referido, favoreceu a integração técnica de capitais entre a

indústria e a agricultura, permitindo a consolidação do complexo agroindustrial. Este é constituído, basicamente, pela indústria dos meios de produção, pela indústria processadora de matérias-primas de origem rural e pelo setor da agricultura cada vez mais integrado e dependente desses dois ramos industriais.

O elo entre a indústria produtora de insumos (adubos, defensivos e herbicidas, principalmente) e o setor agrícola é o *crédito de custeio*, enquanto que, quem une este setor à indústria produtora de máquinas agrícolas é o *crédito de investimento*.

Das três linhas de crédito rural - custeio, investimento e comercialização - a primeira foi justamente a que mais se expandiu. Através dela, o setor agrícola passou a ser privilegiado pelas políticas estatais, tornando-se consumidor de insumos agrícolas e alterando radicalmente o seu processo produtivo. A segunda linha de créditos, destinada ao investimento, também teve uma grande repercussão na forma de produção da agricultura e nas suas relações com a indústria fornecedora e processadora a ela conectada, ao beneficiar a compra de máquinas agrícolas e, portanto, a mecanização das atividades rurais.

Acoplado ao crédito rural, criou-se uma espécie de seguro agrícola incidente sobre a dívida contraída e não sobre todas as despesas feitas com a produção, beneficiando assim, somente os mutuários do crédito agrícola. Da mesma forma que os instrumentos de crédito agrícola e preços mínimos, esse tipo de seguro também se revelou altamente concentrador de seus benefícios em algumas culturas e produtores.

Para completar a gama de instrumentos coerentes com o modelo dominante, a política de extensão rural/assistência técnica também se ajustou às diretrizes estabelecidas pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, passando, a ação extensionista, a concentrar-se nas áreas geográficas e nos produtos de resposta mais rápida aos incentivos fomentistas. Assim, ficou marginalizada mais uma vez a parcela majoritária dos produtores rurais, aqueles chamados de baixa renda.

Esse quadro de crédito farto e subsidiado permaneceu até fins dos anos 70, quando se agravou a crise econômica brasileira como resultado, inclusive, de uma crise internacional. Na condução da política macroeconômica, essa política setorial foi redirecionada, agora sob condições de restrição de recursos e retirada gradual dos subsídios.

Em 1984, os níveis reais dos montantes dos financiamentos chegaram a posições muito baixas, comparáveis às do início da década de 1970. Em 1985, o volume real dos empréstimos ao setor agrícola começou a aumentar, sendo, no entanto, próximo aos verificados em 1973 e 1974. Nos anos seguintes, 1986 e 1987, ocorreram aumentos no volume de recursos de crédito rural institucional por ocasião do Plano Cruzado, numa tentativa de aumentar a produção de alimentos, importante para a estabilização da economia nesse período.

Como apontam Bianco e Cardoso (1996), o período de 1986-88 pode ser considerado como ponto de inflexão na história do crédito rural no Brasil, quando o sistema tradicional de financiamento rural entrou em colapso. A partir dessa época, os sinais de esgotamento da capacidade do Estado de injetar recursos substanciais em crédito rural ficam evidentes e o volume de recursos financeiros em 1988 e 1989 continua a cair, passando a uma tendência contínua de declínio, mantendo-se praticamente estável de 1990 a 1993, no mesmo patamar de 1970, alterando-se, portanto, o ciclo de crédito rural subsidiado à agropecuária brasileira.

### **3.3 Políticas agrícolas e a expansão dos cerrados**

A estratégia brasileira de crescimento e as políticas que a viabilizaram tiveram considerável impacto no alargamento da fronteira agrícola, em especial na fase de crescimento acelerado da economia do período 1968-1980. O clima de otimismo gerado pelas altas taxas de crescimento, e a visão prevalecente de que o Brasil rapidamente se tornaria uma potência econômica criaram um ambiente

favorável à tomada de risco. Políticas de fomento alimentaram as expectativas e os investimentos responderam.

A prolongada crise que se seguiu após esse período alterou, de acordo com Mueller (1994), o clima de otimismo, mas os efeitos defasados dos investimentos continuaram a impulsionar ainda por algum tempo a expansão agrícola, mesmo depois de instalada a crise. Pese a que em certa época o desempenho da economia favorecia a agricultura, a política econômica era vigorosamente antiagrícola. Da mesma maneira, o sistema tributário era ambíguo: de um lado isentava a agricultura de impostos diretos, de outro sobretaxava-a com alguns impostos indiretos e outros implícitos. A incidência da tributação era abrangente e para compensá-la, criou-se a figura de crédito subsidiado, um vigoroso mecanismo cujos efeitos foram altamente concentradores e excludentes.

### **3.3.1 Políticas regionais e setoriais**

Num esforço de dar prioridade a uma determinada política de desenvolvimento rural e no âmbito das experiências de planejamento agrícola e, portanto, de intervenção mais direta e organizada do Estado no espaço rural, surge a proposta dos pólos de desenvolvimento rural, que se institucionaliza a partir do II PND e cujas estratégias e programas principais se definiram a partir da constituição do Polonordeste, Polocentro, Polonoroeste e Poloamazônia (Delgado, 1985).

Outras políticas e programas governamentais tiveram impacto direto sobre áreas do cerrado. Não se tratavam exclusivamente de programas setoriais, entretanto, introduzindo melhorias de infra-estrutura, produziam reflexo favorável sobre a produção agrícola.

Examinam-se, a seguir, aqueles programas que maior impacto tiveram sobre o crescimento da agricultura dos cerrados.

### 3.3.1.1 O Polocentro

O Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) foi criado em 1975 e abarcou principalmente as regiões centrais de Minas Gerais e Goiás, contendo uma estratégia de aproveitamento econômico dos cerrados, superando a limitação dos seus solos mediante intensa mecanização de suas áreas planas e alta densidade de aplicação de corretivos e fertilizantes fosfatados (Delgado, 1985). Caracterizou-se basicamente pela atribuição de linhas especiais de crédito para a grande empresa rural e pela concentração de esforços de pesquisa e assistência técnica no desenvolvimento de variedades de cultivo ecologicamente apropriadas à região.

Baseado em dados da Fundação João Pinheiro, Mueller (1994) aponta que o Polocentro beneficiou principalmente produtores de médio e grande porte. No período em que vigorou (1975-1982), foram aprovados 3.373 projetos, com um montante de recursos equivalente a 577 milhões de dólares. Dos beneficiários, 81% operavam estabelecimentos de mais de 200 hectares, absorvendo 88% do crédito destinado ao programa. Os estabelecimentos de mais de 1.000 hectares (39% do total de projetos) absorveram 60% dos recursos financeiros do programa.

Estima-se que nos seus cinco primeiros anos, o Polocentro tenha sido responsável pela incorporação direta de cerca de 2,4 milhões de hectares à agricultura de cerrados, correspondentes a 31% da área total acrescida aos estabelecimentos agrícolas nas zonas atingidas pelo programa (Silva, opud Muller, 1994).

Um importante componente do Polocentro foi o incentivo à pesquisa agrônômica. Para a exploração produtiva e rentável dos solos ácidos e de baixa fertilidade dos cerrados, foi preciso o desenvolvimento de tecnologias especialmente voltadas para tal fim. O Polocentro transferiu à Embrapa recursos

para que fossem intensificadas as pesquisas pelo sistema sob seu comando, o que foi feito com notável sucesso.

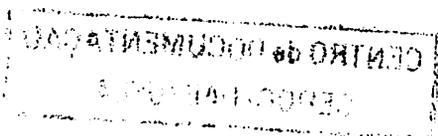
### 3.3.1.2 O Polonordeste

O Programa de Desenvolvimento Integrado do Nordeste de Brasil (Polonordeste), constituído em 1975, continha uma proposta de aproveitamento integrado dos vales úmidos, serras e zonas especiais de microclima, encravados no semi-árido nordestino ou vizinhos a este espaço.

A partir da definição de um público-meta formado por agricultores familiares e concentração espacial de serviços (eletrificação, armazenagem, irrigação, estradas vicinais, crédito e assistência técnica) orientados pelos Projetos de Desenvolvimento Rural Integrados, esperava-se reverter simultaneamente as condições de baixa produtividade agrícola e pobreza social dos agricultores.

As avaliações internas do Polonordeste apontam para sistemáticos desvios de seus objetivos sociais, em razão, principalmente, da timidez das ações de reestruturação agrária, enquanto que ações de infra-estrutura promoveram intensa valorização de terras nas áreas-programas, dificultando ainda mais o acesso dos agricultores familiares à terra e contribuindo fortemente para um processo de conglomeração de capitais na agricultura, através de vários tipos de combinação de capitais multissetoriais operando conjuntamente (Delgado, 1985).

Este processo, por sua vez, foi associado ao movimento de concentração observado no mercado de terras, tanto nas áreas de ocupação mais antigas, como nas regiões de fronteira agrícola. A crescente participação de capitais de origem urbano-industrial em certos segmentos da produção agrícola e na aquisição, para fins especulativos, de extensas áreas de terra expressam esse processo de



conglomerado de capitais na agricultura, que contou ainda com incentivos e subsídios às exportações e com incentivos fiscais destinados a regiões específicas.

### 3.4 O sistema de Extensão Rural

A compreensão do sentido de Extensão Rural no Brasil como um projeto educativo está, necessariamente, atrelada à compreensão da história do avanço das relações capitalistas de produção no campo. No período entre 1948-1968, as relações que se articulam na sociedade, determinam o comportamento que as diferentes classes assumem internamente na dinâmica do processo de acumulação nacional, principalmente depois da “Revolução de 30” e da marcante influência que o expansionismo americano passa a ter sobre a América Latina no período pós-guerra.

No Brasil, o processo de expansão do capital no campo caracteriza-se sob formas diferenciadas, não apenas quanto ao processo de produção em si, como também quanto às relações de trabalho. O exame de um projeto educacional para a zona rural que se faz sob estas determinações estruturais requer, de acordo com Martins, citado por Fonseca (1985, p.30), que não se perca de vista “*as irregularidades históricas desse capitalismo, suas nuances políticas, seus detalhes importantes*” e mais, um constante questionamento acerca do lugar que o setor agrícola ocupa no processo geral de acumulação.

A ação de levar aos produtores rurais tudo aquilo que os institutos experimentais concluíram, chamou-se de **extensão**, sendo seu propósito básico transmitir conhecimentos e levar os problemas do povo às fontes de pesquisa. Este modelo, oficializado pelo Estado americano e denominado pelos especialistas de “modelo clássico”, é o que vai servir de base à criação e à organização dos Serviços de Extensão implantados nas regiões consideradas subdesenvolvidas, a partir da Segunda Guerra Mundial.

*“Nestas regiões, entre as quais incluía-se a América Latina, a ação extensionista foi proposta pelos governos locais, em convênios com as agências americanas de Extensão Rural. Foi característico desta primeira fase, um exagerado entusiasmo fundado na idéia de que era necessário informar e persuadir os agricultores a adotarem melhores práticas agrícolas para se conseguir um aumento significativo na produção de fibras e alimentos”* (Fonseca, 1985, p.41).

A exportação do modelo extensionista americano especificamente para a América Latina, implicava, segundo Oliveira (1987), na importação, por parte dos que acatavam, de um produto cultural que foi gradualmente adequado à realidade do subdesenvolvimento. Esta adequação não veio sem respaldo teórico; toda uma gama de documentos e relatórios, que posteriormente transformaram-se em manuais e receituários, foram produzidos com a finalidade de transmitir aos “agentes de mudança”, como se chamavam os extensionistas, todo um referencial técnico-científico capaz de possibilitar-lhes um trabalho mais eficiente e significativo nas zonas onde deveriam atuar.

Everett M. Rogers foi, segundo Fonseca (1985), o grande mentor da adequação do “modelo clássico” ao “mundo subdesenvolvido”, resultando assim no modelo *difusionista-inovador*. Em essência, o paradigma de Rogers fornecia uma proposta teórico-metodológica para se conseguir, em menor prazo, que os habitantes de “áreas tradicionais ou subdesenvolvidas” modificassem seus comportamentos pela adoção de práticas consideradas cientificamente válidas para a solução de seus problemas e, conseqüentemente, o alcance do desenvolvimento econômico-social.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento econômico-social é entendido como uma passagem da sociedade do tipo tradicional - onde predominam padrões de conservadorismo, de afetividade, particularismo, compadrio, soluções tradicionais e anti-rationais para os problemas comuns - para um tipo de sociedade moderna

onde predominam padrões de lucro, neutralidade afetiva, universalismo, especialização e soluções técnico-científicas para os mesmos problemas comuns.

No âmbito do desenvolvimento rural, estes pressupostos foram aproveitados pelos governos locais das “regiões subdesenvolvidas” em convênio com agências extensionistas americanas, acrescidos ainda de uma certa mística comunitária no sentido de tentar conseguir maiores e melhores índices de produção, propor melhorias no padrão de vida, na saúde e no nível educacional das comunidades rurais.

### **3.4.1 A implantação do sistema brasileiro de Extensão Rural**

Desta maneira, o início dos serviços institucionalizados de Extensão Rural no Brasil, em 1948, foi o resultado das conversações e convênios entre Brasil e Estados Unidos que culminaram na implantação do Programa Piloto de Santa Rita do Passa Quatro, no Estado de São Paulo e na fundação da Associação de Crédito e Assistência Rural - Minas Gerais (ACAR-MG), através do mensageiro especial da missão americana no Brasil, Nelson Rockefeller (Fonseca, 1985).

As visitas do Sr. Rockefeller e, conseqüentemente, a fundação da ACAR-MG, entretanto, só podem ser compreendidas no contexto dos acontecimentos pós-30 que marcaram importantes mudanças no cenário da política brasileira, tanto interna como externa, principalmente no que diz respeito às relações com os Estados Unidos. Desta maneira, a missão Rockefeller no Brasil precisa ser entendida não somente como mais uma das investidas do expansionismo americano sobre países subdesenvolvidos, mas também pela firme disposição das elites brasileiras em responder às demandas imediatas da economia, continuando como detentoras dos lucros de uma acumulação gerada pela natureza das relações

entre as classes da sociedade como um todo, modernizando, por outro lado, o sistema produtivo.

Contudo, a análise da experiência extensionista brasileira, considerando as circunstâncias históricas específicas, não pode ser tomada apenas como a de mais um país que adotou o modelo difusionista americano do início do século, mas sim como uma experiência singular em termos da formação social existente, consentida pelas elites na defesa de seus interesses imediatos e não como uma medida necessária e imprescindível aos interesses das camadas populares rurais.

A institucionalização de uma nova forma de intervenção no meio rural do Estado de Minas Gerais - materializada através do surgimento da ACAR-MG - não constitui, segundo Oliveira (1987), um evento fortuito ou aleatório, mas, ao contrário, remete a um processo que transcende os limites do Estado de Minas. Ele se dá como parte de um conjunto de iniciativas deflagradas no pós-guerra com o objetivo de imprimir no Brasil uma ótica de desenvolvimento de comunidade, tanto no meio rural como no meio urbano.

Foi nestas circunstâncias que assumiu o poder um novo governo sob o comando de forças democráticas e liberais, e cujos planos traziam um conjunto de medidas que cobriam praticamente todas as atividades econômicas e assistenciais consideradas prioritárias na época. Neste contexto, foram traçadas medidas dirigidas às populações rurais através de ações no âmbito da política social, na certeza que, efetivando-se propostas concretas nesta área, a resposta econômica do setor agrícola, em termos de aumento da produtividade, seria satisfatória para o sistema como um todo.

O governo estadual, consciente que achava-se em situação de carência financeira para resolver tais impasses, se mostrou disposto a aceitar a cooperação daqueles que objetiva e efetivamente pudessem contribuir com recursos técnicos e financeiros (mesmo que fossem externos), desde que esta contribuição não contrariasse os objetivos básicos contidos no plano traçado. Desta maneira, em

novembro de 1948, foi assinado um convênio entre o Governo do Estado de Minas Gerais e a American International Association (AIA), criando a Associação de Crédito e Assistência Rural, que iniciou suas atividades em janeiro de 1949.

*“Assim, o surgimento da ACAR materializaria os ideais de uma nova filosofia de intervenção no campo, assentada em princípios eminentemente educativos no trato com o homem, a família, a comunidade, e situada no centro da “ideologia que busca a redução das desigualdades até que os frutos do progresso possam amadurecer para todos” (Gabriel, opud Oliveira, 1987, p.65).*

Minas Gerais era um estado bastante representativo do estágio do desenvolvimento brasileiro da época. O fato de possuir abundância em recursos naturais, uma burguesia atuante com forte poder de negociação, uma firme disposição de colocar seu estado em destaque no cenário nacional e um governo disposto a superar os problemas antigos da economia, eram motivos suficientes para que Minas assumisse uma posição de fronteira ante a expansão do capitalismo brasileiro.

### **3.4.2 O modelo extensionista e o crédito rural**

Neste ponto, é importante abordar o tema do crédito, que não fica explícito na descrição do modelo extensionista. Na experiência americana, na qual a prática de transações bancárias era uma constante para os agricultores, o “crédito supervisionado” não era um elemento que vinha associado à ação extensionista. Esta modalidade - extensão e crédito - era uma experiência que se implantava somente nos países “subdesenvolvidos” e que no Brasil começou com a experiência da ACAR, em Minas Gerais.

Segundo os historiadores da extensão, àquela época a ACAR funcionava como entidade creditícia que tinha por objetivo principal fazer empréstimos aos agricultores e não educá-los, palavra até então desconhecida. Isto quer dizer que a prática extensionista brasileira ainda estava presa ao modelo clássico e ao crédito e que o modelo difusionista-inovador ainda não era uma orientação presente nesta prática. Esta fase da ACAR corresponde àquele primeiro momento da extensão na América Latina, quando sua atividade consistia em prover recursos para o agricultor através de crédito bancário e orientá-lo, segundo padrões técnico-científicos, na aplicação desses recursos em prol da produtividade agrícola.

A base material da ação educativa da Extensão era a unidade familiar. A família rural era a unidade sociológica sobre a qual os projetos de ensinar a “ajudar a si mesmos” deveriam surtir efeitos. A Extensão se converteu, assim, num instrumento capacitado para garantir que o homem rural entrasse no ritmo e na dinâmica da sociedade de mercado. Entre os benefícios distribuídos pela Extensão para fazer do agricultor tradicional um agricultor moderno havia ainda um mecanismo de fundamental importância: o crédito supervisionado. A aplicação deste envolvia um processo amplo que incluía o trabalho educativo junto ao agricultor para que aceitasse esse mecanismo financeiro, o qual produziria mudanças no sistema de produção e na propriedade, em busca de uma maior rentabilidade.

Nesta fase, a tarefa de Extensão era fazer o agricultor tirar o máximo da terra, utilizando a mão-de-obra de sua família a fim de baixar os custos de remuneração do trabalho e, assim, garantir baixos preços dos produtos agrícolas no mercado interno. Para isso foi utilizado o crédito rural supervisionado que, no discurso, era “uma feliz combinação entre crédito e educação”. Em 1956, a experiência mineira já estava consolidada e havia se espalhado por vários outros Estados brasileiros, o que exigiu a criação de um órgão central - a Associação

Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (ABCAR), com a finalidade de ordenar o trabalho extensionista no âmbito nacional.

O trabalho extensionista passou institucionalmente por mudanças e perdeu um pouco do seu aspecto aleatório e improvisado, dando lugar à “ação planejada” baseada em critérios racionais e neutros, como anunciava a moderna técnica de planejamento.

O final da década de 1950 e primeira metade da década de 1960 constituiu um período de redefinições para a sociedade brasileira, marcado por intensa mobilização política que levou, inclusive, à mudança no regime para garantir que a continuidade de seu desenvolvimento sócio-econômico se fizesse por vias capitalistas e não por outras contrárias a estas. Neste contexto, a Extensão Rural no Brasil também sofreu transformações. O Sistema ABCAR intensificou, junto às populações rurais, campanhas sociais de nutrição, saúde e habitação, utilizando para isto as lideranças locais através de treinamentos específicos cujo conteúdo era imbuído das idéias extensionistas adaptadas às necessidades da conjuntura política e à demanda da economia nacional.

Com o decorrer do tempo, este modelo educacional extensionista começou a entrar em contradição com as exigências do sistema econômico. Era preciso a qualquer custo aumentar a produtividade do setor agrícola, ou seja, buscar o lucro, e isto não se conseguiria através de um programa cujo público final era o pequeno e não o grande produtor.

É neste contexto que o Estado, dando continuidade a seus esforços de acelerar a modernização da agricultura brasileira e sendo a única fonte capaz de garantir a continuação do projeto extensionista através de suporte financeiro e institucional, cria, em 1974, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER. Este novo órgão priorizaria sua ação junto aos produtores de média e alta renda e restringiria sua inserção junto à pequena

produção em termos de área e de recursos humanos e financeiros, visando uma abrangência maior, assim como redução de custos.

No início da década de 1980, o extensionismo procurou descobrir novas formas de atuação para substituir, de acordo com seu principal instrumento de trabalho, o crédito rural, agora sem juros subsidiados, e sem que fosse obrigatória sua conjugação à assistência técnica, o que levou a EMBRATER-MG, hoje EMATER-MG, a direcionar seu trabalho para o componente de desenvolvimento de comunidades.

Estas novas tentativas se deram num cenário muito modificado. O excessivo número de novos programas oficiais se tornou incompatível com a capacidade estrutural da EMATER-MG em atender a todas as comunidades da região, às novas exigências tanto dos agricultores familiares assim como de caráter técnico dos referidos programas e a necessidade de assessoria constante que o desdobramento de cada linha de crédito exige.

Esta incompatibilidade entre o serviço de extensão e os programas de crédito afastam ambos dos seus objetivos na região. Já na sua concepção, cada programa é constituído de modo paralelo à missão da EMATER, fazendo com que essa entre com o suprimento de grande parte das tarefas executivas, sem a possibilidade de se integrar de fato. Como cumpridor de tarefas de programas descoordenados na concepção e execução e sem a participação dos agricultores, o serviço de extensão acumula dificuldades no cotidiano de sua atuação. De um outro lado, a manipulação de alguns programas por parte de políticos locais e a desconexão entre eles aumenta, como veremos no capítulo a seguir, a confusão a respeito de como estes podem ser aproveitados, comprometendo seu sucesso face aos resultados esperados.

## **CAPÍTULO 4. AS AGÊNCIAS DE FINANCIAMENTO E OS BENEFICIÁRIOS: APOIO OU DEPENDÊNCIA?**

Este capítulo da dissertação será dedicado, inicialmente, a fazer uma caracterização dos objetivos, formas de atuação, estratégias de intervenção, avanços e limitações do trabalho desenvolvido pelas diferentes agências de financiamento. O principal recurso utilizado foram os depoimentos dos Coordenadores e Diretores Regionais dos programas, assim como a análise dos documentos, nos quais encontram-se informações relevantes sobre a origem dos programas, seus principais objetivos e linhas de ação, dados estatísticos relativos ao cumprimento de metas, níveis de execução financeira e outros.

Num segundo momento, será feita uma avaliação crítica da atuação dos diferentes programas nas comunidades selecionadas, mostrando a percepção que os próprios beneficiários têm dos resultados destas intervenções. Nesta etapa, os principais recursos utilizados foram também os depoimentos dos agricultores familiares e de membros das diretorias das associações/conselhos, beneficiados com diferentes projetos de financiamento. Um outro recurso importante foi a observação, a qual nos permitiu incorporar novos elementos e aprofundar outros, enriquecendo a nossa compreensão e análise da realidade em estudo.

### **4.1 Fundo de Ajuda para Comunidades do Norte de Minas - FUNDAJU**

O FUNDAJU - Fundo de Ajuda para Comunidades do norte de Minas, foi parte integrante dos projetos da Casa Pastoral da Igreja Católica no norte de Minas,

financiados pela Misereor<sup>5</sup>. Com a Coordenadoria Central localizada na cidade de Montes Claros, o FUNDAJU surgiu em 1984, como um fundo de emergência para atender comunidades afetadas pelas enchentes, através de financiamentos não reembolsáveis.

Alguns anos mais tarde (1987), a Misereor e os Bispos da região concretizaram a idéia de formar um fundo de ajuda permanente para as comunidades carentes, como parte dos projetos da Casa de Pastoral, integrada pela Comissão Pastoral da terra (CPT), as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) e a Pastoral Operária (PO).

O FUNDAJU funcionou desde essa época até meados de 1997, quando descontinuou suas ações como um programa independente. Por uma decisão da Misereor, os fundos para financiamento de projetos foram concentrados na Cáritas de Belo Horizonte. Na Diocese de Montes Claros, a equipe ficou reduzida a uma pessoa, encarregada de fazer a recepção e encaminhamento dos projetos provenientes de todas as dioceses atendidas.

Nos seus primórdios, o programa operava com um caráter meramente assistencial, respondendo à conotação de doação do fundo. Nesta primeira fase, a principal preocupação era repassar os recursos às comunidades carentes sem muita burocracia e tratando de não cair nas mesmas debilidades dos projetos governamentais que beneficiavam maioritariamente à cúpula da liderança nos bairros e comunidades. Este processo foi descrito pelo coordenador do Programa da seguinte forma: *“As comunidades começaram a mandar uma simples cartinha pedindo uma fabriqueta de farinha, por exemplo. Às vezes nem se tinha tempo, as comunidades ficavam longe, a gente tinha muitas atividades, outras coisas... você aprovava o projeto com uma reunião só, que fazia lá... ou sem ir. Às vezes, pela cartinha nos*

---

<sup>5</sup> A Misereor é uma instituição alemã ligada à Igreja Católica

*já conhecíamos algumas lideranças... e sem ir nas comunidades aprovava-se o projeto”* (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).

Autores como Falisse (1994) e Mees (1994) apontam que o sistema de doações amplamente utilizado por organizações governamentais e não governamentais, produz efeitos perversos, sobretudo nos projetos que têm a pretensão de gerar uma produção, e compromete, na maioria dos casos, os objetivos de autonomia perseguidos pelos grupos de população atendidos.

Nesta época (1987-1988) não havia registros, nem arquivos e nem a prática de sistematizar as experiências do fundo, além de pouca preocupação com o andamento dos projetos. Como os recursos não tinham que ser devolvidos pelas comunidades, os maiores esforços estavam voltados em repassá-los, sem muitas vezes saber qual tinha sido o seu verdadeiro destino ou quanto esses recursos tinham colaborado para o melhoramento das condições de vida e de trabalho das comunidades beneficiadas.

Uma maior disponibilidade de verbas permitiu, posteriormente, a aprovação de um número elevado de projetos, embora nem sempre houvesse meios para seu efetivo acompanhamento. Com o esgotamento dos recursos, em 1990, realizou-se uma avaliação que tornou mais criteriosa a aprovação dos pedidos e valorizou o acompanhamento das comunidades atendidas, objetivando uma ação mais sistemática e formativa (Gaiger, 1995).

*“A partir de 1989-1990, a equipe começou a sistematizar o trabalho e a ser mais criteriosa na aprovação dos projetos. Fomos tomando mais experiência e, com isso, cortando alguns tipos de projetos como, por exemplo, os projetos de sementes. Estes surgiram por causa da seca ou para atender produtores muito pobres que não tinham dinheiro para a compra dos insumos. A proposta inicial consistia em devolver as sementes que tinham sido ‘emprestadas’, não para o fundo mas sim para a própria comunidade, formando o que se chamava um ‘banco*

*de sementes' que a comunidade administraria, a fim de garantir os próximos plantios”* (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).

Na prática, a idéia funcionou só durante o primeiro ano na maioria das comunidades. Posteriormente, os mesmos produtores alegaram problemas de seca ou de pouca produção, razão pela qual o banco nunca chegou a constituir-se. Nieuwkerk (1994) considera que o fracasso deste tipo de projetos deve-se ao fato de serem baseados na doação inicial dos produtos com os que se espera constituir o banco. Deve-se, então, mudar a fórmula: a agência de apoio somente entrega o equivalente em produtos de uma certa quantidade inicial que a comunidade capitaliza com esforços próprios. Uma vez recuperado o capital inicial mais os juros correntes, o grupo fica como proprietário de seu “banco de sementes”, continua a administrá-lo e decidindo internamente o nível que deve ter esse estoque de produtos.

Uma outra razão que se soma para o pouco êxito destas iniciativas é o fato de este tipo de projeto ser a fundo perdido, além de não serem suficientemente discutidos nas comunidades e, conseqüentemente, estas não os assumiam como próprios. Como durante vários anos esta situação se repetiu, os produtores não viam a necessidade de formar um banco, pois, em geral, era muito fácil obter recursos do FUNDAJU: *“Os projetos do PAPP e do governo em geral, em contraposição, eram demorados e burocráticos; os da FUNDAJU eram rápidos e não existia interferência de políticos... a gente não deixava, eram as comunidades tratando diretamente com a gente. A partir daí, as comunidades começaram a respeitar a entidade. Eles gostavam porque o acesso aos recursos era mais fácil e, por outro lado, a equipe tinha maior presença nas comunidades... a gente era mais amigo. Existia então uma identificação pelo discurso, pela prática”* (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).

Foi a partir de 1990/91 que o sistema começou a operar como um fundo devolutivo. Este processo foi conflituoso porque contradizia a concepção de

“doação” que durante muito tempo tem persistido no seio da Igreja. Justamente a proposta do campo de produção de sementes constituiu um primeiro intento de introduzir nas comunidades a idéia da independência em relação às instituições.

A introdução do fundo devolutivo não se deu ao mesmo tempo para todos os projetos. Nessa época ainda havia muitos projetos a fundo perdido e outros continuaram sendo aprovados relacionados com formação de recursos (capacitação) e captação de água.

Para os outros projetos, fundamentalmente produtivos, se estabeleciam prazos de devolução de até 5 anos, mas ainda assim, na opinião do Coordenador do Programa, o FUNDAJU *“é um programa muito manso, muito flexível... a gente negocia o prazo com a comunidade e tenta fazer um cálculo da devolução pela capacidade de pagamento daquele mais pobre. Mesmo assim, se acontecerem problemas - uma seca por exemplo - a gente prorroga a dívida para a outra safra. Fazemos isso sem muita burocracia”* (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).

A planificação e organização do trabalho respondia a demanda existente. A área de atuação estava definida, porém não havia uma determinação prévia das comunidades que seriam atendidas, refletindo na qualidade do trabalho, dado que as solicitações de recursos eram muitas e dispersas, principalmente quando se trabalhava com projetos a fundo perdido. Este modelo de atendimento orientado basicamente pela demanda dificulta a definição e implementação de estratégias de atenção que respondam a um sistema de planejamento que, além de objetivos, metas e atividades prioritárias, contemple aqueles resultados de mais longo alcance que o Programa pretende atingir num determinado período de tempo, assim como os imprevistos que possam apresentar-se.

Com a introdução do fundo devolutivo, embora continuasse atendendo-se a demanda existente, o sistema de devolução foi fazendo com que as comunidades

tivessem maior receio em solicitar recursos, devido ao fato de esta nova forma de trabalho implicar num maior nível de organização entre os moradores, durante muito tempo acostumados a receber recursos de “graça”.

*“Mesmo sabendo que teriam que devolver os recursos, as comunidades continuaram solicitando a aprovação dos seus projetos: a demanda não diminuiu, só se polarizou um pouco. Também, nós não fomos atrás de outras comunidades. Não temos a pretensão de acabar com a pobreza no norte de Minas com estes projetos. Sabemos que são pequenos projetos que não vão trazer grandes resultados a nível econômico; o que você consegue em alguns lugares é levar alguma forma de organização, é isso, ter um saldo de organização. São investimentos pequenos que aliviam, amenizam e diminuem o tempo de trabalho, a mão-de-obra”* (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).

De acordo com Mees (1994), em muitas situações a análise demonstra que o apoio a projetos de tipo econômico pode gerar as condições para que as populações marginais participem e façam ouvir sua voz em vários níveis de poder na sociedade, o que significa dizer que um projeto deve ter uma visão mais ampla do que a puramente econômica.

O Fundo tinha presença em 5 dioceses (Montes Claros, Paracatu, Diamantina, Araçuaí e Almenara); a equipe sediada em Montes Claros fazia o trabalho técnico da diocese e a coordenação das outras, nas quais havia um outro grupo que se encarregava da avaliação, aprovação e acompanhamento dos projetos. Durante o ano de 1991 iniciou-se um esforço de sistematizar o trabalho, elaborar relatórios de cada uma das reuniões onde se discutiam e aprovavam os projetos e fazer um histórico destes. Porém, este processo não foi totalmente consolidado.

Esta dificuldade é comum a quase todas as organizações que trabalham impulsionando programas de desenvolvimento para populações carentes devido, fundamentalmente, a falta de um sistema adequado de informação interna que facilite

o processo de sistematização das experiências. A ausência desta prática limita as possibilidades de refletir sobre o trabalho que está sendo realizado e, portanto, dificulta a necessária avaliação e redefinição das formas de atuação, reduzindo as atividades da equipe à parte “operativa” do trabalho.

A idéia de trabalhar com ações mais “propositivas” dentro das áreas de atuação encontrou, no dizer do coordenador do Programa, alguns empecilhos: *“Um dos problemas que se tem quando se trabalha com projetos dentro da Igreja é tratar de desenvolver ações mais propositivas do que simplesmente atender a demanda, porque esta instituição já tem dentro dela esse caráter assistencial. Quer dizer: as comunidades carentes vêm, pedem e você ajuda. Quando falamos que o FUNDAJU trabalha na base da demanda, se revela um pouco essa estrutura da Igreja, diferente de você fazer primeiro um diagnóstico em determinada região, propor atividades, fazer um planejamento de quantos e que tipo de projetos seriam financiados... isso é uma coisa que a gente teria gostado de fazer”* (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).

Em relação a esta preocupação, Torres (1994) propõe algumas ações que deveriam ser levadas em conta para iniciar o trabalho numa região, entendendo que a entrega de recursos financeiros forma parte de uma estratégia de atendimento integral e que as comunidades devem preparar-se para alcançar esta etapa. Algumas destas ações poderiam ser: a identificação da zona, com vistas a conhecer as condições sócio-econômicas da comunidade ou comunidades a atender, caracterizando as áreas com base em determinadas variáveis de interesse; contato com lideranças que sejam reconhecidas e aceitas pela comunidade, através das quais convocam-se os diferentes grupos; realização de um diagnóstico zonal com a participação das lideranças e de outros produtores, a fim de identificar as necessidades mais sentidas dos moradores.

Posteriormente, pode-se passar à fase de conformação de grupos que tenham projetos independentes, porém com espírito solidário. Os produtores, de forma

espontânea, formam os grupos e elegem uma junta diretiva. O estudo das necessidades de crédito de cada usuário se apresenta para aprovação, em primeira instância da própria coletividade, tendo em conta que neste tipo de processo, é aconselhável que a garantia seja solidária (todos são responsáveis pelo pagamento da dívida).

Uma vez aprovado pela comunidade, o assessor consolida a informação das diferentes unidades produtivas para determinar o montante global, já que o crédito é outorgado sob forma consolidada. É aconselhável também que o destino do crédito seja fixado por o produtor e com o apoio do assessor, faça o correspondente estudo de viabilidade técnica, econômica e de mercado. O processo de assessoria e capacitação se orienta por um princípio de autogestão, buscando alcançar uma mudança de atitude no agricultor familiar, passando a ser uma pessoa independente e o protagonista principal de seu próprio desenvolvimento.

O FUNDAJU atendia qualquer grupo ou comunidade que solicitasse financiamento para seu projeto e que apresentasse um mínimo de organização formal ou informal. Os tipos de projetos promovidos eram:

• *Apoio à produção*: destinados a apoiar o processo de produção agrícola e potencializar ações que visassem um aumento da produção e renda, numa perspectiva coletiva e alternativa de trabalho (roças comunitárias, campos de produção de sementes, implementos agrícolas, animais de serviço, criação de pequenos animais, plantadeiras, irrigação, hortas comunitárias, etc.). Os projetos de roças e hortas comunitárias, assim como os campos de produção de sementes, foram descontinuados pois, segundo o Coordenador do Programa, “*eram projetos problemáticos. Para que dessem certo era necessário um componente organizativo muito forte, porque havia divisão de responsabilidades, compromissos que nem sempre as pessoas estavam dispostas a assumir*” (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997);

•*Beneficiamento da produção*: visavam o melhor aproveitamento da produção e a aquisição de equipamentos para beneficiar os produtos (fabriquetas de farinha, fubá e rapaduras, alambiques, debulhadeiras, beneficiadora de arroz, etc.);

•*Infra-estrutura*: para dotar os grupos de estrutura mínima que possibilitasse o exercício de um processo organizativo coeso (construção, reforma e equipamentos de salões comunitários, construção de galpões, armazéns e pontes, fossas sanitárias, etc.);

•*Abastecimento de água*: para situações nas quais os grupos não conseguiram, através do poder público, o atendimento a esta necessidade básica. Para sua execução era necessário existir uma nascente ou manacial na comunidade, aprovavam-se as captações de água e a rede principal; as redes individuais ficavam a cargo do grupo, como contrapartida;

•*Outras fabriquetas*: iniciativas que buscavam alternativas de geração de renda e aumento do ingresso familiar (fabriquetas de doces e biscoitos, de sabão, mini-malharias e confecções, trabalhos manuais, olarias, etc.).

Depois de recebido o pedido de financiamento, as equipes realizavam uma visita preliminar à comunidade ou grupo solicitante e, em conjunto com os beneficiários, faziam uma espécie de diagnóstico para detectar os principais problemas. Tratava-se de reforçar o processo de discussão e amadurecimento dos grupos, assentando as bases para o trabalho comunitário.

Com a realização de encontros posteriores, buscava-se estimular a união do grupo e desenvolver o sentimento de autonomia e de responsabilidade, até chegar a estabelecer o funcionamento do projeto através da elaboração de um estatuto interno. A aprovação dos projetos passava por um estudo detalhado das condições de cada comunidade e da viabilidade dos mesmos; também se fazia necessário, por parte dos grupos, a realização de contrapartida, o preenchimento de formulários de solicitação

e de prestação de contas e a criação de uma pequena estrutura, que seria responsável pelo andamento do projeto.

Nos primeiros anos, os projetos eram discutidos e aprovados por dois dos membros da equipe coordenadora com a presença de um dos bispos. Posteriormente, foi incluído nesta comissão de decisão um técnico de cada diocese, mas, devido a problemas de distância e de mobilização destes, decidiu-se pela participação de apenas um técnico como representante de todas as dioceses. Por alguns anos contou-se também com a participação de um representante dos trabalhadores eleito pelas comunidades onde estavam sendo executados projetos, porém, mesmo considerando-se a importância desta representação, por diferentes razões, a iniciativa foi abandonada.

É necessário resgatar, neste ponto a importância da participação efetiva dos grupos no desenho e execução dos programas e projetos a eles dirigidos. Autores como Ibáñez (1988) consideram que existem dois elementos básicos dentro do processo participativo: um primeiro componente é a *informação*, a qual permite aos grupos o conhecimento do marco sistêmico em que estão inseridos e estimula o discernimento sobre aquelas ações e decisões que lhes afetam. O segundo princípio elementar da participação é a *consulta*, através da qual o grupo, com base em um conhecimento prévio de proposições e decisões que lhe são pertinentes, tem a capacidade de expressar as suas observações, podendo aceitar ou rejeitar as propostas com base em mecanismos estabelecidos previamente para esses efeitos.

Assim, o abandono desta iniciativa desconsiderou a importância da participação como um mecanismo de distribuição de poder, pois, segundo Oakley e Marsden, citados por Amâncio (1991), "*é o poder que capacita os grupos a determinar que necessidades e necessidades de quem serão satisfeitas através da distribuição de recursos*".

Fundo promovia a formação de “caixinhas” comunitárias, uma espécie de poupança rudimentar, que servia para atender emergências, auxiliar pessoas carentes e viabilizar a participação em encontros e negociações com instâncias públicas (Gaiger, 1995). O valor do financiamento variava segundo o tipo de projeto; o valor máximo definido pela Misereor era de R\$ 14.000,00 por projeto. A devolução do montante financiado era negociada com o grupo e realizava-se em equivalência-produto, com ausência de juros e possibilidades de prorrogação.

Nos últimos anos, embora se tivesse maior infra-estrutura e recursos humanos, a redução do montante repassado pela Misereor impediu uma nova ampliação do trabalho. O quadro 1 apresenta a distribuição dos projetos por Diocese, desde a formação do Fundo (1984) até o ano de 1997.

QUADRO 1. Distribuição dos projetos por diocese (1984 -1987)

DIOCESE	Nº DE MUNICÍPIOS	PROJETOS APROVADOS
Montes Claros	56 municípios	353
Paracatu	13 municípios	91
Diamantina*	-	29
Araçuaí	-	139
Almenara	-	103

FONTE: Pesquisa.

\*O trabalho com projetos foi iniciado, nesta Diocese, a partir de 1995.

Como pode observar-se, o maior número de projetos está localizado na Diocese de Montes Claros, seguida de Araçuaí e Almenara. Além de contar com um maior número de municípios, a localização próxima das comunidades à sede da Diocese de Montes Claros (que é também onde se localizava a equipe coordenadora

do Fundo) e as facilidades em relação à comunicação e acesso à informação, refletiram no maior número de projetos aprovados.

Nas Dioceses de Araçuaí e Almenara, as aprovações por volta do ano de 1990 foram temporariamente suspensas como resultado do esgotamento dos recursos. No caso da Diocese de Paracatu, o trabalho do Fundo foi iniciado em 1986 e já desde os primeiros anos a equipe enfrentou alguns problemas técnicos para garantir o seguimento dos projetos em execução, além de dificuldades para a consolidação do trabalho da equipe devido a alta rotatividade dos técnicos (Gaiger, 1995).

Na Diocese de Diamantina, o trabalho foi iniciado no ano de 1995, daí o menor número de projetos aprovados. No quadro 2, apresenta-se a distribuição dos projetos por tipo de atividade.

QUADRO 2. Distribuição de projetos por atividade  
(1984 -1997)

TIPOS DE PROJETOS	N <sup>o</sup>	%
Apoio à produção	242	33,8
Beneficiamento da produção	184	25,8
Infra-estrutura	125	17,5
Abastecimento de água	91	12,7
Outras fabriquetas	64	9,0
Outros	9	1,2

FONTE: Pesquisa

Os projetos de apoio à produção foram os mais demandados pelas comunidades, seguidos pelos de beneficiamento da produção e infra-estrutura. Projetos de beneficiamento da produção incluem fundamentalmente o financiamento

de farinha, as quais contribuem para modernizar o processo de trabalho e poupam tempo e esforço, permitindo aos produtores maior dedicação à sua roça e demais negócios. Por essas razões, ocupam o segundo lugar (25,8%) dentre os projetos mais solicitados e executados pelas comunidades. Por sua vez, os projetos de abastecimento de água, que ocupam o quarto lugar (12,7%), ressurgiram com maior vigor durante a seca de 87/88, principalmente na Diocese de Araçuaí.

A partir de 1994, baseada nos resultados da avaliação externa contratada pela Misereor, a equipe coordenadora do fundo começou a elaborar uma proposta de trabalho que definiria novas estratégias e critérios mais apurados para a avaliação, aprovação e acompanhamento aos projetos, assim como para a devolução dos recursos por parte das comunidades. Estes esforços seriam realizados com vistas a alcançar, gradualmente, autonomia em relação a Misereor. Segundo o Coordenador do Programa: *“Nestes últimos dois anos, o FUNDAJU estava partindo para um processo de definição em relação ao trabalho com projetos, buscando o caminho para uma necessária independência da Misereor e também das comunidades em relação ao fundo. Não é que a gente ia ficar independente de um dia para outro, estávamos preparando-nos para iniciar esse processo... analisando a experiência adquirida até o momento; foi quando surgiram os problemas de corte de verbas, a decisão da Misereor de passar o fundo de financiamento para Cáritas. Começamos a sentir maior pressão, mais interferência, menos liberdade e, assim quando estávamos caminhando para dar um salto de qualidade, veio essa mudança toda”* (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).

Apesar desta situação, a experiência já adquirida pelo fundo e os ensinamentos dela decorrentes, segundo o Coordenador do Programa, continuarão sendo levados em conta pela Cáritas, já que estas mudanças possibilitaram um processo conjunto de reflexão e discussão. No entanto, a proposta de converter o FUNDAJU num programa independente e autônomo se verá descontinuada.

*“As experiências do Fundaju em relação ao fundo de crédito, em que pese a sua pequena dimensão comparado com outros programas como o Proger, trouxeram como resultados não só a execução de pequenos projetos, senão algo mais importante que é conseguir desenvolver nas comunidades todo um processo de formação, através do qual esse pequeno projeto se converteu num instrumento pedagógico para a construção da cidadania, do cidadão”* (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).

Esta percepção do caráter educativo dos projetos e sua relação com o desenvolvimento das comunidades retrata algumas das características do que Alencar (1995) denomina uma “intervenção de caráter educativo”. Neste tipo de intervenção, a população alvo é estimulada pelo agente externo a desenvolver a habilidade de diagnosticar e analisar os seus problemas, decidir coletivamente sobre as ações para solucioná-los, executar tais ações (sem a interferência tutorial) e avaliá-las, buscando, sempre que necessário, novas alternativas. Nessa abordagem, a educação é vista como um processo onde ela é o objetivo e não um meio para atingir outros objetivos; através deste processo, um indivíduo que anteriormente era um mero objeto e “recebedor” passivo do conhecimento transforma-se em sujeito e criador ativo do conhecimento.

Os contatos que as equipes tinham com as comunidades, antes e durante a execução dos projetos eram aproveitados para discutir as suas principais preocupações e expectativas, assessorando e apoiando alternativas de solução para os problemas encontrados. Desta maneira, os resultados deste processo, não podem ser avaliados só em termos econômicos, mas também em termos do avanço organizativo alcançado por algumas comunidades.

*“Neste trabalho, a gente vivia momentos de angústia e outros de muita satisfação. Você iniciava o trabalho numa comunidade onde as pessoas nunca se reuniam, não se acercavam para discutir, para refletir sobre suas dificuldades.*

*depois de numerosos esforços a gente percebia que já existia algum nível de organização, de reivindicação, que as pessoas estavam conhecendo mais seus direitos e que estavam procurando outros canais para resolver seus problemas. E em volta desse pequeno projeto, a comunidade que antes não tinha nada, se organiza em mutirão e consegue alguma coisa, constróem uma casinha e ali dentro passa a ser espaço para fazer farinha, para celebrar uma missa, para fazer as reuniões e discutir assuntos de interesse que antes não eram discutidos entre os moradores”*

*“Se o programa continuasse, seria necessário um outro passo, uma outra etapa. A gente poderia estar reforçando essas iniciativas de associação, cooperativas, teríamos que dar um passo na questão da comercialização; para isso teria que mudar a estrutura do programa, ter, dentro das equipes, pessoas capacitadas para cada área e cada vez mais buscar e reivindicar o espaço governamental, estar preparados e preparar as comunidades para buscar os recursos ali” (Coordenador do FUNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).*

A materialização destas estratégias requer esforços coordenados de todos aqueles órgãos e atores sociais que, como o FUNDAJU, trabalham para levar algumas ações de desenvolvimento às populações rurais carentes.

No entanto, a falta de articulação entre as diferentes metodologias, instrumentos e procedimentos utilizados pelos programas, constitui um dos principais empecilhos para alcançar os objetivos de desenvolvimento integral, os quais parecem almejar todas estas organizações. Em poucos anos, diferentes associações de agricultores familiares têm recebido créditos de várias entidades, os quais têm sido outorgados com condições de prazo e juros totalmente diferentes, porém para atividades similares. Existem créditos sem definição clara das condições, outros com longos períodos de carência, com taxas subvencionadas, com juros de mercado e também créditos a fundo perdido, às vezes para a mesma associação. Ante

este diverso e complexo panorama, cabe às agências trabalhar este tema se se quer dar credibilidade ao crédito. Ao mesmo tempo, as organizações que têm experiência deveriam ampliar a sua capacidade de propostas neste setor e, quiçá, caberia ao Estado fomentar esta reflexão para dar uma orientação mais coerente ao crédito rural.

#### **4.2 Banco do Nordeste de Brasil (BNB)**

O Banco do Nordeste do Brasil S.A., criado em 1952, é o principal agente financeiro do Governo Federal para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Nordeste. Tem como missão principal apoiar as atividades produtivas dessa região, ampliando e fortalecendo a infra-estrutura de produção rural, agro-industrial e industrial.

Os recursos financeiros utilizados para a implementação destas ações são provenientes, principalmente, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)<sup>6</sup>. O Fundo financia atividades produtivas do setor privado na agricultura, pecuária, agroindústria, indústria, mineração e turismo do Nordeste e Norte de Minas Gerais (Giovenardi, Valente, Alves e Crisóstomo, 1996). Conforme estabelecido em lei, o aporte de recursos do Fundo está imune a restrições monetárias conjunturais, o que assegura estabilidade na oferta de crédito de longo prazo para a promoção do desenvolvimento regional (Banco do Nordeste do Brasil, 1994a).

Na aplicação de recursos do FNE, o Banco do Nordeste obedece a uma série de diretrizes e princípios legais, dentre os quais se destaca o tratamento preferencial aos agricultores familiares, micro e pequenas empresas, suas associações e cooperativas.

---

<sup>6</sup> O FNE foi criado pela Constituição de 1988 e é formado pela alocação de 1,8% do total arrecadado do Imposto de Renda e proventos de qualquer natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados arrecadados pela União Federal.

Além deste fundo, o BNB também utiliza recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Criado pelo Banco, o Programa BNB-PROFAT presta apoio financeiro a pequenos empreendimentos de trabalhadores autônomos, micro e pequenos empresários, pequenas associações e cooperativas de produtores da região. Os recursos do PRONAF estão dirigidos fundamentalmente ao financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios e o financiamento da produção da agricultura familiar.

O Programa de Fomento à Geração de Emprego e Renda no Nordeste do Brasil (PROGER) é implementado pelo BNB, com atuação em toda a área de influência da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE. Este programa visa contribuir para a redução da pobreza - principalmente na área do semi-árido e nas periferias das grandes cidades nordestinas - através da criação de novos empregos e aumento da renda das populações mais necessitadas, engajando-as em atividades produtivas (Banco do Nordeste do Brasil, 1993).

A este respeito, segundo o Coordenador do PROGER na região norte de Minas Gerais, *“O PROGER tem uma verba do FNE; os recursos são aplicados de acordo com a demanda, repassando-os através das agências do Banco. A dotação de recursos para serem aplicados no Programa tem um valor global. Se um município apresenta maior número de propostas, recebe mais recursos”* (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

Segundo documentos oficiais, o PROGER, além de vincular todas as suas ações à produção, envolve a participação ativa de outros órgãos de fomento regional como SUDENE, DNOCS, CODEVASF, governos estaduais, prefeituras municipais e órgãos não governamentais, objetivando as parcerias nas atividades, bem como os recursos para o seu financiamento, o qual envolverá tanto os aspectos creditícios previstos no Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) como a

ação supletiva imprescindível à sua operacionalização (Banco do Nordeste do Brasil, 1993).

No dizer do Coordenador do Programa “ *O PROGER começou a ser operacionalizado em 1990, porém iniciou seu funcionamento nesta região no ano de 1992. O Programa surgiu diante da necessidade de atendimento ao mini e pequeno produtor rural, aqueles trabalhadores que não tinham acesso ao crédito bancário. Foi criado para beneficiar àquela mão-de-obra rural que sempre teve poucas oportunidades de obter um financiamento*” (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

Coerente com o discurso presente na maioria dos documentos oficiais do BNB onde se justifica a criação e implementação de diversas estratégias de ação em apoio aos produtores rurais, o Coordenador do Programa esclarece que “*este tipo de programas, como o PROGER surgem após a consciência de que abandonando a mão-de-obra rural, sem assistência, sem incentivos de fixação no campo, esta passaria a migrar para os grandes centros urbanos, em detrimento da produção de alimentos básicos*” (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

Baseados nestas informações, pode-se inferir que a preocupação principal do Programa é evitar o “inchaço dos grandes centros urbanos” causado pelo êxodo de mão-de-obra a procura de trabalho e para isto se criam programas de financiamento dirigidos àqueles grupos que, ante a falta de recursos para uma sobrevivência digna, se mobilizam permanentemente em busca de melhores oportunidades. Portanto, não é possível perceber com clareza dentro de que estratégias e planos de atenção se inserem estas propostas e se realmente as ações desenvolvidas constituem um meio para alcançar o desenvolvimento das populações atingidas.

As ações que compõem o Programa estão divididas em seis linhas, a saber:

**1. Apoio ao cooperativismo:** recuperação das atividades produtivas das cooperativas já existentes na Região e ativação do seu quadro social.

**2. Utilização das bacias hidráulicas dos açudes públicos:** convênio com DNOCS/CODEVASF e prefeituras municipais para exploração dessas áreas em atividades definidas por um comitê local.

**3. Utilização das margens dos rios perenes e perenizados no polígono das secas:** convênio com DNOCS/CODEVASF e governos dos Estados para promoção da irrigação, com redução dos custos de energia, apoio à comercialização e acesso ao crédito.

**4. Apoio à pequena agroindústria do Nordeste:** mobilização da população para a criação de pequenas unidades de transformação de matéria-prima local.

**5. Fomento à pequena e à microempresa industrial e artesanal:** identificação de empresas ou grupo de empresas de pequeno e micro porte com vistas à implantação de uma estratégia capaz de fomentar a geração de emprego e renda de suas populações, de acordo com a vocação industrial dos municípios.

**6. Acesso de famílias em situação de pobreza absoluta ao processo produtivo:** convênio com as prefeituras dos municípios de base produtiva primária mais frágil, com vistas a apoiar as demandas comunitárias para produção definidas a partir de um comitê local (Banco do Nordeste do Brasil, 1993).

O público alvo do Programa são os agricultores familiares organizados de forma associativa e o foco de atenção são as pequenas comunidades. O contato com estas se inicia a partir de uma reunião que “a própria comunidade faz”, onde é solicitada a presença do técnico do Banco ou do Coordenador do Programa: *“As comunidades organizam uma assembléia e, nesta, a associação que os representa define as prioridades, as atividades que querem financiar no setor produtivo; após esta definição, autoriza-se os técnicos elaboradores dos projetos irem lá e montarem esses empreendimentos, de forma que esse financiamento seja integrado, amarrado entre a associação e seus associados. O Banco, por sua parte, atende qualquer atividade que seja produtiva, não define linhas de financiamento; o que*

*importa é que essa atividade gere aumento na produção e novas técnicas para modificar o sistema de trabalho”* (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

É importante salientar que nas visitas feitas às comunidades, observou-se que nem sempre as associações são representativas dos interesses dos produtores, havendo alguns deles que não pertencem a nenhuma associação. Portanto, suas necessidades de financiamento ficam fora das “prioridades” definidas, tendo que recorrer a outras fontes usurárias ou, no pior dos casos, tendo que vender parte da produção destinada à alimentação da família para adquirir alguns insumos e garantir o plantio. Por outro lado, constatou-se também, que uma grande maioria destas “associações” foram formadas para cumprir um requisito dos programas de financiamento que, como o BNB, vêem nestas “iniciativas de associação” um caminho para uma “substancial redução de custos nas operações de financiamentos, quando comparadas com as operações realizadas diretamente pelos agentes financeiros com os produtores” (Banco do Nordeste do Brasil, 1993).

Desta maneira, a formação destas associações não tem um caráter espontâneo, pois na maioria dos casos, são implantadas de cima para baixo, não existindo por parte dos associados oportunidade de participar nas decisões que comprometem seus interesses. A afiliação a estas organizações é vista pelos agricultores como o único meio de ter acesso aos poucos recursos que são colocados à sua disposição. Deve-se também levar em consideração, como aponta Nieuwkerk (1994), que nos casos de investimentos coletivos há indicações de que esta fórmula tem êxito quando se empresta a um grupo que já está formado e que busca soluções concretas e bem analisadas para seus problemas. Porém, não é o que ocorre quando o crédito é utilizado como elemento para criar o grupo ou para ajudá-lo a capitalizar-se.

Segundo o Coordenador do PROGER, a área de abrangência do Programa na região norte de Minas Gerais incluiu, a partir de janeiro de 1997, noventa municípios (área mineira da SUDENE), nos quais existem aproximadamente 5000 associações de agricultores familiares. Desde a criação do Programa até finais de 1996, era atendida uma área que abrangia 50 municípios.

Atualmente, existe um Coordenador do Programa para toda essa região, porém o Banco está preparando técnicos como “Agentes de Desenvolvimento”, cada um dos quais será responsável pela coordenação do trabalho em quatro municípios, ficando a equipe regional integrada por 22 técnicos.

A materialização das ações nos municípios só é possível através da criação de um Comitê de Execução que tem a função de diagnosticar as necessidades do município, sendo formado por representantes das diferentes organizações governamentais e não governamentais, como Prefeitura, Câmara, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Secretarias de Agricultura, Cooperativas Centrais, etc. Para auxiliar na definição das prioridades faz-se um levantamento do potencial da terra, através do qual se discriminam as atividades que deverão ser financiadas, priorizando os investimentos naquelas ações que irão agregar mais valor aos produtos. O Banco é o organismo responsável pela coordenação dos trabalhos, induzindo as ações e acompanhando as realizações programadas, tanto dele como dos outros órgãos.

O funcionamento destes Comitês nos municípios da região é avaliado pelo Coordenador do Programa: *“Os Comitês funcionam muito bem em todos os municípios, é uma maravilha! É lógico que um programa como este, na fase inicial, apresenta suas falhas que a gente procura diminuir; o Comitê Municipal prioriza projetos de investimento apresentados pelas comunidades, aprova as propostas e vai verificar se realmente aqueles empreendimentos propostos são de interesse do município”* (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

Esta opinião contradiz a percepção que outras entidades municipais e regionais (PAPP, CAA, Fundaju) têm em relação ao funcionamento destes Comitês. Na visão de seus coordenadores, esta instância não funciona adequadamente e não estão devidamente representadas todas as organizações. Portanto, as decisões sobre quais investimentos priorizar respondem, muitas vezes, a interesses particulares, deixando de lado as verdadeiras necessidades das comunidades.

Um aspecto importante é que, no caso de um outro programa de governo que também atua na região (o PAPP), se faz necessária a conformação de um Comitê ou Conselho Municipal integrado por essas mesmas instâncias e com os mesmos objetivos. Sendo dois programas de governo que desenvolvem atividades de financiamento que poderiam considerar-se complementares, vale a pena perguntar se não seria mais coerente e funcional a formação de um só Comitê Municipal, no qual estariam, devidamente representados todos os atores sociais e se definiriam objetivamente as prioridades dos municípios, traçando estratégias de ação integradas com vistas a alcançar o desenvolvimento destes.

Para a operacionalização das propostas de financiamento apresentadas pelas comunidades, o Banco credenciou firmas particulares que são responsáveis pela elaboração dos projetos, assim como pelo acompanhamento na implementação junto aos produtores individuais ou associações. Uma vez elaborados os projetos, o técnico os apresenta ao Banco para seu estudo e financiamento posterior, no caso dessa proposta ser aprovada.

O que observou-se nas visitas feitas às comunidades é que estas firmas não garantem a preparação e orientação necessárias às associações nem na etapa de formulação dos projetos nem na fase de implementação. Seus maiores esforços estão concentrados na etapa inicial, isto é, na formulação e encaminhamento dos projetos às instâncias correspondentes. Posteriormente, as visitas são irregulares e nem

sempre os produtores recebem as recomendações precisas que poderiam ajudar-lhes a resolver os problemas decorrentes da utilização do financiamento.

O Banco exige destas empresas um contrato de prestação de assistência técnica durante todo o período da operação de projeto (8 anos), o que na prática não acontece, nem se sabe se acontecerá no futuro, já que a maioria dos projetos financiados pelo PROGER tem, até o momento, só três anos de funcionamento.

Se bem que seja necessária a separação entre os serviços financeiros oferecidos pelas agências creditícias e os outros serviços brindados (capacitação, assistência técnica, educação, etc.), como aponta Rivas (1994), não é recomendável deixar às instituições de assistência técnica toda a responsabilidade pelo acompanhamento dos projetos, pois em muitos casos estas instituições não trabalham em função do crédito, além de mostrarem insuficiências técnicas e econômicas na elaboração dos projetos, terem alto custo operativo, ineficiência, baixa qualidade profissional e pouca compreensão da dinâmica creditícia. Estas são algumas das limitações que mais contribuem para frear o êxito do crédito dirigido às populações rurais.

O trabalho dos técnicos do BNB (que na região norte de Minas chegam a 40) é controlado através de uma Coordenadoria Central que faz a organização e distribuição do pessoal em cada área e dá seguimento às atividades da equipe. Estes técnicos desenvolvem, segundo o Coordenador do Programa, *“um trabalho de orientação, porque a assistência técnica é responsabilidade das empresas particulares; os técnicos verificam, acompanham e brindam assistência técnica complementar...”* (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

Assistimos, assim, a uma duplicação de esforços: técnicos de uma e da outra parte com a responsabilidade de fazer o mesmo trabalho de assistência, mas que, na prática, não é feito ou é feito de maneira irregular, deixando os produtores à sua própria sorte.

Em relação ao processo de aprovação e contratação dos projetos, o Coordenador do Programa explica: *“Depois de montado o empreendimento, o projeto é remetido a uma central de análise, onde se estuda a viabilidade do mesmo. O projeto segue uma tramitação através da agência. O primeiro contato do cliente ou da comunidade é com a agência que jurisdiciona. Aqui é feito o cadastro da associação. Depois de aprovada a solicitação, segue a elaboração do projeto, que é responsabilidade das firmas credenciadas. A agência pede a informação necessária e encaminha para a central de análise, esta estuda o projeto e determina se é favorável ou desfavorável”* (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

Nesta Central de Análise, se estuda a viabilidade econômica dos projetos, estimando também as possíveis receitas que serão geradas, as quais são tomadas como base para determinar a capacidade de pagamento do devedor. Antes do projeto ser remetido para a Central de Análise, um dos técnicos do Banco faz uma vistoria prévia, a fim de verificar se a atividade a ser financiada é compatível com o potencial da região, isto é, se a proposta se enquadra nas prioridades de financiamento que deveriam ser definidas pelos Comitês em cada município.

O processo de tramitação de uma proposta de financiamento segue, em linhas gerais, o caminho seguinte (Figura 5):

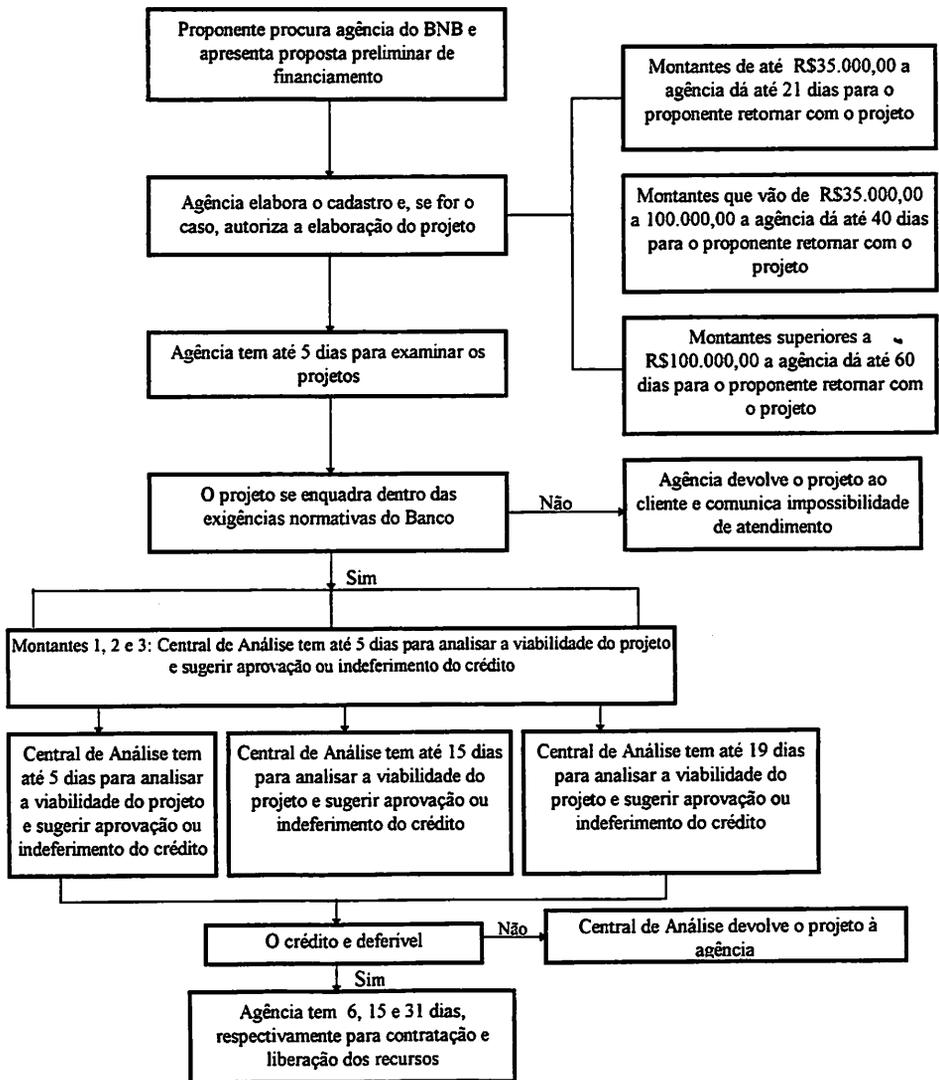


FIGURA 5. Fluxograma de tramitação de uma proposta de financiamento - BNB  
 FONTE: Pesquisa

Na prática, de acordo com o que foi expresso por alguns agricultores e membros da diretoria das associações, os prazos para o encaminhamento dos projetos às instâncias correspondentes não são observados com o rigor necessário, provocando atrasos na liberação dos recursos, comprometendo a correta realização dos investimentos.

No caso dos agricultores familiares individuais organizados em associações, a maior demanda de financiamento na região tem sido para a criação de gado de corte, gado de leite e formação de pastagens. Uma das exigências do Banco para este tipo de atividades é que o produtor garanta reserva estratégica de alimentos para os animais por um período mínimo de 90 dias (pasto normal, silo, feno, capineira). Muitos dos produtores não foram devidamente orientados a respeitar esta exigência o que ocasionou diversas dificuldades para garantir a alimentação dos animais tendo, em alguns casos, havido mortes por problemas de adaptação e por falta de uma alimentação adequada.

Esta falta de orientação quanto à compra dos animais trouxe como consequência outros problemas como, por exemplo, a aquisição de matrizes de elevado padrão genético que não se adaptaram às condições da região e pelas quais os produtores pagaram preços muito altos. Depois de pouco tempo, constatou-se que o investimento não trouxe compensação devido a problemas de produtividade e de baixa considerável dos preços do gado na região.

Neste tipo de empreendimentos, como diz Nieuwkerk (1994), a experiência ensina que o crédito de investimento a médio ou longo prazo é exitoso quando se trabalha com beneficiários que já possuem uma certa experiência no manejo do crédito a curto prazo, sempre que tenham clara a projeção dos benefícios que pensam retirar do investimento. Este não é o caso em análise, pois, a maioria dos produtores entrevistados já há 10 anos em média que não

trabalhavam com financiamento bancário enquanto que para outros, esta era a primeira experiência com crédito.

Segundo este autor, uma outra fórmula que ajuda a obter bons resultados quando se administra a modalidade de crédito a curto prazo, é exigir do beneficiário uma poupança progressiva e predeterminada durante esse tempo, para que possa constituir-se no aporte próprio para um crédito de investimento a médio prazo, destinado a um novo projeto.

Contudo, uma das principais razões para o pouco êxito destes projetos reside no fato de que muitos destes agricultores, beneficiados com recursos para créditos dirigidos (gado de corte ou de leite, por exemplo), não tinham experiência neste tipo de atividade e se arriscaram a tomar os recursos porque era o que estava sendo oferecido. Assim, mesmo que o seu interesse fosse de recursos para financiar a lavoura ou qualquer outro tipo de atividade já conhecida por ele, a necessidade de liquidez adicional o levou a iniciar-se numa atividade para a qual não tinha capacidade técnica, limitando fortemente as suas possibilidades de obter retornos econômicos satisfatórios.

Esta situação poderia ser evitada se, como apontam Borja e Rhon (1994), as instituições financeiras conceberem o crédito não só como um insumo para a produção, mas também como um “instrumento financeiro”. Concebido assim, o crédito possui uma propriedade essencial: a sua intercambiabilidade, ou seja, sua capacidade de substituir liquidez. Esta propriedade separa o propósito do empréstimo de seu uso efetivo, pois se outorga ao devedor poder de compra sobre qualquer bem ou serviço. Assim, o crédito proporciona liquidez adicional que pode ser usada em qualquer das atividades de produção, investimento ou consumo do usuário.

Uma outra situação que foi apontada pelos agricultores entrevistados é que com a aprovação e financiamento de um número importante de projetos para

gado de leite, a produção aumentou, resultando esta oferta maior que a demanda. Ao que parece, o Banco não fez estudos prévios para determinar se este incremento na produção de leite e seus derivados seria absorvido pelas populações e em que proporção: *“A partir do momento que a produção começa a aumentar, o mercado se torna pequeno para a oferta. O Banco vem controlando estes empreendimentos, tratando que as comunidades diversifiquem sua produção e desenvolvam atividades que agreguem valor aos produtos, para que gerem receitas contínuas. Hoje se está estudando o mercado, estamos trabalhando em função da capacitação, para que essas comunidades tenham independência, gerar capacidade empresarial, desenvolver projetos integrados que partem de atividades básicas, agregando outras; também através da criação de cooperativas, as associações são embriões para futuras cooperativas e os problemas de comercialização serão resolvidos através delas”* (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

Este argumento resulta pouco alentador e não parece ser a melhor forma de enfrentar o problema. Não é só através de ações de capacitação que vai se resolver a situação de excesso de produção, mesmo porque esses programas de capacitação ainda não começaram a ser implementados na região. Precisa-se, então, de esforços coordenados com outras instâncias que também estejam envolvidas nestes processos de produção e comercialização, assim como de uma melhor definição dos resultados que se pretende obter com o financiamento das atividades consideradas “adequadas” à região, sobretudo quando os produtores não têm um mercado certo para comercializar seus produtos.

Por outro lado, é de esperar que se há financiamento de atividades agropecuárias que vão provocar aumento da produção, deve-se pensar também em linhas especiais de financiamento para comercialização. Como afirma Reyes

(1994), o crédito pode ser uma ferramenta-chave em projetos de comercialização. Tanto na venda de produtos agropecuários como na compra de meios de produção e consumo requer-se pagamentos adiantados e, por isso, a ajuda em comercialização quase sempre está ligada à entrega de crédito. Esta fase requer um maior nível de organização e de gestão por parte dos grupos envolvidos e, das instituições creditícias, flexibilidade e agilidade para que os recursos estejam disponíveis para os produtores quando realmente os necessitam, sem maiores trâmites burocráticos, o que não impede o devido resguardo e a garantia da recuperação.

O autor também aponta que, nesta etapa é indispensável que a associação de produtores conte com um assessoramento técnico mais intensivo, que lhe possibilite investir em pequenos projetos individuais ou de grupo. Do ponto de vista da agência financeira, estes projetos são mais complexos porque, paralelamente, é necessário apoiar o desenvolvimento da organização, a formação da liderança e o controle social.

O prazo máximo das operações financiadas com recursos provenientes dos três fundos (FNE, FAT e PRONAF) é determinado em função da capacidade de pagamento do mutuário no caso de investimento e do ciclo das atividades financiadas no caso de custeio, giro e comercialização. No Quadro 3 apresentam-se, de forma resumida, os prazos para as operações de financiamento rural em correspondência com a fonte de recursos utilizada.

**QUADRO 3. Prazos das operações de financiamento, de acordo com a fonte de recursos utilizada**

FUNDO	FINALIDADE	PRAZO MÁXIMO	
		Carência	Total
<b>FNE</b>	1. Financiamento para atividades rurais		
	-Investimentos fixos e semifixos	3 anos	8 anos
	-Custeio agrícola	-	2 anos
	-Custeio pecuário	-	1 ano
	-Custeio para beneficiamento	-	2 anos
	2. Financiamento para atividades agro-industriais, industriais e artesanais	3 anos	8 anos
<b>FAT</b>	3. Investimentos fixos e mistos	3 anos	8 anos
	4. Aquisição matéria-prima e insumos	6 meses	18 meses
	1. Investimento	24 meses	60 meses
	2. Custeio agrícola	-	24 meses
	3. Custeio pecuário	-	12 meses
<b>PRONAF</b>	4. Pré-comercialização	-	8 meses
	5. Aquisição de insumos e matéria prima	6 meses	18 meses
	1. Investimento fixo e semifixo	24 meses	96 meses
	2. Custeio agrícola	-	24 meses
	3. Custeio pecuário	-	12 meses

**FONTE:** Banco do Nordeste do Brasil, 1997. Dados adaptados para a pesquisa

No Quadro 4 discriminam-se os encargos ou obrigações adquiridas pelos mutuários, segundo o tipo de atividade financiada e o tipo de fonte utilizada.

QUADRO 4. Encargos para os diferentes tipos de operações de financiamento

FUNDO	TIPO DE OPERAÇÃO	TAXA	TAXA DE JUROS	REBATE
		EFETIVA DE JUROS	BÁSICOS	
FNE	Operações de custeio com pequenos e mini-produtores e com associações/cooperativas	11,66% a.a.	-	Sem rebate
	Demais operações	-	TJLP <sup>1</sup> mais 6% a.a. (del-credere) <sup>2</sup>	40% sob todos os itens financiados <sup>3</sup>
FAT		-	TJLP (9%), mais del-credere: mini produtor rural e microempresa: 2,5% a.a. (ambos serão capitalizados todos os meses)	-
		-	Pequeno produtor rural e cooperativas/ associações: 3% a.a.	-
PRONAF	Custeio	6,5% a.a.	-	
	Investimento	6,0% a.a.	TJLP	Investimento: 50% do valor dos encargos devidos <sup>4</sup>

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil, 1997. Dados adaptados para a pesquisa

<sup>1</sup> Taxa de Juros de Longo Prazo: tem sofrido variações de acordo com o período, observando-se uma tendência decrescente; de 01/09/97 a 30/11/97 foi de 9,40% a.a

<sup>2</sup> Del-credere significa uma taxa cobrada nos financiamentos pelo agente financeiro repassador dos recursos, que representa sua remuneração pela estrutura usada nos empréstimos e, principalmente, pelos riscos assumidos nestes.

<sup>3</sup> A redução dos encargos cessa a partir da data em que o saldo devedor contabilizado da operação corresponder a 60% calculado sobre o valor de principal do financiamento acrescido da TJLP.

<sup>4</sup> O mutuário pode perder o direito a esse benefício, a partir da data da ocorrência, no caso de falta de pagamento nas datas de vencimento pactuadas e no caso de desvio de parcelas do crédito ou de aplicação irregular.

O Quadro 5 mostra os limites de financiamento e de endividamento segundo o tipo de atividade financiada, em correspondência com a fonte de recursos utilizada.

QUADRO 5. Limites de endividamento e de financiamento, de acordo com a fonte de recursos utilizada

FUNDO	LIMITES DE FINANCIAMENTO	LIMITES DE ENDIVIDAMENTO
PRONAF	O crédito pode atingir 100% do valor do orçamento do plano ou projeto	a) Investimento: -crédito individual: R\$ 15.000,00 -crédito coletivo: <sup>1</sup> R\$ 75.000,00 b) Custeio: -crédito individual: R\$ 5.000,00 -crédito coletivo: R\$ 25.000,00
FAT	Setor Rural: -Pequeno e miniprodutor: 90% sobre o valor do orçamento -Cooperativas (à própria e repasses) e associações (à própria e operações com associados): 100% do valor do orçamento	Setor Rural: -Miniprodutor : R\$ 40.000,00 -Pequeno produtor: R\$ 80.000,00 -Membro de associação e cooperado em operações de repasse por cooperativas: R\$35.000,00
FNE	Os limites de financiamento são específicos e variam de acordo com cada programa financiado pelo fundo	Produtor associado ou proprietário até R\$35.000,00/ Projetos associativos até R\$85.000,00

FONTE: Banco do Nordeste do Brasil, 1997. Dados adaptados para a pesquisa

<sup>1</sup> Entende-se por crédito coletivo aquele concedido a um grupo de produtores que, além de se enquadrarem no público-alvo do Programa, possuem características comuns de exploração e que estejam concentrados espacialmente, utilizando-se para o grupo, um só instrumento de crédito; deste modo, os repasses por cooperativas e as operações com membros de associações não configuram crédito coletivo, já que cada produtor assinará o seu próprio instrumento de crédito (perante a cooperativa ou perante o Banco, conforme o caso).

Para uma agência financeira como o BNB, um indicador importante é, sem dúvida, a taxa de recuperação dos créditos, o qual lhe obriga a ser exigente com relação à seleção e acompanhamento dos projetos. No entanto, se como está estabelecido nos documentos oficiais “o Banco é o principal agente financeiro do Governo Federal para a promoção do desenvolvimento econômico e social do Nordeste”, não pode-se estar satisfeito só com este indicador. Deveria levar-se muito mais em conta o uso do crédito e seu impacto real sob o desenvolvimento dos grupos atingidos.

De igual maneira, como afirma Reyes (1994), deve-se ter, também, maior preocupação com as características sócio-econômicas e culturais dos beneficiários do que com a administração financeira dos recursos. Isto não quer dizer que deva existir ineficiência no manejo e resguardo dos recursos, porém não se pode considerar que o crédito para os setores rurais pobres é um negócio onde o objetivo principal é o lucro.

### **4.3 Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP/MG**

O Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural de Minas Gerais (PAPP/MG), originou-se de contrato de empréstimo, firmado em julho de 1987, entre a República Federativa do Brasil e o Banco Mundial para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), e do acordo de empréstimo entre o Estado de Minas Gerais e o BIRD na mesma data, com o comprometimento de recursos entre a União e o Banco para investimentos na Região Mineira do Nordeste em projetos de desenvolvimento rural para agricultores familiares (Pereira e Silva, 1995).

Segundo o Diretor Regional do PAPP na região norte de Minas Gerais, o Programa surge como uma continuação de projetos que tiveram intervenção na região carente do norte de Minas, através dos PDRI's (Programas de

Desenvolvimento Rural Integrado) tais como o Vale de Gortuba, o MG II e o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), entre outros.

*Todos estes programas “visavam diminuir o desequilíbrio social e econômico existente na região, a qual, por fazer parte da área do Polígono das Secas e estar localizada na região do semi-árido, foi priorizada pelo governo federal com o desenvolvimento de ações que numa primeira etapa buscavam fortalecer a estrutura hídrica do nordeste e norte de Minas, onde as oportunidades de abastecimento de água são muito limitadas” (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).*

O PAPP foi uma busca de unificar essas intervenções através de um programa único que iria centralizar todas as ações de governo e canalizar políticas que até esse momento estavam sendo realizadas por programas isolados. Segundo o Diretor Regional, o Programa apresenta duas fases bem diferenciadas: a primeira compreende o período de 1985 a 1993; a segunda, foi iniciada a partir de janeiro de 1994. Na primeira fase, o Programa caracterizou-se como ação de fomento à produção agropecuária das pequenas unidades produtivas e tinha duas características fundamentais. Uma delas era a ênfase na mobilização comunitária, incentivando-se a criação de um grande número de associações e organizações comunitárias em toda a região.

A segunda característica tem a ver com a institucionalização do Programa, isto é, o governo, através da Superintendência de Desenvolvimento do Norte de Minas Gerais (SUDENOR), órgão da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, e de outras entidades como a COPASA, a EMATER e a SETAS, executava os projetos nas comunidades, sendo estas meras beneficiárias das diferentes ações.

Todas as ações eram financiadas com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em 1987, foi feita uma avaliação de todos os

programas, verificando-se que o montante que estava sendo negociado com o BID era insuficiente para atender os 42 municípios. Por esta razão, o governo decidiu fazer uma nova negociação, desta vez com o Banco Mundial, no intuito de conseguir mais recursos para a execução dos novos projetos.

A entrada em cena deste novo organismo financeiro marcou o início de um amplo programa de reestruturação do PAPP:

*“Trata-se da primeira grande reestruturação que sofreu o Programa. Saímos dos 25 municípios e passamos a atender 42. Toda a região mineira da SUDENE passou a ser área beneficiária do Programa, posteriormente a área de influência se ampliou para 50 e hoje já são 86 municípios atendidos pelo PAPP”* (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Na fase inicial, o PAPP abrangia ações regionais e estaduais, com financiamentos não reembolsáveis para segmentos como ação fundiária, recursos hídricos, geração e difusão controlada de tecnologia, assistência técnica e extensão rural, comercialização e abastecimento, apoio às pequenas comunidades rurais e capacitação de recursos humanos (Pereira e Silva, 1995; Silveira, 1997).

*“Quando o Programa começou a ser operacionalizado, existia uma comissão formada pelos Coordenadores dos órgãos envolvidos (EMATER, SUDENOR, SETAS FETAEMG, RURALMINAS, etc.) que era conhecida como ‘Grupo de Apoio Técnico’. Cada órgão apresentava seu plano operativo anual e era responsável pelo seguimento das ações de sua área específica. Estes planos operativos eram aprovados pela Comissão Regional de Desenvolvimento Rural, presidida pela SUDENE. Com os planos operativos dos 10 estados do nordeste, era estruturado o Plano Operativo Anual da União. Todo o processo de definição dos planos operativos estava sob a tutela da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, através da SUDENOR; a palavra final*

*era sempre a do Secretário de Planejamento”* (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Em 1992, foi feita uma nova avaliação do Programa, desta vez sob a responsabilidade do Banco Mundial, chegando-se à conclusão de que não estavam sendo atingidos os objetivos propostos e, portanto, não se estava alcançando os resultados esperados. Isto trouxe como consequência uma reestruturação das formas de trabalho, onde o Estado deixaria de ser o executor das ações, passando essa responsabilidade às próprias associações comunitárias:

*“O Banco Mundial já tinha experiência de outros programas, de outros países e recomendou, mas também determinou que a partir dessa avaliação o PAPP teria que funcionar dessa maneira; na minha opinião, esta diretriz foi acertada. Hoje, as associações comunitárias são executoras de seus próprios projetos e apesar de correr o risco de ter um volume muito grande de projetos, de ser muito segmentada a execução, esse era o caminho mais lógico e mais certo”* (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

No período compreendido entre o ano de 1991 até o final de 1992, o Programa interrompeu suas ações, cumprindo determinações do Banco Mundial e do Governo Federal que visavam a elaboração de uma nova metodologia de planejamento baseada em projetos produtivos de grande porte. A ênfase era apoiar atividades produtivas potenciais com viabilidade econômico-financeira.

Desta maneira, foram elaborados subprojetos de pecuária leiteira, da cultura de algodão, de irrigação e outros. Contudo, tais subprojetos não chegaram a ser financiados no Estado de Minas Gerais, pois os governadores estaduais, face à conjuntura nacional de descentralização administrativa e financeira, passaram a assumir a contrapartida ao financiamento internacional, e posicionaram-se no sentido de retornar à concepção social do Programa em atendimento às prioridades das populações mais carentes (Silveira, 1997).

Em janeiro de 1994, deu-se início à segunda fase do PAPP, a que se conhece como “PAPP reformulado”. A partir desta data, o Programa deveria demonstrar a eficácia dessa nova estratégia que, além da participação direta das associações e organizações comunitárias na execução dos projetos, incluía uma maior responsabilidade por parte do Estado relativamente ao aspecto financeiro.

Neste sentido, é pertinente a preocupação formulada por Alencar (1995), quando chama a atenção sobre o “discurso participativo” que fundamenta programas e projetos deste tipo, pois nem sempre este discurso corresponde às ações de intervenção praticadas pelas agências ou agentes encarregadas de implementá-las. Assim, um verdadeiro processo participativo não se limita só a algumas das etapas da execução dos projetos, senão que deveria estar presente desde o momento da definição e o desenho das políticas e estratégias que irão a afetar os interesses dos diferentes grupos. Segundo Kisil (1997), a participação efetiva vai além do envolvimento neste ou naquele projeto, ou é limitada a uns poucos representantes da comunidade. Num sentido amplo, participação significa que os grupos e suas organizações estejam preparados para assumir responsabilidades, exercendo sua capacidade de reflexão e criatividade e, especialmente, um grau de consciência que possibilite uma ação mobilizativa permanente.

Segundo Pereira e Silva (1995), com a descentralização do financiamento e do gerenciamento do PAPP, ele tomou-se estadual do ponto de vista da coordenação, administração, controle, monitoria e avaliação de sua implementação, tornando as pequenas comunidades beneficiadas o centro do Programa. Assim, os projetos financiados deveriam contribuir para o fortalecimento do processo de organização e participação das comunidades, bem como para o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão nos níveis estadual, municipal e comunitário.

O Programa atende pequenos produtores rurais<sup>7</sup> e outros segmentos de baixa renda, caracterizando-se pelo seu apoio às pequenas comunidades rurais. Estimula, através de financiamentos não reembolsáveis do governo do Estado, investimentos e empreendimentos do interesse dessas comunidades, desde que elas estejam legalmente organizadas.

Neste sentido, para conseguir fortalecer a organização e participação das comunidades, é uma condição que os programas promovam o envolvimento ativo dos diferentes grupos na determinação das prioridades e na execução das atividades, contando também com o poder de assegurar que suas opiniões sejam consideradas dentro de um processo decisório (Kisil, 1997). As comunidades, no caso do PAPP, não têm poder de decisão sobre as atividades e projetos que melhor representam seus interesses. Simplesmente são “orientadas” a escolher dentre uma série de ações já estabelecidas, àquelas que podem ser operacionalizadas com as estruturas organizativas formadas para estes fins.

A estrutura do Programa no norte de Minas está composta por uma Diretoria Regional, da qual dependem 4 Coordenadorias Regionais com a seguinte área de influência: Janaúba, 11 municípios; Januária, 11 municípios; Salinas, 7 municípios e Montes Claros, 21 municípios. Posteriormente, se deu a divisão de vários municípios e a emancipação de outros, ampliando-se a área de influência a 86 municípios.

A coordenação do Programa está a cargo da SUDENOR; os recursos para o financiamento dos projetos provêm 70% do Banco Mundial (com funções normativas e fiscalizadoras) e 30% do Governo do Estado (com funções

---

<sup>7</sup> Para o PAPP, o pequeno produtor rural é aquele que detém a posse ou propriedade em unidades ou contígua de áreas que totalizem até 100 ha., tenham como principal fonte de renda a exploração de sua unidade produtiva, explorem o imóvel a ser beneficiado predominantemente com a força de trabalho familiar ou troca de serviços e residam na propriedade ou aglomerado rural próximo.

normativa, fiscalizadora e coordenadora). Cabe também à SUDENOR, que é a Unidade Técnica do Programa, a responsabilidade pela análise e aprovação dos projetos apresentados pelas comunidades, liberação dos recursos, monitoramento, supervisão e fiscalização das obras e avaliação do seu funcionamento. O PAPP está constituído por dois conjuntos de atividades:

a) Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (Projetos Comunitários)

-Programa de Apoio Comunitário (PAC)

-Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC)

b) Administração do Programa e Desenvolvimento Institucional

-Administração do Programa pela Unidade Técnica (UT)

-Treinamento para o pessoal da UT e de outras agências executoras

-Assistência técnica e treinamento para pessoas e entidades envolvidas com a implementação do PAC e do FUMAC e condução de estudos relevantes para a implementação de projetos.

As atividades de Apoio às Pequenas Comunidades Rurais (PAC e FUMAC) têm por objetivo estimular investimentos e empreendimentos solicitados por comunidades rurais carentes organizadas, na forma de projetos produtivos (produtos agrícolas, beneficiamento e serviços); de infra-estrutura (projetos hídricos, de saneamento, de saúde, de educação, de eletrificação rural, de habitação rural e outros projetos como construção de pequenas pontes, creches, etc.) e de serviços sociais (projetos de saúde e educação que incluíam a aquisição de equipamentos e materiais necessários para funcionamento de postos de saúde e escolas rurais e contratação de profissionais habilitados).

O prazo de execução é de noventa dias, prorrogáveis mediante justificativa fundamentada aprovada pela SUDENOR. A comunidade deverá eleger um comitê de fiscalização composto por três membros do projeto. Caberá à

SUDENOR realizar pelo menos duas visitas de acompanhamento e fiscalização a cada projeto aprovado, podendo esta atribuição ser delegada à EMATER.

Cada comunidade só pode ser atendida com um projeto de cada vez. Terminada a implantação de um projeto, a comunidade poderá receber outro, desde que não seja igual ao anterior e uma vez aceita pela SEPAN a prestação de contas respectiva. No caso de eletrificação rural, uma mesma comunidade poderá receber até dois projetos.

Nenhum projeto poderá receber mais de US\$ 36.000 (trinta e seis mil dólares), excluída deste valor a contrapartida da comunidade, que deve ser de 10% do valor do projeto, na forma de mão-de-obra, materiais, recursos financeiros, etc.

A execução dos projetos é de responsabilidade das Associações/Conselhos diretamente ou através de terceiros especialmente contratados, com assessoria da SUDENOR e dos parceiros e fiscalização da primeira.

Segundo o Diretor Regional *“esta segunda fase do Programa se encerrou oficialmente em dezembro de 1996. Foi feita uma projeção de recursos a serem liberados, a qual foi apresentada ao Banco para sua aprovação. A gente fez em fevereiro deste ano as últimas liberações do Programa PAPP, devido a quê, houve atraso das duas partes na liberação dos recursos. Contudo, a avaliação feita pelo próprio Banco Mundial verificou que em Minas Gerais o Programa foi extremamente satisfatório. O Banco ofereceu o PAPP II para o Governo do Estado e a gente já está trabalhando em função disso”* (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Este novo Programa tem uma duração prevista de 5 anos. Em consequência disto, o Estado está ampliando a área de influência para a região

que abrange o Vale de Jequitinhona, Mucuri e Vale do Rio Doce, passando assim de 50 para 208 municípios.

Com o fim de obter informações mais objetivas para a elaboração do perfil do novo Programa, a SUDENOR contratou os serviços de uma consultoria externa para fazer uma avaliação independente do PAPP. Esta avaliação incluiu os beneficiários dos projetos, sendo escolhidas algumas comunidades de forma aleatória. Os termos de referência foram elaborados pelo Banco Mundial.

*“A SUDENOR fez a sua proposta que foi aprovada pelo Banco. Nós sabemos que algumas coisas terão que ser ajustadas, que o Programa teve suas falhas; apesar disso, até esta data já foram liberados 1871 projetos comunitários. Tivemos alguns projetos com problemas, não de desvio de recursos, mas bem de prestação de contas. Contudo, o nível de acerto é muito grande. Para o PAPP II, nós já estamos trabalhando nessa questão. O Conselho da FUMAC vai ser mais forte; pretendemos fortalecer os foros de discussão nos municípios, estamos elaborando projetos padrões para ter indicadores mais objetivos à hora de avaliar um projeto”* (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Assim mesmo, a SUDENOR já tem condições de fazer uma avaliação para saber quantos e que tipos de projetos têm sido liberados para cada comunidade, se existe excesso de investimentos e em quais áreas. Por esta razão, o Banco Mundial insistiu para que fosse implantado o maior número possível de Fundos Municipais de Apoio Comunitário (FUMAC) a fim de que todos aqueles empreendimentos priorizados para determinado município passem por um foro de discussão, evitando correr o risco de beneficiar algumas comunidades em detrimento de outras mais carentes ou necessitadas (Entrevista com a Diretoria Regional da SUDENOR-SEPLAN/ MG).

O Programa continuará dotando as comunidades de infra-estrutura básica, já que, segundo o Diretor Regional, *“não adianta querer desenvolver economicamente uma comunidade ou município se este não tem infra-estrutura básica. Entendemos que uma intervenção estadual numa região carente como a nossa tem que partir destas ações, mas como o processo é democrático e é a comunidade quem determina o tipo de projeto que deverá ser financiado, pode ser que algumas destas prefiram inicialmente um projeto de tipo produtivo”* (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Em relação a este assunto, é importante mencionar que algumas associações comunitárias beneficiadas com projetos de infra-estrutura pelo PAPP estão recorrendo a outro tipo de fundos como o FNE e o FAT. Estes fundos, segundo o Diretor Regional, *“são devolutivos e, com certeza, o gerenciamento tem que aparecer, as associações têm que se capacitar porque este tipo de programas está acompanhado de ações de capacitação; é neste espaço onde deverá ser trabalhada também a questão da sustentabilidade dos projetos”* (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Os projetos do PAPP são fundamentalmente de cunho social; os projetos de infra-estrutura, no dizer do Coordenador Regional - MOC *“são muito mais sociais do que produtivos. Na realidade, eles não têm problemas de auto-sustentabilidade, são programas compensatórios, de fundo perdido. Os beneficiários não têm que pagar; em alguns casos, pagam o consumo, não pagam o investimento, que é o mais caro. O mais importante de tudo isso são os benefícios indiretos: quando se instala uma rede de energia numa comunidade, esta pode ser a base para montar, por exemplo, um conjunto de irrigação financiado pelo Banco do Nordeste. Só que este projeto a comunidade vai ter que pagar”* (Coordenador Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Desta maneira, segundo os entrevistados, estes projetos que têm o propósito imediato de resolver uma necessidade básica podem, ao mesmo tempo, sentar as bases para a execução de projetos econômicos produtivos. Não obstante, a continuação e manutenção destes empreendimentos, ainda que sejam de infra-estrutura, não parecem estar dentro das estratégias do Programa. Para garantir isto, o financiamento destas ações deveria estar acompanhado de um processo adequado de formação, que vise à consolidação dos níveis de participação, organização e gestão tanto das lideranças como dos grupos envolvidos dentro da comunidade. Isto também os prepararia para enfrentar as instituições bancárias na procura por recursos financeiros para impulsionar outros projetos.

Contudo, de acordo com o Diretor Regional, o tema da sustentabilidade dos projetos impulsionados pelo PAPP II será um aspecto a considerar. Por esta razão, a equipe técnica está trabalhando na padronização dos projetos, a qual proporcionará parâmetros para um maior acerto na avaliação dos mesmos, ressaltando aqueles pontos que devem ser observados com maior atenção, assim como a correspondência entre as características e condições da comunidade e o projeto que está sendo solicitado. Por outro lado, em relação aos projetos produtivos, existe preocupação não só com os ganhos de produção e produtividade que estes podem gerar, senão também com outros processos, como a comercialização.

Tanto o PAPP como o BNB afirmam estar cientes dos problemas relativos a comercialização, mas, na prática não se observou nenhuma medida concreta para apoiar aos agricultores familiares nesta atividade. Estes, por sua vez, provavelmente por não estarem preparados para enfrentar esta situação, se revelam incapazes de atuar organizadamente e com pouco poder de negociação.

Os “Técnicos de Desenvolvimento Regional” da SUDENOR, segundo o Diretor Regional, têm a responsabilidade de integrar as ações do Programa com outras existentes nos municípios e com os planos de Governo, buscando atender às necessidades municipais. Cada um destes técnicos responde por cinco municípios e devem coordenar o Conselho Municipal (no caso do FUMAC), receber, avaliar e aprovar (ou não) os projetos propostos pelas associações, informar ao município ou comunidade sob as normas de execução dos projetos, apoiar todo o processo de prestação de contas (que é feito pelas próprias associações) e realizar o acompanhamento inicial aos projetos. No escritório da SUDENOR existe uma equipe que apóia os técnicos na execução da prestação de contas; no caso de algumas associações, as prefeituras colocam à disposição destas, contadores que realizam este processo. Segundo algumas das associações entrevistadas, este apoio é efetivo só quando as prefeituras vêm nos membros das diretorias, possíveis “candidatos” para ampliar suas bases eleitorais.

Os “agentes de desenvolvimento” que estão sendo capacitados pelo BNB desempenharão funções similares às descritas. No entanto, *“as atribuições dos técnicos do BNB são mais específicas porque, em essência, o banco é um agente financeiro. Agora quer ser um ‘agente de desenvolvimento’, provavelmente para melhorar o nível de recuperação. Pode ser que a presença destes dois agentes nos municípios provoque choques, duplicação de esforços”* (Coordenador Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Em relação aos resultados globais do Programa, as autoridades entrevistadas consideram-nos como “extremamente satisfatórios”, porém estão cientes que ainda existem muitas coisas para fazer e melhorar. Segundo eles, o Programa tem uma gerência descentralizada e isso dá oportunidade para que as pessoas envolvidas procurem aprimorar o seu funcionamento dia-a-dia. Na opinião destes funcionários, o PAPP, como qualquer outro programa deste tipo,

desenvolve ações compensatórias que procuram, fundamentalmente, melhorar as condições de vida e de trabalho das populações rurais carentes que não têm condições econômicas de assumir a execução de pequenos projetos. Em compensação, “a participação das comunidades”, ainda que no discurso, é considerada de fundamental importância.

De acordo com o Diretor Regional, *“agora, o Estado está fazendo uma parte e a comunidade a outra, e isto eu entendo que é participação; no PAPP II esta exigência vai ser mais forte, inclusive haverão alguns casos em que a comunidade vai ter que colocar dinheiro. Esses 30% terão que ser divididos entre o Estado, o município e a comunidade. A idéia nossa não é fazer grandes obras, mas desenvolver ações que contribuam para resolver problemas que para alguns podem não ser importantes, mas que para as comunidades são vitais. Se trata de executar projetos que sejam factíveis. Não adianta ficar sonhando com o que seria ideal e, sim, com o que é possível”* (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Assim, o sentido dado à participação limita-se a oportunidade dada às comunidades para que procurem as empresas (já cadastradas pelo Programa) que serão as executoras dos diferentes projetos, assim como à realização das contrapartidas, não tendo nenhuma influência significativa nos outros níveis de decisão. A mobilização comunitária é considerada pelos entrevistados, ao mesmo tempo, o ponto forte e fraco do Programa e dela depende o êxito na execução dos projetos. Por outro lado, em que pese todos os esforços realizados pelo Governo do Estado, o fluxo de recursos é uma dificuldade, não só pelo fato de ter que colocar as contrapartidas, senão também pelo compromisso de pagar o empréstimo ao Banco Mundial.

Uma situação que ainda causa problemas é o fato de alguns políticos locais *“querer ser pai do Programa. Porém, a gente tem conseguido segurar*

*essa questão. São colocadas placas do Programa informando de onde veio o recurso, quem executou, quem coordena, etc. O importante é que todas as pessoas na comunidade sabem a origem desses projetos”* (Diretor Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

A oferta clientelista dos políticos não é uma novidade na região, sendo reforçada por algumas autoridades municipais e regionais e tolerada pelas lideranças comunais, durante muito tempo acostumadas à troca de favores. Por sua vez, os agricultores familiares, que nos últimos anos têm depositado suas esperanças nas “ajudas” que lhe possam ser oferecidas e, sem maiores opções para fazer frente à situação de pobreza em que vivem, respondem às manipulações do poder político, pois é o único recurso de que dispõem para manter suas precárias condições de sobrevivência.

#### **4.4 Visão Mundial**

Visão Mundial é uma organização humanitária-cristã sem fins lucrativos com registros de utilidade pública federal, estadual e municipal presente em mais de cem países, envolvendo mais de 30 milhões de pessoas. Tem como fim apoiar e ajudar a promover o desenvolvimento transformador de pessoas e comunidades carentes. A organização faz parte de uma parceria internacional constituída de uma junta diretiva, de um escritório internacional, de escritórios regionais e de escritórios nacionais. No Brasil, a Visão Mundial está presente desde 1975 como uma organização de desenvolvimento, de socorro e de emergência.

Como explica o Supervisor da Área Norte de Minas, *“o trabalho da Visão Mundial começou em 1950 durante a guerra na Coréia, através da atuação do Dr. Bob Pierce, missionário e jornalista. Desde essa época, o fundador inicia um trabalho de assistência a órfãos, crianças, viúvas e vítimas*

*da guerra, voltando depois para os Estados Unidos onde estabeleceu os primeiros contatos com pessoas que começaram a contribuir através da doação de recursos para as famílias das crianças necessitadas. Foram sendo criados orfanatos e foi estabelecendo-se uma relação entre o padrinho ou patrocinador e aquela criança que estava sendo ajudada. Essa é a história inicial”* (Supervisor da Área Norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997).

Dessa maneira, a captação de recursos em outros países para ajudar às crianças e suas famílias foi crescendo, as metodologias de trabalho foram sendo melhoradas e *“atualmente, a organização está presente em mais de 100 países. Os maiores esforços estão sendo dirigidos para a África que é o continente mais pobre, seguida pela Ásia naquelas regiões mais necessitadas, terceiro lugar a América Latina. Hoje, na realidade, está sendo o leste europeu, cuja situação é ainda mais difícil que na América Latina. Neste continente, o Brasil está em uma situação descompensada; é a oitava economia do mundo, com uma das piores distribuições de renda, daí a presença da Visão Mundial no nosso país”* (Supervisor da Área Norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997).

Ainda segundo este supervisor, faz alguns anos a organização tinha uma presença muito dispersa no Brasil, em 21 estados. Por razões de metodologia, de prioridades e de custos, atualmente a atenção está sendo concentrada no nordeste do país, tendo um foco no Rio e outro em São Paulo, por serem os lugares mais apropriados para levantar recursos nacionais. Em Minas Gerais, o programa tem presença marcante na região mineira do nordeste.

A Visão Mundial no Brasil é filiada a uma parceria internacional formada por um Escritório Internacional, localizado em Los Angeles, de sub-escritórios chamados de vice-presidências e de escritórios nacionais. A vice-presidência para América Latina está localizada na Costa Rica. Na nomenclatura anterior, existiam os escritórios de sustento, de onde vinham os recursos, e os escritórios

de campo que aplicavam estes recursos em projetos de ação social. Em vista da pretensão de que todos os países levantem recursos, na atualidade, todos eles são chamados “escritórios nacionais”.

Em relação à procedência dos recursos, houve uma espécie de setorização por parte dos países ricos. Por exemplo, a prioridade do Canadá é a África; alguns países, como Alemanha, estão mais interessados em ajudar o leste europeu e os Estados Unidos dirigem a maior parte dos recursos aos países da América Latina. No entanto, na região norte de Minas Gerais existem projetos financiados por Canadá, Inglaterra, Hong Kong e Austrália. De um modo geral, no Brasil também conta-se com recursos provenientes de países como Nova Zelândia, Japão, África do Sul, Suíça e Alemanha. Trata-se de recursos de pessoas físicas e não dos governos desses países. Como afirma o Supervisor da Área: *“O interessante é que a Visão Mundial procura não obter recursos de governo, para evitar o envolvimento ideológico. Se a organização quisesse, poderia receber recursos do governo americano e estaríamos em uma situação muito favorável executando todas as nossas atividades, mas, em compensação, teríamos um ‘atrelamento ideológico’, coisa que a Visão Mundial evita a todo custo. A organização não quer ter compromissos ideológicos com ninguém; é uma instituição que preza por ser cristã e não está ligada a nenhuma corrente internacional ou confessional”* (Supervisor da Área Norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997).

A metodologia de trabalho desenvolvida nas comunidades tem a característica de ser participativa em todos os processos: diagnóstico, administração (gestão), tomada de decisão, planejamento, implementação e avaliação. As prioridades são definidas pela própria comunidade sem interferência da organização. Em cada comunidade se trabalha com base em um planejamento global onde são estabelecidas todas as necessidades; a organização

estuda a viabilidade das propostas e determina o que é possível fazer com os recursos disponíveis. As ações são executadas de maneira gradual e, assim, o que não é possível fazer num período é retomado no período seguinte, até se concluir com a execução de todas as ações programadas (Visão Mundial, 1996).

A organização apóia a execução de projetos nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento econômico, agropecuário e desenvolvimento de recursos hídricos. A operacionalização e viabilização dos programas e estratégias é responsabilidade de uma Equipe Executiva e de Apoio, coordenada por um escritório central com sede em Belo Horizonte e nove Escritórios de Área compostos por equipes técnicas, abrangendo 17 Estados da Federação e o Distrito Federal (Visão Mundial, 1996).

A forma operativa se dá através de programas voltados às comunidades pobres e pessoas carentes de centros urbanos e rurais, através de um projeto geralmente gerido pela própria comunidade. Para isto, estabelecem-se relações e parcerias com organismos governamentais e não governamentais. Os projetos apoiados pela organização são preferencialmente dirigidos às crianças, adolescentes e mulheres, com especial destaque para uma atuação que tenha um caráter preventivo e educativo.

*“A demanda nas comunidades é muito grande. Então, um técnico nosso as avalia e verifica aquilo que pode ser feito pela prefeitura, pelo governo e as ações que podem ser feitas por uma instituição como a nossa. Assim, dentro do que é factível a gente participar, a organização faz, contribui para que aconteça. Por exemplo, a construção de escolas é uma necessidade que o município deve suprir, então, nós não vamos construir escolas, vamos pressionar para que o município construa, mas acompanhar a saúde das crianças, fornecer material didático, ajudar na alimentação. ali a Visão*

*Mundial colabora. O trabalho nosso começa onde termina a atuação do município”* (Supervisor da Área Norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997).

Através do escritório de área localizado em Montes Claros, a organização tem presença em Minas Gerais desde 1981, financiando projetos comunitários “a fundo perdido”, com uma extensa área de abrangência que incluía todos os municípios do norte e nordeste do Estado. A partir de 1997 a organização está concentrando sua atuação nos municípios e comunidades próximos a Montes Claros, aqueles de mais fácil acesso, com condições adequadas de transporte e comunicação. Também são desenvolvidos projetos nas zonas urbanas para atender famílias que foram expulsas das zonas rurais e que vieram para a cidade.

*“Se bem que a organização tenha como objetivo ajudar aos mais pobres entre os pobres, isto nem sempre é possível. Em alguns casos não temos condições de trabalhar onde estão os mais necessitados; somos obrigados a nos concentrar em uma região que não é a mais carente. Estamos concentrando nossa atividade nos municípios próximos a Montes Claros. Nós sabemos, por exemplo, que o Vale de Jequitinhonha é uma região bem mais carente, aqui no interior perto de Januária também. Mas, para a gente, hoje, é inviável trabalhar onde não existe transporte fixo, comunicação; precisamos de agilidade para enviar cartas, mensagens, fazer contatos, temos que ter um telefone. Tudo isso é necessário pelas características do nosso trabalho”* (Supervisor da Área Norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997).

Este depoimento é outro reflexo da falta de articulação e coordenação que priva entre as diferentes organizações de desenvolvimento que atuam na região. Assistimos, assim, à impossibilidade de a organização concentrar seus esforços nas regiões mais necessitadas pela falta de infra-estrutura básica, a ponto de ter que desviar-se dos objetivos que lhe deram a razão de ser. Assim, para tornar realidade a preocupação pelo desenvolvimento destas comunidades mais carentes,

as instituições poderiam implementar ações coordenadas que respondam a um planejamento global e gradual, onde cada uma delas seria responsável pela execução de atividades previamente estabelecidas. Se evitaria, assim, favorecer sempre as mesmas comunidades que, pelo privilégio de contar com algumas condições básicas, são o alvo da atenção de quase todos os programas e projetos.

Uma estratégia de desenvolvimento regional orientada pelas instituições de governo em parceria com as organizações não governamentais e demais atores sociais, procuraria responder a um plano de ações que priorize em primeiro lugar aqueles municípios ou regiões mais necessitados, criando, em conjunto com as populações atingidas, as condições para a sua independência sócio-econômica, preparando-as para gerir, de maneira autônoma, projetos locais de desenvolvimento.

Segundo o Supervisor da Área, a instituição passou recentemente por uma série de mudanças na estrutura e métodos de trabalho, visando à consolidação de uma organização muito mais dinâmica e flexível. Alguns anos atrás, os escritórios no Brasil eram muito dependentes do escritório internacional o que alimentava também uma maior interferência deste nos assuntos internos.

*“A tendência atual é sermos apenas parceiros, aquela idéia mais moderna de federalismo, apenas parte de uma federação da Visão Mundial-Brasil e não essa dependência direta. Por outro lado, existe também a questão dos recursos que estão cada vez mais difíceis em todo o mundo e nós estamos como toda instituição, procurando otimizar recursos, tentando conseguir melhores retornos. Estamos, por exemplo, informatizando a instituição, desaparecendo muitas atividades, enxugando, descentralizando o máximo possível as ações, simplificando e racionalizando em termos de custos”* (Supervisor da Área Norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997).

Como resultado desses esforços, a organização conta hoje, no caso do norte de Minas, com um escritório descentralizado em Montes Claros, onde uma pessoa executa a maioria das ações que eram realizadas no escritório de Belo Horizonte, com a tendência de que essas atividades administrativas e de controle sejam feitas nas sedes dos próprios projetos.

Uma outra mudança importante é que, a partir deste ano, as equipes começaram a trabalhar na planificação e execução das diferentes ações, baseadas em diagnósticos que mostram a realidade das comunidades a serem beneficiadas e de indicadores que determinam os avanços e dificuldades, o que tem contribuído para melhorar significativamente a qualidade da intervenção através dos projetos.

Todas estas inovações resultaram de uma nova concepção dos projetos sociais que estavam sendo impulsionados, passando a ser identificados atualmente como Projetos de Desenvolvimento de Área (PDA), pelo fato de atuarem numa área geográfica contínua, que apresenta características comuns e que envolve mais de uma comunidade. A execução destes projetos serve também como um meio para que a comunidade discuta as suas necessidades, estabeleça suas prioridades e desenvolva suas potencialidades.

A partir de 1997, a instituição iniciará o trabalho com projetos a fundo devolutivo. Estes projetos serão operacionalizados através do Programa de Desenvolvimento Econômico (PDE) que é financiado e administrado pela Visão Mundial. Trata-se de um fundo rotativo que visa “promover a transformação integral de pessoas ou grupos de pessoas economicamente produtivas, que necessitem de oportunidades para melhorar seus níveis de vida”. Seu objetivo geral é instrumentalizar e contextualizar a estratégia de desenvolvimento econômico da Visão Mundial, como meio de promover a transformação social das comunidades atendidas. Especificamente, o Programa pretende promover modelos alternativos de geração de renda à famílias de poucos recursos econômicos

através do fortalecimento de pequenas empresas produtivas e contribuir para o aumento de empregos diretos e indiretos nas comunidades atendidas, promovendo também a participação da mulher em atividades economicamente produtivas (Visão Mundial, 1997).

Para implementar este Programa, a Visão Mundial firmou convênio com o SEBRAE, o Banco do Brasil S.A. e o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC). O Programa oferece aos seus beneficiários os serviços de financiamento, capacitação e assistência técnica.

*“O SEBRAE, dependendo dos convênios que estão por ser assinados, vai cuidar da qualificação gerencial e do estabelecimento de critérios mais técnicos para estudo e análise dos empreendimentos. Dentro dos PDA, a gente vai dar prioridade às pessoas ou grupos solidários e pretendemos alocar recursos destinados a pequenas atividades; as pessoas terão que devolver o montante emprestado para poder constituir um fundo pequeno, um capital disponível para novos empréstimos. Vamos continuar trabalhando junto com os outros projetos a fundo perdido, aqueles de caráter mais social. Estes projetos de transformação são a base, as outras ações econômicas são complementares”* (Supervisor da Área norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997)

Poderão ser beneficiários do crédito do PDE grupos produtivos<sup>8</sup> dedicados a atividades que gerem benefícios para a comunidade e que sejam sua principal fonte de renda familiar ou proponentes individuais com pelo menos um ano de experiência na atividade produtiva para a qual solicita o financiamento (Visão Mundial, 1997).

---

<sup>8</sup> Será considerada grupo produtivo toda forma associativa que conte com um mínimo de 2 membros e um máximo de 5, que tenham formação técnica-vocacional prevista pela Visão Mundial. O grupo deve ter pelo menos um ano de experiência na atividade produtiva (indústria, serviços, comércio, agricultura, agro-indústria e criação de animais de pequeno porte) para a qual está solicitando o financiamento.

Os valores máximos e mínimos a serem financiados serão:

-individuais: entre R\$ 1.000,00 e R\$ 5.000,00;

-coletivos: entre R\$ 2.000,00 e R\$ 10.000,00.

Para empréstimos individuais inferiores ao valor mínimo, será estimulada a formação de Grupos Solidários<sup>9</sup>. A participação nos programas de capacitação é também um requisito indispensável para ter acesso ao financiamento.

O prazo para o pagamento do empréstimo para capital de giro será de até 12 meses e, para compra de máquinas ou equipamentos de até 24 meses. Em relação aos encargos, serão cobradas taxa de abertura de crédito, taxa de juros mensais (calculada pelo sistema de capitalização simples), TR ou outro índice que venha a ser criado pelo Governo em sua substituição para atualização monetária do empréstimo e juros de mora sobre as prestações em atraso (Visão Mundial, 1997).

Segundo documento oficial que explica o funcionamento do PDE, “é válido salientar que não é apenas o aspecto econômico que garantirá a auto sustentabilidade do programa. A mudança de atitude dos membros da comunidade (que tem a ver com o seu comportamento pessoal e coletivo) e a rentabilidade dos empreendimentos que serão financiados são também fatores determinantes para que o Programa atinja seus objetivos” (Visão Mundial, 1997).

Pela informação contida nos documentos oficiais, pode-se afirmar que o PDE será mais um programa de financiamento a fundo devolutivo a ser implementado na região, com dois componentes que ao serem efetivados marcarão uma diferença importante em relação aos programas já existentes: a

---

<sup>9</sup> É um grupo de pessoas (produtores) unidas por uma atividade afim, com características sócio-econômicas similares e que sejam fiadores solidários em forma recíproca, como garantia do crédito.

capacitação e a assistência técnica, os quais serão iniciados desde o momento em que os beneficiários forem potencialmente apoiados pelo programa. A pouca ou quase nula atenção dada a estes componentes constitui uma das principais dificuldades e causas do insucesso da maioria dos projetos. Uma outra diferença importante desta modalidade de financiamento é que o beneficiário poderá usar o dinheiro em atividades de comércio ou de serviços ou, inclusive, iniciar com um pequeno projeto dentro destas áreas, sempre que o empreendimento seja considerado técnica e economicamente viável.

Embora não se trate de créditos de livre disponibilidade, existe maior amplitude na oferta de recursos para atividades fora do âmbito estritamente agropecuário, o que já constitui um avanço em relação aos outros programas. A motivação para o hábito de poupar, de acordo com as metodologias de crédito utilizadas e os excedentes das unidades produtivas dos beneficiários, é outra estratégia inovadora deste programa de financiamento.

Dentro dessa concepção mais integral do trabalho social, a Visão Mundial está procedendo à elaboração de diagnósticos sócio-econômicos de algumas localidades onde pretende-se impulsionar novos projetos. A organização está preparando-se para iniciar um PDA no município de Lontra - MG, o qual atenderá 1358, crianças, sobre o qual o Supervisor da Área disse:

*“Em Lontra, a gente está iniciando quase que perfeitos. Fizemos um diagnóstico e, com base nele, vamos poder programar e avaliar com maior objetividade as ações a serem desenvolvidas. Serão feitos diagnósticos em todos os lugares previstos para a instalação de novos projetos. Na realidade, este processo está um pouco atrasado, por um lado porque o início do PDA não estava muito claro e também porque só temos uma pessoa em todo o país que está trabalhando com essa questão de indicadores, desenhando os instrumentos*

*do diagnóstico*” (Supervisor da Área Norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997).

Na opinião deste Supervisor, a questão da sustentabilidade financeira é fundamental para a continuação do Programa e deve ser entendida como um processo gradual, o qual foi iniciado há algum tempo pela organização. Contudo, a conscientização das comunidades em relação ao uso dos recursos, independentemente da quantidade, é também de grande importância: *“Existem comunidades em que nós trabalhamos com poucos recursos e que hoje estão na frente de outras onde a gente investiu muito mais. Conheço comunidades em que trabalhamos durante 5 anos com montantes que alcançaram quase 500.000,00 dólares e nas quais não tivemos grandes avanços, enquanto noutras foram investidos 20.000,00 dólares como máximo e hoje têm uma caminhada invejável. O que quero dizer com isto? É mais uma questão de conscientização, que de recursos”* (Supervisor da Área Norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997).

Em relação aos avanços e dificuldades do trabalho da organização como um todo, na opinião do Supervisor, uma das principais dificuldades é a limitação de recursos para responder a todas as necessidades e demandas das comunidades. Outra dificuldade tem a ver com a dependência de recursos de fora que ainda existe e uma das formas de aliviar esta situação seria consolidar o esquema de busca de padrinhos nacionais: *“Se todos os nossos padrinhos fossem brasileiros, isto nos permitiria desenvolver o trabalho com melhor qualidade porque estas pessoas estariam mais próximas das crianças que estão sendo apadrinhadas; eles poderiam acompanhar, avaliar mais objetivamente os resultados”* (Supervisor da Área Norte de Minas, Montes Claros, abril de 1997).

Para a implementação de todas estas estratégias, a organização conta, segundo o Supervisor da Área, com a disponibilidade de uma equipe altamente

comprometida com a ideologia da instituição, formada por técnicos (no caso da região norte de Minas a equipe está composta por 8 técnicos) que além da sua formação em áreas específicas, possuem experiência em trabalho social e desenvolvimento comunitário. No marco das mudanças iniciadas, a instituição está capacitando todo o pessoal com base nas necessidades dos projetos, tudo com vistas a aprimorar cada vez mais a qualidade da intervenção nos grupos e comunidades atingidos.

#### **4.5 Os beneficiários dos projetos de financiamento**

##### **4.5.1 A comunidade de Lavandeira**

Lavandeira pertence ao município de Jequitaiá, do qual dista 13 km. Segundo dados fornecidos pela EMATER, foram beneficiados com recursos do BNB em todo o município, 13 produtores com projetos para pecuária de corte em 1994. De igual maneira, em 1996 foram aprovadas 14 das 29 propostas para financiamento de custeio de milho de sequeiro, sendo liberados para esta atividade um total de R\$ 34.163,70. Na comunidade de Lavandeira, nove produtores foram beneficiados com estes financiamentos, quatro para pecuária de corte (1994) e os outros cinco para milho de sequeiro (safra 96/97).

Para obter informações relativas a estes financiamentos, foram entrevistados sete produtores e todos manifestaram haver tido alguma experiência anterior com crédito, fundamentalmente do Banco do Brasil, durante as décadas de 70 e 80. Segundo um deles, *“nessa época, pagar a dívida não era difícil, quase sempre a gente conseguia pagar antes do vencimento do prazo e podia fazê-lo com a venda de uma ou duas vacas. Estes financiamentos ajudavam a melhorar a vida da gente”* (M.C., Lavandeira, janeiro de 1997).

De acordo com os produtores, já fazia em média 10 anos que não trabalhavam com o Banco, quando foram informados pelo técnico da EMATER da disponibilidade de recursos do BNB para o financiamento de algumas atividades agropecuárias.

No caso do financiamento para pecuária de corte, cada proponente se dirigiu diretamente à agência do Banco para informar seu interesse. Na agência, foram orientados a formalizar as propostas através de um projeto técnico, que seria elaborado pela EMATER. Num primeiro momento, receberam a visita dos fiscais do Banco para inspecionar a propriedade e verificar as informações iniciais dadas pelos proponentes. Em julho de 1993, o técnico da EMATER fez os levantamentos para a elaboração dos projetos com base nas demandas apresentadas por produtor e as encaminhou à agência do BNB localizada em Pirapora. Depois de aprovado o projeto e antes de receber a primeira parcela do empréstimo, receberam uma nova visita dos técnicos do Banco para fazer uma outra vistoria nas propriedades.

Os recursos foram liberados durante o ano de 1994 em duas parcelas (abril e outubro), sendo o valor de cada parcela atualizado mês a mês, a partir da data em que foi assinado o contrato (março de 1994) até a data da liberação dos recursos. Segundo um dos produtores, depois da liberação o fiscal do Banco visitou a propriedade *“só uma vez, para receber o gado”* e o acompanhamento técnico posterior foi feito pelo técnico da EMATER.

Os recursos do empréstimo foram utilizados pelos produtores, de acordo com a proposta de investimento, para financiar itens como: inversões fixas (formação de pastagens, reforma de cercas, currais, construção de tronco de vacinação e formação de capineira) e inversões semifixas (aquisição de matrizes e conjunto de desintegrador). A taxa de elaboração do projeto e assistência técnica

(2%) está contemplada dentro dos itens financiados e forma parte do valor total do empreendimento.

Os três produtores entrevistados adquiriram matrizes (em número que variou de 10 a 15) e conjunto de desintegrador (que inclui desintegrador e motor). Fizeram também a formação de pastagens e de capineira, de acordo com a área dedicada à lavoura. Só um deles fez, além disto, reforma de cerca, curral e construção de tronco de vacinação.

Todos estes produtores já tinham como atividade principal, antes de receber o financiamento, a pecuária de corte em pequena escala, dedicando para as lavouras de milho, feijão, mandioca e cana pequenas áreas de 10 a 15 hectares. A produção de milho e cana é utilizada fundamentalmente para fazer ração. Dois produtores têm áreas para pastos correspondentes a 15 hectares e um deles (o maior) dedica 45 hectares. O tamanho das propriedades varia de 50 a 75 hectares, sendo enquadrados pelo Banco na categoria de “pequeno produtor”.

As condições do empréstimo foram as seguintes: juros de 8% ao ano, calculados e capitalizados a cada mês no vencimento e na liquidação do financiamento, acrescidos de um fator de atualização monetária da dívida equivalente a cem por cento da Taxa Referencial (TR) ou outro indexador substituto; 4 anos de carência e a amortização do valor do principal da dívida em nove prestações anuais, de valores correspondentes a percentuais aplicados sobre o valor total apurado em moeda corrente após o último desembolso, sendo as 8 primeiras prestações 11% cada e a última, 12% (Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária - BNB, 1994).

Haveria também uma redução de encargos financeiros, da seguinte maneira: *“os valores relativos a juros e atualização monetária serão reduzidos em 20% (vinte por cento) redução que deixará de ser efetivada a partir da data em que o saldo devedor apurado com os rebates corresponder a cinquenta por*

*cento do valor de principal deste financiamento” (Banco do Nordeste do Brasil, 1994b).*

Os bens vinculados em garantia foram as matrizes bovinas adquiridas em penhor cedular que foi inscrito em primeiro lugar e sem concorrência e em hipoteca de primeiro grau *“que responderá pelo pagamento do crédito, juros, atualização monetária, despesas e pena convencional, com as preferências estabelecidas na legislação em vigor”*(...) todos os imóveis e as benfeitorias de propriedade dos devedores (Banco do Nordeste do Brasil, 1994b).

Considerando-se os compromissos contraídos, os produtores entrevistados valoraram este financiamento como muito importante e, segundo um deles, *“sem este financiamento eu teria acabado vendendo a propriedade(...) já não tinha capital para continuar trabalhando”* (N.F., Lavandeira, janeiro de 1997).

No entanto, todos mostraram preocupação em relação à dívida, cuja primeira prestação deverá ser paga em 1998. Segundo um deles, *“a gente não sabe como vai fazer para pagar(...) o problema todo é que faltou orientação na hora da compra do gado. A gente precisava ter o pasto primeiro, já formado e só então adquirir as matrizes”* (M.C., Lavandeira, janeiro de 1997).

Outro dos produtores apontou *“na pressa por comprar as matrizes antes da primeira vistoria do Banco, acabamos comprando as mais caras. Teria sido melhor se a gente adquirisse umas de menor qualidade e mais baratas. Hoje, os animais que nós compramos por R\$ 800,00, com sorte conseguimos vender pela metade”* (C.R., Lavandeira, janeiro de 1997).

Estes mesmos problemas de falta de orientação e acompanhamento são apontados pelos produtores das outras comunidades estudadas. Em todos os casos, evidencia-se pouca preocupação por parte dos técnicos do Banco ou da firma particular responsável pela elaboração e seguimento dos projetos, pelas conseqüências que estas dificuldades iniciais teriam no manejo posterior do

financiamento e que seguramente comprometerão, até o final, os resultados do empreendimento.

Segundo um dos laudos de investimento elaborado pelo técnico da EMATER na época e que foi apresentado ao Banco, estes investimentos aumentariam a capacidade de suporte das propriedades através da formação de pastagens e capineira e, ao mesmo tempo, os produtores estariam adotando novas tecnologias na pecuária com índices de natalidade de 70% e descarte de matrizes de 15% ao ano. Vista a heterogeneidade dos produtores financiados, não só em relação ao tamanho da área senão também à experiência na atividade, tudo leva a crer que só aqueles mais capitalizados e com melhores condições técnicas (que são a minoria) conseguirão alcançar estes níveis de eficiência, tidos como apropriados para todos os produtores.

Neste laudo, constam também orçamentos e croqui, descrição detalhada dos imóveis, benfeitorias, explorações agropecuárias e demais bens dos proponentes com seu valor correspondente, porém não existem estimativas sobre os possíveis incrementos que o investimento provocará na receita dos produtores. Da mesma maneira, não existe informação sobre a situação dos produtores, naquele momento, em termos das despesas e receitas provindas da atividade pecuária. Desta forma, torna-se difícil estimar a capacidade de pagamento deles, frente a uma dívida de tal magnitude, uma vez que um crédito só pode ser considerado rentável se o devedor conseguir devolver o montante emprestado com os recursos gerados por esse investimento, sem levar em conta as receitas de outras atividades.

Em relação ao financiamento de custeio de milho, foram entrevistados os 4 produtores beneficiados com empréstimos para esta atividade, referente à safra agrícola 96/97. A Associação Comunitária informou aos produtores sobre a existência destes recursos e deu o aval dos produtores ante o Banco, mas cada um

teve que apresentar a sua proposta que, igualmente, foi elaborada pelo técnico da EMATER. Os recursos seriam liberados em três parcelas, sendo a primeira em dezembro. Esta determinação ocasionou sérios problemas, pois a época de plantio tinha passado e os produtores não podiam esperar até a liberação dos recursos para iniciar a atividade. Como consequência disto, a maioria não conseguiu adubar toda a área plantada e outros não chegaram a usar adubo por falta de recursos.

No momento da entrevista (janeiro de 1997), os produtores tinham recebido só a primeira parcela. As outras seriam liberadas em fevereiro e maio do mesmo ano, porém, esta liberação estaria condicionada a um laudo que o técnico da EMATER deveria encaminhar ao Banco, onde se apontaria a situação de cada produtor em relação à utilização dos recursos provenientes da primeira parcela do empréstimo.

O valor do financiamento para cada hectare plantado foi de R\$ 377,00, o que inclui insumos (sementes, fertilizantes e inseticidas) e serviços (aração, gradagem, plantio, adubação, transporte e colheita), com juros à taxa efetiva de 9% (nove por cento) ao ano, sendo o valor calculado e capitalizado integralmente a cada mês. O prazo para saldar a dívida é de 9 meses, a partir da liberação da primeira parcela. Os produtores deveriam pagar um valor equivalente a 3.200 quilos de milho por hectare, estimados pelo Banco, nessa época, em R\$ 469,00. Sendo assim, para conseguir cancelar a dívida, cada produtor deveria colher, no mínimo, 53 sacas de milho de 60 quilos cada uma, por hectare.

Apesar de não contar com a aprovação do Banco, todos os produtores plantaram milho em consórcio com feijão o que, além de constituir uma forma tradicional de plantio na região, é uma maneira de procurar melhores lucros diante de baixos preços do milho ou da sua baixa produtividade. Nestas condições, a produtividade do milho certamente será menor que a estimada pelo

Banco, porém, os produtores consideram ser compensatório, devido a grande diferença entre os preços dos dois produtos<sup>10</sup>.

Segundo estimativas dos produtores entrevistados, a produtividade média para a safra 96/97 será de 25 a 30 sacas de milho por hectare, uma vez que a maioria deles não conseguiu adubar toda a área plantada devido ao atraso na liberação dos recursos.

Deve-se considerar também que uma parte desta produção é utilizada pelos produtores para o consumo da família. Estimando as receitas obtidas com a venda de feijão (10 - 12 sacas por hectare), a maioria dos produtores não conseguirá saldar a dívida contraída e terão que fazer uso de recursos provenientes de outras atividades, se é que existem, como assalariar-se temporariamente na entressafra ou recorrer a outro crédito particular.

Cientes da situação, os produtores expressaram que as duas parcelas que ainda restam do valor do empréstimo serão utilizadas para financiar despesas com corte de pasto ou para a compra de gado de corte, atividade que, segundo eles, tem maiores possibilidades de gerar receitas suficientes para ajudar no pagamento da dívida ou, como apontam Silveira, Ribeiro e Mazzetto (1987), é uma atividade tida como mais segura de rentabilidade. A aplicação dos recursos na lavoura, segundo os produtores, é um risco muito grande, pois só o PROAGRO garante o perdão da dívida quando a safra fracassa.

A comunidade foi também beneficiada pelo PAPP, com os seguintes projetos:

- fornecimento de trator e implementos agrícolas, projeto que pertence à primeira fase do PAPP e cujos recursos foram liberados em 1988 através do componente "Apoio à Pequena Comunidade Rural". A manutenção do trator e a

---

<sup>10</sup> Na época da pesquisa de campo, a saca de milho de 60 kg estava sendo vendida a R\$ 10,50 e a de feijão entre R\$ 45,00 a 50,00.

aquisição dos materiais necessários para o seu funcionamento são feitas pela comunidade;

- em 1995 foi executado o projeto de irrigação comunitária, o qual beneficiou 62 famílias; o valor total da obra foi de R\$ 22.392,60 e a estrutura montada numa área de lavoura coletiva, cultivada através de mutirão;

- em 1996 foi executado o projeto de eletrificação que beneficiou 17 famílias; a comunidade contribuiu com mão-de-obra e a aquisição de alguns materiais, sendo o valor total da obra de R\$ 23.800,00. Encontra-se em estudo a segunda fase do projeto de eletrificação, com o qual 21 famílias seriam beneficiadas; a execução deste projeto será prioridade durante o PAPP II;

- em 1996 foi executado também, o projeto de perfuração do poço artesiano, beneficiando 21 famílias. A comunidade assumiu, como contrapartida, o pagamento da alimentação dos funcionários e mão-de-obra para abrir as picadas. O valor total da obra foi de R\$32.298,73.

#### **4.5.2 A comunidade de Laranjeiras**

Laranjeiras é uma das 33 comunidades que compõem o município de Mirabela e dista 8 quilômetros da sede do município.

O Conselho de Desenvolvimento Comunitário de Laranjeiras foi fundado em 1985, com a participação de 55 famílias que, nessa época, faziam parte de uma única localidade, a qual, posteriormente, foi dividida em duas, dando origem às comunidades de Laranjeiras e de Santa Luzia, formadas por aproximadamente 70 famílias. Atualmente, o Conselho de Laranjeiras conta com a participação de 25 sócios. Segundo os membros da diretoria do Conselho, proximamente será criado outro núcleo de moradores, formando uma outra associação que abrigará

12 famílias que moram próximas e que, por questões geográficas, não são atendidas por nenhuma das duas associações já existentes.

Em relação aos projetos de financiamento já desenvolvidos na comunidade, a diretoria do Conselho de Desenvolvimento Comunitário informa que o Banco do Nordeste aprovou em 1994 o segundo maior projeto financiado por ele na região, beneficiando 20 produtores individuais, contemplando também um montante de recursos para a execução de um projeto coletivo que beneficiaria à grande maioria dos associados.

O passo inicial foi a apresentação das propostas de financiamento de todos os sócios interessados em adquirir os recursos, das quais o Banco aprovou 20. Posteriormente, o Conselho contratou os serviços de uma firma particular para a elaboração e encaminhamento dos projetos técnicos, baseados nas propostas de financiamento individuais. O montante do empréstimo para cada sócio foi de R\$ 12.000,00, os quais seriam destinados para a aquisição de 5 matrizes, contemplando também a formação de pastagens (10 ha) e capineira (1 ha), sob as seguintes condições: juros de 8% ao ano acrescidos da TJLP, rebate de 40% dos valores relativos a juros e atualização monetária, prazo de 5 anos para cancelar a dívida e 3 anos de carência. Através de gestões feitas pelo Conselho junto às autoridades do Banco, este período foi renegociado, passando para 8 anos.

Em relação aos trâmites para a gestão dos recursos e sua posterior liberação, o presidente do conselho afirmou: *“tem gente de outras associações que ficou 2 anos atrás do Banco. O difícil é ser atendido, é muita burocracia. O nosso tivemos que correr muito, fazer muitas viagens, por isso conseguimos que os recursos saíssem em 90 dias. Mesmo assim, tivemos que aplicar o dinheiro durante 30 dias; só depois deste tempo, liberaram a outra parcela”* (W.L., Presidente do Conselho, Laranjeiras, janeiro de 1997).

*“É a primeira vez que o Banco investe no pequeno produtor. Pelo menos a idéia foi boa, eles realmente não queriam investir no pequeno (produtor), foram obrigados”* (J.C.G, Tesoureiro do Conselho, Laranjeiras, janeiro de 1997).

Em entrevista com seis dos produtores beneficiados, constatou-se que as dificuldades iniciais no manejo do crédito giraram em torno da falta de orientação por parte do Banco ou da firma encarregada de dar seguimento à execução dos projetos. Como apontou um dos entrevistados, *“o esquema de financiamento foi errado. A gente não devia ter sido pressionado para comprar as matrizes em 30 dias (depois de liberada a primeira parcela do empréstimo). Esse tempo é muito curto, não estávamos preparados. A época da liberação foi durante a seca, o pasto ainda não estava formado, também não tivemos tempo para procurar animais de melhor qualidade”* (H.R., Laranjeiras, janeiro de 1997).

Segundo outro dos entrevistados, *“o melhor teria sido se o Banco liberasse a primeira parcela para a gente formar o pasto; a outra parcela seria utilizada para a compra do gado, teve pouca orientação por parte do Banco e do Conselho; foi um problema de má planificação”* (A.R.G., Laranjeiras, janeiro de 1997).

A falta de acompanhamento e de orientação verifica-se também neste depoimento do Presidente da Associação: *“O fiscal do Banco só ‘recebe’ os animais uma vez efetuada a compra, não dá acompanhamento posterior. Esta responsabilidade corresponde à firma particular. No caso da nossa proposta, a EMATER não deu conta de elaborar os projetos e nem de dar assistência a todos os associados”*. (W.L., Presidente do Conselho, Laranjeiras, janeiro de 1997).

Uma vez superado este período difícil, os produtores começaram a trabalhar e a pensar na maneira mais segura de garantir o pagamento da primeira

parcela do empréstimo. Num primeiro momento acreditavam que poderiam pagar a dívida com a venda do leite e derivados ou das crias, mas com a entrada de novas pessoas na atividade, aumentou a concorrência e, para piorar a situação, as vacas que na época foram adquiridas até por R\$ 800,00, na atualidade podem ser compradas pela metade do preço.

Um outro problema apontado é que o tipo de matrizes adquiridas devia garantir uma produção média de 8 litros por vaca, o que nem sempre acontecia. Isto se deve, provavelmente, a problemas de adaptação dos animais e à falta de uma alimentação adequada, evidenciando-se novamente a necessidade de orientação sobre manejo do rebanho, ainda levando-se em conta que alguns deles tinham pouca experiência nesta atividade e sempre haviam trabalhado com seus próprios recursos, sem ameaça de perda de seus escassos bens materiais.

Como já foi mencionado, o Banco aprovou para a comunidade de Laranjeiras um projeto que tinha dois componentes: um deles eram os projetos individuais e o outro era um financiamento coletivo, que seria responsabilidade de todos os associados e que estava destinado à formação de um pequeno laticínio. Segundo os membros da diretoria, o montante de recursos liberado para este projeto foi de R\$ 47.000,00 e as condições foram as mesmas dos projetos individuais, só que, neste caso, precisaram apresentar garantias de maior valor (terras, bens imóveis). A idéia consistia em montar uma pequena estrutura com um local adequado para processar o leite tirado pelos sócios, visando a produção de leite tipo “E”.

Para isto, o Conselho adquiriu equipamentos tais como máquinas para empacotar e pasteurizar, resfriadores com capacidade para 600 litros e um congelador. Compraram também quatro reprodutores e construíram um local onde, além de funcionar o laticínio, teriam espaço disponível para a realização de outras atividades. De todas as máquinas, o congelador é o único que ainda está

sendo utilizado por alguns dos sócios que conseguem vender o leite para uma cooperativa em Montes Claros. O resto do equipamento está parado sem nenhum uso. Nos primeiros meses, o produto era comercializado - ainda que com algumas dificuldades - mas pouco a pouco as vendas foram diminuindo consideravelmente, até chegar a um ponto em que o Conselho resolveu descontinuar a produção. Para um dos membros da diretoria, provavelmente, *“o fracasso da iniciativa se deveu a que o tipo de produto não teve a aceitação que a gente esperava”* (A.N.L., Fiscal do Conselho, Laranjeiras, janeiro de 1997).

Desta maneira, constata-se, uma vez mais, a falta de coerência e de responsabilidade da agência creditícia ao financiar este tipo de investimentos, não porque o projeto tenha sido deficientemente analisado na sua concepção, mas porque o grupo não tinha experiência num empreendimento de tal dimensão e não foi preparado para enfrentar as dificuldades que seguramente se apresentariam.

Convém resgatar, neste ponto, a análise do que vários autores, entre eles Reyes (1994), denominam “gradualidade”, termo que se refere à necessidade de que programas deste tipo iniciem sua intervenção de uma forma gradual, num primeiro momento reunindo os grupos que têm problemas comuns para que reflitam sobre eles, suas causas e alternativas de solução. Um segundo passo é que estes grupos experimentem o êxito nas diversas atividades que empreendam e assim possam sentir-se motivados a dar os passos seguintes.

Segundo o autor, de início os programas devem ser de baixo custo, começando por procurar a solução de problemas simples; na medida que se alcançam metas em capacitação e organização, devem-se intensificar as ações e aumentar os investimentos. Este processo gradual de desenvolvimento e modernização compreende várias etapas, em cada uma das quais deve-se definir claramente as necessidades de financiamento e de investimento do grupo,

preparando-o também para atuar organizadamente e melhorar sua capacidade de negociação.

A primeira etapa corresponderia ao diagnóstico, através de diversas atividades mediante as quais deve-se alcançar núcleos básicos de organização, um autodiagnóstico por parte da comunidade e capacitação que permita, posteriormente, entregar crédito básico com a implementação de um fundo rotativo. Esta etapa pode durar de seis meses a um ano e realizá-la nas condições apontadas tem a vantagem de não se tratar só de atividades de estudo e pesquisa, mas também do início de ações que permitem incorporar, de forma ativa, os beneficiários, os quais sentem-se verdadeiros participantes do processo.

Na segunda etapa, que pode durar de dois a três anos, será necessário utilizar um fundo rotativo de crédito que, junto às atividades destinadas à inovação tecnológica e promoção da organização, permitirá a consolidação da organização de base, aumentos de rendimento, introdução de novas tecnologias e a realização de experiências como “compras conjuntas”. Esta seria, segundo a FAO, uma “etapa básica de tecnificação, organização e comercialização”. O importante é que estes fundos possam ser utilizados com flexibilidade e agilidade, de tal maneira que estejam disponíveis para os produtores quando realmente os necessitem, sem maiores entraves, o que não impede que haja o devido resguardo e garantia de recuperação. A apresentação de solicitações de financiamentos deve ser canalizada através da organização dos agricultores e esta deve ter uma participação ativa na recuperação dos montantes emprestados.

A necessidade de crédito, em média por beneficiário nesta etapa, não deverá ser superior aos 250 dólares. Este valor pode parecer insuficiente para as necessidades de capitalização e investimento que permitam um desenvolvimento sócio-econômico efetivo, porém, sem uma real capacidade tecnológica-produtiva

e de gestão serão inúteis ou ineficazes as aplicações de grandes montantes de crédito.

Nesta “etapa básica”, os agricultores necessitam ensaiar novas modalidades, introduzir modificações de baixo custo e em pequena escala, o que podem fazer com seus próprios recursos e pequenos créditos. É importante também aproveitar e desenvolver os recursos próprios, a fim de diminuir os riscos e adquirir a maturidade que permitirá dar eficiência ao investimento e prepará-los para atuar organizadamente e melhorar sua capacidade de negociação.

Os créditos e subsídios complementares que sejam entregues devem contemplar contrapartidas dos beneficiários, por pequenas que estas sejam, para que se sintam comprometidos com o que realizam. Também, deve-se manter uma exigência estrita no pagamento da dívida para evitar toda ação que possa contribuir para reforçar uma atitude irresponsável. Os prazos devem ser flexíveis segundo a finalidade e a garantia, que pode-se expressar num documento de fácil trâmite, fundada mais no controle do grupo, que no valor material da garantia.

Uma terceira etapa se iniciará uma vez que os produtores tenham alcançado os objetivos apontados na etapa anterior e iniciem um “segundo nível de tecnificação e organização”. É indispensável que nesta etapa os grupos contem com um assessoramento técnico mais intensivo e que possam investir com base em pequenos projetos individuais ou de grupo. Estes devem permitir iniciar novas atividades mais rentáveis como, por exemplo, pequenas agro-indústrias, centros de armazenagem e de comercialização que dêem valor agregado à produção como também o melhoramento da infra-estrutura.

Finalmente, como aponta o autor, estes projetos são mais complexos porque, paralelamente, é necessário apoiar o desenvolvimento da organização e a formação da liderança, cuidando para não perder o controle social. Nesta etapa, o fundo rotativo deve continuar em operação, com uma maior participação da

organização de produtores, sendo necessário também contar com um fundo de investimento.

Analisando esta proposta, constata-se, assim, que os produtores não estavam devidamente preparados para iniciar um empreendimento com essas características; o problema, agora, é a dívida contraída com o Banco, a qual terão que assumir na espera de algum “milagre” que lhes ajude a sair da encruzilhada. *“Foi o primeiro passo. Ninguém de nós sabia se os projetos iriam dar certo, não tínhamos experiência. A nossa idéia era que as vacas teriam crias e com estas daria para pagar a dívida, que conseguiríamos vender o leite com um pouco mais de valor, mas não vai ser assim. Talvez para pagar a primeira parcela vai dar, agora, as outras, ninguém sabe como vai fazer”* (V.L., Presidente do Conselho, Laranjeiras, janeiro de 1997).

A situação torna-se mais complicada levando-se em conta que três dos produtores entrevistados afirmaram não ter informações claras sobre este financiamento, feito na mesma época dos projetos individuais em nome do Conselho. Também não souberam dizer o valor do empréstimo, nem qual a responsabilidade dos associados no pagamento desta dívida.

Um dos entrevistados afirmou não usar os resfriadores e demais implementos que pertencem ao Conselho. *“Só algumas pessoas os utilizam, são aqueles que tiram mais leite. Eu sou pequeno, tiro pouco leite, também porque da minha casa à casa sede é muito longe, não tenho um meio de transporte adequado para levar o produto. O mesmo acontece com o desintegrador. Eu não posso usá-lo porque é muito difícil para mim trasladá-lo ou levar a cana até lá”* (Z.F.G., Laranjeiras, janeiro de 1997).

Para este mesmo produtor, *“o trator, que também é propriedade do Conselho e que foi comprado por um preço muito maior do que realmente vale (era propriedade de um dos membros da diretoria), não oferece um bom serviço à*

*maioria dos associados, só para um pequeno grupo. Eu tive que arranjar um outro trator particular para preparar a terra, porque se ficasse esperando, passaria o tempo bom de preparo do solo. Saiu muito mais caro porque paguei R\$12,00 a hora e o Conselho só cobra o óleo” (Z.F.G., Laranjeiras, janeiro de 1997).*

Soma-se, assim, às dificuldades com o pagamento da dívida, a falta de comunicação e a pouca participação que os associados têm nas decisões cujas conseqüências devem ser partilhadas por todos, mas os benefícios destas são auferidos só por alguns deles. Como afirma Nieuwkerk (1994), em muitos projetos a “participação” não chega sequer ao nível de uma informação correta aos tomadores do empréstimo. Não deveria aceitar-se que os beneficiários de créditos não saibam a taxa de juros aplicada, os prazos e, às vezes, nem o montante destes. A experiência demonstra que uma participação dos beneficiários, pelo menos em um nível de consulta sobre as modalidades do crédito e a seleção dos beneficiários, é necessária.

Segundo os produtores, alguns associados (membros da diretoria e protegidos dela) não utilizaram os recursos na forma que estava previsto, mas compraram terras, veículos, consertaram as suas casas, etc., desviando os recursos para outros fins, diferentes dos estabelecidos nos projetos de financiamento. Ao que parece, os técnicos do Banco conhecem esta situação, porém não intervieram; os produtores desconhecem as razões de tal atitude.

Em relação aos empréstimos individuais, o pagamento pelo menos da primeira parcela da dívida contraída já está sendo previsto pelos produtores. Um deles reservou quatro bois<sup>11</sup> para enfrentar esta despesa que, segundo o contrato, devia ser paga em setembro deste ano. Outro dos produtores estima que poderá

---

<sup>11</sup> Em janeiro de 1997, um boi de 20-22 arrobas estava sendo vendido por R\$ 350,00

pagar com a venda dos bezerras e do milho que também planta na sua propriedade (28 hectares). Contudo, estes mesmos produtores afirmaram não ter certeza se este empreendimento está dando-lhes retornos econômicos suficientes para pagar a dívida e ainda ficar com alguma receita - que é o que se espera quando se faz um empréstimo baseado em estudos de viabilidade técnico-econômica - ou se, pelo contrário, terão que usar recursos de outras atividades para conseguir saldar sua obrigação ante o Banco.

Outro produtor, que é proprietário de 206 hectares (duas fazendas) e que recebeu financiamento junto com o filho, considera que os programas de crédito deveriam levar em conta a realidade de cada produtor, já que *“o que serve para uns não serve para outros”*. Segundo ele, *“financiamento para comprar 6 matrizes é muito pouco para mim, eu gostaria de fazer um empréstimo maior para irrigar pasto, manejando-o intensivamente a fim de enfrentar os problemas da seca”* (N.G., Laranjeiras, janeiro de 1997).

Dáí a necessidade já mencionada antes de os programas de crédito terem flexibilidade suficiente para desenhar as suas ofertas de recursos de acordo com a capacidade de endividamento dos tomadores, a qual está em direta relação com a capacidade de geração de receitas do projeto, e não elaborar “pacotes” de crédito que não respondem nem as necessidades de todos os produtores, nem aos tipos de projetos que cada um tem a capacidade de executar.

Antes de receber o financiamento, estes seis produtores já trabalhavam com gado de corte, porém só um deles (o maior) em mediana escala. Os outros dedicavam-se também à agricultura (milho, feijão, cana e mandioca), mas, com a chegada de novos animais, tiveram que dedicar parte da área de lavoura para pasto. Além de vender bezerras e novilhos para carne (o maior deles vende em torno de 50 novilhos e 10 vacas por ano), estes produtores também trabalham com gado de leite. O produtor com maior área produz diariamente de 80 a 100

litros de leite na época das águas e de 70 a 80 litros na época da seca. Neste período, o preço do leite melhora, compensando a queda na produção, a qual é vendida durante todo o ano para a Cooperativa da cidade.

Os outros produtores têm áreas pequenas (10, 14, 16, 20 e 28 hectares) e como a produção de leite é menor, preferem fabricar queijo visando obter melhores receitas. O queijo é comercializado em Mirabela e, às vezes, em Montes Claros. Na época das águas, um queijo de 500 a 700 gramas é vendido por R\$ 1,70 e, na época da seca, por R\$ 2,50 e até R\$ 3,00. A maioria deles consegue vender de 5 a 7 bezerras por ano, a um preço que oscila entre R\$ 80,00 e R\$ 115,00, o que varia de acordo com o peso do animal. Dedicam pequenas áreas para plantar milho e cana (que são usados para alimentação do gado), feijão, fava e mandioca. As maiores áreas são dedicadas para pasto, existindo também nas propriedades uma área de reserva. O excedente da produção, quando existe, é comercializado na cidade próxima ou com intermediários que procuram os produtos na comunidade. As famílias também obtêm algumas receitas vendendo ovos, frangos, galinhas e porcos em pequenas quantidades (3 - 4 durante o ano).

Esta foi uma das primeiras associações a organizar-se na região. Sobre o funcionamento do Conselho, dois dos produtores entrevistados o qualificaram como “muito fraco” devido à atual diretoria. De acordo com um deles, *“a gente não participa de reuniões, não existe comunicação entre os associados. Eles (a diretoria) criaram uma mafia que já foi reeleita durante vários períodos, aproveitando-se também das oportunidades de financiamento e outros projetos, para seu benefício pessoal”* (H.R., Laranjeiras, janeiro de 1997).

Num estudo sobre a pequena produção realizado nesta mesma região, Silveira, Ribeiro e Mazzetto (1987), referindo-se a este assunto, apontam: *“Embora os poucos recursos sejam insuficientes até mesmo para o grupo restrito ao qual os benefícios se destinam, algumas lideranças têm tido maior*

*proveito do que outros produtores com menor poder de barganha. Líderes representativos ou não, porém reforçados ou forjados pelas instituições públicas, centralizam a administração dos projetos comunitários. Este fato possibilita o carreamento de benefícios (uso de maquinário, distribuição de sementes, ferramentas, etc.) entre familiares e amigos, criando e fortalecendo um poder político 'coronelístico', de favor".*

Quanto a assistência técnica, os entrevistados manifestaram estar desamparados, sem apoio de nenhuma instituição. Segundo um deles, "*quando preciso comprar algum insumo ou vacina para o gado vou à casa comercial, eles são os que orientam a gente. A EMATER, faz tempo que não aparece por aqui*" (Z.F.G., Laranjeiras, janeiro de 1997).

A comunidade foi beneficiada também com outros projetos: no ano de 1989 obteve, através da FUNDAJU, 4 juntas de boi, 2 engenhos de cana (para fazer rapadura) e implementos para serem usados nesta mesma atividade, num projeto a fundo perdido. Segundo os entrevistados, ficaram sabendo da existência desta organização através de uma pessoa de outra comunidade. Na opinião do Presidente do Conselho, "*...essa é uma organização meio fechada, a gente só sabe que é da Igreja*". Afirmaram também que quando se dividiu a Associação, a outra (Santa Luzia) ficou com os dois engenhos, uma junta de boi e parte dos materiais.

Outro projeto foi financiado pela SUDENOR/PAPP, sendo beneficiados com uma carroça de tração animal, um conjunto desintegrador para fazer ração e duas máquinas, uma para beneficiar feijão e outra para arroz. Estas máquinas são freqüentemente utilizadas, permanecendo na sede do Conselho e os sócios não pagam pelo seu uso.

Em 1995, foi executado o projeto de eletrificação rural, através do qual foram beneficiadas 19 famílias. Neste tipo de projeto normalmente, a prefeitura

assume uma contrapartida do 10% do valor da obra, mas no caso desta comunidade isto não foi necessário, já que os próprios moradores aportaram esse valor. A comunidade assumiu também o pagamento da alimentação dos funcionários e mão-de-obra para abrir as picadas. O valor total da obra foi de R\$31.131,88.

O projeto do poço tubular foi executado em 1994, antes do PAPP reformulado. O poço só abastece a comunidade de Laranjeiras e a bomba funciona à base de combustível, o qual é adquirido pela comunidade.

Segundo os membros da diretoria, vários projetos já foram aprovados pelo Comitê Municipal, mais ainda não foram liberados os recursos, como:

- trator com implementos agrícolas;
- melhoria habitacional;
- irrigação comunitária;
- rede de distribuição de água cujo poço já está perfurado.

A prestação de contas é feita com ajuda do contador da prefeitura. Existem 3 cadernos de contas: um para a Associação, outro para a SUDENOR e outro para a entidade financiadora (Banco Mundial). Segundo os membros da Diretoria, o Programa é muito exigente neste processo, já que se uma comunidade fica inadimplente, o município inteiro assume tal condição.

#### **4.5.3 A comunidade de Santa Luzia**

A comunidade de Santa Luzia pertence também ao Município de Mirabela, é vizinha de Laranjeiras, da qual se separa só por uma estrada. A Associação de Trabalhadores Rurais de Santa Luzia foi fundada em 1990, com 17 famílias. Os moradores se organizaram e fundaram esta outra associação *“porque não dava para trabalhar juntos; alguns sócios (da outra associação)*

*não têm espírito comunitário”* (M. J., membro da Diretoria da Associação, Santa Luzia, janeiro de 1997).

Na opinião dos membros da Diretoria da Associação, os projetos que foram financiados pelo FUNDAJU deixaram ensinamentos importantes para a comunidade, sobretudo quanto à necessidade das pessoas se organizarem para encontrar soluções aos problemas comuns.

Em 1989 foram feitos os primeiros contatos com o Fundo, sendo aprovados dois projetos de pouco valor material, mas que foram de grande ajuda para melhorar as condições de trabalho das famílias. Um deles era a fundo devolutivo e consistiu na aquisição de uma carroça com burro, com prazo para a devolução do empréstimo de 2 anos. O outro, um conjunto de desintegrador, prensa e parafuso para fazer farinha e ração, foi a fundo perdido. Nessa época, tinham bastante mandioca e não tinham máquinas para beneficiar a produção; com estes recursos construíram também um galpão comunitário através de mutirão.

No final de cada mês faziam uma reunião para programar o uso da máquina e as pessoas que a utilizavam davam como pagamento 10% da produção. Com a venda de farinha de mandioca e 105 sacas de milho conseguiram saldar uma parte da dívida, a qual foi renegociada posteriormente, aumentando o prazo de devolução para 3 anos. O desintegrador continua funcionando, assim como a prensa e o parafuso.

O FUNDAJU financiou, também a fundo devolutivo, a montagem de uma fábrica de ferro, cimento e implementos como caixas d'água, bebedouro e cocheira. O projeto beneficiaria, além da comunidade de Santa Luzia, as comunidades de Riachão e Santa Cruz. As instalações da fábrica foram construídas num terreno cedido pela prefeitura à Associação de Santa Luzia.

Este projeto foi planejado e implementado junto com o Centro de Agricultura Alternativa de Montes Claros. Um dos técnicos do Centro realizou um curso para capacitar grupos de jovens das três comunidades ao uso da fábrica adquirida. Posteriormente, estes capacitaram outras pessoas, sentando as bases para iniciar um trabalho conjunto, porém, *“foi por pouco tempo, já que as pessoas foram separando-se e cada pequeno grupo começou a trabalhar por sua conta, para o seu próprio benefício e não para o benefício das comunidades”* (M.J., membro da Diretoria da Associação, Santa Luzia, janeiro de 1997).

Apesar disto, um pequeno grupo da comunidade de Santa Luzia continuou trabalhando junto, enquanto outras pessoas que também tinham sido treinadas pelo projeto davam preços mais baixos, concorrendo deslealmente com a Associação. Com o passar do tempo, foi ficando cada vez mais difícil para a equipe de Santa Luzia suportar a situação, até que decidiram descontinuar as suas atividades e paralisar a execução do projeto. As máquinas e materiais restantes foram distribuídos entre as três associações; a comunidade de Santa Luzia já conseguiu pagar uma parte da dívida, as outras parcelas ainda estão devendo.

Créditos deste tipo, outorgados sob a modalidade associativa e que neste caso incluiu mais de uma comunidade, se caracterizam por exigir do grupo prestatário uma estrutura organizativa mais estável, sendo necessária também a elaboração de projetos onde se estabeleçam as condições sociais, técnicas e econômicas a que estará submetida a atividade que o grupo quer empreender (Birbuet, 1994).

Ao que parece, o Fundo não avaliou devidamente estas condições, outorgando um crédito que pretendia favorecer comunidades que nunca antes tinham trabalhado juntas, o que pode ter sido uma das principais causas do

fracasso do projeto. Antes da liberação dos recursos teria sido oportuno, iniciar um processo de capacitação com os sócios das três associações, visando prepará-los para um adequado relacionamento entre os grupos e para garantir uma correta gestão da organização. Só depois deste processo, os grupos estariam aptos para capacitar-se no uso da nova tecnologia. Um estudo que comprovasse a existência de um mercado estável e em expansão para os produtos e serviços que seriam oferecidos, era também fundamental.

A assistência técnica contínua e intensiva é outra condição indispensável para a execução de projetos deste tipo, devendo ser proporcionada por outra organização especializada no assunto ou por técnicos contratados pelo grupo.

Posterior a este empreendimento, em 1994, o BNB financiou um projeto para gado de leite através do qual foram beneficiados 12 sócios, assim como um projeto comunitário que consistiu na montagem de uma pequena indústria para produzir rapadura e cachaça. Um dos membros da diretoria esclareceu que: *“Esta idéia surgiu devido a que na região se planta muita cana e a gente teria a possibilidade de industrializar esta produção para agrega-lhe maior valor”* (S.M., membro da Diretoria da Associação, Santa Luzia, janeiro de 1997).

Para a formalização das propostas de financiamento, tanto individuais como da Associação, foi contratada a firma “Folha Verde” a qual elaborou e apresentou os projetos ao Banco. O valor total da dívida coletiva é de R\$ 35.000,00, incluindo todas as máquinas, os implementos e o galpão, devendo ser pago em 8 anos, sendo o período de carência de 2 anos.

Os projetos individuais contemplaram a aquisição de 6 matrizes, formação de capineira (1 ha), formação de pasto (9 ha) e o plantio de 2 ha de cana. O valor do empréstimo para cada produtor foi de R\$ 10.750,00, independentemente do tamanho da área. As condições deste financiamento foram as mesmas que as estabelecidas na comunidade de Laranjeiras.

Segundo os produtores entrevistados, foi necessário apresentar escritura das terras e documentos de identificação, porém não souberam dizer se as terras foram hipotecadas pelo Banco. Alguns acreditam que não foi preciso apresentar garantias para a aprovação dos projetos, observando-se, em geral, falta de informação sobre este assunto.

Os recursos para os projetos individuais foram liberados em duas parcelas, sendo a primeira em novembro de 1994 e a segunda em maio de 1995. Neste período receberam visitas dos técnicos da firma, os quais, segundo reza o contrato, são responsáveis pela assistência técnica aos produtores durante todo o período de execução do projeto. Segundo um dos produtores, o acompanhamento só aconteceu durante os dois primeiros anos. Depois, *“recebíamos visitas muito esporadicamente”* (M.M., Santa Luzia, janeiro de 1997).

No caso desta comunidade, os problemas apontados em relação ao manejo do financiamento são similares aos encontrados nas outras comunidades. Para um dos produtores, *“houve falta de orientação na época que a gente comprou o gado, pois não precisávamos investir tanto dinheiro só na compra das matrizes. Depois, não sobrou muita coisa para fazer os outros investimentos, formação de pasto, capineira”* (J.G., Santa Luzia, janeiro de 1997).

Teoricamente, os técnicos encarregados de dar seguimento a estes projetos calculam que o investimento em recursos fixos não pode ser superior ao 50% do valor total do empreendimento, caso contrário se estaria comprometendo a capacidade de pagamento dos devedores. Não obstante, à hora da aquisição das matrizes, os produtores não foram devidamente orientados, resultando nas dificuldades descritas. Segundo os entrevistados, nessa época, a EMATER também fazia visitas a algumas das propriedades, porém, a partir de 1996 não

tem aparecido mais. Praticamente, os produtores encontram-se sós, tratando de levar adiante seus projetos sem assistência nem orientação de instituição alguma.

Antes de receber o financiamento, três dos seis produtores entrevistados já tinham no gado de leite sua atividade principal; os outros dedicavam-se ao plantio de diferentes culturas (milho, feijão, cana e mandioca) de onde obtinham suas maiores receitas. Na atualidade, continuam plantando, porém numa área menor, já que tiveram que dedicar parte da área de lavoura para pasto.

O produtor que possui maior área e que trabalha junto com os dois filhos (possui um total de 350 hectares) vende o leite em Mirabela (120 a 140 litros por dia). Além disso, a família produz queijo que também é comercializado na cidade. Dentre os entrevistados, este produtor é o que também comercializa maior quantidade de bezerros, 20 por ano a um preço médio de R\$80,00. Ao que parece, este produtor não terá maiores dificuldades para efetuar o pagamento da dívida contraída.

Os outros produtores têm uma produção menor, por isso não vendem o leite e preferem fabricar queijo, visando obter melhores receitas. O assunto da comercialização é um dos problemas mais graves apontados pelos produtores e, no dizer de um deles, *“todos os sócios que foram beneficiados estão produzindo queijo, por isso, é difícil encontrar mercado na cidade (Mirabela) para vender o produto. A oferta é muita e as pessoas que podem comprar são poucas”* (S.M., Santa Luzia, janeiro de 1997).

Outra das dificuldades apontadas pelos produtores relaciona-se à venda das crias. Segundo um deles, *“muitos produtores na região têm bezerros para vender. Noutro tempo, os caminhões chegavam até as comunidades a procurar por eles. Hoje, a gente tem que mobilizar-se muito para encontrar um comprador e, ao final, é ele quem determina o preço que vai pagar”* (V.M., Santa Luzia, janeiro de 1997).

Estes produtores afirmaram não estar em condições de assumir o pagamento da primeira parcela da dívida, se a situação dos preços do leite e derivados continuar da maneira descrita. Na entrevista realizada com o Coordenador do PROGER, este, referindo-se às dificuldades apresentadas pelos produtores para efetuar o pagamento das dívidas, ressaltou: *“Se a fase de maturação do projeto foi insuficiente para o período de carência outorgado, fatalmente o cliente deverá negociar com o Banco a prorrogação dessas prestações até que o projeto esté gerando receitas suficientes”* (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

Evidencia-se nesta “solução” que, para o Banco, a responsabilidade pelos problemas derivados do manejo do empréstimo é só do produtor. Se ele não tem capacidade de pagar, deverá procurar uma saída para seu problema. O Banco não assume as conseqüências da sua intervenção, oferecendo como resposta a renegociação do prazo da dívida, o que, na realidade, só acrescentará novas dificuldades às já vividas pelo produtor.

Referindo-se aos aspectos operativos relativos ao crédito, Nieuwkerk (1994) ressalta que os problemas de mora registrada por programas de financiamento ou fundos pouco exitosos, provêm de uma identificação deficiente dos beneficiários, e, sobretudo, das atividades e de procedimentos operativos ineficientes dos próprios programas.

Para a implementação do projeto comunitário, a Associação contou com o apoio do Centro de Agricultura Alternativa. Segundo um dos membros da Diretoria, *“O CAA se comprometeu a fazer o forno para a elaboração da rapadura, eles procuraram uma pessoa de outra comunidade para construir o forno, mas depois de vários intentos, não conseguimos que funcionasse corretamente. Nestes vários intentos, se passou um ano, tempo que significou prejuízo econômico para a Associação. Posteriormente, a gente trouxe uma*

*outra pessoa de Januária, que teve que fazer tudo de novo (a fornalha) e só ali conseguimos fazer funcionar o forno. O CAA teve que assumir todos estes gastos” (M. J., membro da Diretoria da Associação, Santa Luzia, janeiro de 1997).*

Atualmente, o forno e demais implementos estão sendo utilizados pelos sócios para a fabricação de rapadura e cachaça, deixando, em troca, 10% da produção para ser comercializado pela associação. Em relação ao pagamento da primeira parcela desta dívida, os entrevistados afirmaram: *“neste ano (1997) a gente tem que pagar a primeira parcela. O sócio paga com rapadura e cachaça (pela utilização da fábrica), mas não adianta muito. A gente tem muito produto estocado. Não conseguimos vender as quantidades que esperávamos. Neste caso, aconteceu o mesmo da fábrica de ferro: pessoas de outras comunidades também foram capacitadas e agora a produção na região é muita” (B. M., membro da Diretoria da Associação, Santa Luzia, janeiro de 1997).*

A rapadura que produzem (35 g) é embalada em pacotes de 35 a 50 unidades, já que, segundo um dos membros da diretoria da Associação, *“não compensa embalar cada uma devido a que sai muito caro, o preço é de 4 ou 5 centavos. Inicialmente, conseguimos vender em escolas e creches de Mirabela e Belo Horizonte, mas atualmente as vendas tem diminuído muito, provavelmente pela entrada de novas pessoas no negócio” (B. M., membro da Diretoria da Associação, Santa Luzia, janeiro de 1997).*

Observa-se novamente o problema encontrado nas outras comunidades em relação à comercialização dos produtos. Como já foi apontado, esta não é uma realidade que deva ser “pensada” depois de iniciado o projeto, pelo contrário, o mercado para a venda da produção ou serviços deve ser estudado antes da implementação do projeto e sua factibilidade deve ser considerada um requisito indispensável para a execução do mesmo.

Provavelmente, estes problemas só poderão ser resolvidos através de iniciativas alternativas dos agricultores familiares com apoio de outros agentes como as prefeituras ou sindicatos de trabalhadores rurais. A organização de feiras e outras ações que permitam chegar diretamente aos consumidores, podem constituir estratégias viáveis para a venda dos produtos.

A comunidade foi também beneficiada com outros projetos financiados pelo PAPP, sendo aprovado um projeto de eletrificação rural, o qual já está sendo executado. As 16 famílias beneficiadas aportaram, cada uma, R\$ 316,00 como contrapartida. O valor total da obra será de R\$ 37.140,28. Foi iniciada também a perfuração de 3 poços artesianos, porém as obras ainda não estão concluídas.

A Associação apresentou ao Programa o projeto de industrialização do coco macaúba, elaborado com a ajuda de um técnico do CAA, cujo montante é de R\$ 40.000,00. O projeto foi aprovado, mas na época da realização das entrevistas, os recursos não tinham sido liberados. A proposta consiste na industrialização do fruto (polpa, casca, castanha) para elaborar diferentes subprodutos. Da casca obteriam ração, a polpa passaria por um processo para tirar óleo, a qual, espremida, seria juntada à casca para produção de ração animal. A castanha pode ser extraída e processada para a fabricação de óleo fino utilizado na fabricação de biscoitos e para frituras, e a parte mais dura seria utilizada para produzir carvão, utilizado em fábricas de veículos. Da polpa da castanha também pode-se obter ração para galinhas.

*“O CAA ajudou na elaboração do projeto, mas, faz 1 ano, sumiu. A gente não sabe as razões. Desde há 4 anos temos um campo de sementes que eles ajudaram a formar. Nos primeiros anos também nos ajudaram a vender a produção, só que este ano não conseguimos vender quase nada. O CAA tinha os contatos, nós não conhecemos essas pessoas (os compradores), estamos com*

*muita semente selecionada armazenada*” (M. J., membro da Diretoria da Associação, Santa Luzia, janeiro de 1997).

#### **4.5.4 A comunidade de Santa Cruz**

Santa Cruz está localizada no município de Montes Claros e dista 16 quilômetros da sede do município. Pertence ao Distrito de Ermidinha, limitando com as cidades de Coração de Jesus e Montes Claros. Composta por 150 famílias, a maioria dos seus habitantes dedica-se a atividades agropecuárias, em áreas que variam de 10 a 30 alqueires. O restante da força de trabalho transita entre trabalhos temporários nas propriedades, pequeno comércio e ocupações várias nos aglomerados vizinhos.

As informações apresentadas a seguir foram obtidas através de entrevista realizada com os membros da diretoria da Associação que foi criada em 1986 e atualmente conta com 65 sócios. Em relação aos projetos de financiamento impulsionados pelos diferentes programas, os entrevistados apontaram que aquele que provocou maior impacto no desenvolvimento da comunidade foi financiado pela Visão Mundial. Este projeto “a fundo perdido” foi iniciado em 1986, concluído oficialmente em dezembro de 1996 e atendia as localidades de Santa Cruz, povoado de Pedra Preta e distrito de Ermidinha.

Antes da implementação efetiva do projeto, um representante da Visão Mundial participou de várias reuniões com os moradores a fim de identificar os principais problemas das comunidades e definir as áreas a serem atendidas. Depois de muitas discussões, foram priorizadas as áreas de saúde e educação. Dentre os membros das Associações, foi nomeado um coordenador do projeto para toda a região, ficando estabelecido que o escritório do mesmo funcionaria

numa das salas da escola de Santa Cruz. Dentro do orçamento mensal, estavam contemplados salários para o coordenador e a secretária do projeto.

A Diretoria Geral do Projeto estava formada por membros das associações das três localidades beneficiadas, elegendo como coordenador um dos sócios da Associação de Santa Cruz. Dentro das suas funções estavam a coordenação do funcionamento de todo o projeto, o acompanhamento às diferentes ações, velar pela correta utilização dos recursos, garantir a comunicação entre as crianças e os seus padrinhos, garantir a prestação de contas e levar estrito controle das entradas e saídas de recursos.

O primeiro passo consistiu no cadastramento das crianças carentes, para o que se realizou um censo nas comunidades, identificando as principais necessidades das famílias mais necessitadas. Ante a desconfiança e inquietação das famílias, os membros da diretoria da associação explicavam com detalhes em que consistiria o projeto, assim como a importância deste processo. Mesmo assim, muitas pessoas não acreditavam ou tinham medo e não deram as informações necessárias. Esta situação é assim descrita por um dos membros da diretoria: *“Na hora de fazer o cadastramento, as mães perguntavam para quê a gente queria essa informação. Nós falávamos que era necessária para que a ajuda para as crianças pudesse chegar, mas, ainda assim, muitas desconfiavam e diziam que o nome de seus filhos não ia aparecer porque o que essas pessoas queriam era levar os meninos para longe, para outros países”* (A. da S. N., membro da Diretoria da Associação, Santa Cruz, janeiro de 1997).

Por esta razão, na primeira etapa do cadastro muitas crianças que realmente precisavam de ajuda ficaram fora, mas depois *“à medida que foram chegando os recursos e fazendo as primeiras atividades com as crianças, o povo foi acreditando e aquelas famílias que a princípio estavam com medo e negaram a informação, nos pediam para que seus filhos fossem incluídos no*

*cadastro*” (A. da S. N., membro da Diretoria da Associação, Santa Cruz, janeiro de 1997).

Só na comunidade de Santa Cruz foram registradas 250 crianças para serem atendidas. Este número chegou a 500 com a inclusão das crianças das outras comunidades. Os recursos para as diferentes ações eram depositados mensalmente numa conta da associação e, posteriormente, distribuídos às famílias carentes em forma de alimentação, materiais didáticos e gastos com saúde (médico geral, exames de laboratório, tratamentos odontológicos, de visão, problemas mentais, neurologistas, etc). Em alguns casos, as próprias famílias administravam os recursos e em outros era a associação que se encarregava de liberar o dinheiro aos poucos, de acordo com as necessidades da criança atendida.

Com estes recursos, além do atendimento às crianças carentes, foram construídas mais de 60 casas nas três comunidades e outras famílias puderam fazer reformas em suas moradias (construção de banheiros e redes de saneamento básico).

Ao final de cada mês, a associação, através do coordenador do projeto, prestava contas de todos os gastos realizados ao escritório central da Visão Mundial em Montes Claros, apresentando notas fiscais, recibos, assim como relatórios onde descrevia-se com detalhes as atividades e os gastos efetuados no período.

Em várias ocasiões, receberam visitas dos representantes da organização e periodicamente eram feitas auditorias. O envio sistemático de fotografias e cartas para as pessoas que colaboravam com o aporte de dinheiro, brinquedos e materiais vários para as crianças carentes era um requisito indispensável exigido pela Visão Mundial. Segundo os entrevistados, esta prática era uma maneira de mostrar para essas pessoas o avanço de cada criança, assim como a correta utilização dos recursos. Contudo, observou-se que na realidade não era

preocupação das crianças ou das famílias destas manter contatos freqüentes com os “padrinhos”. A secretária do projeto orientava a elaboração das cartas, nas quais só podia-se agradecer pela ajuda recebida e informar do avanço nas atividades escolares.

A assistência em saúde compreendia, além da atenção em caso de doenças, o acompanhamento para garantir um bom estado de saúde, através de campanhas para prevenir problemas de desnutrição, verminoses, etc. Organizavam-se palestras sobre estes temas e oficinas para mostrar às mães formas de elaboração de alimentação alternativa. Estas atividades contavam com a colaboração de associados em geral e de professores das escolas.

Na área de educação, a assistência consistia em doar às crianças materiais didáticos e uniformes, assim como um estrito seguimento àquelas crianças com problemas de repetência e de aprendizado, bem como a realização de campanhas para prevenir a evasão escolar.

O planejamento para definir as atividades a executar, ou os novos projetos que seriam desenvolvidos junto com o respectivo orçamento, era feito em outubro de cada ano. Este planejamento era dividido por trimestres, colocando metas concretas a serem alcançadas em cada período. A definição das prioridades era feita em reuniões das quais participavam os moradores e nas quais se estabeleciam as ações a serem desenvolvidas e os beneficiários das mesmas.

Para executar as ações programadas nas três localidades, o projeto recebeu, segundo os membros da diretoria, aproximadamente R\$ 36.000,00 por ano. Com o decorrer do tempo, foram ficando algumas sobras na conta da associação, que não precisavam ser devolvidas à direção do Programa. Com uma parte destes recursos, a associação de Santa Cruz adquiriu máquinas de costura, trator, adubos, inseticidas e outros insumos, e com a outra, a comunidade conseguiu produzir sementes melhoradas de milho e de feijão, contando, na

atualidade, com seu próprio banco de sementes. Entretanto, as outras comunidades beneficiadas não alcançaram estes mesmos resultados, provavelmente devido ao fato de a associação de Santa Cruz centralizar a distribuição dos recursos. Daí que o mais conveniente teria sido que cada localidade fosse responsável pela utilização de um montante determinado, deixando-lhes liberdade para usar as “sobras” dos recursos nas atividades e projetos de seu interesse.

Antes do encerramento oficial do projeto, a associação de Santa Cruz organizou uma espécie de mercearia que os associados chamam de “cooperativa dos produtores”. Nela se oferecem todo tipo de produtos como insumos agropecuários, alimentos industrializados, grãos, roupas, sapatos, artigos para higiene pessoal e de limpeza, etc. Os produtos são vendidos para os moradores em geral, a associação paga um funcionário (aquele que antigamente era coordenador do projeto) que administra o negócio. No local onde funciona a cooperativa - cuja construção foi também financiada pela Visão Mundial - conta-se ainda com bodega, sala de reuniões, escritório e outros espaços onde proximamente serão iniciados oficinas de costura e cursos de interesse da comunidade. Foi construído também um galpão para o trator e os implementos agrícolas.

Os lucros produzidos pela cooperativa são destinados a dar seqüência ao trabalho iniciado com as crianças que foram cadastradas, com tendência a ampliar a cobertura num futuro próximo. Para os entrevistados, este é um dos ensinamentos mais importantes que lhes deixou o projeto: *“Com muito esforço, aos poucos a gente conseguiu estruturar a cooperativa porque sabíamos que um dia os recursos não iam chegar mais e que se não fizéssemos alguma coisa para obter recursos por nossa conta, de muito pouco serviria o trabalho de*

*tantos anos*” (V.N., membro da Diretoria da Associação, Santa Cruz, janeiro de 1997).

*“A experiência com o projeto financiado pela Visão Mundial foi muito boa. A gente aprendeu a administrar recursos, a motivar a participação dos moradores. Hoje, nós estamos preparados para continuar ajudando às crianças necessitadas e para iniciar outros projetos que beneficiem à nossa comunidade”* (J.E., Presidente da Associação, Santa Cruz, janeiro de 1997).

Na comunidade de Santa Cruz, faz 2 anos se formou outra associação, com a participação de famílias que pertencem à Congregação Cristã do Brasil. Através da associação, as famílias adquiriram um trator e conseguiram a aprovação de um projeto para vacas leiteiras que será financiado pela Visão Mundial, assim como um projeto de eletrificação com recursos do PAPP. Graças a estes esforços conjuntos, existem só umas 10 famílias que não têm energia elétrica nas suas residências. A comunidade foi também beneficiada com outros projetos:

- Banco do Nordeste (PROGER): a associação apresentou uma proposta de financiamento para gado de leite que beneficiaria 22 produtores. A proposta, no seu conjunto, foi aprovada e os recursos seriam liberados em março de 1997. Para a elaboração dos projetos individuais foi contratada uma empresa de consultoria, sugerida pelo Banco, cujos técnicos já visitaram as propriedades para as respectivas vistorias. O montante do empréstimo é de R\$12.000,00 para cada produtor, destinados a aquisição de 5 matrizes, capineira, desintegrador para fazer ração e formação de pastagens.

- PAPP: em 1982, foi executado, com recursos do Programa, o projeto do poço artesiano que beneficiou 40 famílias que, antigamente usavam a água do córrego. O consumo de água não é pago pela comunidade. Em 1986, receberam como doação, implementos agrícolas. Foram adquiridos 2 transformadores, um

dos quais é usado para abastecer de energia as instalações da cooperativa e o outro abastece a escola, que também funciona à noite. Em troca do uso deste transformador para a escola, a prefeitura assume o pagamento da taxa de energia dos dois transformadores.

Em agosto de 1995, foi executado o projeto de encascalhamento de 16 km da estrada que liga Santa Cruz a Montes Claros. A comunidade assumiu como contrapartida o alojamento dos trabalhadores da empreiteira Correia Machado, responsável pela execução da obra. A licitação para selecionar a empresa que executaria os trabalhos foi realizada pela Associação e só então foram liberados os recursos. O valor total da obra foi de R\$ 32.308,00.

Em outubro de 1996, foi aprovado o projeto de eletrificação que beneficiou 57 famílias, iniciando os trabalhos em novembro do mesmo ano. A comunidade assumiu como contrapartida uma soma de R\$ 2.000,00, mão-de-obra para abrir picadas para a passagem da rede elétrica e a perfuração dos buracos para o assentamento dos postes. Também garantiram a alimentação dos técnicos da CEMIG durante o tempo que demorou a execução da obra. Cada família beneficiada paga uma pequena taxa pelo consumo domiciliar. O gasto de energia para mover o motor do poço artesiano é assumido pela prefeitura, enquanto a comunidade só assume o pagamento do funcionário que é encarregado do funcionamento da bomba. O valor total da obra foi de R\$ 29.478,00.

Em agosto de 1995, foi aprovado o projeto de fabriqueta de roupas, porém os recursos ainda não foram liberados. Este projeto beneficiará de forma direta a 12 famílias, as quais confeccionarão roupa para vender através da cooperativa e fora da comunidade. Uma parte do equipamento para o funcionamento da fabriqueta já havia sido adquirido com recursos da Visão Mundial. Foi aprovado também o projeto de equipamento do posto de saúde e reforma de casas, sendo que os recursos já foram liberados e as reformas estão

sendo feitas através de mutirão. O Programa contratou um Engenheiro Civil que fez os levantamentos para determinar as necessidades. A Associação teve a responsabilidade de efetuar a aquisição dos materiais para ambas finalidades.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a discussão sobre as formas e métodos de intervenção utilizados pelos programas de financiamento, para colocar recursos creditícios reembolsáveis e não reembolsáveis em mãos dos agricultores familiares e comunidades carentes do norte de Minas Gerais, assim como os resultados que estas ações provocaram no funcionamento das unidades de produção beneficiadas, cabem, ao finalizar o presente estudo, algumas considerações.

(O crédito rural tem sido a mais importante estratégia de apoio à agropecuária brasileira, porém, os recursos financeiros postos à sua disposição, têm dado prioridade evidente à agroindústria e a agricultura comercial.) Isto tem tido como conseqüência a dificuldade ou impossibilidade dos agricultores familiares terem acesso ao crédito rural canalizado pelos sistemas bancários, sejam estes privados ou públicos.

Esta constatação reforça-se pelo fato de que, apesar do incremento da poupança interna, os bancos não têm manifestado a vontade de estender seus serviços à categoria dos agricultores familiares, estimando um risco muito elevado e uma rentabilidade débil. O Estado tem sido, nas últimas décadas, o principal recurso de crédito rural, quase sempre através de um sistema financeiro público e especializado. Não obstante, hoje, o Estado está imerso num processo de transferência de suas responsabilidades econômicas à sociedade civil. Neste sentido, promove-se a criação ou consolidação de estruturas especializadas e programas especiais (como o PRONAF e o PROGER) que deveriam garantir o acesso do crédito ao agricultor familiar.

A evolução do Estado, junto com uma mudança paulatina que tem ocorrido na concepção de seu papel por parte das organizações não

governamentais, tem contribuído para superar as visões de décadas passadas em que ou se desconhecia toda a ação em favor dos setores menos favorecidos da sociedade ou se percebia o Estado como concorrente que impunha seus projetos manipuladores para fechar a porta aos projetos democráticos e participativos das ONG's, com o propósito de impedir toda possibilidade de organização e desenvolvimento destes grupos.

Fora isso, não se conta com uma ação conjunta dos agricultores, entidades de financiamento e organizações não-governamentais com o Estado para o desenho de políticas que permitam o desenvolvimento destas categorias menos favorecidas.

Os programas de financiamento estudados, embora possuam motivações, interesses e objetivos de intervenção bastante diferentes e até contraditórios, têm contribuído - através da entrega de recursos creditícios - para suprir, de alguma maneira, a falta de recursos para o funcionamento das unidades produtivas. Contudo, é indispensável a participação efetiva dos beneficiários e suas entidades representativas em todas as etapas do processo de financiamento, a fim de garantir uma correta informação e a preparação necessária para otimizar a utilização dos recursos outorgados.

Estas considerações relacionam-se com a hipótese apresentada no primeiro capítulo da dissertação. Como já foi apontado, este trabalho não pretende prová-la formalmente. A sua construção baseou-se na análise das formas de trabalho das próprias organizações, procurando resgatar aqueles procedimentos que de acordo com o observado nas comunidades, ofereceram recursos não só financeiros, mas também organizativos e de gestão para melhorar as condições de vida e de trabalho dos beneficiários dos projetos. Por outro lado, a análise das dificuldades enfrentadas pelos tomadores dos empréstimos, constituíram também subsídios para a construção da hipótese referida, pois

reflete as graves deficiências e a pouca aplicabilidade das metodologias de trabalho adotadas, principalmente, no caso das organizações governamentais.

Da mesma maneira, todas as organizações perseguem objetivos que, além dos aspectos relativos ao financiamento, visam ao desenvolvimento sócio-econômico das áreas, regiões e comunidades onde atuam, porém, existe uma evidente falta de articulação e coordenação entre as diferentes ações, o que traz como consequência a execução de atividades isoladas e dispersas que na maioria dos casos respondem só parcialmente às necessidades imediatas dos beneficiários destes programas.

A tendência das instituições de cumprir com os delineamentos e diretrizes que são do interesse específico dos seus programas de crédito, reflete na existência de duas instâncias (os Comitês Municipais do PAPP e os Conselhos Municipais do PROGER) que têm as mesmas funções e que contam com a participação das mesmas entidades. Em ambos os casos, estas instâncias têm como uma de suas funções diagnosticar as necessidades dos municípios e, com base nas propostas levantadas pelas comunidades, priorizar aquelas que, segundo o critério do Comitê, devem ser implementadas em determinado período de tempo.

Esta dispersão de esforços dentro da mesma região poderia ser evitada sempre que, pelo menos no governo, as instituições trabalhassem no desenho e execução de planos de ação integrados com vistas a alcançar gradualmente melhores condições de vida e de trabalho naqueles municípios ou regiões considerados prioritários.

A criação de uma instância em cada um dos municípios envolvendo representantes de todas as entidades que trabalham em prol do desenvolvimento com seus recursos e capacidades específicos, poderia sentar as bases para um processo decisório cujo objetivo seja alcançar maior eficiência e eficácia na geração e uso de recursos disponíveis, assim como a potencialização dos recursos

existentes nas comunidades, para que se possa sustentar efetivamente um processo de desenvolvimento local.

O sucesso desta iniciativa se veria facilitado, dependendo do grau de compromisso das organizações envolvidas. Assim, todos os membros dessa “coalizão” (instância de coordenação e decisão) teriam que definir claramente sua missão e suas metas, assegurando que os objetivos identificados incorporem os interesses específicos de cada instituição, porém, numa perspectiva maior que envolva os interesses de todo o município ou região. A construção desta parceria sugere um processo bem definido de coordenação entre as agências ou organizações participantes e, sobretudo, boa vontade para se colocar de lado agendas pessoais em favor do bem comum.

Em relação à situação específica dos financiamentos outorgados às associações ou produtores individuais, merecem destaque algumas reflexões. A pouca profundidade dos estudos de viabilidade técnica e econômica baseados nas propostas de financiamento apresentadas pelos agricultores familiares ou associações - principalmente no caso de alguns empréstimos outorgados pelo Banco do Nordeste - põe em risco a sobrevivência dos prestatários, pois evidenciou-se, em alguns casos, que estes produtores não tinham condições tecnológicas e produtivas suficientes para garantir a eficácia do investimento, levando-os ao sobreendividamento (sobretudo no caso dos financiamentos coletivos destinados às associações). Ante uma provável situação de inadimplência, alguns destes produtores terão que responder com os poucos bens que ainda possuem para conseguir saldar a dívida contraída, ou terão que recorrer ao refinanciamento, opção que tampouco resolve o problema se não são atacadas com seriedade as causas do insucesso.

A situação descrita, explica em parte a dificuldade de alcançar plenamente um dos objetivos deste trabalho, relativo às mudanças no nível sócio-

econômico das unidades de produção beneficiadas. O desconhecimento das condições técnicas e produtivas destas, antes de outorgar o empréstimo, assim como a falta de dados relativos aos resultados da aplicação destes recursos, impossibilita uma análise mais aprofundada das possíveis mudanças que deveriam ocorrer no desenvolvimento das unidades produtivas.

Em alguns casos, as propostas de financiamento aprovadas pelo Banco tinham condições de ser executadas pelos produtores sem maiores dificuldades, porém a falta de orientação e de assistência técnica oportuna, comprometeu o andamento das atividades segundo previsto no plano de investimento. Esta situação afetou principalmente àqueles produtores que tinham pouca experiência no tipo de empreendimento financiado, os quais deveriam ter sido objeto de um acompanhamento intensivo para assessorá-los em suas necessidades técnicas e nos problemas cotidianos.

Os exemplos citados sugerem a necessidade destas instituições desenvolverem programas graduais de intervenção nas comunidades que atuam. Assim, o processo poderia iniciar-se com a execução um programa de capacitação que numa primeira etapa permita aos potenciais usuários do crédito fazer um diagnóstico de suas unidades produtivas, analisando as potencialidades e limitações das mesmas. Isto possibilitaria estimar as reais necessidades de financiamento de cada produtor, começando com pequenos projetos, cujos montantes podem ser progressivamente incrementados, dependendo dos resultados de cada etapa do empreendimento. O programa de capacitação deveria ser contínuo, assim como o acompanhamento e assessoria aos beneficiários, visando um apoio efetivo ao desenvolvimento das unidades de produção em todos os aspectos (administração, planejamento, organização, comercialização, etc.)

Todas estas transformações passam também pela necessidade de uma mudança de paradigma em relação ao mundo rural, a fim de que se deixe de vê-lo

como um mundo estritamente agropecuário. Esta mudança de percepção levaria também a considerar, dentro dos planos de desenvolvimento para este setor, a sua heterogeneidade e a percepção de que as pessoas que nele vivem não são só produtores agropecuários, senão também outros agentes rurais engajados em variadas atividades de produção de bens e serviços não agrícolas. Assim, a oferta de recursos creditícios para este setor necessariamente teria que adequar-se a estas características, desenhando metodologias e procedimentos de atenção destinados a apoiar todas as atividades econômicas existentes nas zonas rurais.

Os créditos dirigidos ou baseados nas ofertas predeterminadas pelas agências de financiamento, além de condicionar o crédito a um destino determinado, limitam a iniciativa dos agricultores familiares de impulsionar outros empreendimentos que bem orientados poderiam ser rentáveis. Esta restrição quanto ao uso do dinheiro pode provocar muitos dos problemas já mencionados, além do desvio dos recursos para outros fins.

Considerando que a economia rural é múltipla e variada, uma das alternativas para promover o desenvolvimento destes setores poderia consistir em outorgar créditos de livre disponibilidade, através dos quais o prestatário pode fazer uso da liquidez adicional em qualquer de suas necessidades de produção ou de consumo. Para isto, as agências financeiras governamentais e os programas de crédito das organizações religiosas teriam que definir claramente um espaço dentro do qual esta liberdade é aplicável, propondo uma variedade de produtos financeiros com seus prazos, suas taxas respectivas de juros e outras modalidades relativas às condições de acesso a estes produtos. Este conceito de livre disponibilidade deveria ser promovido levando-se em conta as particularidades, políticas e restrições da organização financeira como ente responsável pela colocação rentável de seu capital.

Para que as instituições que trabalham com projetos de financiamento a fundo devolutivo possam fortalecer-se e contar com outros recursos além do financiamento externo (tanto nacional como internacional), deveria promover-se a captação formal de poupanças na área rural o que permitiria um adequado rendimento do capital rural existente, assim como um incremento à velocidade de rotação deste capital. Da mesma maneira, a introdução da poupança constitui uma forma de ensinar aos produtores a contar com seus próprios esforços e reforçar a sua autonomia e também como um meio de levá-los a possuir recursos próprios que possam ser utilizados na implementação de novos projetos.

A complementação do crédito com os subsídios nos programas de desenvolvimento rural é necessária, principalmente no caso daqueles agricultores familiares ou habitantes do meio rural que não têm condições de assumir financiamentos reembolsáveis (mesmo que se trate de valores pequenos) e que evidentemente representam uma porcentagem elevada da população rural. Eles deveriam ser beneficiários de subsídios e ações de assistência social privada ou estadual, em virtude de suas frágeis condições de produção ao invés de serem induzidos ao crédito.

Existem também segmentos de agricultores familiares que com subvenções temporárias e oportunas em tecnologia, infra-estrutura, administração e crédito a custos dentro de suas possibilidades, podem alcançar uma rentabilidade satisfatória. Da mesma maneira, aqueles produtores considerados “viáveis” devem pagar taxas reais a fim de incentivá-los a melhorar a sua produtividade, estimando custos e preços, promovendo também sua inserção na poupança como fonte fundamental de recursos locais.

Uma forma de atender às particularidades do universo rural, pode ser através da introdução de taxas diferenciadas de juros (o que não quer dizer taxas subvencionadas). Estas podem ser aplicadas por regiões ou por atividades

econômicas, dependendo da capacidade institucional, da forma de aplicação e, sobretudo, que a regulamentação esteja claramente estabelecida a fim de evitar subjetivismos na sua operacionalização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, E. Intervenção tutorial ou participativa: dois enfoques da extensão rural. **Cadernos de Administração Rural**, Lavras, v.2, n.1, p.23-43, jan./jun. 1990.
- ALENCAR, E. Formas de intervenção em associações comunitárias: apresentação de três casos. **Revista Brasileira de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.1, n.10, p. 98-115, 1995 (Anais do 19º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração).
- ALENCAR, E. Metodologia. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Departamento de Administração e Economia. **Manejo sustentado do cerrado para uso múltiplo: sub-projeto agroecologia e desenvolvimento**. Lavras, 1996. p.43-49 (Mimeografado).
- ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (orgs.). **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: UFRGS, 1997. p.33-54.
- AMÂNCIO, R. **Participação de trabalhadores rurais em assentamento de reforma agrária: o caso da fazenda Vereda Grande, MG**. Lavras: ESAL, 1991. 100p. (Dissertação - Mestrado em Administração Rural)
- ANDRADE, M.C. de. **A terra e o homem no nordeste**. 4.ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1980. 263p.
- BAER, W. **A economia brasileira**. Tradução por Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 1996. 462p.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programa de fomento à geração de emprego e renda no nordeste do Brasil**. Fortaleza, 1993. 44p.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **A contribuição do FNE para geração de emprego e renda no nordeste**. Fortaleza, 1994a. 23p.

- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. Cédula rural pignoratícia e hipotecária.** Pirapora, 1994b. 6p.
- BIANCO, J.; CARDOSO, J.L.** Financiamento da agropecuária nas regiões de Marília e do Vale de Paranapanema, Estado de São Paulo: crédito formal e alternativo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.26, n.7, p.11-25, jul.1996.
- BIRBUET, D.G.** El crédito rural en Bolivia. In: MEES, M.; YAKSIC, F.; ZABALAGA, M.; NECOCHEA, W. (orgs.). **Crédito y desarrollo rural en América Latina.** La Paz: Centro de Información para el Desarrollo, 1994. p.85-97.
- BORJA, J.; RHON, D.F.** Crédito rural en Ecuador: situación, participación de ONG's y perspectivas. In: MEES, M.; YAKSIC, F.; ZABALAGA, M.; NECOCHEA, W. (orgs.). **Crédito y desarrollo rural en América Latina.** La Paz: Centro de Información para el Desarrollo, 1994. p.135-145.
- BÚRIGO, F.L.** Verbas do PRONAF via cooperativas de crédito rural: dinheiro público para interesses públicos. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL**, 35, Natal, 1997. **Anais...Natal: SOBER**, 1997. p.392-399.
- CARDOSO, J.L.** Política de crédito rural no Brasil. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.25, n.10, p.7-8, out.1995.
- CLAVAL, P.** A geopolítica e o desafio do desenvolvimento sustentável. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. (orgs.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. p.457-469.
- CRUZ, N.O.** O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M.C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.51-66.
- DELGADO, G.C.** **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985.** São Paulo: Ícone, 1985. 249p.
- DESLANDES, S.F.** A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, M.C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.31-50.

- FALISSE, M. Crédito, donación y autonomía. In: MEES, M.; YAKSIC, F.; ZABALAGA, M.; NECOCHEA, W. (orgs.). **Crédito y desarrollo rural en América Latina**. La Paz: Centro de Información para el Desarrollo, 1994. p.11-14.
- FIALHO, J.T; SANTOS, L.M.F. dos; TRENTO, E.J. **Extensão Rural no Paraná: um modelo ambiental**. Curitiba: EMATER, 1992, 36p. (Série Informação Técnica, 14).
- FONSECA, M.T. L. da. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Loyola, 1985. 192p. (Coleção Educação Popular, 3).
- FÜRSTENAU, V. **O crédito rural no Brasil e seus efeitos sobre a agricultura gaúcha 1965-84**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988. 109p.
- FURTADO, C. Nordeste: o tempo perdido. **Ciência Hoje**, São Paulo, v.3, n.18, p.18-24, maio/jun. 1985.
- GAIGER, L.I.G. **Relatório da avaliação externa do FUNDAJU**. Porto Alegre: [s.n.] 1995. 40p. (Mimeografado).
- GIOVENARDI, E.P.; VALENTE JUNIOR, A.S.; ALVES, M.O.; CRISÓSTOMO, D.G. Distribuição de crédito, tecnologia e renda: efeitos da estratégia de ação do Banco do Nordeste do Brasil junto ao pequeno produtor rural nordestino. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.34, n.3/4, p.121-141, jul./dez. 1996.
- GODOY, A.S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, maio/jun. 1995.
- GOMES, M.A.O.; AMÂNCIO, R. (coords.). **Relatório do diagnóstico participativo de agroecossistemas**. Lavras: UFLA-DAE, 1995. 196p. (Mimeografado).
- GUIMARÃES, A. P. **A crise agrária**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 362p. (Coleção: O mundo hoje, 29).

- GUIMARÃES, R.P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. (orgs.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. p.13-44.
- HALL, A. O papel das ONG's na resolução de conflitos para o desenvolvimento sustentável. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. (orgs.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. p.272-295.
- IBÁÑEZ, G. Marco conceptual de la participación campesina. In: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. **La participación campesina en el desarrollo rural**. Santiago, 1988. 241p.
- KISIL, M. Organização social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária. In: IOSCHPE, E. (org.). **3º Setor: desenvolvimento social sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p.131-155.
- LOUREIRO, M.R.G. **Terra, família e capital: formação e expansão da pequena burguesia rural em São Paulo**. Petrópolis: Vozes, 1987. 182p.
- MARTINE, G. Tecnologia, política agrícola, política agrária e políticas em geral. In: MARTINE, G.; GARCIA, R.C. (orgs.). **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: CAETES, 1987. p.259-267.
- MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v.1, n.3, jun.1990. 66p.
- MARTINE, G., BESKOW, P.R. O modelo, os instrumentos e as transformações na estrutura de produção agrícola. In: MARTINE, G.; GARCIA, R.C. (orgs.). **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: CAETES, 1987. p.19-39.
- MEES, M. Reflexiones a partir de una experiencia de cooperación desde el punto de vista de una ONG del Norte. In: MEES, M.; YAKSIC, F.; ZABALAGA, M.; NECOCHEA, W. (orgs.). **Crédito y desarrollo rural en América Latina**. La Paz: Centro de Información para el Desarrollo, 1994. p.59-68.
- MINAYO, M.C. de S. (org.). **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social**. In: \_\_\_\_\_. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.9-29.

- MOREIRA, R. **O nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização.** Tradução por Maria Lúcia C. Carvalho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 170p. (Série Estudos sobre o nordeste, 4).
- MUELLER, C. Evolução recente e características principais da agricultura de cerrados. In: CUNHA, A. S. (coord.). **Uma avaliação da sustentabilidade da agricultura nos cerrados.** Brasília: IPEA, 1994. p.45-96. (Estudos de Política Agrícola, 11).
- NIEUWKERK, M. La relación entre las organizaciones de crédito y los beneficiários. In: MEES, M.; YAKSIC, F.; ZABALAGA, M.; NECOCHEA, W. (orgs.). **Crédito y desarrollo rural en América Latina.** La Paz: Centro de Información para el Desarrollo, 1994. p.27-41.
- OLIVEIRA, A.G. de. **Origem e evolução da extensão rural no Brasil: uma análise histórico-crítica.** Viçosa: UFV, 1987. 125p. (Dissertação - Mestrado em Extensão Rural).
- OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, nordeste, planejamento e conflito de classes.** 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 132p.
- PÁDUA, E.M.M. de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática.** Campinas: Papirus, 1996. 94p. (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico).
- PARRA, E. Las organizaciones no gubernamentales frente al crédito. In: MEES, M.; YAKSIC, F.; ZABALAGA, M.; NECOCHEA, W. (orgs.). **Crédito y desarrollo rural en América Latina.** La Paz: Centro de Información para el Desarrollo, 1994. p.15-26.
- PEREIRA, D.O.B.N.; SILVA, V.L. **Avaliação do processo de gestão do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor rural da região mineira do nordeste.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1995. 73p. (Mimeografado).
- REYES, J.C. Situação del crédito para el sector campesino en Chile. In: MEES, M.; YAKSIC, F.; ZABALAGA, M.; NECOCHEA, W. (orgs.). **Crédito y desarrollo rural en América Latina.** La Paz: Centro de Información para el Desarrollo, 1994. p.119-134.

- RIBEIRO, A.E. O espaço, o homem e o seu destino no norte de Minas. In: UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS. Departamento de Administração e Economia. **Manejo sustentado do cerrado para uso múltiplo: sub-projeto agroecologia e desenvolvimento.** Lavras, 1996. p.11-18 (Mimeografado).
- RIVAS, H. Las condiciones del crédito rural. In: MEES, M.; YAKSIC, F.; ZABALAGA, M.; NECOCHEA, W. (orgs). **Crédito y desarrollo rural en América Latina.** La Paz: Centro de Información para el Desarrollo, 1994. p.53-58.
- RUEGG, E.F. et al. Impactos dos agrotóxicos sobre o ambiente e a saúde. In: MARTINE, G.; GARCIA, R.C. (orgs.). **Os impactos sociais da modernização agrícola.** São Paulo: CAETES, 1987. p.171-207.
- SANTOS, R.F. dos. O crédito rural na modernização da agricultura brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v.26, n.4, p.393-404, out./dez. 1988.**
- SILVA, J.G. da. Entrevista. **Agricultura Sustentável.** Jaguariúna, v.1, n.1, jan./abr. 1994, p.5-9.
- SILVEIRA, C.M.R. **Gestão de equipamentos públicos comunitários: um estudo na comunidade de Covancas-MG.** Lavras:UFLA, 1997. 95p. (Dissertação - Mestrado em Administração Rural).
- SILVEIRA, A.M; RIBEIRO, A.E.; MAZZETTO, C.E. **A pequena produção rural na região de Montes Claros.** Montes Claros: Projeto de Tecnologias Alternativas - FASE, 1987, 69p. (Mimeografado).
- TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987. 175p.
- VAN DER, W.H. Desenvolvimento sustentável e geografia política. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. (orgs.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: UFRJ, 1997. p.403-418.
- VAN STRALEN, C.J. **A capitalização do campo e as políticas de saúde: o caso do norte de Minas.** Belo Horizonte: Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa; Centro Regional de Saúde de Montes Claros, 1980. 272p.

VASCONCELLOS, M.A.S. de. **A influência de restrições de crédito na organização da produção agrícola.** Brasília: Comissão de Financiamento da Produção, 1979. 55p. (Coleção Análise e Pesquisa, 13).

VISÃO MUNDIAL. **Relatório Anual - 1995.** Belo Horizonte, 1996. 18p.

VISÃO MUNDIAL. **Programa de desenvolvimento econômico.** Belo Horizonte, 1997. 24p.

ZABALAGA, M. Metodologías comparadas de crédito rural. In: MEES, M.; YAKSIC, F.; ZABALAGA, M.; NECOCHEA, W. (orgs.). **Crédito y desarrollo rural en América Latina.** La Paz: Centro de Información para el Desarrollo, 1994. p.43-51.

**CENTRO de DOCUMENTAÇÃO**  
**CEDOC/DAE/UFLA**