

PARTICIPAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS NO PROCESSO DE FINANCIAMENTO: UM ESTUDO NO NORTE DE MINAS GERAIS

Maura Ligia Zelaya de Chévez⁵
Marcos Affonso Ortiz Gomes⁶

RESUMO: Este trabalho, realizado no norte de Minas Gerais através de um estudo de caso, pretendeu analisar o funcionamento e implementação de quatro programas de financiamento dirigidos a agricultores familiares em relação aos seus objetivos, às estratégias de intervenção adotadas e aos resultados obtidos. 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 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 correta informação e a preparação necessária para otimizar a utilização dos recursos outorgados. A análise das metodologias e formas de trabalho adotadas pelos programas revelou a necessidade de que mesmos desenvolvam 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 nas quais o crédito seja utilizado como um componente de uma estratégia integral de desenvolvimento e não como uma panacéia para resolver os problemas produtivos, de marginalização e pobreza que sofrem os agricultores familiares.

Termos para indexação: crédito rural, agricultores familiares, participação.

1 INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Durante várias décadas têm sido implementadas, no Brasil e demais países do Terceiro Mundo, numerosas iniciativas de desenvolvimento impulsionadas por agências de governo e por organizações não governamentais, com o objetivo de intervir no meio rural e tentar reverter as condições de pobreza crítica em que vivem amplas populações marginalizadas desses países.

Todas essas iniciativas têm implicado a alocação de grande quantidade de recursos humanos e, sobretudo, financeiros. Diversos programas de desenvolvimento rural têm sido implantados pelas mais distintas organizações nesses 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 e a pequena repercussão sobre a atenuação das disparidades de renda 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 destas "categorias" nos programas e projetos a elas dirigidas. A maioria sugere uma maior "participação" dos beneficiários nas diferentes fases dos projetos, colocando-os como atores de seu próprio desenvolvimento. Essa constatação parece indicar que o desenvolvimento das áreas rurais poderia ser viabilizado a partir de uma maior participação nos âmbitos social, político e econômico, o que possibilitaria um aumento sustentado do emprego e um melhoramento das condições de vida dos diferentes segmentos da população rural. Para isso, é necessário promover o alcance dos objetivos propostos, 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 destes grupos, visando melhorar as condições de intercâmbio com os demais setores econômicos.

Na década de 1970, no Brasil, o crédito rural constituiu uma 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, dessa maneira, a concentração dos

⁵ Lic. Em Pedagogia, Especialista em Administração Funcional de Empresas (INCAE Nicarágua), Mestre em Administração Rural, Universidade Federal de Lavras; Doutoranda em Desenvolvimento e Agricultura CPDA-UFRRJ.

⁶ PhD em Sociologia Rural, Professor do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras. Cad. Adm. Rural, Lavras, v. 10, n. 2. Jun./Dez. 1998

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 Gerais⁷, um amplo programa de financiamento dirigido a agricultores familiares, sendo o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) o principal instrumento de apoio às atividades produtivas. 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 Visão Mundial, também vêm desenvolvendo ações creditícias na região.

O nordeste brasileiro e, mais especificamente, o norte de Minas Gerais têm sido, durante várias décadas, alvo de numerosos "programas especiais de desenvolvimento" que, mesmo significando o investimento de grandes somas de recursos financeiros, pouco têm contribuído para superar os graves problemas econômicos e sociais da região. Os recursos destinados à operacionalização desses programas beneficiaram majoritariamente os grandes empreendimentos pecuários e reflorestamento, impossibilitando o acesso dos agricultores familiares aos recursos 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 a 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 os procedimentos utilizados, certamente influenciam o maior ou menor êxito alcançado nos empreendimentos. Essas constatações motivaram a realização de um estudo que teve como objetivo 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.

2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

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.

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 (Triviños, 1987). Para Goode e Hatt, citados por Pádua (1996), essa é uma abordagem que considera qualquer unidade social como um todo, entretanto, não pode ser considerada como uma técnica que realiza a análise do indivíduo em sua unicidade, mas como 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, posto 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"*.

No presente estudo não foram perseguidos objetivos de natureza comparativa, mas procurou-se centrar o enfoque do trabalho nas várias organizações, caracterizando suas formas de intervenção junto às comunidades beneficiadas e identificando os resultados desta intervenção através da percepção dos próprios beneficiários.

⁷ Neste estudo, chama-se norte de Minas Gerais às microregiões 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. Cad. Adm. Rural, Lavras, v. 10, n. 2. Jun./Dez. 1998

O levantamento das informações foi realizado nas comunidades de Santa Cruz, Lavandeira, Laranjeiras e Santa Luzia, localizadas, respectivamente nos municípios de Montes Claros, Jequitaiá e as duas últimas em Mirabela. Esses municípios foram selecionados tendo como referência inicial informações obtidas numa primeira visita feita à região no mês de setembro de 1996, quando estabeleceu-se contato com pessoas (lideranças comunitárias 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.

Um contato inicial com as agências de financiamento foi estabelecido no mesmo período, procurando-se obter informações gerais relativas à atuação dos programas. O levantamento das informações foi feito em duas etapas, durante os meses de janeiro e abril de 1997. A coleta das informações foi feita através de entrevista (usando roteiros do tipo "*focused interview*"), modalidade que permitiu aprofundar os tópicos por meio de questões que emergiram durante a sua realização, observações e levantamento de material documental e bibliográfico.

O tipo de amostra utilizada foi **não-probabilística** e, dentro dessa, elegeu-se amostragem intencional ou por julgamento (Triviños, 1987). Dessa 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 esses programas, com diferentes níveis de dificuldade na execução dos empreendimentos financiados e, finalmente, aqueles produtores que revelaram espontaneamente o desejo de se expressar. Foram entrevistados também membros das diretorias das associações/conselhos das comunidades selecionadas e os diretores e coordenadores regionais dos diferentes programas de financiamento.

Para a coleta e análise das informações foi utilizada a Técnica de Triangulação, que tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo (Triviños, 1987). 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).

3 CRÉDITO E PARTICIPAÇÃO

Os repetidos fracassos de 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 conduzidas por organizações como a FAO observam que podem ser atribuídos, dentre outros, dois fatores essenciais ao pouco sucesso de muitos desses projetos. Um deles é o fato de que caberia ao governo decidir pelos produtores, superestimando a capacidade do Estado, de onde deveriam partir todos os recursos e serviços. Ao mesmo tempo, subestimava a capacidade e o potencial das populações rurais de promoverem seu próprio desenvolvimento. Nesse contexto, as estratégias adotadas não incluíram a organização do seu público como fator básico do processo e tampouco permitiram um nível de participação nas discussões dos seus próprios problemas (Fialho, Santos & Trento, 1992).

Essa situação exige a definição de novos modelos de desenvolvimento, tendo 'sta o condicionamento de uma leitura mais adequada da realidade das populações rurais. O discernimento de políticas e estratégias que exaltem o seu potencial humano devem contar com sua ativa participação a fim de desenvolver suas capacidades e deixar claras suas reais necessidades. Dessa maneira, a participação da população nas instituições e sistemas que regulamentam sua vida é condição indispensável para o reajuste sócio-político em favor dos grupos menos favorecidos, objetivando o seu desenvolvimento mais amplo. As estratégias para o desenvolvimento só podem tornar realidade 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.

Para autores como Ibáñez (1988), apesar de parecer difusa 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 esses 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 o fundamental a organização*".

Assim, a participação, segundo o autor, pode ser entendida como um processo, isto é, uma ação sistemática de fases sucessivas encaminhadas de forma a aperfeiçoar os mecanismos de funcionamento de um grupo de indivíduos, para alcançar da melhor forma os objetivos propostos. 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 fins. 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 dessa abordagem inserem-se em um conjunto de teorias denominadas de "counterdevelopment". Como observa Galjart, citado pelo mesmo autor, tais teorias opõem-se a certos mecanismos intrínsecos aos processos denominados de "desenvolvimento normal", tais como: a) a tendência de alguns indivíduos - com maior área de terra, riqueza, educação, disponibilidade de tempo, ou melhor acesso às autoridades - conduzirem as organizações locais à direção que venha a beneficiar, sobretudo, os seus interesses particulares; b) a tendência dos grupos locais de 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 desses mecanismos ocorrerá quando os segmentos social e economicamente marginalizados forem capazes de exercer influência no processo de desenvolvimento. Dessa 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 nesse 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.

Sob essa perspectiva, o crédito é concebido neste estudo como um mecanismo que permite superar a deficiência de recursos produtivos naqueles setores 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 garanta a sua participação plena em todas as fases do processo de financiamento. Esse processo forma parte de uma estratégia de atendimento integral em que a entrega de recursos financeiros pode ocorrer em correspondência com as necessidades das unidades produtivas e do nível de desenvolvimento alcançado pelos grupos, cuidando de maneira especial dos aspectos organizativos e de gestão dos mesmos.

Para autores como Borja e Rhon (1994), dois grandes enfoques relacionam o crédito com o desenvolvimento rural: na primeira versão, parte-se do pressuposto de que os agricultores familiares têm certas necessidades específicas de crédito, que podem ser satisfeitas proporcionando-lhes um determinado montante em qualidade de empréstimo. Partindo da comprovação dos baixos níveis de produtividade que podem estar associados a um escasso nível tecnológico, conclui-se que o acesso aos empréstimos permitiria a aquisição de insumos modernos, o que causaria impactos em termos de rendimentos e receitas. Na segunda versão, nega-se a condição de insumo que se dá aos empréstimos, já que sua intercambiabilidade separa o propósito do empréstimo de seu uso efetivo, pois outorga-se ao devedor poder de compra sobre qualquer bem ou serviço. O crédito, então, proporciona liquidez adicional que pode ser usada em qualquer das atividades de produção, investimento ou consumo do usuário. No universo rural, no qual a maioria dos habitantes participa em múltiplas atividades, evidentemente pode dar-se diversos usos potenciais à liquidez adicional.

Uma breve revisão das opções ressaltaria que o crédito não pode ser considerado só como um insumo para a produção, já que esse critério ignora uma propriedade essencial dos instrumentos financeiros: a sua intercambiabilidade, ou seja, sua capacidade de substituir liquidez. A constatação do pouco impacto dos projetos e programas que sustentam seu desenho nesse pressuposto é a melhor ratificação da invalidez do mesmo.

Essa realidade coloca o debate num novo cenário, no qual o crédito como instrumento de apoio à superação da pobreza já não se limita unicamente ao financiamento das atividades agrícolas, senão que os recursos podem ser destinados a diferentes usos de investimento ou de consumo do usuário, sem

condicioná-los a um destino determinado. Isto se explica porque, normalmente, a economia rural é múltipla e variada e em conseqüência, o uso do dinheiro não é sempre produtivo, se bem que pode ser rentável em termos de gerar utilidades.

4 PRINCIPAIS RESULTADOS

4.1 Os programas de financiamento e os beneficiários

4.1.1 Fundo de Ajuda para Comunidades do norte de Minas - FUNDAJU

O FUNDAJU integrou os projetos da Casa Pastoral da Igreja Católica no norte de Minas, financiados pela Misereor⁸, tendo surgido em 1984 como um fundo de emergência para atender comunidades afetadas pelas enchentes através de financiamentos não reembolsáveis. A entidade funcionou até meados de 1997, quando os fundos para financiamento de projetos passaram a ser concentrados na Cáritas de Belo Horizonte.

Na etapa inicial, o Programa operava com caráter meramente assistencial, respondendo à conotação de "doação" do Fundo. A partir de 1990/91, o sistema começou a operar como um fundo devolutivo, porém a sua introdução não se deu ao mesmo tempo para todos os projetos. O Fundo tinha presença em cinco dioceses (Montes Claros, Paracatu, Diamantina, Araçuaí e Almenara) e a equipe sediada em Montes Claros fazia o trabalho técnico daquela diocese e a coordenação das outras, nas quais havia outro grupo, que se encarregava da avaliação, aprovação e seguimento aos projetos. As equipes atendiam qualquer grupo ou comunidade que solicitasse financiamento para seu projeto que apresentasse um mínimo de organização formal ou informal.

A planificação e organização do trabalho respondiam à demanda existente. A área de atuação estava definida, porém, sem uma determinação prévia das comunidades que seriam atendidas. Esse descompasso comprometia a qualidade do trabalho, pois as solicitações de recursos eram muitas e dispersas, principalmente quando se trabalhava com projetos a fundo perdido.

A partir de 1994, com base 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. Tais esforços visavam alcançar gradualmente autonomia em relação à Misereor.

Na opinião dos agricultores beneficiados pelo programa, a mudança para projetos a fundo devolutivo não afetou a agilidade no desembolso dos recursos. Os técnicos tinham presença constante nas comunidades, facilitando um melhor conhecimento das necessidades e potencialidades dessas, permitindo que os empréstimos fossem destinados a atividades propostas pelos próprios beneficiários, não sendo necessária a existência de uma organização formal. Segundo o Coordenador do Programa, *"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 resultado, 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).

Essa percepção do caráter educativo dos projetos e sua relação com o desenvolvimento das comunidades apresenta algumas das características do que Alencar (1995) denomina de "intervenção de caráter educativo". Nesse tipo de intervenção, a população alvo é estimulada pelo agente externo a desenvolver habilidades de diagnosticar e analisar seus problemas, decidir coletivamente sobre ações para solucioná-los, executá-las (sem a interferência tutorial) e avaliá-las, buscando, sempre que necessário, novas alternativas. Nessa abordagem, a educação é vista como um processo significativo em si e não um meio para atingir outros objetivos. Através desse percurso, um indivíduo que anteriormente era 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 suas principais preocupações e expectativas, assessorando e apoiando alternativas de solução para os problemas encontrados. Dessa maneira, os resultados desse processo não podem ser avaliados só em termos econômicos, mas também em termos do avanço

⁸ A Misereor é uma instituição alemã ligada à Igreja Católica.
Cad. Adm. Rural, Lavras, v. 10, n. 2. Jun./Dez. 1998

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 (...)"* (Coordenador do FLTNDAJU, Montes Claros, abril de 1997).

Na percepção de alguns beneficiários, *"os projetos financiados pelo FUNDAJU foram de pouco valor material, mas nos ensinaram coisas importantes, como a necessidade da organização para procurar soluções para problemas da comunidade..."* (M.J., membro da Diretoria da Associação, Santa Luzia, janeiro de 1997).

Contudo, a consolidação e continuação desse tipo de projeto requer esforços coordenados de todos aqueles órgãos e atores sociais que, como o FUNDAJU, trabalham para desenhar uma nova concepção de desenvolvimento que tenha nas populações rurais carentes seu principal protagonista.

4.1.2 Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

O Banco do Nordeste do Brasil, criado em 1952, é o principal agente financeiro do Governo Federal para a promoção do desenvolvimento econômico e social da região nordeste. Os recursos financeiros utilizados para a implementação das diferentes ações são provenientes, principalmente, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)⁹. Além desse 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, bem como a 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 SUDENE. Na região norte de Minas, o Programa iniciou seu funcionamento no ano de 1992, tendo por público alvo os pequenos produtores rurais organizados de forma associativa, com foco de atenção sobre as comunidades. Ele 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).

O coordenador do Programa na região norte de Minas explica como se inicia o processo de atendimento nas comunidades: *"às 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 a irem lá e montar esses empreendimentos, de forma que esse financiamento seja integrado, amarrado entre a associação e seus associados(...)"* (Coordenador do PROGER, Montes Claros, abril de 1997).

É importante salientar que nas visitas às comunidades, observou-se que nem sempre as associações são representativas dos interesses dos produtores, havendo alguns deles que não pertencem a qualquer 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 assim garantir o plantio. Por outro lado, constatou-se também que a grande maioria dessas "associações" foram formadas para cumprir um requisito dos programas de financiamento que, como BNB, vêem nessas "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).

Portanto, a formação dessas 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 essas organizações é vista

⁹ 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.

pelos produtores como o único meio de acesso aos poucos recursos que são colocados à sua disposição.

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 da 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 ajudá-los a resolver os problemas decorrentes da utilização do financiamento. Segundo os produtores entrevistados, a situação da maioria das unidades produtivas era crítica e alguns deles há mais de 10 anos não "trabalhavam com o Banco", daí que, na primeira oportunidade que se lhes apresentou (em que pese o compromisso que implica tomar recursos alheios), decidiram-se por formalizar suas propostas de financiamento. Como aponta um deles: *"sem este financiamento, eu teria acabado vendendo a propriedade... já não tinha capital para continuar trabalhando"* (M.F., Lavandeira, janeiro de 1997).

Outros apontaram os problemas que já começaram a surgir: *"a gente não sabe como vai fazer para pagar. O problema 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).

Esses mesmos problemas de falta de orientação e acompanhamento são também 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 essas dificuldades teriam no manejo do financiamento e que seguramente comprometeriam até o final os resultados do empreendimento.

Na opinião dos entrevistados, muitas das dificuldades apontadas devem-se à falta de experiência de grande parte dos produtores beneficiados com recursos para créditos dirigidos (gado de corte ou de leite) e, por isso, arriscaram-se a tomar esses recursos apenas porque estavam sendo oferecidos. Assim, mesmo que seu interesse fosse obter recursos para financiar a lavoura ou qualquer outro tipo de atividade já conhecida por ele, a necessidade de liquidez adicional o levou a iniciar uma atividade para a qual não tinha capacidade técnica, limitando fortemente as suas possibilidades de obter retornos econômicos satisfatórios e, conseqüentemente, saldar sua dívida.

Assim, como aponta um dos produtores entrevistados, os programas de crédito deveriam levar em conta a realidade de cada produtor já que *"o que serve para uns, não serve para outros"*. Daí a necessidade de esses programas terem flexibilidade suficiente para desenhar as suas ofertas de recursos e não elaborar "pacotes" de crédito que não respondem nem às necessidades de todos os produtores, nem aos tipos de projetos que cada um tem capacidade de executar.

4.1.3 Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP/MG

O PAPP/MG originou-se de contrato de empréstimo firmado em julho de 1987 entre o governo brasileiro e o Banco Mundial para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Na região norte de Minas, o PAPP surge como uma continuação dos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado, tais como o Vale de Gortuba, o MG II e o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), entre outros.

O Programa apresenta duas fases: a primeira compreende o período de 1985 a 1993 e a seguinte iniciou-se em 1994. Na primeira fase, 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).

Por uma exigência do Banco Mundial, em 1992 foi feita uma avaliação do Programa, que serviu de base para sua reestruturação: o Estado deixaria de ser o executor das ações, passando essa responsabilidade às próprias associações comunitárias.

Em janeiro de 1994 deu-se início à segunda fase do PAPP, conhecida como "PAPP reformulado". A partir dessa 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 em relação ao aspecto financeiro.

Neste sentido é pertinente a colocação de Alencar (1995), quando chama a atenção sobre o "discurso participativo" que fundamenta programas e projetos deste tipo, pois nem sempre 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, mas deveria estar presente desde o momento da definição e o desenho das políticas e estratégias que irão 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.

Nessa segunda fase, o Programa atendia a pequenos produtores rurais¹⁰ e outros segmentos de baixa renda, caracterizando-se pelo seu apoio às pequenas comunidades rurais. Estimulava, através de financiamentos não reembolsáveis do governo do Estado, investimentos e empreendimentos do interesse dessas comunidades, desde que elas estivessem legalmente organizadas. Os projetos financiados pelo Programa 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.

No entanto, para conseguir fortalecer a organização e participação das comunidades, é necessário 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, aquelas que podem ser operacionalizadas com as estruturas organizativas formadas para esses fins.

Para os membros de uma das associações de produtores, a participação das comunidades limita-se a procurar as empresas (já cadastradas pelo Programa) que serão as executoras dos diferentes projetos, assim como a realização das contrapartidas, não tendo nenhuma influência significativa nos outros níveis de decisão.

O novo Programa (PAPP II) teve início em fins de 1997, com duração prevista de 5 anos. Em consequência disso, 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. O Programa continuará dotando as comunidades de infra-estrutura básica.

Os projetos do PAPP são fundamentalmente de cunho social; os projetos de infra-estrutura, segundo o Coordenador Regional de Montes Claros *"são muito mais sociais do que produtivos. Na realidade, eles não têm problemas de auto-sustentabilidade, são programas compensatórios, de fundo perdido (...)"* (Coordenador Regional do PAPP, Montes Claros, abril de 1997).

Portanto, a continuação e manutenção de tais empreendimentos, ainda que sejam de infra-estrutura, não parecem estar nas estratégias do Programa. Para garantir isso, o financiamento dessas ações deveria estar acompanhado de um processo adequado de formação que vise a consolidação dos níveis de participação, organização e gestão, tanto das lideranças, como dos grupos da comunidade envolvidos. Isso também os prepararia para enfrentar as instituições bancárias, na procura por recursos financeiros, para impulsionar outros projetos.

4.1.4 Visão Mundial

Visão Mundial é uma organização humanitária cristã sem fins lucrativos que tem como fim apoiar e ajudar a promover o "desenvolvimento transformador" de pessoas e comunidades carentes. No Brasil, a Visão Mundial está presente desde 1975 como uma organização de desenvolvimento, de socorro e de

¹⁰ Para o PAPP, o pequeno produtor rural é aquele que detém a posse ou propriedade em unidades fragmentadas ou contíguas de áreas que totalizem até 100 há, que tenham como principal fonte de renda a exploração de sua unidade produtiva, que explorem o imóvel a ser beneficiado predominantemente com a força de trabalho familiar ou utilize troca de serviços, e que residam na propriedade ou aglomerado rural próximo.

emergência. Através do escritório de área localizado em Montes Claros, a organização tem presença na região desde 1981, financiando projetos comunitários "a fundo perdido" nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento econômico e agropecuário.

Segundo o supervisor da área norte de Minas, há 3 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 nordeste.

A partir de 1997, a organização está concentrando sua atuação nos municípios e comunidades próximos a Montes Claros, aqueles com condições adequadas de transporte e comunicação: *"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 inferior, 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).

Essa situação acaba por 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. Conforme nosso entendimento, uma estratégia de desenvolvimento regional dirigida às populações mais carentes deveria contar com a participação de instituições de governo, organizações não governamentais e demais atores sociais, desenhando e executando 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 e preparando-as para gerir de maneira autônoma projetos locais de desenvolvimento.

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 trabalha-se com base em um planejamento global no qual são estabelecidas todas as necessidades; a organização estuda a viabilidade das propostas e determina o que é possível fazer com os recursos disponíveis e com o que está dentro das grandes linhas de atuação da instituição. 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).

Os depoimentos dos membros da Associação de Trabalhadores Rurais de Santa Cruz confirmam essas tendências: *"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 as crianças necessitadas e para iniciar outros projetos que beneficiem a nossa comunidade"* (J.E., Presidente da Associação, Santa Cruz, janeiro de 1997).

Desde 1998, a instituição iniciou a implementação de projetos a fundo devolutivo, através do Programa de Desenvolvimento Econômico (PDE). Esse programa 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". Para atingir a sua finalidade, o Programa oferece aos seus beneficiários os serviços de financiamento, capacitação e assistência técnica (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 capacitação e a assistência técnica, as quais serão iniciadas desde o momento em que os beneficiários são potencialmente apoiados pelo programa. A pouca ou quase nula atenção dada a esses componentes constitui uma das principais dificuldades e causas do insucesso da maioria dos projetos. Uma outra diferença importante dessa 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, nesse programa 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 desse programa de financiamento.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a discussão sobre as formas e métodos de intervenção utilizadas pelas diferentes organizações através de seus 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 essas ações provocaram no desenvolvimento sócio-econômico destes grupos, 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. A consequência é 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 no fato de que mesmo existindo um 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 provedor 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. Assim, 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.

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, seria ainda 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, todas as organizações perseguem objetivos que, além dos aspectos relativos ao financiamento, visam o 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.

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, número e perfil dos beneficiários, 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 por sua mera inexistência e, em outros, porque as informações correspondiam a períodos diferentes.

Em relação à situação específica dos financiamentos outorgados às associações ou agricultores 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 (fundamentalmente no caso de alguns empréstimos outorgados pelo Banco do Nordeste), põem em risco a sobrevivência dos prestatários, pois evidenciou-se em alguns casos que esses 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 desses 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 forem atacadas com seriedade as causas do insucesso.

Em alguns casos, as propostas de financiamento aprovadas pelo Banco tinham condições de ser executadas pelos produtores sem maiores dificuldades, porém, a falta de acompanhamento e de

assistência técnica oportuna comprometeu o andamento das atividades previstas no plano de investimento. Essa situação afetou principalmente aqueles 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 problemas cotidianos.

Os exemplos citados sugerem a necessidade de que essas instituições desenvolvam em programas graduais de intervenção nas comunidades que atuam. Assim, o processo poderia iniciar-se com a execução de um programa de capacitação que numa primeira etapa permitisse aos potenciais usuários do crédito fazer um diagnóstico de suas unidades produtivas, analisando as suas potencialidades e limitações. Isso possibilitaria estimar as reais necessidades de financiamento de cada produtor, começando com pequenos projetos cujos montantes poderiam 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.).

Os créditos dirigidos ou baseados nas ofertas predeterminadas pelas agências de financiamento, além de condicionar os recursos a um destino determinado limitam a iniciativa dos agricultores familiares de impulsionar outros empreendimentos que, bem orientados, poderiam ser rentáveis. Essa restrição quanto ao uso do dinheiro pode provocar muitos dos problemas já mencionados, além do desvio dos recursos para outros fins.

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 da velocidade de rotação desse capital. Da mesma maneira, a introdução da poupança constitui uma forma de ensinar aos produtores a contar com seus próprios esforços, reforçando sua autonomia e também como um meio de levá-los a possuir recursos próprios a serem utilizados na implementação de novos projetos.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALENCAR, E. **Intervenção tutorial ou participativa: dois enfoques da extensão rural**. Cadernos de Administração Rural, Lavras, v.2, n.1, p23-43, jan./jun. 1990.
- ALENCAR, E. **Formas de intervenção e associações comunitárias: apresentação de três casos**. Revista Brasileira de Administração Contemporânea, Rio de Janeiro, v.I, 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).
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programa de fomento à geração de emprego e renda no Nordeste do Brasil**. Fortaleza, 1993. 44p.
- 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.
- FIALHO, J.T; SANTOS, L.M.F. dos; TRENTO, E.J. **Extensão Rural no Paraná: um modelo ambiental**. Curitiba: EMATER, 1993, 36p. (Série Informação Técnica, 14).
- GODOY, A.S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai./jun.1995.
- 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.
- PÁDUA, E.M.M. de. **Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática**. Campinas, SP: Papirus, 1996. 94p. (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico).

- 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).
- 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).
- TRIVINOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175p.
- VISÃO MUNDIAL. **Relatório Anual - 1995**. Belo Horizonte, 1996. 18p.
- VISÃO MUNDIAL. **Programa de desenvolvimento econômico**. Belo Horizonte, 1997. 24p.