

**FUNDOS ROTATIVOS MUNICIPAIS DE CRÉDITO E DESENVOLVIMENTO RURAL  
- o caso de Santa Maria, RS**

**AUTORES:** Vivien Diesel (DEAER/ UFSM) ; Andre Raupp (Curso de Agronomia/ UFSM); Juliana Scheibler (Curso de Agronomia/ UFSM); Paulo Roberto Cardoso da Silveira (SMDR – Prefeitura Municipal Santa Maria)

**ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA (REFERENTES AUTOR PRINCIPAL):**

**Prof. Vivien Diesel**

**Dep. de Educação Agrícola e Extensão Rural, Centro de Ciências Rurais**

**Universidade Federal de Santa Maria**

**Campus - Camobi**

**Fone: 055 220 8458 ou 220 8354**

**Fax: 055 220 8904**

**e-mail: vivien@ccr.ufsm.br**

**GRUPO DE PESQUISA**

**5. DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E REGIONAL**

## **FUNDOS ROTATIVOS MUNICIPAIS DE CRÉDITO E DESENVOLVIMENTO RURAL - o caso de Santa Maria, RS**

Diesel, V.<sup>1</sup>; Raupp, A.<sup>2</sup>; Scheibler, J. L<sup>3</sup>.; Silveira, P. R. C. da S.<sup>4</sup>

### **Resumo:**

O presente trabalho avalia a experiência do município de Santa Maria –RS que instituiu, em 1996, um Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural. A experiência é avaliada sob a ótica da democratização da formulação e gestão de políticas públicas e sob a ótica da promoção do desenvolvimento rural municipal. Observa-se que a criação do Fundo possibilita avanços em termos da institucionalização de formas democráticas de formulação e gestão de políticas públicas. A contribuição do Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural na promoção do desenvolvimento rural municipal é limitada, na medida em que não foram realizadas as mudanças no âmbito da produção, previstas no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, orientador da aplicação dos recursos.

**Palavras chave:** microcrédito; agricultura familiar; desenvolvimento rural

### **Introdução**

O acesso ao crédito é considerado medida fundamental para a viabilização da inovação tecnológica e melhoria das condições sociais e econômicas dos agricultores. Com esta consciência, as iniciativas de promoção do desenvolvimento agrícola, via de regra, estavam articuladas a programas de crédito: educativo, orientado, supervisionado entre outros...<sup>5</sup>

Os maiores volumes de recursos de crédito foram concedidos com vistas a financiar a “modernização da agricultura”. Conforme avaliam diversos autores, estes recursos beneficiaram mais algumas regiões, alguns cultivos e alguns tipos de agricultores.<sup>6</sup> Constata-se que grande

<sup>1</sup> Dr.; Prof. Dep. Educação Agrícola e Extensão Rural (UFSM) e-mail: [vivien@ccr.ufsm.br](mailto:vivien@ccr.ufsm.br)

<sup>2</sup> Curso de Agronomia, Bolsista FIEX/ UFSM

<sup>3</sup> Curso de Agronomia, Bolsista FIPE/UFSM

<sup>4</sup> MSc; Prof. Dep. Educação Agrícola e Extensão Rural (UFSM); Secretário Municipal de Desenvolvimento Rural, Prefeitura Municipal de Santa Maria

<sup>5</sup> Para uma breve recuperação da história do crédito rural no Brasil ver Gonçalves Neto (1997)

<sup>6</sup> José Graziano da Silva aportou importantes contribuições no estudo das consequências da política de modernização da agricultura as quais, em termos gerais, foram confirmadas em estudos posteriores de outros autores entre os quais George Martine e Bernard Sorj. O impacto do crédito - concedido no período 1965-84 - para a agricultura gaúcha foi avaliado por Fürstenau (1988).

parcela dos agricultores familiares não tiveram acesso ao crédito durante o período de modernização. A dificuldade de acesso ao crédito agravou-se na década de 80, quando revisa-se o papel do Estado na promoção do desenvolvimento<sup>7</sup>.

Atualmente há reconhecimento de que grande parte dos agricultores familiares tem dificuldade de acesso ao crédito das instituições bancárias privadas e mesmo a linhas de financiamento específicas para este público, criadas pelo governo federal na década de 90.<sup>8</sup> Interpreta-se que tal fato estaria relacionado, em última instância, a uma tendência inerente do sistema financeiro de excluir o público de menor renda, rural, que negocia pequenos volumes de recursos. O financiamento a este tipo de público envolveria problemática específica : a questão do microcrédito.<sup>9</sup>

Conscientes destas dificuldades, os pesquisadores tem buscado descobrir as formas institucionais que apresentam melhores resultados em termos de propiciar, ao segmento tradicionalmente excluído do crédito privado, acesso sustentável à recursos. Os estudos evidenciam que as formas institucionais de viabilização de crédito a este segmento são muito variadas: distinguem-se genericamente instituições captadoras de poupança de instituições repassadoras (gestoras de fundos cujo capital tem origem externa) e, dentro destas, identifica-se grande diversidade de formas de atuação. Conforme Toneto Jr. & Gremaud (2001) para alcançar seus objetivos as instituições de microcrédito tem variado quanto aos serviços oferecidos, tipos de organizações e arranjos financeiros que se estabelecem com os clientes....

O presente artigo busca descrever uma experiência de microcrédito cujo capital provém de um Fundo Municipal de Desenvolvimento Rural, gestionado por um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. As condições históricas de implantação desta experiência fazem com que ela seja, simultaneamente, uma experiência orientada a democratização do processo de elaboração/gestão de políticas públicas, promoção do desenvolvimento rural e melhoria das condições de vida dos agricultores familiares. Ou seja, a iniciativa envolve expectativas de três grupos de agentes: esferas governamentais federais/ estaduais, agentes locais e agricultores. No presente trabalho busca-se avaliar em que medida são alcançados os propósitos de democratização/ gestão das políticas públicas e de promoção do desenvolvimento rural no município.

O artigo apresenta uma breve descrição do processo de institucionalização do Fundo; seu modelo operacional e analisa seu desempenho sob a ótica da democratização e do desenvolvimento rural.

## A institucionalização do Fundo Rotativo<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> As repercuções da mudança do papel do estado para o setor agrícola do RS são abordadas por Fauth (1991)

<sup>8</sup> Segundo Brose ( 1999) entre as políticas governamentais orientadas a públicos específicos implementadas na década de 90 abrangendo os agricultores familiares do RS, destacam-se os programas federais: PROCERA, PRONAF e PROGER e programas estaduais: FEAPER e PRO-RURAL. Uma avaliação interessante sobre os limites do PRONAF é apresentada por Mattei (2001) e sobre o PROCERA por Rezende (2001).

<sup>9</sup> A problemática do microcrédito é abordada por Toneto Jr & Gremaud (2001) e Nitsch & Santos (2001).

<sup>10</sup> Para recuperação do processo de institucionalização do Fundo Rotativo Municipal de Desenvolvimento Rural realizaram-se entrevistas a informantes qualificados (pessoas que participaram do processo de institucionalização e que atuaram na sua gestão logo após sua criação), resgataram-se e analisaram-se documentos relativos a regulamentação do funcionamento do FRDR e examinaram-se as atas do Conselho de Desenvolvimento Rural.

O Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural (FRDR) foi criado, em Santa Maria, em 1996, simultaneamente à criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.<sup>11</sup> Pela Lei, o Fundo haveria de ser gerido pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, a quem cabe, segundo o Art. 3\*:

- I – estabelecer as políticas agrícolas para a elaboração do Plano Municipal de desenvolvimento Agropecuário (PLAMDAP)
- II – aprovar o Plano Municipal de Desenvolvimento Agropecuário (PLAMDAP);
- III – Controlar a aplicação do PLAMDAP;
- IV – Definir políticas para a aplicação dos recursos do Fundo Rotativo para o desenvolvimento Rural;*
- V – controlar a aplicação dos recursos do FRDR.*<sup>12</sup>

A Lei municipal que cria o Conselho e o Fundo define parâmetros gerais orientadores da constituição e funcionamento do Fundo. A Lei prevê, por exemplo, a origem dos recursos do Fundo, o público-alvo dos financiamentos, a sistemática de funcionamento para liberação de financiamentos, os prazos para pagamento e a forma de atualização monetária. Esta lei é complementada por uma regulamentação específica sobre o funcionamento do Fundo Rotativo, constante no Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Rural.<sup>13</sup>

Pelo regimento de 1996 o Fundo é concebido como um instrumento de crédito rural direcionado ao segmento dos “pequenos estabelecimentos rurais”, sendo considerados elegíveis os produtores rurais “com propriedades iguais ou menores que 04 (quatro) módulos rurais.” Define-se, também, que “O FRDR financiará, prioritariamente, empreendimentos realizados através de associações, cooperativas e condomínios rurais de produtores rurais”.

Pretende-se que o Fundo constitua um recurso que possibilite “a elevação dos índices de produção e produtividade e melhoria das condições de vida dos trabalhadores rurais”<sup>14</sup>.

Quanto à sistemática de funcionamento, pelo artigo 27 define-se que a concessão de financiamento é condicionada `a apresentação/ aprovação de projeto técnico de aplicação de recursos, que

Os pedidos de financiamento deverão ser encaminhados ao CDR, acompanhados de projetos técnicos aprovados pela Secretaria de Município da Produção Agropecuária ou EMATER.

§ 1\* Os recursos serão liberados após aprovação do projeto técnico em reunião do CDR e de acordo com o cronograma de atividades e custos.

§ 2\* A secretaria e a EMATER acompanharão tecnicamente a execução do projeto, devendo apresentar relatório ao CDR.

---

<sup>11</sup> A lei que cria o Conselho de Desenvolvimento Rural de Santa Maria e o Fundo rotativo é a Lei Municipal 3962, de 27 de março de 1996.

<sup>12</sup> Grifo nosso.

<sup>13</sup> O Regimento Interno do Conselho foi elaborado logo em seguida à sua criação, sendo reconhecido através do decreto Executivo n. 774/96 de 25 de novembro de 1996. O Capítulo III do Regimento do Conselho de Desenvolvimento Rural de Santa Maria, que trata do Fundo Rotativo (FRDR), referenda e complementa as normas previstas em lei servindo de referência geral para as atividades de financiamento que se realizam entre 1996 e 1999 (data em que publica-se novo regimento interno do Conselho).

<sup>14</sup> Parágrafo único do artigo 22 do Capítulo III do Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Rural.

Quanto à forma de atualização monetária, o fundo prevê a conversão da dívida em equivalentes-milho, sem acréscimo de adicionais a título de juros ou encargos financeiros.<sup>15</sup>

A lei e o regimento interno estabelecem, ainda, a necessidade de uma contrapartida por parte do beneficiário (Artigo 13, parágrafo único prevê: “O proponente deverá participar com recursos próprios com no mínimo 20% (vinte por cento) do total financiado”).

## **O Fundo Rotativo Municipal de Desenvolvimento Rural enquanto instrumento de democratização da formulação e gestão das políticas públicas<sup>16</sup>**

No caso de Santa Maria, a “pressão externa” em prol da “democratização do processo de formulação e implementação de políticas agrícolas” para a agricultura familiar foi importante no processo de constituição do Conselho de Desenvolvimento Rural, Fundo Rotativo Municipal e Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. Relatos de entrevista a participante da criação do Fundo corroboram esta interpretação:

Esta idéia do Fundo... Ela em parte veio de uma exigência a nível estadual... que foi uma época em que ocorreu a municipalização ... a chamada municipalização da agricultura e que requeriam quatro condições, se não me engano: Plano de Desenvolvimento Municipal, a Secretaria da Agricultura, um Fundo Ativo e mais um terceiro [sic] item que não me recordo aqui qual que seja...[ Posteriormente recordou que o quarto item referia-se ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário.] mas em decorrência disto a boa parte dos programas estaduais na área da agricultura que tinha, que tinham um repasse para o município, não aconteciam se o município não estava estruturado desta maneira. (...) A Lei criava ao mesmo tempo o Conselho Municipal e também o Fundo, criou os dois itens que faltavam no (...) município.

Para adequar-se aos requisitos estaduais, promoveu-se, através de projeto de Lei, a criação simultânea do Conselho de Desenvolvimento Rural de Santa Maria e do Fundo Rotativo. Uma vez formado, o Conselho passa a discutir seu Regimento Interno e definir as diretrizes que nortearão as ações do Conselho. A elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural entrou em pauta e foi, no mínimo, “acelerada” por outra “pressão externa”, conforme evidenciam excertos da ata 04/96 do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, de 9 de julho de 1996:

O representante da Secretaria de município da Produção Agropecuária manifestou preocupação com o decreto que regulamenta o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, que se encontra em fase de implantação. O município para pleitear recursos do PRONAF tem que ter o Conselho de Desenvolvimento Rural constituído e um

---

<sup>15</sup> No texto legal, pelo Artigo 29 do Cap. III do Regimento Interno do Conselho de Desenvolvimento Rural prevê-se: “O pagamento do empréstimo será efetuado pela equivalência produto-milho, pelo preço mínimo oficial, do dia da prestação, em moeda corrente nacional, em parcelas anuais, desde que não ultrapassem o prazo máximo de financiamento “ prevendo-se, no parágrafo único que “Na celebração do contrato de financiamento, o total do valor financiado será convertido em equivalência produto-milho, pelo preço mínimo do dia.”

<sup>16</sup> Para esta avaliação buscou-se, inicialmente, identificar os agentes que participaram no processo de institucionalização do Fundo através do estudo das indicações constantes nas fontes anteriormente mencionadas (relativas a institucionalização do Fundo). Posteriormente buscou-se resgatar as motivações de um determinado grupo de agentes (externos) através de uma análise histórico-crítica, tendo por base documentos e bibliografia especializada. A dinâmica presente é, finalmente, contrastada com as expectativas dos agentes que promoveram a criação do Fundo.

Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. Devido a premência do tempo, decidiu-se que na próxima reunião (...) somente será discutido o Plano de Desenvolvimento Rural para Santa Maria.

Pelos indícios observados, a constituição do Conselho e do Fundo representam a concretização de uma política idealizada aos níveis estadual e federal. Qual era o projeto político perseguido pelos agentes que fomentaram a criação destas instâncias decisórias?

Compreende-se que, para responder esta questão é necessário considerar a crítica simultanea ao “tecnocratismo” e a “prefeiturização” no contexto do processo de “mudança de paradigma institucional” no âmbito da formulação e gestão de políticas públicas para o meio rural, ocorrido a partir de meados da década de 80.<sup>17</sup>

Sinteticamente, até 1985 as políticas públicas para o rural caracterizaram-se por promover a “modernização da agricultura” e tinham como traços característicos:

- . a centralização das decisões na esfera do governo federal;
- . a preponderância absoluta da avaliação técnica no processo de formulação de políticas;
- . a orientação da política agrícola para o crescimento da produção e modernização tecnológica de cultivos específicos; e
- . uma ênfase na promoção de resultados econômicos imediatos, priorizando produtores com “capacidade de resposta” - médios e grandes.

Após 1985 desencadeia-se um processo de mudança de orientação das políticas públicas caracterizado por:

- . crescente descentralização política com valorização da participação de estados e municípios;
- . valorização da participação do público beneficiário no processo de elaboração das políticas;
- . políticas tendencialmente orientadas ao “desenvolvimento sustentável”; que se traduzem num abandono da preocupação exclusiva com produção e produtividade e maior preocupação com consideração de fatores sociais e ambientais; e
- . incorporação das demandas de segmentos sociais não prioritários das políticas de modernização.

Considera-se que este processo de re-orientação das políticas públicas se desenrola “lentamente” observando-se, inicialmente, mudanças a nível de discurso e, posteriormente, na dinâmica de implementação de políticas.<sup>18</sup>

Convém observar, entretanto, que a “necessidade sentida” - de reorientação dos objetivos e da dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas - nem sempre é compartilhada pelas esferas de poder a nível estadual e/ou municipal.

Neste contexto, avalia-se que, em certos casos, torna-se necessário “acelerar” o processo de democratização a nível dos estados e dos municípios para que se realize um processo democrático de “canalização de demandas” a partir da base. Em outros casos, programas oriundos de instâncias superiores requerem, a nível local, uma esfera de “apoio” para implementação das políticas. Assim é que os estados e governo federal passaram a buscar mecanismos de formação das “novas células” de poder nos municípios onde a democratização das esferas de formulação de políticas para a agricultura não ocorreram “naturalmente”. Promoveram a formação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

---

<sup>17</sup> A participação das instituições internacionais na “orientação” deste processo é tematizada por Bandeira (2000)

<sup>18</sup> Assim é que, por exemplo, somente na década de 90, há uma redefinição operacional do público-alvo das “novas” políticas: a agricultura familiar e gesta-se um dos principais programas federais de apoio à este segmento social: o PRONAF ( Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar)

Isto não significa, entretanto, a inexistência de “aspirações” locais em torno da criação de instituições desta natureza. Compreende-se que, é no contexto de simultaneidade de um processo de “democratização a partir das bases” e de “democratização induzida”, que compreende-se a formação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, a criação do Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural e do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural em Santa Maria, todos datados do ano de 1996.

Para identificar a dinâmica implementada e a qualidade da “democratização” preconizada, convém resgatar a “nova dinâmica das políticas públicas” e entender quais eram os propósitos dos formuladores de políticas para, posteriormente, verificar em que medida foram alcançados. Entende-se que o exame do “discurso” e forma de operacionalização do PRONAF-M esclarece a dinâmica e os ideais em questão. Conforme Abromovay & Veiga (1998), o PRONAF-M tem uma pretensão inovadora no sentido de que ele “prevê “o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário”.<sup>19</sup> Neste contexto, o programa (federal) deve atuar como “mobilizador, facilitador e regulador das atividades da sociedade civil, complementando-a sem substitui-la.” Ou seja, prevê-se um protagonismo do público beneficiário que define o caráter da demanda, cujo atendimento viabiliza-se mediante compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada.

A “célula” de poder da sociedade civil organizada, interlocutora com os demais agentes envolvidos no programa, seria o Conselho de Desenvolvimento Rural. As demandas estariam explícitas, reconhecidas e organizadas em um “Plano Municipal de Desenvolvimento Rural” (PMDR). Conforme Abromovay & Veiga (1998, p.8) :

O PMDR é entendido como um documento oficial do município, que deve ajudar a obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar, inclusive aquelas não contempladas pelo PRONAF. *Sua elaboração deve favorecer a participação efetiva dos agricultores familiares.*

O CMDR deveria aprovar, em primeira instância, o apoio do PRONAF a projetos contidos no PMDR, relatando-o à sua secretaria Estadual, que por sua vez, analisaria o plano e o relataria ao Conselho estadual, o qual analisaria o apoio à projetos nele contidos, relatando à Secretaria Executiva Nacional. Esta o analisaria e relataria ao Conselho Nacional, a quem compete a aprovação final.<sup>20</sup>

Observa-se, pela descrição, que a nível federal abre-se uma “linha de financiamentos” (no caso para infra-estrutura e serviços de apoio) e público prioritário (no caso municípios) para cobrir demandas julgadas legítimas, provindas da base. No caso, o critério de legitimidade está em sua aprovação por um “Conselho local”. Assim, estabeleceu-se que “Só podem pleitear esses financiamentos os municípios selecionados anualmente pelo Conselho Nacional do PRONAF, que disponham de Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), aprovado pelo respectivo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).” (Abromovay & Veiga, 1998, p.8) Complementarmente, definiram-se normas e requisitos para funcionamento dos CMDR pelo decreto n. 1946, de 28 de junho de 1996. Abramovay & Veiga (1998, p.13) comentam que, em função de sua origem “(...) não há dúvidas de que muitas prefeituras

---

<sup>19</sup> Brasil. Governo Federal. Ministério da Agricultura e Abastecimento apud Abromovay & Veiga (1998, p.7)

<sup>20</sup> grifo nosso.

entendem o CMDR apenas como o ritual burocrático necessário à obtenção de ajudas que variam entre 100 e 200 mil reais.”

Assim, avaliar a qualidade da democratização implica avaliar a consolidação institucional do Conselho e a participação dos agricultores no Conselho, sobretudo, na elaboração do “Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.”

No caso de Santa Maria, o Conselho de Desenvolvimento Rural se mantém, e está ativo. Entende-se que a existência do “Fundo” promove, em certa medida, a sustentação do Conselho uma vez que constitui um objeto sobre o qual o Conselho detém “poder efetivo”. Assim, os aspectos relacionados ao Fundo (análise e votação de solicitações de financiamento, por exemplo) constituem o tema principal das reuniões desde sua criação.

Os agricultores familiares estão presentes no Conselho por intermédio de seus representantes (4 : 1 do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, 1 do Sindicato dos Empregadores Rurais, 2 Representantes de Associações dos Pequenos Agricultores dos distritos do município) e disputam espaço com representantes de instituições que atuam no meio rural (que totalizam 7 dos 11 membros do Conselho)<sup>21</sup>.

Pelo exame do processo social de elaboração do regimento e do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, comprehende-se que o principal embate no campo da decisão política é entre o discurso técnico e o discurso dos agricultores (e, eventualmente, seus representantes). Nas situações examinadas, o discurso técnico prepondera. O embate do discurso técnico e empírico no processo de discussão não resulta, como seria desejável, numa qualificação significativa do discurso técnico/ dos agricultores. Os documentos requeridos (Planos) são documentos formais com estrutura acadêmica, adequando-se melhor à natureza do discurso técnico.<sup>22</sup> Deve-se reconhecer, entretanto, que a atribuição de elaborar “plano municipal” promove discussão sobre formas de viabilização de tal propósito e, neste contexto, à realização de iniciativas “inovadoras”. No caso, observa-se o protagonismo do Conselho na realização do I Seminário sobre Agricultura Municipal em 1998, evento em que reuniram-se 18 entidades convidadas as quais “trataram dos principais problemas e possíveis soluções que podem ser aplicadas para iniciar o processo de mudança efetiva na condução das políticas agrícolas municipais.”<sup>23</sup>

Considera-se que o conjunto das observações aponta para a insipienteza do processo de democratização que, entretanto, representa um avanço em relação à situação anterior. Para a radicalização do processo de democratização possivelmente as relações entre as estruturas de poder (Conselhos e Governos Municipais) deveriam ser melhor estabelecidas; e resolvidas as contradições decorrentes do processo de formação dos Conselhos, Fundos e Planos Municipais que são, simultaneamente, estruturas comprometidas com a causa da agricultura familiar embora formalmente representem a diversidade dos interesses sociais do meio rural (razão pela qual são municipais).

---

<sup>21</sup> Art 4 da lei Municipal n. 3962/96 que cria o Conselho de Desenvolvimento Rural de Santa Maria

<sup>22</sup> Esta tendência à preponderância do discurso técnico já foi observada por Lima et al. (2000)

<sup>23</sup> Prefeitura Municipal de Santa Maria. Secretaria Municipal da Produção Agropecuária. / Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Relatório do I Seminário sobre Agricultura Municipal. 1998. Mimeo.

## **O Fundo Rotativo enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento rural municipal<sup>24</sup>**

O caso examinado apresenta uma particularidade muito interessante sob o ponto de vista da tentativa de “construir e viabilizar o desenvolvimento rural no município.” Trata-se da formação de um grupo de agentes comprometidos com a causa do desenvolvimento rural e da apropriação do Fundo como instrumento para a viabilização do desenvolvimento almejado. Uma série de particularidades favoreceram esta iniciativa.

Inicialmente, cabe considerar que, como os recursos do Fundo haveriam de ser liberados pela Prefeitura Municipal, houve necessidade de elaborar uma “visão orçamentária”. Em entrevista a participante do processo de constituição do Fundo, este esclarece que, desde o início, houve preocupação em que os recursos não fossem aplicados de forma “pulverizada” mas sim “segundo um planejamento, um plano” ou seja, buscando atingir objetivos, de desenvolvimento, definidos a priori. A solução encontrada foi “amarra” o Fundo ao Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. Assim, os recursos financeiros necessários para composição do Fundo foram definidos com base nos programas do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.<sup>25</sup> É importante considerar esta sistemática porque, nela, projeta-se uma predefinição da aplicação dos recursos financeiros do Fundo – definem-se as prioridades de financiamento.

O Plano Municipal de Desenvolvimento Rural apresenta um diagnóstico da produção rural do município, o qual é seguido da definição de diretrizes, objetivos, metas, programas e recursos necessários, todos relativamente articulados entre si, de modo que o diagnóstico guarda estreita relação especialmente com as metas e programas. Estes, por sua vez, orientam a definição dos “Itens Financiáveis com Recursos do Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural”.

Reconhecendo que, em Santa Maria, “predomina a agricultura familiar”, o documento prioriza a análise da situação deste público, o qual, para fins de diagnóstico, é segmentado por “tipo de propriedade” distinguindo-se, por fim, programas específicos para cada tipo de atividade e programas genéricos como evidencia a Tabela 1:

---

<sup>24</sup> Para esta avaliação busca-se resgatar as expectativas dos agentes locais que participaram do processo de criação do Fundo Rotativo mediante análise de documentos (principalmente o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural) e entrevistas a participantes do processo. Para analisar o desempenho do Fundo são analisados os planos de crédito aprovados e dados secundários relativos à evolução da produção e produtividade dos cultivos de arroz, soja e produção de leite no município.

<sup>25</sup> Estes recursos haveriam de integrar o orçamento do executivo para o município para 1997. Uma vez julgados e aprovados pela Câmara seriam, então, efetivamente liberados.



Tabela 1. Organograma do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural

ORIENTAÇÃO POR SEGMENTO SOCIAL	METAS	PROGRAMA ESPECÍFICO	ÍTENS FINANCIÁVEIS	RECURSOS PREVISTOS 97/2000
Propriedade cuja principal atividade é a Bacia Leiteira	Incrementar em 20% a produção média anual de leite de produtores associados	Aumento da produção de leite	Calcário, ensiladeira, resfriador de leite	280.000
Propriedade cuja principal atividade é a cultura do arroz	Incrementar em 50% a área sistematizada de arroz nas propriedades do município	Sistematização de áreas	Sistematização de solos	802.000
Propriedade cuja atividade principal é a produção de hortifrutigranjeiros	Proporcionar a aquisição de sistemas de irrigação às propriedades que produzem hortigranjeiros, incluindo a cultura da batatinha	Aumento da produção e da produtividade de hortigranjeiros	Sistemas de irrigação para hortigranjeiros Estufas	504.000
Propriedade cuja atividade principal é a produção de grãos	Incrementar a produtividade de grãos de produtores associados, com o uso da técnica de plantio direto, colheita, secagem e armazenamento Melhorar a qualidade dos grãos com o uso da técnica de colheita, secagem e armazenamento	“ Aumento da qualidade e produtividade de grãos ”	Plantadeira plantio direto, trilhadeira, secador horizontal e silo	520.000
Propriedade cuja atividade principal é a cultura do fumo.	-	-	-	
ORIENTAÇÃO POR ATIVIDADE PRODUTIVA				
Agroindústria	Implantar duas agroindústrias de processamento animal por ano, através de associações	Agroindústria animal	Equipamentos agroindústria	280.000
Citrus	Implantar 10 há por ano de citrus no município	Citrus	Implantação de pomares	80.000
Piscicultura	Implantar 30 000m <sup>2</sup> por ano de tanques e/ou açudes para piscicultura	Piscicultura	Tanques para piscicultura	120.000
ORIENTAÇÃO GENÉRICA		PROGRAMAS GENÉRICOS		
Arroz, hortigranjeiros, outras	Construção de barragem no distrito de Arroio Grande para a irrigação			Recursos alocados em fontes fora do município
Criações, arroz, hortigranjeiros, piscicultura	Financiar 5.000 horas por ano de horas-máquina para construção de pequenos açudes para irrigação, abastecimento animal e piscicultura	Melhora do abastecimento de água para os animais	Horas-máquina para abastecimento de água para animais	576.000
Infra-estrutura	Incrementar quali-quantitativamente em 20% por ano a infra-estrutura de estradas, telefone, eletricidade e acesso à cultura e lazer no meio rural	Melhora da infra-estrutura de estradas, telefonia, esporte, lazer e cultura		Estima-se valor equivalente ao que será aplicado no FRDR
Meio Ambiente	Promover ações de recuperação e preservação do meio ambiente	Recuperação e preservação do ambiente		Recursos devem ser buscados em fontes fora do município

No caso analisado, a base da priorização da aplicação dos recursos do Fundo é dada pelo diagnóstico. Deste modo, o caráter do diagnóstico afeta significativamente todo o processo posterior. A análise do processo de diagnóstico evidencia que houve uma preocupação em identificar, para cada tipo de agricultor (cultivo comercial mais relevante), as demandas tecnológicas e, dentre estas, as demandas por investimento. Assim, idealizou-se que o Fundo propiciaria condições para a realização dos investimentos necessários para que o agricultor adotasse as inovações recomendadas para o cultivo em questão. As preocupações com escala e viabilidade dos financiamentos levaram a vincular financiamentos à formação de grupos.

No período que transcorre de sua criação (1996) à janeiro de 2002, o montante de recursos aplicados soma R\$ 384.461,51 em 165 financiamentos.<sup>26</sup> É interessante observar que, no decorrer do processo, o Conselho avalia a possibilidade e viabiliza a inclusão de outras demandas, não previstas no Plano inicial.

Analisando-se a aplicação de recursos, observa-se que aproximadamente 98% do montante dos recursos financiados destinaram-se à aquisição, melhoria e organização da estrutura produtiva das unidades de produção. A ênfase nos financiamentos à infra-estrutura produtiva, conforme entrevistado, deve-se à compreensão de que no momento que melhorasse a infra-estrutura produtiva, automaticamente melhoraria a infra-estrutura social, “a social seria uma consequência da produtiva. Então partia deste princípio”.

O desempenho dos programas foi muito heterogêneo, conforme evidenciado na Tabela 2.

Tabela 2: Comparativo de desempenho entre programas do FRDR, Santa Maria - RS<sup>27</sup>

Programa	Participação Prevista	Participação observada
Sistematização de áreas	25%	11%
Hortigranjeiros	16%	24%
Grãos	16%	18,5%
Leite	9%	9,3%
Açudes	18%	8%
Agroindústria	9%	3%
Piscicultura	3,8%	4,1%
Citrus	2,3%	0%
Novos – outros <sup>28</sup>	0%	5,5%
Novos – floricultura	0%	4%
Novos- chinchila	0%	3,46%
Novos- poços	0%	5,09%

<sup>26</sup> A caracterização geral da destinação dos recursos do Fundo Rotativo é procedida a partir dos dados dos planos de crédito contraídos efetivamente no período 1996/dez.2001, arquivados na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, em Santa Maria. Para explicar as tendências observadas recorreu-se à entrevistas à técnicos que atuam na liberação/ vistoria dos financiamentos (2) e membros do Conselho de desenvolvimento Rural (2)

<sup>27</sup> Esta avaliação tem por base a participação do programa no recurso orçamentário total previsto e realizado.

<sup>28</sup> Outros incluem financiamentos a tipos de agricultores cujas atividades econômicas principais não foram consideradas prioritárias ou não foram contempladas no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

Incluem-se nesta categoria produtores de porongo, de fumo ou que tem sua renda principal na criação de bovinos de corte ou suínos, por exemplo.

Entre os programas com melhor desempenho destaca-se o Programa de Aumento da produção e da Produtividade de Hortigranjeiros. Por intermédio deste programa viabilizaram-se investimentos relacionados à proteção dos cultivos (estufas e túneis) e melhoria dos sistemas de irrigação.<sup>29</sup>

Entre os programas que apresentaram desempenho inferior às expectativas, ressalta-se o Programa de sistematização de áreas, agroindústria e citrus. A explicação do desempenho remete a situações diferenciadas: dificuldade de atender a demanda (caso da sistematização de áreas) e carência de demanda por este tipo de financiamento no caso das agroindústrias e citrus.

Observa-se que, na maioria absoluta dos programas, há uma grande diferença entre a expectativa dos agentes e as mudanças efetivas observadas. Em geral, os planos preconizam uma mudança significativa na forma de organização social da produção (de trabalho individual para trabalho em grupo) e no sistema de criação ou cultivo. Assim, por exemplo, no programa de aumento da produção de grãos previa-se a mudança do sistema convencional para plantio direto associadas a mudanças na colheita, secagem e armazenamento dos grãos (diagnosticados como pontos críticos) e, para tanto, almejava-se a formação de grupos e financiamento conjunto de plantadeira, colhetadeira, secador e silo para cada grupo.<sup>30</sup> Poucos grupos foram formados e nenhum financiou o “kit”. Os investimentos dos agricultores incluíram semeadoras (10), calcário (4) com somente um caso de colhetadeira e nenhum caso de secador ou silo. As outras demandas atendidas referem-se a pulverizadores (4), galpões (2) e debulhador (1). Ou seja, em nenhum dos casos “atacou-se” simultaneamente todos os pontos críticos e, no mínimo em 12 dos 22 casos, não há mudança significativa no sistema de cultivo.

Suspeita-se que tal desencontro entre as expectativas e o comportamento do agricultor tem sua origem na forma de conceber o perfil do beneficiário.

É comum que no discurso de justificação da criação de programas de crédito se coloque que este visa fomentar o “empreendedorismo” do agricultor. Conforme Toneto Jr & Gremaud (2001, p.3): “O microcrédito considera que uma das principais restrições da população de baixa renda é a falta de acesso ao crédito. Com o crédito encorajar-se-ia o empreendedorismo das pessoas de baixa renda, dando condições para elas adquirirem fatores de produção que seriam utilizados no auto-emprego e no auto-sustento.”

Como bem assinalam Nitsch & Santos (2001) concebe-se o beneficiário dos programas de crédito como empresário shumpeteriano que está a espera de oportunidades para colocar em prática suas idéias inovadoras sobre a alocação ideal de recursos produtivos.

Entende-se que esta concepção deve ser colocada sob suspeita. Inicialmente, por sua carência de correspondência teórica. Neste sentido, os estudos selecionados por

<sup>29</sup> Quanto à distribuição dos financiamentos dentro do programa observam-se 22 relacionados a irrigação (totalizando R\$ 48.441,11); 20 relacionados à proteção dos cultivos (totalizando R\$ 36.414,74) e 3 relativos a outros equipamentos como encanteirador e enxada rotativa (totalizando R\$ 7 530,4). Deste modo, os financiamentos relacionados a produção de hortigranjeiros somam R\$ 92.386,25 que correspondem a cerca de 24 % do total dos recursos disponibilizados pelo FRDR.

<sup>30</sup> Propõe-se a formação de grupos de até cinco agricultores para aquisição conjunta das máquinas e equipamentos que viabilizam o plantio direto (item financiável - semeadora de plantio direto), a colheita (trilhadeira), a secagem (secador horizontal) e armazenamento adequados dos grãos (silos). Estima-se um custo de R\$ 15.000 para cada conjunto prevendo-se o financiamento de até 10 grupos (ou conjuntos) por ano.

Lamarche (1998) entre outros tem evidenciado que a agricultura familiar compreende agricultores que trabalham sob distintas lógicas produtivas. Complementarmente, há dificuldade de correspondência empírica: a maioria dos beneficiários, no caso examinado, aparentemente não correspondem ao perfil do empresário shumpeteriano.

Dentre os beneficiários, muitos são agricultores familiares que exploram áreas pequenas, possivelmente enfrentando escassez de outros recursos produtivos.

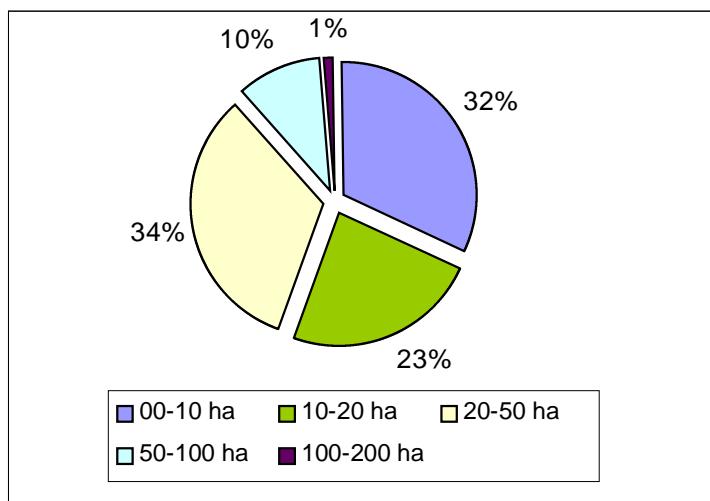


Figura 1: Número de financiamentos do Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural conforme o tamanho da área explorada pelo beneficiário, Santa Maria - RS

A Figura 1 evidencia que, entre os beneficiários do Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural, é significativa a participação de agricultores que exploram áreas totais inferiores a 10 há. A participação de agricultores com áreas inferiores a 20 há soma 55% e inferiores a 50 há soma 89%.

Estes agricultores tendem a contratar empréstimos de baixo valor conforme evidenciado na Figura 2.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Salienta-se uma baixa relação entre o número de financiamentos e o volume de recursos na classe até R\$1.500,00, com maior número de financiamentos somando menor volume final de recursos. Se esta análise for combinada com os dados anteriores de número de financiamentos por estrato de área (menores de 20ha), percebe -se que estes constituem a maioria, assim como o número de estabelecimentos nas classes de valores de até R\$3000,00. Disto depreende-se que número significativo de agricultores com pouca disponibilidade de área acessam pequenos montantes de recursos através do FRDR.

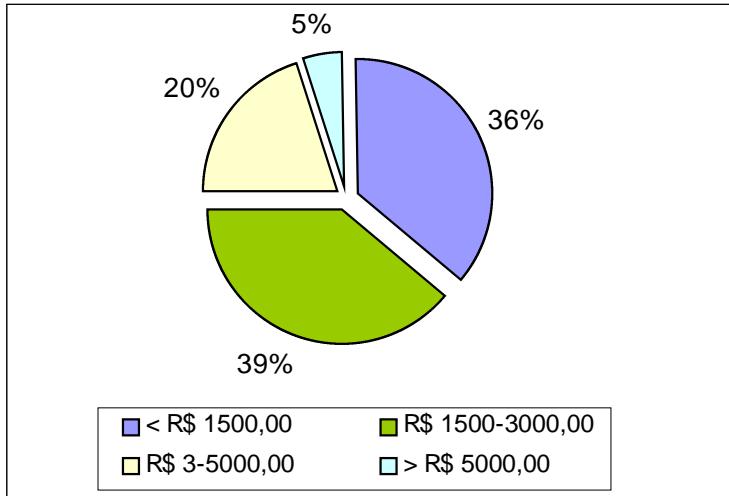


Figura 2: Número de financiamentos do Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural conforme classe de valores, Santa Maria - RS

Ao considerar a distribuição dos recursos do FRDR quanto à classes de valores, observa-se, na Figura 2, que, de um modo geral, os recursos do FRDR se concentram em financiamentos de até R\$3.000,00 o que proporciona alcance a um maior número de agricultores, mesmo os com dificuldades de reprodução econômica

Considerando-se o prazo para pagamento médio de 4 anos (1 ano de carência e três pagamentos complementares anuais), na maioria dos casos compromete-se, com o financiamento, menos de 5% da renda bruta anual.<sup>32</sup> O investimento, por sua vez, é orientado para situações de baixo risco.

Numa tentativa de identificar o nível de risco para o agricultor associado aos investimentos realizados com recursos do Fundo elaborou-se escala de níveis crescentes de risco a qual assumiu as seguintes características:

Nível 1 – engloba investimento em equipamentos que já eram de uso corrente pelo agricultor ;

Nível 2 – engloba investimentos em infra-estrutura e equipamentos que possibilitam aumento no tamanho da área cultivada/ das criações sem mudança no sistema de cultivo;

Nível 3 – engloba medidas de racionalização do processo produtivo com uso de equipamentos novos mas sem influência significativa no sistema de cultivo;

Nível 4 – engloba mudanças no sistema de cultivo, sem mudança de atividade;

Nível 5 – engloba investimentos em cultivos alternativos, sem abandono da atividade principal;

Nível 6 – engloba “reconversão”; e

Nível 7 – engloba mudança no ramo de atuação profissional (caso de financiamento concedido a “novos agricultores”).

Os dados relativos ao nível de risco associado aos investimentos contratados pelo FRDR são apresentados na Figura 3:

<sup>32</sup> De 165 planos de financiamento examinados, 13 foram descartados por carência de informações, 96 representaram comprometimento de 0-5% da renda bruta anual, 35 casos de 5-10%, 16 casos 10-20% e, em 5 casos, houve comprometimento de renda superior a 20%.

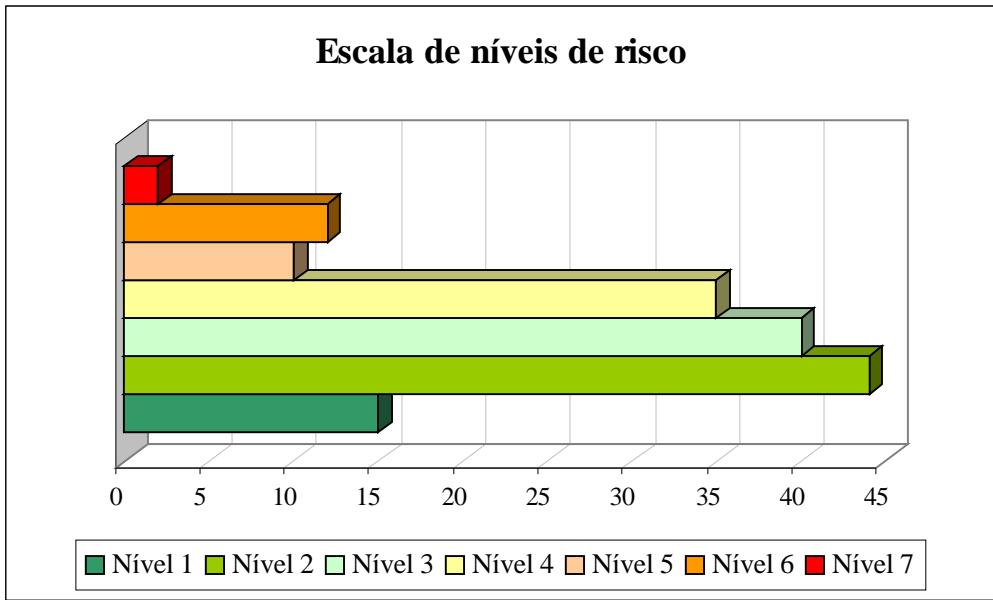


Figura 3: Nível de risco associado aos investimentos realizados com recursos do Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural, Santa Maria - RS

Observa-se a tendência à concentração dos investimentos em níveis baixos- médios, sem mudanças significativas no sistema de cultivo ou no ramo de atividades.

Outro fato interessante, na composição do perfil do agricultor, é que o “Plano...” prevê melhorias de produção e produtividade física e, dentre as “novas demandas” apresentadas pelos agricultores, destacam-se as inovações com vistas a diminuir quantidade e penosidade do trabalho (debulhador, ordenhadeiras, entre outros).

Tais observações levam a considerar, com Nitsch & Santos (2001, p.178) que:

No público-alvo do microcrédito predominam – para ficarmos na linguagem de Schumpeter (1987) – não Unternehmer (empreendedores), mas Writte, ou seja donos de empresas que realizam uma atividade econômica autônoma, muitas vezes informal e, via de regra, auto-financiada através de poupanças próprias ou de parentes e amigos. Além de conhecerem bem o seu ramo de atividade outra característica importante do Wirt é a sua orientação voltada primordialmente para a reprodução, quiçá com o anseio, mas sem grandes expectativas, de acumulação. Por isso, a maior parte da demanda por crédito das microempresas destina-se a capital de giro para cobrir dificuldades momentâneas de liquidez ou utilizar chances de eventuais negócios favoráveis.

A dificuldade de apreender o perfil do beneficiário promove conflitos decisivos no processo de avaliação dos pedidos de crédito. Neste sentido, o uso de critérios de rentabilidade econômica por parte dos avaliadores do Conselho no julgamento dos pedidos de crédito, descarta mudanças que são consideradas primordiais na ótica do beneficiário.

Em síntese, como bem esclarece Brose (1999), geralmente a criação de novos instrumentos de política é acompanhada de uma expectativa de realização de grandes

mudanças na realidade produtiva do município. Logo as dificuldades tornam-se evidentes: os recursos para o fundo não são disponibilizados conforme as expectativas<sup>33</sup>, os agricultores não estão dispostos a introduzir as mudanças tecnológicas e sociais preconizadas, as variáveis da conjuntura econômica não cooperam para a realização das mudanças pretendidas...

Como resultado, o alcance (em termo de número de financiamentos) é pequeno, não se observam diferenças significativas a nível agregado – produção e produtividade no município – e nem no âmbito dos sistemas de criação e cultivo na maioria das unidades produtivas dos beneficiários.

### **Considerações finais**

Considera-se que as políticas de desenvolvimento rural e, entre elas, a experiência do Fundo Rotativo de Desenvolvimento Rural, examinada neste trabalho, podem ser avaliadas sob diferentes óticas e representam um passo importante no aprendizado sobre as formas de viabilizar políticas que vão de encontro aos interesses da agricultura familiar e do desenvolvimento rural.

### **Referências bibliográficas**

- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. F. da **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural:** o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: IPEA, 1998. Texto para discussão n. 641.
- BANDEIRA, P. S. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. In: BECKER, D. & BANDEIRA, P. S. (Org.) **Desenvolvimento Local-Regional:** Determinantes e Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2000.
- BROSE, M. **Agricultura Familiar, desenvolvimento local e políticas públicas;** Nove anos de experiência do projeto PRORENDA Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999.
- FAUTH, E. M. O desempenho da agricultura gaúcha e a política econômica nos anos 80. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v.12, n 1, p.198-228, 1991
- FÜRSTENAU, V. **O Credito Rural no Brasil e seus efeitos sobre a Agricultura Gaúcha:** 1965-1984. Porto Alegre: FEE, 1988

---

<sup>33</sup> O total de recursos efetivamente investidos no período 1996-jan. 2002 corresponde a apenas 12,16% do total de recursos financeiros previstos para o período 1997/ 2000 no Plano Municipal de Desenvolvimento Rural.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e Agricultura no Brasil: Política Agrícola e Modernização Econômica Brasileira 1960-1980.** São Paulo: Hucitec, 1997. 245p.

LAMARCHE, H. (Coord.) **A Agricultura Familiar.** Campinas: Editora da UNICAMP, 1998.

LIMA, I. ; CARDOSO, J. L.; SANCHEZ GAMBOA, S. A. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma análise dos Fundamentos Científicos dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural no Estado de São Paulo. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Rio de Janeiro, 2000. **Anais...** Brasilia: SOBER, 2000. 1CD

MATTEI, L. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): Concepção, Abrangência e Limites Observados. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, IV, Belém, 2001. **Anais...** Belém: SBSP, 2001. 1 CD

NITSCH, M.; SANTOS, C. A Da repressão Financeira ao Microcrédito. **Revista de Economia Política**, v. 21, n 4 (84), p. 172-183, out./dez. 2001.

REZENDE, G. C. de PROCERA: Institucionalidade, Subsídio e Eficácia. **Revista de Economia Política**, v. 21, n.3 (83), p.112-129, jul./set. 2001

TONETO JR., R.; GREMAUD, A P. Microcrédito e financiamento rural: mecanismos e gestão. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, XXXIX, Recife, 2001. **Anais...** Brasilia: SOBER, 2001. 1 CD