

# Projeto

## Conexão Local - ANO I

### FUNDAF

#### Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar

Pão de Açúcar - AL

Daniel Chang  
Sérgio Kazuo Sakata

**Tutora:** Melissa Giacometti de Godoy

2005

# Projeto Conexão Local

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Apresentação .....   | 2  |
| Introdução .....   | 2  |
| Perfil do Agricultor – Cultivos, Necessidades e Peculiaridades ..... | 5  |
| Ambientação – Principais Atores Sociais .....                        | 7  |
| Histórico .....  | 9  |
| Metodologia do Programa .....  | 10 |
| Características do FUNDAF .....                                      | 14 |
| Procedimentos de Operacionalização .....                             | 16 |
| Papel do Agente de Crédito .....                                     | 17 |
| Associações – Como se Estruturam .....                               | 19 |
| Cooperativa de Crédito .....   | 20 |
| Contexto Cultural .....  | 24 |
| Resultados Quantitativos e Financeiros .....                         | 26 |
| Considerações Finais .....   | 27 |
| Referências Bibliográficas .....                                     | 29 |
| Anexo 1 – FUNDAF <i>versus</i> PRONAF .....                          | 30 |



## Apresentação

O Projeto Conexão Local foi idealizado pelo Programa Gestão Pública e Cidadania e realizado em parceria com o GVpesquisa com a proposta de estimular os alunos à iniciação a pesquisa científica por meio da imersão destes em projetos premiados na área social pelo Prêmio Gestão Pública e Cidadania da FGV-EAESP. Este projeto também visa aproximar os alunos de diversas realidades brasileiras distintas de seu ambiente natural, levando a eles a oportunidade da observação da aplicação de conceitos aprendidos em sala, promovendo a troca de informações entre os alunos e a comunidade local e o incentivo a reflexões em torno de questões mais concretas. Como metodologia, o Projeto Conexão Local organizou duplas de alunos da graduação. Cada dupla, orientada por um tutor, visitou um programa em local distinto durante o mês de julho de 2005. Este relatório analisa a experiência do Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar (FUNDAF) de Alagoas.

## Introdução

O quadro político-econômico brasileiro tem sido de exclusão gradativa dos mais pobres e, para revertê-lo, ações de cunho social vêm sendo tomadas de forma a combater a ampliação da desigualdade social que ainda assola com muito vigor as terras tupiniquins. Uma das possíveis políticas de incentivo ao desenvolvimento socioeconômico é a instituição do microcrédito. Como esta visa à democratização do crédito, tal ação é oportuna na medida em que não somente age como ferramenta auto-sustentável impulsionadora para o florescimento de novos microempreendimentos, mas também como geradora de oportunidades para a construção de sonhos e fonte de inserção social.

Muhammad Yunus, em seu livro *O banqueiro dos pobres*, ressalta que “O microcrédito é muito mais que entregar dinheiro, e recebê-lo de volta. Esta é apenas uma parte. Microcrédito é também mudança social”.

Este trabalho tem como foco a análise dos reais impactos sociais que o microcrédito proporciona, com base na experiência do Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar (FUNDAF), Programa de microcrédito rural situado no interior de Alagoas. Este Programa foi criado pelos próprios beneficiários, os quais observaram na sua problemática cotidiana que a manipulação do crédito de maneira coletiva e racional poderia trazer imensos benefícios à comunidade local, já que esta normalmente não tem possibilidade de acesso ao crédito oficial<sup>1</sup>.



# Projeto Conexão Local

Os resultados que o FUNDAF busca atingir estão definidos em seu manual de procedimentos:

O objetivo do FUNDAF é possibilitar aos pequenos e microempresários rurais, individual ou associado, dos setores formal ou informal, residentes nas áreas rurais, o acesso a financiamento, capacitação e assistência técnica, por meio de linha especial de microcrédito, voltada para as atividades relacionadas à agroindústria, ao comércio, aos serviços e à agropecuária, visando à promoção de modelos alternativos de geração de renda para as famílias economicamente limitadas, por meio do fortalecimento dos microempreendimentos produtivos.

A primeira análise dos resultados obtidos pelo FUNDAF, realizada antes da pesquisa de campo, gerou expectativas que não condiziam à realidade. Os resultados sugeriam a idéia de que houvesse um contingente de pessoas enorme para produzir tais efeitos surpreendentes e que administrassem tal carteira de números tão exorbitantes (aproximadamente um milhão e cem mil reais – em agosto de 2005, considerando os juros). Ao se deparar com o corpo técnico e administrativo do Programa, houve a surpresa de encontrar uma equipe enxuta, mas muito bem preparada, que o encabeçava, permitindo sua constante expansão.

As primeiras impressões ao estar no local da pesquisa foram a de um grande choque de culturas. O sotaque, a culinária, gostos, maneiras de se vestir e as prioridades da vida são bem distintos de São Paulo. Mas o que mais espantou foi a constatação de uma diferença social fortemente acentuada. Enquanto a maioria andava com charrete puxada por uma besta (égua) ou de bicicleta, uma minoria dirigia caminhonetes de cabine dupla. Asfalto só era encontrado nas rodovias: a cidade era tomada pelos paralelepípedos e nas comunidades rurais predominavam estradas intermináveis de terra e muitos buracos e poças. Nas mais distantes não havia sequer serviços públicos básicos como água encanada, energia elétrica, saneamento básico e telefone público. Apesar da precariedade das ferramentas utilizadas no trabalho no campo, como o uso de carroças puxadas por bois, o que não faltava era a tecnologia a favor do entretenimento – muitas casas tinham televisões com antena parabólica.

<sup>1</sup> A maioria dos agricultores não possui sequer conta bancária, pois as taxas são incompatíveis à sua realidade local. O custo do transporte até a agência também corroeria a rentabilidade do investimento.

# Projeto Conexão Local

Aos poucos, depois do difícil começo de adaptação, tanto à cultura local quanto ao Programa FUNDAF, notou-se que o corpo técnico do mesmo tem uma grande preocupação, não só com a gerência abstrata dos números, mas principalmente com o benefício social proporcionado, por não ser o lucro o principal desígnio do Programa. Este apresenta também um enorme incentivo ao associativismo, base para o aumento do capital social<sup>2</sup> (que, no caso estudado, pode ser entendido como a construção de relações sociais de confiança entre os agricultores familiares, entre estes e outros espaços sociais fora dos seus municípios e entre estes agricultores familiares e o poder público municipal), visando o desenvolvimento do pensamento crítico e coletivo.

Um dos principais aprendizados, após essa imersão nesse ambiente tão diverso da região sudeste, foi conhecer um novo belo da vida. Um que vai muito além da situação financeira. Notou-se que os nordestinos de cara sofrida, apesar de sua condição econômico-social precária, são, em geral, felizes, pois se orgulham do que têm e do que conseguiram construir, embora haja muitas adversidades que vão de encontro com os seus sonhos. E, na verdade, é exatamente essa vontade de superar essas barreiras que a vida lhes predestinou que traz a energia necessária de cada dia para a luta do amanhã. Por isso, não se entregam e vão à luta. Mas sabem que essa luta não deve ser combatida sozinha. Devem trabalhar em conjunto e esse deve ser o objetivo de toda a comunidade. O engajamento é necessário como princípio fundamental para a construção do benefício coletivo, pois a confiança mútua é uma das principais pilstras para a consolidação desse Programa de microcrédito. O Programa depende da colaboração de todos os seus usuários, pois sem o apoio deles estaria fadado ao fracasso, já que o não-pagamento dos empréstimos implicaria em déficit nos seus fluxos de caixa futuros, comprometendo a sua perpetuidade.

Observou-se também que o homem do campo, apesar de em sua maioria desprever de educação mínima, assume responsabilidades e gerencia com competência sistemas com alto grau de complexidade. O estudo permitiu aos pesquisadores um *insight* mais profundo das vivências e experiências do relacionamento do homem com o seu meio de trabalho, o campo. O cenário rural torna a experiência a mais rica possível e possibilita um estudo aprofundado de uma situação singular. A contribuição dos agricultores ao compartilhar o seu dia-a-dia com os pesquisadores foi essencial para que esta experiência pudesse ser traduzida em palavras.

---

<sup>2</sup> Para mais informações sobre o conceito de capital social aqui adotado ver ABRAMOVAY (2003, p.84) que cita PUTNAM, Robert (1993/1996, p.177): "Capital social – características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade".

## Perfil do Agricultor – Cultivos, Necessidades e Peculiaridades

Os pequenos produtores rurais dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado. Sua importância é ainda maior considerando-se que criam oportunidades locais de trabalho, reduzindo o êxodo rural, diversificam a atividade econômica e buscam promover o desenvolvimento de pequenos e médios municípios.

Aproximadamente 85% do total de propriedades rurais do país pertencem a grupos familiares. De acordo com a Secretaria de Agricultura Familiar do Governo Federal são 13,8 milhões de pessoas em cerca de 4,1 milhões de estabelecimentos familiares, o que corresponde a 77% da população ocupada na agricultura, que contudo recebem apenas 25,3% do financiamento destinado à agricultura<sup>3</sup>.

Os agricultores entrevistados dizem que no Nordeste há somente duas estações no ano, o verão e o inverno. A temperatura durante o ano castiga bastante, chegando a mais de 40 graus Celsius no verão. Há uma anedota entre os próprios agricultores locais que traduz exatamente esta situação: “Verde no verão é somente pano da mesa de sinuca!”.

O trabalho no campo é distinto nessas duas estações. A chuva cai com uma certa regularidade somente no inverno. Assim, os agricultores familiares clientes do Programa têm, como atividade econômica predominante, o plantio de subsistência do milho e do feijão, pois como se tratam de safras de curta duração, encaixam-se perfeitamente à realidade climática da região. Esta tradição de se plantar somente estas lavouras também caracteriza-se como uma resistência enraizada historicamente no terreno cultural, que é plenamente compreensível, pois é sabido que o exercício da agricultura familiar é altamente arriscado. Portanto os agricultores da região estudada não plantam cultivos que não são de tradição, ou que não sejam de seu conhecimento. Já no verão, como não é possível plantar coisa alguma, a grande maioria realiza uma migração regional até à zona da mata para cortar cana de açúcar, à pedreira para fazer paralelepípedos, ou ainda permanece na cidade sem trabalhar e sobrevivendo basicamente das bolsas-auxílio do governo.

<sup>3</sup> Fonte: Censo Agropecuário 1995/96, IBGE; e INCRA, 2005 (<http://www.incra.gov.br/sade/EstabAreaVBPfam.asp> e <http://www.incra.gov.br/sade/doc/AgriFam.htm>).

A vida cotidiana do agricultor familiar dos municípios visitados é bastante sofrida. São José da Tapera, cidade que foi emancipada de Pão de Açúcar – um dos municípios-sede do FUNDAF –, foi considerada a cidade mais pobre do Brasil pelo governo de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, na realidade, as outras cidades do interior de Alagoas não são muito diferentes desta.

O Programa FUNDAF acontece concomitantemente em Pão de Açúcar e em Igaci. Por se tratar de cidades de regiões distintas de Alagoas, há também algumas peculiaridades que valem ser destacadas. Nota-se que a localização geográfica tem um peso significativo na taxa de desenvolvimento econômico destes municípios, repercutindo nos números financeiros do Programa, como será explicado a seguir.

Em Pão de Açúcar, que se encontra no sertão alagoano às margens do rio São Francisco, em geral, os agricultores são mais pobres do que em Igaci. São arrendatários e trabalham em pequenas terras de outras pessoas<sup>4</sup>. Basicamente planta-se culturas tradicionais (feijão e milho). Além disso, também cuidam de pequenos animais como galinhas, carneiros e cabras, para completar a renda familiar. Em relação ao crédito do FUNDAF, aproximadamente metade dos empréstimos é destinada à compra de animais e metade à agricultura, como forma de complemento ao capital circulante mínimo necessário para cobrir os custos iniciais para o plantio.

Já Igaci encontra-se no agreste, que lhe possibilita uma situação climato-demográfica e econômica um pouco melhor. Além disso, se encontra em uma posição geográfica privilegiada, pois se localiza no entroncamento rodoviário de Palmeira dos Índios e Arapiraca, duas das maiores cidades de Alagoas. Ao contrário de Pão de Açúcar, em Igaci as terras estão melhor distribuídas entre a população – dessa forma a maioria dos agricultores-clientes do Programa tem terras próprias para o plantio. Graças ao clima um pouco mais úmido aliado a uma melhor qualidade da terra, os agricultores de Igaci plantam, além das culturas tradicionais locais, mandioca, fumo e algumas frutas regionais. Como os agricultores de Igaci possuem uma renda média superior aos agricultores do sertão, a maioria dos empréstimos concedidos pelo FUNDAF destina-se quase que somente à pecuária, como forma de complementar a renda familiar. E não se destina à contratação de mão-de-obra extra para o plantio, ou à aquisição de sementes.

<sup>4</sup> Como as propriedades da região são menores do que a média brasileira (de acordo com os agricultores entrevistados), as terras são medidas em tarefas, que correspondem a 3.025m<sup>2</sup>, aproximadamente um terço de um hectare, unidade padrão brasileira.

O comércio financiado pelo FUNDAF caracteriza-se pela atuação de sacoleiras e pelo pequeno comércio praticado principalmente nas feiras locais. Em ambas as cidades, ele acompanha a sazonalidade da safra, em razão da importância desta na economia local, e apresenta picos em festividades como a festa junina e o Natal (junho e dezembro).

## Ambientação – Principais atores sociais

Para uma melhor compreensão do projeto FUNDAF, faz-se necessário primeiramente apresentar os principais atores envolvidos: Visão Mundial, NUDEC, AAGRA e Prefeitura de Pão de Açúcar.

### Visão Mundial

A Visão Mundial é uma Organização Não-Governamental (ONG) Cristã Humanitária e de Desenvolvimento. Criada em 1950, tem como foco as crianças e os adolescentes que vivem em comunidades pobres e em situação de vulnerabilidade, e objetiva promover o bem-estar das pessoas.

Os recursos da Visão Mundial originam-se do sistema de apadrinhamento de crianças<sup>5</sup>. As doações são destinadas principalmente à saúde e educação de crianças pobres de maneira sustentável. Mas também provêem assessoria técnica-administrativa para as associações comunitárias locais que executam os planos de ações para combater a desnutrição infantil, analfabetismo e o êxodo rural.

Sua atuação acaba não somente abrangendo as crianças, seu principal foco, mas também as famílias e toda a comunidade de forma a que construam e desenvolvam ações de caráter sustentável e auto-suficiente. Para isso, utiliza o Programa de Desenvolvimento de Área (PDA) como uma forma concreta de ação de intervenção para fomento do desenvolvimento local, incentivando a comunidade a lutar continuamente para o resgate de sua própria dignidade e auto-estima.

---

<sup>5</sup> No sistema de apadrinhamento, um indivíduo apadrinha uma criança por R\$ 35,00 mensais. O dinheiro é somado ao de outros apadrinhamentos e é revertido às crianças de forma indireta, sob a forma de ações de caráter emergencial, como o combate à desnutrição, aliadas às ações de desenvolvimento comunitário como investimentos na educação, melhorias na infra-estrutura (como a construção de casas e cisternas), e desenvolvimento econômico (como o FUNDAF). Em troca, a pessoa recebe notícias periódicas a respeito do destino das contribuições e pode realizar troca de cartas com a criança apadrinhada.

Sua principal estratégia de atuação baseia-se na ação conjunta com as comunidades no sentido de desenvolver o protagonismo e estimular a vida associativa, que une as pessoas pelos seus interesses, incentivando-as a conversar sobre assuntos de preocupação mútua e refletir sobre seus desejos em relação ao bem comum. Assim, as comunidades apoiadas têm a oportunidade de progredir por meio da participação das famílias e crianças, que se relacionam de forma sinérgica para o alcance de resultados estáveis e sustentáveis.

## NUDEC

O Núcleo de Desenvolvimento Comunitário – NUDEC é uma confederação das associações de moradores que são beneficiadas pelo sistema de apadrinhamento de crianças da Visão Mundial no município de Pão de Açúcar. Como o aporte do dinheiro investido pela Visão Mundial não vai diretamente para a criança contemplada, o NUDEC, funcionando como um Programa de Desenvolvimento de Área (PDA de Serra da Pedra), tem como objetivo captar estes recursos e distribuí-los de acordo com as necessidades dos Programas desenvolvidos por ele, seja nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento econômico ou social.

Inicialmente o NUDEC era composto somente por três comunidades: Impoeiras, Machado e Lagoa de Pedra. Porém, atualmente com a expansão do Programa de apadrinhamento, 14 comunidades compõem o NUDEC<sup>6</sup>, sendo nove localizadas em Pão de Açúcar e cinco em São José da Tapera.

## AAGRA

A Associação de Agricultores Alternativos – AAGRA é uma confederação muito similar ao NUDEC, porém sediada no município de Igaci.

Da mesma maneira que o NUDEC, a AAGRA funciona como um PDA (PDA de União dos Palmares), nas comunidades de sua região contempladas pelo sistema de apadrinhamento. Ela visa, principalmente, o desenvolvimento econômico e social para proporcionar uma melhor

---

<sup>6</sup> As comunidades que compõem o NUDEC e seus respectivos núcleos internos são: Impoeiras, Lagoa de Pedra, Machado, Chifre do Bode, Poço do Sal, Poço Grande, Ilha do Ferro, Meeiros, Rua Nova, Espírito Santo, Certinha, Bananeiras, Antas, Marruá, Quibanzê e Machado de Baixo, que se localizam em Pão de Açúcar, e Poço da Volta, Paquiderme, Fazenda Velha, Santa Cruz e Pé de Serra, que se localizam em São José da Tapera.

condição de vida ao homem do campo e a sua fixação na região, evitando assim o êxodo rural. Os Programas realizados pela AGRAA atuam nas áreas de educação formal e informal, saúde preventiva, agroecologia, criação de pequenos animais e organização comunitária<sup>7</sup>.

## **Prefeitura de Pão de Açúcar - AL**

A Prefeitura do município de Pão de Açúcar durante os mandatos de Jorge Dantas – PSDB (1997-2004) – teve um papel relevante como apoiadora e co-participante do Programa FUNDAF.

Jorge Dantas caracterizou-se como um Prefeito de visão estratégica e de longo prazo que atuou muito em ações via parcerias e de forma descentralizada<sup>8</sup>. Estes fatores contribuíram para que, ao invés de implementar um Banco do Povo (Programa de microcrédito do governo federal) para a cidade, observando o bom funcionamento do FUNDAF, comprometeu-se a não somente não criar uma concorrência para este, como também baixou um decreto municipal (Projeto de Lei nº 164/99 de junho de 1999) no qual se comprometia a aportar a quantia de R\$ 3.500,00 mensais para o Programa. Como contrapartida, propôs e acordou a expansão do Programa para áreas não atendidas pela Visão Mundial na cidade<sup>9</sup>.

O último Prefeito eleito, Antonio Carlos de Lima Rezende, Cacalo, apesar de ter sido apoiado por Jorge Dantas, não manteve a mesma visão de atuar em parceria com as comunidades e de operar no município de forma descentralizada. Por não possuir a mesma visão de Jorge Dantas, Cacalo cessou os aportes ao FUNDAF desde o seu primeiro dia de mandato (01/01/2005) até o dia em que a pesquisa foi concluída (31/07/2005).

<sup>7</sup> As comunidades que compõem a AAGRA são: Serra Verde, Serrote do Jacuipe, Lagoa do Felix, Riachão, Colônia Agrícola, Travessão, Coité das Pinhas, Baixio, Lagoa da Pedra, Pé de Serra, Novo Rio, Caraíbas dos Guilherminos, Lagoa Grande dos Basílios, Caraibinhas, Mata Amarela, Boa vista, Lagoa grande do Sertão, Quixabeira, Papagaio, Lagoa de Cima, Lagoa Redonda, Palanqueta e Dionísio.

<sup>8</sup> Informações obtidas por meio de entrevistas com o ex-Prefeito, com diversas pessoas das comunidades e com o corpo técnico do FUNDAF.

<sup>9</sup> Embora muitas entrevistas tenham destacado o valor positivo da atuação do ex-Prefeito, vale observar que na Operação Gabiru, realizada pela polícia federal em Alagoas, em 2005, Jorge Dantas foi considerado suspeito, bem como o foram vários prefeitos, de desviar dinheiro destinado à merenda escolar e de praticar lavagem de dinheiro. Até o encerramento deste relatório nada foi comprovado a seu respeito.



A posição institucional do FUNDAF é a de não contestar o fato de terem cessado os aportes, e de tolerar tal atitude, pois seu modelo é bem-sucedido independente disso, embora a contribuição fosse bastante significativa. No entanto, os envolvidos no Programa não se conformam com a rescisão da parceria. Não há perspectivas, porém, à reativação desta, pois em entrevista com o atual Prefeito, ele afirmou que acha que “o FUNDAF é uma agiotagem”. A afirmação, contudo, é contestada pelos *stakeholders*<sup>10</sup> do FUNDAF por meio dos resultados que serão demonstrados neste relatório. Além disso, como são os agricultores os proprietários do Programa, é ilógico serem agiotas deles mesmos.

## Histórico

O FUNDAF é um Programa de microcrédito rural criado a partir de uma evolução de Programas anteriores realizados pelo NUDEC e pela AAGRA, e apoiado pela Visão Mundial. Ele teve início no final da década de 80 com o projeto “Boi na Corda”, criado pelo NUDEC e que tinha como objetivo o incentivo à criação de animais como forma de complemento à renda da comunidade local. Mais tarde o projeto Boi na Corda ampliou-se e um fundo rotativo foi criado, pois não era possível somente negociar sob a forma de escambo em razão do tamanho vigente do projeto. A partir de então, foi substituída a troca de animais e foi introduzida a concessão de crédito sob a forma de dinheiro. O dinheiro emprestado deveria ser devolvido de forma parcelada.

Ao final de 1998, observando a iniciativa do NUDEC e da AAGRA em seus respectivos PDAs, a Visão Mundial não só apoiou, como ofereceu aportes na carteira inicial do fundo rotativo que se constituía, além de seu respaldo técnico para uma melhor gestão dos recursos até então captados. A partir desse momento, o FUNDAF foi gerado.

## Metodologia do Programa

O gerente do FUNDAF “Alagoas, José Edmilson dos Santos afirma que “o FUNDAF é um Programa do povo, feito pelo povo e para o povo”. Depois de um mês de pesquisa acompanhando no dia-a-dia o Programa, pôde-se notar que é exatamente essa a razão pela qual o FUNDAF possui resultados tão expressivos.

<sup>10</sup> Todos os atores envolvidos.

# Projeto Conexão Local

“A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é egoísta”.<sup>11</sup> Dessa maneira, o Programa fundamenta as suas ações acreditando no poder de transformação por meio da cooperação entre os agricultores, na medida em que, se estes agissem somente segundo interesses individuais, os resultados não se maximizariam como em um acordo de cooperação. Pode-se comparar tal raciocínio com o dilema acerca da dificuldade de cooperar para o mútuo proveito (seja ele expresso pelo dilema do prisioneiro, desenvolvido no âmbito da teoria dos jogos, ou pela parábola de Hume<sup>12</sup>), mas em um contexto onde o dilema é superado, pois predomina uma perspectiva solidária e não-individualista, na qual o acordo poderá beneficiar a todos.

O Programa FUNDAF partiu da iniciativa dos agricultores associados ao NUDEC e à AAGRA nos seus núcleos de desenvolvimento econômico. Suas regras foram construídas conjuntamente entre os agricultores e o corpo técnico do Programa, de acordo com as necessidades de formalização e organização, sendo, na realidade, os próprios agricultores os protagonistas das tomadas de decisão em todo o processo histórico.

Para exemplificar como a metodologia foi construída historicamente pelos próprios agricultores, faz-se necessário apresentar certos pontos relevantes para que o processo possa ser melhor compreendido. No início do Programa foi estabelecido que somente os membros das associações comunitárias estariam aptos ao pleiteamento de crédito. Esta norma foi criada porque os recursos provinham da Visão Mundial e deveriam destinar-se apenas às comunidades onde ela atua. Mais tarde percebeu-se que muitas pessoas estavam se tornando sócias das associações de sua região simplesmente por causa do crédito do Programa, não se vinculando diretamente às outras ações da associação, como a busca por benefícios coletivos. Em vista desse problema, foi criada a norma de que o sócio só estaria apto ao crédito se estivesse presente nas seis últimas reuniões mensais ordinárias. E assim sucessivamente, as normas metodológicas foram sendo criadas na medida em que houve a necessidade de uma formalização e para uma melhor organização do Programa.

<sup>11</sup> ABRAMOVAY, R. *O Futuro das Regiões Rurais*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS - Editora, 2003. v. 1. 149, p. 86

<sup>12</sup> Para mais informações sobre a parábola, ver HUME, D. *Tratado da Natureza Humana*. Edição original de 1740. São Paulo: Editora UNESP, 2001. Liv. III, part. II, seq. V.

Hoje, os agricultores participam de todas as decisões na cadeia do processo de concessão de crédito para eles mesmos, desde a aprovação no aval solidário nas associações comunitárias até a admissão final no Comitê de Crédito. No Conselho Administrativo quem dá as diretrizes do Programa também são os agricultores, que têm o poder de até mesmo demitir os próprios membros do corpo técnico<sup>13</sup>.

A respeito da estrutura organizacional, o FUNDAF funciona por meio de quatro instâncias: Conselho Deliberativo, Conselho Administrativo, Conselho Fiscal e Comitê de Crédito, como mostra a figura 2.

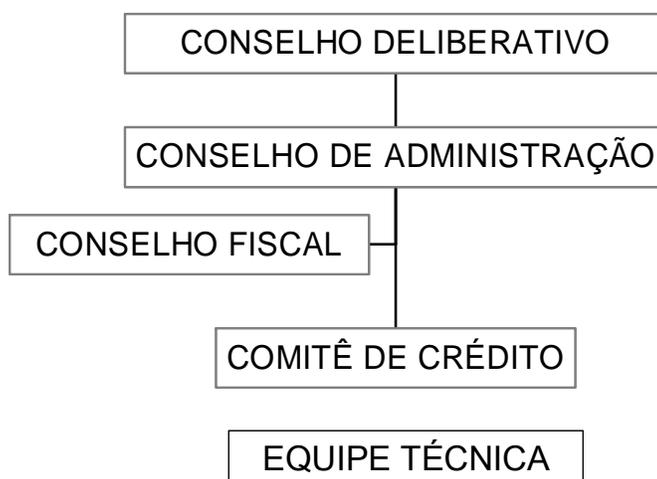


Figura 2.

O Conselho Deliberativo é a instância máxima, que se reúne semestralmente para deliberar sobre políticas de aplicação de recursos, os cargos que permitem a operacionalização do Programa, propostas orçamentárias, gastos e investimentos e análise dos balancetes. O Conselho de Administração tem como função apresentar ao Conselho Deliberativo os balanços contábeis, dirigir o FUNDAF, autorizar o pagamento das despesas e operacionalizar administrativamente o Programa. O Conselho Fiscal tem um caráter de auditor dos balanços do programa, devendo comunicar qualquer irregularidade percebida. O Comitê de Crédito foi constituído

<sup>13</sup> Abramovay cita Putnam de maneira esclarecedora quanto à cooperação neste contexto: "(...) o capital social serve como uma espécie de garantia, estando, porém disponível para que os que não têm acesso aos mercados de crédito regulares.", PUTNAM, 1993/1996, p.178-179, citado em ABRAMOVAY, R. . *O Futuro das Regiões Rurais*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS - Editora, 2003, p. 88.

para analisar e avaliar mensalmente os projetos apresentados pelos agentes de crédito para aprovação ou rejeição, por meio de discussão e votação. O corpo técnico não se encontra na estrutura organizacional, já que somente assessora o Comitê de Crédito. Cabe ao corpo técnico coletar os dados referentes ao Programa, analisá-los e conduzir as informações às instâncias maiores, que tomarão as decisões.

Segundo Júlio César Lima Dias, coordenador geral do FUNDAF:

Para que o Fundo continue atuando de maneira a atender aos interesses dos agricultores, a metodologia diz que os técnicos contratados e remunerados não podem ter participação nas deliberações do mesmo. Por isso os agentes de crédito levam as propostas para o Comitê de Crédito, cujos membros são agricultores voluntários das comunidades atendidas, e este sim faz as deliberações. Esse procedimento, aliado ao sucesso do Fundo, demonstra que pessoas academicamente não tituladas podem gerenciar processos complexos muito bem, se esses processos tratarem da sua realidade.

Para o incentivo a uma gestão participativa de todos os atores sociais, o FUNDAF utiliza o associativismo (cujos princípios são disseminados nas comunidades) como principal ferramenta para o aumento de capital social e fomento para engajamento coletivo no processo. Estes fatores são fundamentais para o bom funcionamento do Programa.

Como o agricultor não possui garantias reais, o FUNDAF trabalha com o aval solidário: sistema no qual dois avalistas assinam um documento em conjunto com o presidente da associação (que representa a associação), comprometendo-se a se responsabilizar pela dívida se o devedor não quitá-la. Assim, a associação tem grande responsabilidade no processo já que ela também é uma avalista indireta do processo. Além disso, se um membro de uma associação não quitar sua dívida, toda a comunidade é penalizada, não podendo adquirir novos empréstimos até que este seja quitado. A associação é, portanto, fortalecida dentro da comunidade, já que todo o processo passa por ela. Essa estratégia é imprescindível para esse tipo de perfil-alvo, já que as pessoas que mais conhecem os agricultores rurais são eles mesmos. E utilizando um sistema no qual eles se autopoliciam, cria-se um ambiente de extrema responsabilidade, já que a penalidade não recai somente sobre o indivíduo, mas também sobre a comunidade inteira na qual ele reside e convive.



A consequência do processo de empoderar os agricultores é repassar a responsabilidade pelo bom funcionamento do Programa para os próprios usuários, que são quem o sustenta. A equipe técnica é apenas o meio de potencializar as reais capacidades que os agricultores têm. O empoderamento é um processo necessário pelo fato de que o Programa, embora tenha se iniciado dentro das competências da Visão Mundial, sempre foi de responsabilidade dos agricultores. A Visão Mundial quer que o Programa seja totalmente executado pelos próprios beneficiários para que haja cada vez menor risco de falta de sustentabilidade.

A associação cada vez maior de membros atraídos pelo Fundo de microcrédito tem significado uma participação mais ativa do agricultor no seu ambiente de trabalho. A formação desses grupos permite projetos que beneficiam a todos, como o recebimento de ajuda externa ou mutirão para construção de escolas. Se o grupo tem um objetivo em comum, a possibilidade de alcançá-lo torna-se muito maior. A força de um grupo é asseguradamente maior que a ação individual e a partir da associação pode se fazer outros projetos como a eliminação de intermediários no processo de venda da colheita.

O Programa FUNDAF opera somente com associações (e não com indivíduos isolados): essa exigência já fomenta a formação de cada vez mais associações. A partir da oferta do microcrédito na associação, atrai-se cada vez mais membros para a mesma. E cada pequena exigência da metodologia traz resoluções e consequências inúmeras para esses grupos, como por exemplo: a associação deve ser formalizada, o membro deve ser participativo e os membros devem ter os documentos “em dia”.

## Características do FUNDAF

Para a estruturação do Programa, o FUNDAF baseou-se em uma experiência anterior de microcrédito urbano da Visão Mundial, o PROMICRO. Dentre as características que puderam ser incorporadas e ajustadas à realidade rural estão a de que o Programa deve ser sustentável, a sua gestão deve ser eficiente e os empréstimos devem ser concedidos por meio de agentes de crédito, que são pessoas da localidade encarregadas da análise, acompanhamento e controle dos créditos concedidos. Houve também outras características que tiveram que ser criadas em razão da lógica rural ser diferente da urbana. Dentre estas podemos destacar as linhas de crédito, que tiveram seus prazos ajustados aos fluxos financeiros das receitas das atividades rurais e da renda familiar, e o papel das associações comunitárias, que selecionam os beneficiários e analisam as operações de crédito (em conjunto com o Comitê de Crédito), servindo também assim de base de



Tabela 1: Linhas de crédito do FUNDAF

| Atividade          | Juros ao mês | Prazo Total | Carência   | Forma de Pagamento   | Finalidades   |
|--------------------|--------------|-------------|------------|--|---|
| Pecuária           | 2%           | 18 meses    | 17 meses   | Juros durante carência e principal somente na última prestação | Criação de gado, bovino, ovino, eqüino, caprino, suíno e aves |
| Agricultura        | 2%           | 10 meses    | 9 meses    | Juros durante carência e principal somente na última prestação | Custeio da lavoura  |
| Comércio           | 3%           | 9 meses     | Nenhum     | Juros e parcelas mensais do principal                          | Compra de bens para revenda                                   |
| Indústria          | 3%           | 12 meses    | 3 meses    | Juros durante carência e principal somente na última prestação | Compra de imobilizado ou complemento do capital de giro       |
| Projetos Especiais | 1%           | Negociável  | Negociável | Negociável   | Compra de bens coletivos (como cisternas) ou FUNDAF Jovem     |

Fonte: FUNDAF

Há ainda uma linha de crédito especial que possui juros de 1% ao mês. Ela destina-se a investimentos de ordem coletiva e para a construção de cisternas privadas. Dentro dessa linha também lançou-se recentemente o FUNDAF Jovem, uma linha de crédito destinada aos jovens, que tem como objetivo o fomento ao empreendedorismo, incentivando a um aumento na renda familiar, à criação de maior responsabilidade, ao engajamento e à participação destes na associação.

Os valores liberados no mês de junho de 2005 pelo FUNDAF – Alagoas chegaram a R\$ 116.550,00 para 108 clientes. A maior parte destes são agricultores que já requisitaram ao menos uma vez o empréstimo. O número de novos clientes foi de 45 pessoas, sendo em maioria residentes de Igaci, em razão de políticas de expansão nessa região. A carteira vigente geral, neste mesmo mês, era composta por um montante de R\$ 1.145.617,22 (juros inclusos) distribuídos para 791 pessoas, com uma taxa de inadimplência de 1,82%<sup>14 15</sup>.

Em relação à rentabilidade dos projetos financiados pelo Programa, Júlio César Lima Dias, coordenador geral do FUNDAF, em entrevista respondeu que:

A pergunta não seria o quanto os agricultores ganham, mas o quanto deixam de perder. Dependendo da linha de crédito há mais ganhos. Mas a questão é quanto eles deixam de perder porque, quando não obtém crédito utilizam o dinheiro de outras fontes, como o Bolsa Família, para arar a terra, ao invés de usarem para comprar leite por exemplo. E ainda, se eles comprarem uma vaca com o crédito, não precisam nem gastar com leite. Um gado bravo e magro comprado com o dinheiro do FUNDAF por 800 reais, depois de um ano e meio está manso e gordo e pode ser vendido ao menos pelo dobro do valor. A esse ganho tem que ser somado o que o agricultor deixou de perder. A mesma lógica se aplica a outros financiamentos.

<sup>14</sup> Contabilmente, os valores com um atraso superior a 180 dias após o vencimento são considerados como despesas operacionais e não como juros a receber.

<sup>15</sup> Fonte: FUNDAF, 2005.

## Procedimentos de Operacionalização

A operacionalização do FUNDAF ocorre em cinco etapas distintas<sup>16</sup>: credenciamento da associação, divulgação e cadastramento dos clientes potenciais, análise da aprovação do crédito, liberação e acompanhamento, e recuperação do crédito.

No credenciamento da associação, o Programa é divulgado para as associações rurais por intermédio dos agentes de crédito. Havendo interesse, é feito um diagnóstico para verificar a situação de regularidade da entidade e um processo de capacitação dos membros sobre o associativismo e sobre o FUNDAF.

Na divulgação e cadastramento dos clientes potenciais é necessário verificar se o cliente está apto perante a associação de sua comunidade, além de ser verificada a sua idoneidade perante a comunidade.

Na análise da aprovação do crédito, tendo o cliente boas referências, o agente de crédito faz uma visita à residência deste e elabora um Plano de Financiamento, que inclui a finalidade, valor desejado e prazo de pagamento. Este plano, o cadastro e o parecer vão para o Comitê de Crédito, que dará o veredito.

Já na liberação e acompanhamento, após a emissão do crédito ao agricultor, são feitas três visitas de acompanhamento, para a verificação da aplicação do montante investido.

Por fim, na recuperação do crédito, os pagamentos podem ser feitos na sede do Programa ou ainda diretamente para os agentes de crédito. Não ocorrendo o pagamento no dia do vencimento previsto, o agente de crédito realiza visitas de cobrança em dez dias. Permanecendo sem pagamento, o agente de crédito envia carta-cobrança ao avalista e à associação. Caso ainda não seja resolvido, o agente de crédito participa da assembléia da associação envolvida para mediar uma solução. Não havendo solução em 45 dias, a associação é penalizada com a paralisação dos empréstimos para outros sócios. Após 120 dias, se nenhuma atitude tomar lugar, o crédito é castigado (considerado como despesa contábil), é feito um encaminhamento de cobrança judicial e finalmente após seis meses a associação é descredenciada do Programa.

<sup>16</sup> Fonte: BNDES e Visão Mundial do Brasil. *Microfinanças Rural no Brasil: A Experiência do FUNDAF*. S.L.: BNDES e Visão Mundial do Brasil, 2003, p.14.-24.

Houve raras ocasiões em que as punições chegaram a conseqüências tão extremas como a ação judicial. A equipe do FUNDAF tenta ao máximo amenizar a situação da inadimplência, justamente por não ser uma agência de empréstimos que visa lucro, mas um projeto de geração de renda e desenvolvimento comunitário. Tal ação é aplicada somente de forma didática para que não se institua uma inadimplência generalizada.

Em geral, os juros não pagos não seguem o mesmo caminho de punição que exige o manual de procedimentos. Eles são considerados um tipo de inadimplência menos grave e recaem dentro da possibilidade de renegociação do prazo de pagamento. Porque há uma certa facilidade na renegociação dos juros, a prática se disseminou de tal maneira que os índices de inadimplência dobram ou triplicam se os juros forem incluídos à inadimplência do pagamento principal. Essa cultura está sendo questionada pela própria equipe do FUNDAF e a próxima etapa prevista é a de “ensinar” o cliente a não atrasar mais os pagamentos dos juros e seguir conforme determinado no manual.

## Papel do agente de crédito

O agente de crédito é um dos integrantes do corpo técnico e tem a função de ser o elo entre as comunidades e o FUNDAF, pois se trata de um membro oriundo da própria região na qual ele atua, porém capacitado pelo Programa. Dessa forma possui tanto a técnica necessária para o controle financeiro do Programa, quanto a sensibilidade necessária para entender as dificuldades dos agricultores. Quando a comunidade desconhece o Programa, cabe a ele ir fazer a divulgação, demonstração da metodologia e do conceito de associativismo. Logo após a validação da comunidade ele também tem a função de levar novas informações à mesma, e de fiscalizar para evitar o desvio de recursos aplicados nos investimentos e desvio dos pagamentos.

Para o controle do dinheiro investido, é necessário que o cliente faça um “*business plan*” como forma de demonstrar onde os recursos serão aplicados. Esta tarefa conta com a colaboração do agente de crédito, que tem como uma de suas funções ser uma espécie de “orientador” dos agricultores que não tem experiência com empréstimo de dinheiro. Com a ajuda dos agentes, os clientes selecionam as linhas de crédito mais adequadas ao seu plano de investimento e há menor probabilidade do não-pagamento – probabilidade relacionada à pouca experiência dos agricultores com os empréstimos, que pode ser um fator causador de alta taxa de inadimplência.



Logo após a concessão do crédito, o agente de crédito realiza três visitas de acompanhamento na casa do cliente. A primeira é feita um mês após a concessão do crédito, a segunda é feita na metade do período vigente em contrato e a última, um mês antes do vencimento da última prestação. A primeira e a segunda visitas são feitas para observar se o recurso está seguro e bem aplicado, e para realizar uma avaliação a respeito da satisfação dos clientes. Já a última visita tem como objetivo o alerta de que o vencimento está por vir.

Para esta gestão do risco de crédito, o FUNDAF incorporou, de forma adaptada à sua realidade, os “Cinco C’s do Crédito”<sup>17</sup> como ferramenta de instrumento gerencial de tomada de decisões. O primeiro C é o Caráter Pessoal, que neste caso, trata-se do “SPC do bairro” (vizinhos, bar, associação, avalistas) e de seu histórico no Programa. Segundo a gerência do FUNDAF, cerca de 40% dos agricultores possuem somente este primeiro C como garantia de ser um bom devedor. O segundo C é o Capital, isto é, se ele possui capital humano (pessoas disponíveis para cuidar do investimento) e financeiro. O terceiro C é a Condição, isto é, se o histórico do negócio na praça é favorável, se possui capacidade física instalada e se há perspectivas favoráveis quanto à aceitação de seu produto. O penúltimo C é a Capacidade de Pagamento, isto é, se o cliente conseguirá suportar o pagamento das prestações mensais. Verifica-se também se existem outras dívidas contraídas. O ideal, segundo os agentes de crédito, seria um endividamento máximo do cliente de 30% de sua renda. E por fim, o último C é o Colateral, ou seja, são as garantias, no caso não-reais, representadas pelos avalistas, que também devem ser bem vistos na comunidade.

Constatou-se que a atuação do agente de crédito de forma ativa e presente nas comunidades traz resultados muito favoráveis, não só de controle financeiro, mas também psicológico. Inicialmente pressupunha-se que a presença constante dos agentes de crédito seria percebida de forma negativa do ponto de vista dos agricultores, como uma possível invasão de privacidade. Percorrendo as comunidades, contudo, houve relatos de diversos beneficiários que disseram que a presença deles é positiva, pois causa a pressão da obrigatoriedade total da aplicação dos recursos. O agricultor também se sente orgulhoso ao receber as visitas e mostrar como ele soube investir e o quanto o investimento está rendendo. Alguns ainda disseram que se o agente de crédito não os visitasse, gastariam o dinheiro em bens de consumo, ao invés de investi-lo. Por isso, percebeu-se que o agente tem um papel fundamental como o garantidor do bom funcionamento na base do Programa.

<sup>17</sup> Fonte: <http://www.geranegocio.com.br/html/geral/p11-cre.htm>

## Associações - Como se estruturam

As associações são basicamente os pilares do Programa. Sem elas não seria possível alcançar resultados tão expressivos, pois apesar delas serem os clientes do Programa, protagonizam também os agentes de controle para o bom funcionamento do FUNDAF. Só é possível obter o sucesso do Programa nas comunidades quando as pessoas estão empoderadas e sabem o quanto representam para o processo.

A hierarquia de uma associação é composta pelo presidente, secretário, tesoureiro e fiscal. Mas é a assembléia geral que é a instância suprema. Se o presidente centraliza o poder em si mesmo ou o distribui somente entre seus familiares, os associados perdem força e tornam-se meros ouvintes. Tal situação é a mais perigosa por ser a mais cômoda para todos, pois a minoria decide sozinha, sem precisar dar satisfações, podendo realizar ações somente para benefício próprio em nome da coletividade, enquanto a massa pela falta de vontade em buscar informações, acaba aprovando de forma alienada. Dessa maneira, no curto prazo, a associação fica vulnerável se esta liderança sair do poder e no longo prazo poderá perder a sustentabilidade. Por isso, as eleições devem ser feitas periodicamente, de acordo com o estatuto pré-estabelecido pela própria comunidade. E não somente a eleição em si, mas também a rotatividade dos cargos é de suma relevância, para que todos compreendam e sintam-se parte do processo. No entanto, em muitos casos os agricultores não se sentem capazes de ocupar um cargo na diretoria, pois sua auto-estima é baixa em razão da situação precária em que se encontram. E é exatamente este ponto que o empoderamento vem a despertar, visando demonstrar que eles têm capacidade de protagonizar em benefício da comunidade.

Por ser a base do Programa, o FUNDAF exige que a associação preencha alguns requisitos de formalização, como: estatuto, CNPJ, livro de presença e livro de ata.

Essa formalização da associação confere concretude ao grupo, que se sente compelido a participar. Se não houvesse formalização da associação, não se teria controle da real participação dos membros e nenhum controle sobre as ações e eventos que acontecem. Essa é mais uma prática que dá sustentabilidade ao Programa: o caráter formal da associação evita que o membro simplesmente se desvincule dos programas e cria um laço mais estreito entre este e a associação.



Segundo Jivaldo dos Anjos Vieira (Túlio), coordenador do NUDEC, a associação ideal seria a que não se centralizasse na figura do presidente, onde todos os associados tivessem compreensão do contexto no qual estão inseridos, pleiteassem cargos na diretoria e participassem ativamente de todas as atividades. Túlio ressalta ainda que só terá sucesso a associação se os seus membros estiverem empoderados, dominarem todo o processo das ações e forem co-responsáveis.

A associação é um tipo de construto social, ela não é representada por um edifício, ou simplesmente um grupo de pessoas reunidas. É resultado da determinação de pessoas em criar um “ente” que possa resultar em uma ação concreta para todos. A formalidade da associação anteriormente discutida torna-a menos suscetível à desconstrução pelo desvinculamento de seus membros.

## Cooperativa de crédito

(...) ainda existe um desejo por construir uma sociedade mais justa, que promova o acesso universal às condições básicas de uma vida digna e uma melhor distribuição de renda. Para isso, é necessário que a sociedade ofereça oportunidades de geração de renda a todos os estratos sociais, principalmente para aquelas camadas marginalizadas. Para atingir esses objetivos, um importante instrumento é o crédito. (...) o crédito funciona como uma mola propulsora do desenvolvimento econômico<sup>18</sup>.

Nesse momento, o FUNDAF está passando por uma fase de transição da forma de fundo rotativo para a forma de cooperativa de crédito. Essa mudança está sendo realizada, principalmente, em vista de garantir a legalidade do Programa, pois o FUNDAF utilizava o CNPJ da Visão Mundial, que é uma ONG. Segundo DECRETO Nº 22.626, de 7 de abril de 1933, uma ONG está sujeita à Lei da Usura, devendo praticar juros não superiores a 12% ao ano. Para o FUNDAF essa taxa é impraticável, pois não cobre sequer os custos operacionais que visam a sua auto-sustentabilidade. Ela é impraticável mesmo considerando que a taxa de juros diminuiu com o aumento da eficiência do Programa.

Dentre as possíveis opções que cabiam à transformação do FUNDAF encontravam-se a constituição de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), de uma Sociedade de Crédito Microempreendedor (SCM), ou de uma Cooperativa de Crédito.

<sup>18</sup> BITTENCOURT, Gilson Alceu. *Cooperativas de Crédito Solidário: Constituição e Funcionamento*. Brasília: Agência de Desenvolvimento Solidário –ADS/CUT, 2001, p 15-16.

Os agricultores optaram pela última, pois esta atenderia melhor suas necessidades, já que funciona como um banco, isto é, oferece produtos como poupança, talão de cheques, cartão de crédito e linhas de investimentos. Também oferece empréstimos – o FUNDAF será um segmento dentre os financiamentos possíveis por meio da cooperativa – com a vantagem de não visar o lucro<sup>19</sup>, o que permite taxas de juros mais atrativas. Como todas as cooperativas de crédito são fiscalizadas pelo Banco Central, elas estão autorizadas a operar com qualquer taxa de juros.

Além disso, a cooperativa de crédito foi escolhida porque era a opção que mantinha os agricultores como “donos” do Programa. Para a professora Sônia Bergamasco, da Faculdade de Engenharia Agrícola (FEAGRI) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp):

As cooperativas têm a vantagem de estar mais perto dos agricultores e de conhecer melhor suas dificuldades, pelo fato de serem geridas no seio da própria comunidade. Os agentes financiadores, como os bancos, são instituições extremamente formais, que lidam com os agricultores como um cliente qualquer, com um grau de exigência que muitas vezes impossibilita o acesso deles às linhas de crédito. Dessa forma, as cooperativas de crédito rural vêm cumprindo eficientemente esse papel de atender às demandas de crédito por parte do produtor rural.<sup>20</sup>

Uma outra vantagem da cooperativa é que os agricultores poderão pleitear a concessão dos empréstimos do PRONAF – via cooperativa e não mais por meio de um banco tradicional, como o Banco do Brasil. Assim, poderão aplicar a metodologia do FUNDAF, mas utilizando os recursos do governo federal, que subsidia a operação, diminuindo significativamente a taxa de juros, ponto que é mais criticado no FUNDAF pelos beneficiários. Desse modo o PRONAF estará de fato atuando de forma descentralizada e sendo fiscalizado pelos próprios agricultores, o que poderá reduzir sua taxa de inadimplência, já que estes estarão mais inseridos no processo e poderão sentir-se empoderados, como no FUNDAF. (*Para mais informações veja o Anexo 1 – FUNDAF versus PRONAF*).

<sup>19</sup> A cooperativa prevê a instalação de um sistema *off-line* de um cartão com chip que terá um crédito correspondente ao real que a pessoa tem em conta bancária, para dispensar o uso de cheques e acostumar os usuários a utilizarem a conta corrente. (Fonte: Entrevista com Júlio César Lima Dias).

<sup>20</sup> Fonte: <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp07.htm>

Conforme a legislação em vigor que rege as cooperativas de crédito (Leis nº 10.406, de 10/01/2002; nº 5.764, de 16/12/1971; e nº 4.595, de 31/12/1964), é necessário que a cooperativa cresça continuamente visando a sua sustentabilidade financeira. Por isso, como fruto de uma estratégia, foi acordado que o FUNDAF – Alagoas irá se dividir, formando duas cooperativas: uma sediada em Pão de Açúcar, a COCREAL – Cooperativa de Crédito Rural do Sertão Alagoano, e outra sediada em Igaci, a COOPERAGRE – Cooperativa de Crédito do Agreste Alagoano. Esta divisão visa abranger o atendimento dos arredores dessas cidades, já que elas se situam em regiões distintas do estado.

Quando questionado sobre qual o destino que o FUNDAF terá se houver a aprovação da concessão do PRONAF via cooperativa, Edmílson, gerente do FUNDAF, responde que se for para o benefício dos agricultores, o fim do FUNDAF será encarado de forma natural, pois nesse caso já não atenderia a necessidade pela qual ele foi concebido.

Novas linhas de crédito poderão ser abertas com o início da cooperativa, como o crédito pessoal, destinado à compra de produtos para consumo. Uma outra linha que também é comumente reivindicada e que poderá ser atendida é a abertura de um crédito rápido que poderia atender a situações emergenciais como doenças de família. Pois, na maioria dos casos, quando isso ocorre, o agricultor, na falta de reserva financeira é obrigado a se desfazer de animais em momentos inoportunos, o que lhe causa prejuízos significativos.

Para se filiar à cooperativa, será necessária somente a comprovação de que é um trabalhador rural e o pagamento de uma cota-parte de no mínimo R\$ 100,00, que irá compor a carteira ativa inicial, além do montante do FUNDAF. Não é obrigatória a filiação a uma associação, embora seja recomendável. Segundo Alexandre Lima dos Santos, presidente da futura COOPERAGRI (que aguarda a legalização completa), há critérios que, ao invés de contribuir, atrapalham o processo. Se houvesse a obrigatoriedade, não haveria o despertar ao longo do processo da necessidade de se associar, ou seja, as pessoas só se associariam simplesmente pelo crédito ou em respeito à norma. Porém, é importante ressaltar que somente os clientes-sócios de uma associação credenciada poderão utilizar o crédito do FUNDAF. O cooperado que não for associado, poderá somente usufruir de outros produtos da cooperativa.



# Projeto Conexão Local

Ao que parece, a Visão Mundial, o NUDEC e a AAGRA não ficarão apartados desse processo. Pelo contrário, continuarão trabalhando nos bastidores das cooperativas, com a função principal de capacitar as lideranças comunitárias e de fomentar o associativismo, que são indubitavelmente os pilares da metodologia do FUNDAF.

Júlio César, coordenador geral do FUNDAF, ainda afirma que o reconhecimento proporcionado pelo Prêmio Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo facilitou o contato com o BNDES, que resultou em um financiamento de 700 mil reais a fundo perdido para essa transformação em cooperativa. Graças a esse financiamento foi possível contratar consultores para analisar a viabilidade da mudança do FUNDAF para cooperativa.

Segundo Túlio, coordenador do NUDEC, “A capacitação, sensibilização e a mobilização foram feitas de maneira correta, porém ninguém sabe o que vai acontecer no futuro”. A mudança de um serviço focado somente nas comunidades atendidas pela Visão Mundial, para a priorização da quantidade de pessoas atendidas, parece ser uma das principais desarmonias encontradas. Isso porque uma experiência negativa similar já foi vivida pelo FUNDAF em 1998: quando foi realizado o acordo da parceria com a Prefeitura de Pão de Açúcar, no qual como contrapartida o Programa foi obrigado a estender sua atuação para comunidades ainda não atendidas pela Visão Mundial e que não haviam recebido capacitação, a taxa de inadimplência elevou-se. Esse novo passo dado poderá estar fadado a cometer o mesmo erro, se providências de prevenção não forem tomadas nesse sentido.

O passo a ser dado no futuro próximo será uma etapa crucial para a verificação da replicabilidade do Programa em outras regiões e em outros cenários. A partir de dados históricos de funcionamento do FUNDAF, verifica-se que o mesmo obtém maior taxa de sucesso quando conjugado a uma capacitação contínua realizada ou pelo NUDEC, ou pela AAGRA. A maneira como as cooperativas vão englobar regiões bem mais abrangentes pode representar um risco muito grande de aumento da taxa de inadimplência. O enriquecimento do capital social deve ser incentivado nas áreas em que as cooperativas iniciarão a atuação.

Outro risco de não capacitar as comunidades locais antes é o de que os agricultores não se sintam “donos” da cooperativa e não se envolvam com as responsabilidades que cada membro terá dentro desse novo grupo maior.



A metodologia FUNDAF foi construída de acordo com as necessidades dos agricultores da região de Pão de Açúcar e de Igaci. Para que ela possa atingir um bom resultado nas outras regiões, deve-se verificar se existem outros tipos de necessidades que exijam uma adaptação do Programa às diferentes realidades.

Quando agricultores das mais variadas regiões forem agrupados, poderão surgir divergências dentro do grupo e distanciamento entre associado e direção da cooperativa. Se houver distanciamento e ele aumentar, os objetivos poderão se divergir e o projeto poderá fracassar.

Portanto, tal mudança deve ser feita com muita cautela e muito diálogo entre os atores sociais envolvidos, visando um alinhamento de objetivos e evitando assim, um possível choque de interpretações.

## Contexto Cultural

A chegada da Visão Mundial em Pão de Açúcar por meio de um convênio, primeiramente com a Igreja Batista de Impoeiras, logo em seguida com a Associação de Impoeiras e, por fim com o NUDEC, segundo Túlio, resultou na preparação de um capital humano para construir um capital social de qualidade. O processo se deu pela promoção e mobilização de suas atividades, que culminaram em impactos significativos, principalmente na comunidade de Impoeiras, onde surgiram discussões que contribuíram à queda do coronelismo. As pessoas dessa comunidade assimilaram as orientações provenientes do Programa<sup>21 22</sup>, como o associativismo.

Porém, hoje é percebido que não houve uma continuidade sistematizada da discussão política. A luta popular que ocorreu visou apenas à queda do coronelismo e quando esta se deu, pareceu suficiente. Túlio explica com uma metáfora qual foi a mentalidade dos agricultores: “Como cachorro que corre atrás do carro, quando o carro para, não sabe se morde o pneu, ou o motorista”. Os novos governantes tomaram posse e as pessoas que contribuíram para a queda do coronelismo pararam de fiscalizar e de militar, como se a queda fosse suficiente para o aparecimento de resultados significativos, ou como se os novos governantes pudessem ser, sozinhos, agentes transformadores.

<sup>21</sup> Informações obtidas por meio de entrevista com facilitadores do NUDEC e do FUNDAF.

<sup>22</sup> O coronelismo predominou no governo do município de Pão de Açúcar por mais de 40 anos, tendo como principal líder político o coronel Elísio Maia. (Fonte: PINHO, 2002, p. 1).

# Projeto Conexão Local

Túlio sabe que o trabalho que fazem de formação de capital humano e social é muito lento e nem sempre permite uma visão clara dos resultados, ou da direção que segue. Mas, em geral, o agricultor familiar atendido pelo NUDEC compreendeu a proposta do exercício da cidadania, buscando se organizar para estar inserido no contexto coletivo. Porém, há um número significativo que ainda não entendeu.

Nota-se também que houve um desgaste das lideranças, em alguns casos. Há associações com líderes anacrônicos, que estão defasados e se acomodaram, bem como não acompanharam as discussões que estão surgindo, por ventura até pela sua limitação educacional. Percebe-se assim, que para fortalecer esse capital humano é de suma importância a inclusão da juventude no processo, a partir do revezamento e da substituição das antigas lideranças que estão desgastadas, desacreditadas, viciadas, ou manipuladas pelo poder público. Por isso, há propostas do NUDEC e da AAGRA que já estão sendo trabalhadas para o incentivo do protagonismo juvenil. O projeto “Criança Hoje” no qual se atrai a criança por meio do esporte e se trabalha também a cidadania, é um exemplo. Há ainda o Fórum Rural da Juventude, no qual se discutem temáticas do cotidiano. Por fim, em parceria com as prefeituras da região e com os sindicatos dos agricultores, estão sendo desenvolvidos materiais didáticos voltados à realidade do campo, para as escolas públicas. São ações que demonstram que a educação vem sendo compreendida como alicerce para o fortalecimento das gerações futuras de protagonistas e agentes de transformação da região.

Túlio conclui que: “Se ontem a luta era contra o clientelismo coronelista, hoje a luta é ainda maior em favor de uma melhoria da qualidade das políticas públicas. Não só as implementadas pelo Estado, que se encontra falido, mas também as implementadas por meio do protagonismo dos próprios cidadãos”.



Porém, observou-se que o governo federal, ao instituir as bolsas-auxílio como forma de distribuição de renda, acaba mais prejudicando do que trazendo benefícios ao processo de desenvolvimento da comunidade, quando não há a exigência rigorosa de uma contrapartida. Há comunidades, por exemplo, que ao receberem as bolsas-auxílio, acabam não trabalhando e se limitando somente a estas como fonte de renda. Há outras que pedem a Deus para não chover só para receberem o Seguro-Safra. Enfim, nota-se que as pessoas não estão se sentindo inseridas no processo, por isso tendem a burlar as normas. Quando não há uma contrapartida nestas ações, as pessoas começam a ficar viciadas em somente receber tais benefícios e conseqüentemente o capital social é enfraquecido e a cultura do comodismo se instala.

O maior desafio do trabalho da Visão Mundial, por meio dos PDAs, é contra o tradicionalismo local, pois a cultura coronelista ainda é muito presente, caracterizada principalmente pela passividade, pela resignação (justificada como vontade de Deus) e pelo sentimento de inferioridade. Isso acaba causando uma baixa auto-estima muito grande, o que impede os agricultores de acreditarem em si mesmos e de protagonizarem a seu favor.

O FUNDAF exige o comprometimento do agricultor com a associação em que ele participa. A partir desse único pré-requisito, o desenvolvimento do agricultor se dá para além dos resultados financeiros, pois se incentiva nele um espírito de pró-atividade substituindo o comodismo que as bolsas-auxílio podem provocar no indivíduo. Os agricultores se tornam mais politizados, conseguindo perceber mais claramente as ações que os afetam e como agir para que seus direitos não sejam negados. Os associados do NUDEC são muito participativos na política local, um cenário bem diferente do envolvimento político dos agricultores na década de 80, quando não era permitido qualquer direito aos trabalhadores do campo.

## Resultados Quantitativos e Financeiros

O FUNDAF - Alagoas já abrange 72,5% das comunidades de Pão de Açúcar (29, de um total de 40) e 69,7% de Igaci (23, de um total de 33). Recentemente, também ampliou suas atividades para as cidades de Palmeira dos Índios e Craíbas, em mais seis comunidades.



Desde a sua concepção<sup>23</sup>, o FUNDAF – Alagoas já financiou mais de 3.846 contratos em 50 comunidades e núcleos, resultando em um montante aproximado de R\$ 3.773.078,70 movimentados. Sua carteira ativa era de R\$ 918.885,98 (descontados os juros do montante total) no fim de agosto de 2005. Além da expansão no próprio Estado de Alagoas com a inauguração da COCREAL<sup>24</sup> e da COOPERAGRI<sup>25</sup>, o FUNDAF também tem ampliado sua atuação e expandido a metodologia para outros estados como RN, CE, PE e SE.

Para Abramovay (2003, p. 90): “O que interessa nestes casos não são os resultados concretos atingidos, mas o processo pelo qual a intensificação das relações sociais localizadas permitiu construir em torno da valorização de certos territórios uma ‘comunidade de valores e intenções’ ”.

Como forma de reconhecimento pelo seu trabalho de excelência de gestão, o FUNDAF já recebeu premiações por três instituições: Fundação Getulio Vargas de São Paulo, Fundação Banco do Brasil e Fundação Mário Covas.

## Considerações Finais

Os projetos das instituições públicas com freqüência apresentam o problema da falta de integração e coordenação das políticas. Muitos programas, oriundos de Brasília, são produzidos de forma desarticulada e impõem às comunidades locais que realizem parcerias e que vistam uma “roupagem” engessada e descaracterizada das necessidades reais dos favorecidos das ações. Há uma clara falta de diálogo entre os atores sociais e um problema de integração, tanto entre as entidades públicas, como destas com o beneficiário local. Nesse sentido, o FUNDAF tem atuado de forma exemplar, pois foge à regra na medida em que a gerência, ao invés de agir de forma preponderante, e tomar sozinha as decisões, dá as condições para que os outros agentes sejam os protagonistas das ações que beneficiarão a eles mesmos. Somente atuando de uma forma descentralizada é possível aproximar as ações das necessidades reais.

<sup>23</sup> De out/1998 a ago/2005, em Alagoas.

<sup>24</sup> Início das atividades estava previsto para 10/10/2005.

<sup>25</sup> Sem previsão de data de início das atividades até o fechamento do relatório (setembro de 2005).

# Projeto Conexão Local

A principal inovação do FUNDAF diz respeito à sua metodologia, que promove o empoderamento dos agricultores e que assegura o fortalecimento do capital social, por sua vez favorecendo a sustentabilidade econômica do Programa. O sucesso e a credibilidade do Programa convergem desta consciência de cidadania estabelecida nas comunidades, na qual se os agentes e os clientes do Programa infringirem a regra, não só estarão prejudicando a si mesmos, mas também a toda a comunidade de que são parte.

Segundo Abramovay, “os países que mais prosperaram na agricultura são justamente aqueles cuja atividade teve como base a familiar e não a patronal, enquanto que os países que dissociaram gestão e trabalho tiveram como resultado social uma imensa desigualdade”.<sup>26</sup>

A geração de emprego e renda e a abertura de oportunidades constituem pilares para a melhoria de vida das comunidades pobres, que passam a trabalhar de maneira sustentável em seu próprio desenvolvimento. Esse desenvolvimento reside não somente em aspectos econômicos, mas também no empoderamento, aumento da auto-estima e valorização profissional e pessoal do agricultor familiar. Mais do que o crédito, o FUNDAF traz inclusão social e dignidade para as pessoas de comunidades pobres, além do fortalecimento organizacional das associações rumo à auto-sustentabilidade.

<sup>26</sup> Fonte: <http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp07.htm>

## Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, R. (Org.). *Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: FAPESP; Annablume; ADS-CUT; Sebrae, 2004. v. 1. 248 p.

ABRAMOVAY, R. *O Futuro das Regiões Rurais*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS - Editora, 2003. v. 1. 149 p.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. *Cooperativas de Crédito Solidário: Constituição e Funcionamento*. Brasília: Agência de Desenvolvimento Solidário - ADS/CUT, 2001.

BNDES e Visão Mundial do Brasil. *Microfinanças Rural no Brasil: A Experiência do FUNDAF*. S.L.: BNDES e Visão Mundial do Brasil, 2003.

COSTA, Antonio José Faria da. Fundo para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar - Fundaf. In: BARBOZA, Hélio Batista; SPINK, Peter (Orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania - Ciclo de premiação 2001*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

HUME, D. *Tratado da Natureza Humana*. Edição original de 1740. São Paulo: Editora UNESP, 2001. Liv. III, part. II, seq. V.

MANUAL DE PROCEDIMENTOS DO FUNDAF, 2005.

PINHO, J. A. G. *Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável: A Experiência do FUNDAF em Pão de Açúcar - Alagoas*. In: Fórum de Discussão - Desenvolvimento Socioeconômico Local: Relações Solidárias na Pequena Produção, 2002, Recife. Caderno Fórum de Discussão - Desenvolvimento Socioeconômico Local: Relações Solidárias na Pequena Produção, 2002. v. 1. p. 79-102.

YUNUS, Muhammad. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Editora Ática, 2000.



# Projeto Conexão Local

Sites acessados entre agosto e setembro de 2005:

<https://www.visaomundial.org.br>

<http://www.pronaf.gov.br/>

<http://www.bndes.gov.br/Programas/agropecuarios/pronaf.asp#topo>

<http://www.comciencia.br/reportagens/ppublicas/pp07.htm>

<http://www.geranegocio.com.br/html/geral/p11-cre.htm>

<http://www.incra.gov.br/sade/EstabAreaVBPFAM.asp>

<http://www.incra.gov.br/sade/doc/AgriFam.htm>



## Anexo 1 – FUNDAF versus PRONAF

O governo federal criou, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na tentativa de auxiliar o agricultor familiar a construir um padrão de desenvolvimento sustentável que vise ao aumento da produção, com o conseqüente crescimento do nível de renda. O PRONAF atua com linhas de crédito nas áreas rural, de infra-estrutura e serviços aos municípios, de assistência técnica e extensão rural, de capacitação, e de pesquisa. As linhas de crédito rural são diferenciadas em custeio e investimento para os agricultores familiares classificados em quatro grupos, conforme a renda bruta anual.

Em 2004, segundo o Banco Central foram financiados pelo PRONAF no Brasil 1.575.015 contratos, totalizando R\$ 5.623.820.455,74. Particularmente nos municípios de Pão de Açúcar e Igaci, o PRONAF atua com maior vigor nas linhas B e C por meio do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste, chegando a movimentar R\$ 1.175.748,00 e R\$ 568.297,50, respectivamente.

Os empréstimos possuem em geral seis meses para serem reembolsados, se for para safra, e dois anos para animais. O juro é de 1% ao ano e ainda há um desconto de 30% sobre o principal para aqueles que efetuam o pagamento até a data do vencimento.

Apesar de apresentar números bem atraentes, ao comparar com o FUNDAF nota-se, no entanto, que o PRONAF apresenta certas falhas de ordem metodológica e operacional que acabam por prejudicar o agricultor familiar.

Primeiramente, não há um cuidado do Programa em preparar o agricultor para receber o crédito. Os grupos são formados aleatoriamente para a concessão obrigatória do aval solidário. Não há um trabalho de constituição de capital social, muito menos de consciência para o crédito. No FUNDAF, antes da vinda do crédito há uma conscientização quanto à organização nas comunidades. O PRONAF inverteu as etapas, pois o crédito chega às pessoas para depois elas se organizarem. Isso gerou uma cultura de financiamento que só resultou em inadimplência, porque as pessoas não tinham compreensão da necessidade de organização para o recebimento do crédito, para que este pudesse trazer desenvolvimento. Há muitos casos de pessoas que tomaram crédito do PRONAF de forma casual e jamais terão condições de pagar. Essa visão está prejudicando o



processo de organização das comunidades pelos PDAs e pela Visão Mundial, pois grande parte do povo ainda enxerga a máquina do Estado como um aparato distante de si e de sua realidade. Também possuem uma cultura de um Estado patriarcal e clientelista, mentalidade essa herdada dos tempos coronelistas. Assim, o agricultor tem a visão que o dinheiro do governo federal é dinheiro público a fundo perdido, que se concedido como empréstimo não será preciso quitar, pois logo será perdoável.

Observa-se que, diferentemente do FUNDAP, o agricultor não se compreende dentro do PRONAF. Isso pode ser constatado, pois ele está sempre querendo um jeito de burlar os regulamentos e tirar vantagem para benefício próprio. No PRONAF, para que o agricultor possa ser contemplado, são exigidos diversos documentos pessoais, que nem sempre o possível beneficiário detém e que, na falta deles, não recebe o crédito – no FUNDAP, graças ao papel das associações esse procedimento não é necessário.

Ainda há casos na base, onde há desvios do fim para o qual o PRONAF foi criado. Apesar do sindicato alertar o agricultor para o fato de que aquele Programa federal é dele<sup>27</sup>, na prática, pela visão antiga do crédito pelo crédito, acaba ocorrendo um descompromisso com o Programa. Os agricultores retiram o empréstimo, quando conseguem fazê-lo, já com a intenção de não pagar. Isso se dá por que não há acompanhamento, nem monitoramento. A assistência técnica é falha. Ao invés de utilizar os próprios moradores locais como no FUNDAP, o PRONAF exige que a assistência seja prestada por técnicos com curso superior. Isso resulta em uma falta de recursos humanos em razão do tamanho da área a ser monitorada. Segundo os moradores, como a assistência técnica recebe pela elaboração do projeto, há um incentivo somente para que esta acompanhe o início dos projetos, em detrimento ao acompanhamento de todo o processo até o resgate do crédito.

Por fim, esse Programa resultou principalmente em inadimplência (em julho de 2005, a taxa era de 50% de inadimplência em Pão de Açúcar, segundo a agência do Banco do Brasil local), além de perdurar do círculo vicioso da cultura do crédito fácil, dado pelo governo. Quando ocorre inadimplência são prejudicados tanto o agricultor, que fica impossibilitado de realizar novo empréstimo no PRONAF, quanto o Programa, que desvia-se de um crescimento auto-sustentável.

<sup>27</sup> Informação obtida por meio de entrevista com Pedro Lúcio Rocha, presidente do Sindicato Rural de Pão de Açúcar.

Permitida a reprodução desde que citada a fonte

