

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

DISSERTAÇÃO

**“PROVE, O Gosto da Inclusão Social”:
Análise da Ação do Poder Público no Processo de
Implementação do Programa de Verticalização da Pequena
Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE)**

Augusto de Andrade Oliveira

2000



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO,
AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**“PROVE, O GOSTO DA INCLUSÃO SOCIAL”:
ANÁLISE DA AÇÃO DO PODER PÚBLICO NO PROCESSO DE
IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DA
PEQUENA PRODUÇÃO AGRÍCOLA DO DISTRITO FEDERAL (PROVE)**

AUGUSTO DE ANDRADE OLIVEIRA

Sob a Orientação do Professor
Renato Sérgio Jamil Maluf

Dissertação submetida como
requisito parcial para obtenção do
grau de **Mestre em Ciências**, no
Curso de Pós-Graduação em
**Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade, Área de
Concentração em
Desenvolvimento e Agricultura**

Rio de Janeiro, RJ

Junho de 2000

307.7209

048p

T

Oliveira, Augusto de Andrade.

Prove o gosta da inclusão social: análise da ação do poder público no processo e implementação do programa de verticalização da pequena produção agrícola do distrito federal (PROVE) / Augusto de Andrade Oliveira.

XVII, 235 f.

Orientador: Renato Sérgio Maluf.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

Bibliografia: f. 169-173.

1. Agroindústria - estruturação - Teses. 2. Crédito agrícola - Teses 3. Programa agrícola - PROVE (DF)- Teses. I. Maluf, Renato Sérgio. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE**

AUGUSTO DE ANDRADE OLIVEIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre Ciências**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, área de Concentração em Desenvolvimento e Agricultura

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 30/06/2000

Renato Sérgio Jamil Maluf, Dr., UFRRJ
(Orientador)

Carlos Enrique Guanzioli, Dr., UFF

John Wilkinson, Dr., UFRRJ

À meus pais
Maria Madalena de Andrade Oliveira
Deodoro Soares de Oliveira
e irmãos e irmãs de sangue.
Pela felicidade em poder fazer parte desta família,
apesar de me manter sempre “distante”.

AGRADECIMENTOS

Ao grande amigo e irmão de todas as horas, de todas as brigas e de todos os sonhos vividos e ainda por viver, Márcio Tadeu. Que a música nos acompanhe.

A Maria Thereza Macedo Pedroso, companheira de casa e de luta, responsável direta pela minha ida para Brasília para trabalhar junto ao PROVE.

A João Luiz Homem de Carvalho e Alípio Correia Filho, Secretário e Secretário Adjunto, respectivamente, e sua competente equipe, que tiveram coragem e raça de implementar uma política verdadeiramente direcionada para a população rural excluída. Agradeço ainda a concessão das entrevistas, certamente muito enriquecedora para a confecção deste trabalho.

A Lúcia Helena, pela imensa ajuda durante o processo de elaboração da dissertação, agendando entrevistas e mandando diversos materiais e contatos.

A meu orientador Renato Sérgio Maluf e demais professores do CPDA, casa de pessoas competentes e que me proporcionaram conhecimentos e prazer em estar aprendendo cada vez mais.

Aos Colegas do CNPq, Paulo Eduardo Marques, Nelson Guedes e Sandra Iara, pela oportunidade de ter podido trabalhar verdadeiramente em equipe, compartilhando saber, brigando e “suando a camisa” para que o PROVE fosse para frente. Gostaria de lhes dizer da falta que sinto de vocês, das nossas brigas e sorrisos, meus amigos.

A Guilherme e Henrique, “cariocas” e companheiros de casa, na SHIGS 713 (!!!), pela paciência e amizade durante nossa convivência em Brasília.

A Gustavo, que vem tentando me ajudar a entender o que se passa na minha cabeça e a ampliar meus horizontes.

A Ana Cristina Karl, pelo extremamente prazeroso, agradável e sofrido encontro em Brasília.

Aos demais colegas do CNPq: Cristina Trarbach, João Raci, Iracema, Ida Brasil e Lara, amigo que nos deixou de forma trágica e que só me faz lembrar leveza, amizade e presteza. Esteja onde estiver, saiba que nos lembramos de você e sentimos sua falta.

A Reinaldo Pena Lopes, exemplo de profissional: competente, justo, compreensivo e honesto. Obrigado ainda pela entrevista concedida.

Aos estagiários e companheiros, Daniel, Ernani, Paulinho e Adriana Gregolin, que a estas alturas, com certeza, já estão desempenhando suas atividades profissionais com a mesma dedicação e afinco com a qual trabalharam no PROVE.

Aos colegas da Emater-DF, com os quais tive o prazer de ter convivido (e brigado muito) durante dois anos de trabalho em Brasília.

Aos amigos de turma do CPDA, Dora, Gil, Fernanda, Marcelo, Gilmar, Fernando, Laudemir e Rosa e demais companheiros (as) de lá, pela curta, mas prazerosa convivência. É certo que nos encontraremos pelo mundo (e pelos bares).

A Silvío Petrus, Sueli e José Carlos, pela concessão de entrevistas, que muito contribuíram para um melhor esclarecimento acerca do PROVE.

Aos companheiros de trabalho do ESLOC de Nova Betânia: Pedro, Luciano, Eleutéria e Cissa, que se empenharam ao máximo para a viabilização dos produtores inseridos no Programa, e que me acolheram na equipe como profissional e amigo.

Aos produtores de Nova Betânia, com os quais tive a oportunidade de trabalhar e aprender bastante. Não esquecerei jamais dos telhados dos galinheiros que construímos juntos, dos poços

que cavamos, das brigas, do carinho (e muitas vezes da raiva) com que me recebiam em suas casas. Saibam que procurei dar o melhor de mim e muitas vezes fiquei sem dormir, preocupado com a dívida de vocês no banco. Alivia-me saber que todos pagaram (a duras penas) seus financiamentos e seguem suas vidas com dignidade.

Aos amigos e companheiros da Universidade Rural, que me ajudaram despertar a consciência no sentido de trabalhar como profissional e ser humano para a justiça no campo e a melhoria da qualidade de vida da população rural excluída.

A Sérgio Orsi, pela cessão de tabelas sistematizadas importantes sobre o andamento do PROVE.

A Generosa, pelas inúmeras vezes em que me emprestou seu computador e impressora e por me aturar em sua casa, sempre reclamando.

A CAPES, pela concessão da bolsa de estudos no período de março de 1998 a março de 2000, o que em parte viabilizou a realização deste trabalho.

A meu irmão Celso, pela presteza e apoio na impressão final deste trabalho.

E finalmente, aos inventores do “aforce.exe” e “freecel.exe”, joguinhos de computador, que me distraíram por centenas de partidas nos momentos em que a cabeça esquentava e eu não conseguia escrever uma linha sequer.

*“A gentalha que anda pelos andaimes e que vai para casa
Por vielas quase irreais de estreiteza e podridão.
Maravilhosa gente humana que vive como os cães,
Que está abaixo de todos os sistemas morais,
Para quem nenhuma religião foi feita,
Nenhuma arte criada,
Nenhuma política destinada para eles!
Como eu vos amo a todos, porque sois assim,
Nem imorais de tão baixos que sois, nem bons, nem maus,
Inatingíveis por todos os progressos,
Fauna maravilhosa do fundo do mar da vida”.*

(Fernando Pessoa - Ode Triunfal)

BIOGRAFIA DO AUTOR

Nasci em 25 de julho de 1968, no Rio de Janeiro. De 02/86 a 12/90 cursei Agronomia na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). No período entre 11/90 e 06/93 trabalhei na AS-PTA (Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa), junto ao Centro de Documentação da mesma, efetuando um trabalho de atualização permanente dos títulos (fichamento e revisão de novos materiais), suporte às entidades da Rede PTA e outras entidades e pessoas, através de levantamento de materiais temáticos; representação do CD e da AS-PTA em encontros e congressos para divulgação e difusão de materiais; e atendimento em geral a pedidos de materiais e informações técnicas. Posteriormente retornei a esta entidade em diferenciados períodos (04/98; 07/98 a 03/99; 06/99 e 10/99), efetuando além dos trabalhos anteriormente citados, atividades tais como: reelaboração dos Termos de Referência de um projeto junto ao Funbio; apoio na edição do Livro “Abordagem Participativa para o Desenvolvimento Local”; e elaboração de Dossiê Bibliográfico Temático sobre Crédito Agrícola e Agricultura Familiar.

Concomitante ao trabalho junto a AS-PTA, realizei no período de 04/92 a 12/92, um curso de Pós-Graduação Latu-Sensu, de Aperfeiçoamento em Sociedade e Agricultura no Brasil, junto ao Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA/ UFRRJ).

No período de 12/93 a 10/95 integrei a equipe da Comissão Pastoral da Terra (CPT) do estado do Rio de Janeiro, desempenhando atividades de assessoria técnica, organizativa e de capacitação a 5 equipes locais da CPT no estado, que atuavam junto à população rural em suas respectivas microrregiões. Atuava ainda em diversas atividades de articulação (reuniões e fóruns de discussão e trabalho envolvendo entidades governamentais e não-governamentais), além das atividades diretamente ligadas aos trabalhadores rurais, especificamente junto aos assentamentos de Reforma Agrária do estado, na organização e acompanhamento técnico de grupos de produção (apicultura e fruticultura) e transformação de produtos (confecção de doces), apoio à organização interna (Associações), desenvolvimento e acompanhamento de projetos, entre outros.

Particpei de um grupo informal de profissionais de agronomia no período de 01/91 a 09/95, denominado “Fórum de Técnicos do Rio de Janeiro”, que coordenou no período de 1991-95, entre outros, trabalhos relativos ao Ensaio Nacional do Milho Crioulo (ENMC), que consistia na experimentação de diversas variedades de milho, de forma a identificar aquelas mais adaptadas às microrregiões trabalhadas. Cabe ressaltar, que esta atividade não teve vínculo empregatício, sendo, portanto de caráter voluntário.

No período que vai de 11/95 a 12/97, fui trabalhar junto a Secretaria de Agricultura do Distrito Federal (SADF), no Programa denominado “PROVE” (Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal), desenvolvendo atividades de divulgação e sensibilização de produtores, articulação de grupos de interesse, elaboração de projetos técnicos, acompanhamento do processo de liberação do crédito e das obras de instalação de infra-estrutura básica, apoio na aquisição de equipamentos, assistência técnica na implementação dos projetos, processamento dos produtos e apoio à organização do processo de comercialização/ inserção dos produtores no mercado agroalimentar, incluindo aí questões ligadas ao transporte, levantamento dos custos de produção e fixação dos preços dos produtos, etc., bem como da discussão estratégica/ política acerca do Programa.

Atuei junto a Universidade Federal de Brasília (UNB) como professor auxiliar na disciplina "Agricultura Alternativa", proferida no primeiro semestre do ano de 1997, participando

na orientação aos trabalhos finais dos alunos do curso, exposição de temas afins a disciplina, promoção de debates; entre outros.

No período de 01/98 a 02/98 atuei junto ao Projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro, desenvolvendo atividades de Diagnóstico Rural Participativo e assistência técnica e organizativa em quatro assentamentos no estado do Rio de Janeiro.

Em abril de 1998 iniciei o Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, no CPDA/ UFRRJ.

Trabalhei ainda junto ao Convênio INCRA/ FAO no Projeto UTF/ BRA/ 051/ BRA, prestando serviço de consultoria para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) Zumbi dos Palmares, situado no Município de Campos dos Goytacazes - RJ, com área aproximada de 8.000 Ha e previsão de assentamento de 550 famílias, juntamente com a equipe do Lumiar local e demais entidades situadas no entorno do assentamento, bem como, evidentemente, com os produtores rurais assentados. O trabalho consistiu no desenvolvimento e elaboração do Programa Produtivo; do Programa Social - que englobava a infra-estrutura básica (eletrificação, estradas, habitação, etc.), educação, saúde e saneamento, cultura e lazer e transporte; do Programa Ambiental e Perímetro/ Parcelamento e Organização Espacial; bem como a elaboração de todo o diagnóstico da área em questão.

RESUMO

OLIVEIRA, Augusto de Andrade. **“PROVE, O Gosto da Inclusão Social”**: Análise da Ação do Poder Público no Processo de Implementação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE). 2000, xxx p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2007.

Trata do Programa da Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal - PROVE -, concebido em janeiro de 1995 pelo Governo do Distrito Federal do Brasil, sistematizando e analisando a ação do Poder Público, através de sua Secretaria de Agricultura, face aos principais entraves apresentados no processo de implantação do Programa, em especial no que toca a questão do crédito para o financiamento dos investimentos (construção e estruturação das agroindústrias) e da comercialização ou inserção dos pequenos agricultores ligados às agroindústrias apoiadas pelo Programa no mercado formal, possibilitando ainda uma melhor compreensão acerca dos diversos problemas e dificuldades enfrentadas e as soluções encontradas para a implantação desta política pública. O trabalho trata inicialmente (capítulo 1) do processo de constituição e a implementação do Programa, com atenção especial para a questão do público beneficiário, destacando em seguida (capítulo 2) a questão do crédito agrícola no desenvolvimento do Programa, onde, após um breve histórico e análise do crédito agrícola no Brasil, é esmiuçada a problemática do crédito no desenvolvimento do PROVE. Por fim, aborda (capítulo 3) a temática da comercialização, onde é realizada uma análise dos entraves verificados neste campo, bem como das ações minimizadoras implementadas.

Palavras Chave:

ABSTRACT

OLIVEIRA, Augusto de Andrade. **“PROVE, O Gosto da Inclusão Social”**: Análise da Ação do Poder Público no Processo de Implementação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE). 2000, xxx p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2007.

Comes verticalisation of the Program of Small Farm Production of the Federal District - PROVE -, conceived in January 1995 by the Government of the Federal District of Brazil, organized and analyzed the action of the Public Power, through its Department of Agriculture, against the main obstacles presented in the process of deploying the program, in particular the issue of credit for financing investments (construction and structuring of agribusinesses) and marketing or insertion of small farmers-related agribusinesses supported by the Program on the formal market, allowing even better understanding about the various problems and difficulties faced and the solutions for the deployment of public policy. The work comes first (Chapter 1) the process of formation and implementation of the program, with special attention to the issue of public beneficiary, highlighting then (Chapter 2) the issue of agricultural credit in developing the program, where, after a brief history and analysis of agricultural credit in Brazil, is teased the problem of credit in the development of PROVE. Finally, it addresses (Chapter 3) the subject of marketing, which is performed an analysis of barriers in this field, as well as the actions reduce implemented.

Keywords:

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGI	- Agroindústria
BACEN	- Banco Central do Brasil
BRB	- Banco de Brasília
CEASA	- Centrais de Abastecimento do Distrito Federal
CEIA	- Central de Informações Agroindustriais
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina
CIMAGRI	- Central de Informações de Mercado Agrícola
DEFIP	- Departamento de Pequenos Negócios do BRB
DIPOVA	- Departamento de Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal
EMATER-DF	- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal
ESCEN	- Escritório Central da Emater-DF
ESLOCs	- Escritórios Locais da Emater-DF
FUNSOL	- Fundo de Solidariedade para a Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal
FZDF	- Fundação Zoobotânica do Distrito Federal
GDF	- Governo do Distrito Federal
GERAGRO	- Gerência de Agroindústria da Emater-DF
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVE	- Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal
SAB	- Sociedade de Abastecimento de Brasília
SADF	- Secretaria de Agricultura do Distrito Federal
SEMATEC	- Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal
UFPA	- Unidade Familiar de Processamento Agroindustrial

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1	Parâmetros para a Classificação de Produtor Rural - Portaria nº 004/95 - SADF de 15/05/95.....	24
Quadro 2	Parâmetros para a Classificação de Produtor Rural - Portaria nº 1 - SADF de 27/03/95.....	25
Quadro 3	Programas, Projetos e Serviços implantados pela SADF e suas Unidades Vinculadas.....	26
Quadro 4	Composição da SADF.....	39
Quadro 5	Categoria das bolsas concedidas à SADF pelo CNPq para o desenvolvimento de atividades junto ao PROVE.....	49
Quadro 6	Resumo das principais atividades desempenhadas pelos bolsistas do convênio SADF/ CNPq.....	50
Quadro 7	Características básicas da agricultura patronal e da agricultura familiar.....	56
Quadro 8	Fluxograma do PROVE para obtenção do crédito junto ao BRB.....	76
Quadro 9	Descrição das etapas para a obtenção de crédito junto ao BRB.....	77
Quadro 10	Crédito Rural - taxa de juros.....	79
Quadro 11	Diferenciação inicial entre as exigências bancárias: PROVE X Crédito Convencional.....	80
Quadro 12	Tipos de Agroindústrias do PROVE de acordo com o produto comercializado.....	108
Quadro 13	Tipos de produtos produzidos no PROVE.....	122
Quadro 14	Serviços empreendidos pelo atacadista.....	125

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1	Produção agrícola no DF (principais produtos) - 1994/1998.....	11
Tabela 2	Outros indicadores do setor agropecuário e agroindustrial do DF - 1994/1998.....	11
Tabela 3	Incremento na implantação de Agroindústrias de alimentos de origem animal e vegetal – março de 1995.....	31
Tabela 4	RMB média, área total, RMB per capita e n ^o de estabelecimentos dos estratos da agricultura familiar.....	54
Tabela 5	Brasil: Agricultores Familiares - Estabelecimentos, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamento total (FT).....	56
Tabela 6	Os números do PROVE.....	62
Tabela 7	Distribuição do Crédito Rural (em CR\$) por Tamanho do Produtor.....	65
Tabela 8	Origem da renda que compõe o total da renda familiar.....	88
Tabela 9	Situação dos Financiamentos do PROVE (jan. 99).....	95
Tabela 10	Situação dos Financiamentos do PROVE (out. 99).....	95
Tabela 11	Funcionamento das agroindústrias do PROVE (processamento de produtos).....	120
Tabela 12	Quantidades médias de produtos produzidas no PROVE.....	123
Tabela 13	Valor da despesa média mensal familiar em alimentação no domicílio por locais de compra - Total das áreas.....	126
Tabela 14	Maiores problemas detectados no PROVE.....	138

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1 – O PROVE – PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO AGRÍCOLA DO DISTRITO FEDERAL - CONSTITUIÇÃO DA PROPOSTA E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA	26
1.1. BRASÍLIA: LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA E SUAS ESPECIFICIDADES	26
1.2. O “NOVO GOVERNO”: MUDANÇAS NAS PRIORIDADES E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO	29
1.3. O DESENVOLVIMENTO DA PEQUENA AGROINDÚSTRIA NO DF E A EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO SANITÁRIA E INDUSTRIAL	44
1.4. A ORIGEM DO PROVE: FORMULAÇÃO DA PROPOSTA E QUESTÕES POLÊMICAS	49
1.5. A ESTRUTURA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA DO DISTRITO FEDERAL (SADF) E SUA AÇÃO FRENTE AO PROVE	55
1.6. O PROCESSO DE SELEÇÃO E O PÚBLICO BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA	69
CAPÍTULO 2 – OS ENTRAVES DO CRÉDITO AGRÍCOLA NO DESENVOLVIMENTO DO PROVE	80
2.1. O CRÉDITO COMO BASE DO DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO E ANÁLISE CRÍTICA	83
2.2. O CRÉDITO E O PROVE: DIFICULDADES E BUSCA DE ALTERNATIVAS	91
2.3. O CRÉDITO E A SITUAÇÃO DAS AGROINDÚSTRIAS DO PROGRAMA	104
2.3.1. <i>A administração dos recursos dos projetos por parte dos Escritórios Locais da Emater-DF (Eslocs)...</i>	<i>105</i>
2.3.2. <i>Os recursos disponibilizados e os custos reais dos projetos</i>	<i>107</i>
2.3.3. <i>O processo de organização dos produtores para o pagamento do financiamento</i>	<i>108</i>
2.3.4. <i>As dificuldades enfrentadas no pagamento do financiamento e a necessidade de prorrogação das parcelas</i>	<i>110</i>
CAPÍTULO 3 – A PROBLEMÁTICA DA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS PROVE.....	116
3.1. DELIMITANDO O (S) MERCADO (S) DOS PRODUTOS PROVE E O PERFIL DOS CONSUMIDORES	124
3.2. O PROCESSO DE COMERCIALIZAÇÃO: ENTRAVES E AÇÕES MINIMIZADORAS	128
3.2.1. <i>Pesquisa de mercado</i>	<i>128</i>
3.2.2. <i>Custo de produção e formação dos preços de venda</i>	<i>129</i>
3.2.3. <i>Padronização, regularidade de produção e linha de produtos</i>	<i>132</i>
3.2.4. <i>Transporte</i>	<i>141</i>
3.2.5. <i>Locais de venda dos produtos PROVE.....</i>	<i>142</i>
3.2.6. <i>Distribuição das agroindústrias segundo a origem da matéria prima.....</i>	<i>144</i>
3.2.7. <i>Características das vendas dos produtos PROVE e principais problemas da comercialização</i>	<i>146</i>
3.2.8. <i>A regularização das agroindústrias do PROVE junto à Secretaria da Fazenda</i>	<i>147</i>
3.2.9. <i>O processo de organização dos produtores do PROVE.....</i>	<i>148</i>
3.3. A COMPETITIVIDADE DOS PRODUTOS DO PROVE	150
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	168
ANEXOS	174
ANEXO 1 – LEIS, PORTARIAS E DECRETOS IMPLEMENTADOS PELO GDF QUE FACILITARAM SOBREMANEIRA O DESENVOLVIMENTO DE AGROINDÚSTRIAS QUE FACILITARAM SOBREMANEIRA O DESENVOLVIMENTO DE AGROINDÚSTRIAS DE PEQUENO PORTE NO DF.....	174
ANEXO 2 – PRINCIPAIS PASSOS SEGUIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROVE.....	176
ANEXO 3 – ORGANOGRAMA DE FUNCIONAMENTO DA SADF E SUAS VINCULADAS.....	178
ANEXO 4 – A BUROCRACIA PARA A “INCLUSÃO”: A VIA CRUCIS NO PROCESSO DE OBTENÇÃO DO CRÉDITO E NA REGULAMENTAÇÃO DAS AGROINDÚSTRIAS.....	189
ANEXO 5 – O PROCESSO DE REGISTRO DAS EMPRESAS DO PROVE.....	191

ANEXO 6 – FLUXOGRAMA DE AÇÕES DO PROVE.....	193
ANEXO 7 – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA: CARACTERIZAÇÃO PRELIMINAR DO PERFIL SÓCIO-CULTURAL DE PRODUTORES RURAIS “EXCLUÍDOS” DO DISTRITO FEDERAL.....	198
ANEXO 8 – PLANILHA UTILIZADA NA ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO DAS AGROINDÚSTRIAS DO PROVE.....	201
ANEXO 9 – ROTEIROS SEMI-ESTRUTURADOS UTILIZADOS NAS ENTREVISTAS REALIZADAS JUNTO A ALGUNS REPRESENTANTES DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL, NA GESTÃO 1995-98.....	203
ANEXO 10 – METODOLOGIA DE CÁLCULO DO CUSTO DE PRODUÇÃO E PREÇO DE VENDA FINAL DOS PRODUTOS DO PROVE (IMPLEMENTADA NO ESLOC DA EMATER-DF/JARDIM)	205
ANEXO 11 – ASPECTOS GERAIS DO ESQUEMA DE COMERCIALIZAÇÃO ORGANIZADO JUNTO AO PROVE (PERÍODO INICIAL - JUN./AGO. 97).....	219
ANEXO 12 – AS AGROINDÚSTRIAS DO PROVE EM RELAÇÃO AO GRAU DE FUNCIONAMENTO, SITUAÇÃO DO FINANCIAMENTO E TIPO DE ATIVIDADE (EM 11/10/99)	230

INTRODUÇÃO ¹

Na América Latina, no período situado entre 1970 e 1990, a fração da população que vivia em estado de pobreza, manteve-se ao redor de 45%, e a percentagem dos indigentes, cuja receita não permite comprar uma cesta básica de alimentos sequer, teria reduzida ligeiramente, de 24% para 22%. Em termos absolutos, a população em estado de pobreza teria crescido de 120 milhões de pessoas para 196 milhões. No que se refere à população rural, a situação seria ainda mais dramática, onde a proporção da população que vivia na pobreza teria sofrido um acréscimo de 61% a 67% no mesmo período, o que corresponderia, em termos absolutos, a um aumento de 75 milhões para 80 milhões de pessoas. Por outro lado, o número de minifúndios teria crescido 47% no período de 1980 a 1990, onde, apesar de constituir quase 70% das explorações agropecuárias, estes produtores somente controlariam 3,3% da superfície em termos de propriedade (Kaimowitz, 1995) ².

No Brasil, o processo de modernização da agricultura desencadeado após a revolução de 30 e, posteriormente, o advento dos Complexos Agroindustriais, na década de 60, foram fatores determinantes no acelerado processo de urbanização e proletarianização de grande parte da população rural, proporcionando um quadro de pobreza no campo e favelização nas cidades em proporções consideráveis. Em um curto espaço de tempo ocorreu uma inversão percentual da população campo-cidade, onde atualmente cerca de 80% desta, habita as cidades em um processo que parece irreversível e progressivo.

Dos que ainda resistem e insistem em residir e sobreviver da produção no campo, um efetivo contingente populacional encontra-se excluído de todo o processo produtivo e até de cidadania. Assim sendo, a opção de resgate desta população por intermédio de ações governamentais proporcionando sua efetiva inclusão no processo econômico-social da nação, raramente tem ocorrido, ou esta tem se dado de forma isolada e em dimensões reduzidas.

O quadro da pobreza no Brasil vem se agravando ao longo das últimas décadas, caracterizado não por uma pobreza generalizada de sua população, mas por uma desigualdade brutal entre ricos e pobres. Segundo levantamento recente do IBGE, apresentado na segunda edição da “Síntese de Indicadores Sociais ³” do país, a renda média dos 40% mais pobres (correspondente a 23,934 milhões de habitantes) é de R\$ 125,04 (menos de um salário mínimo), sendo que 31,1% dos lares apresentariam saneamento básico; 2,8% desta população seriam estudantes de nível superior; 32,1% seriam empregados de carteira assinada e 30,5% trabalhadores por conta própria. Por outro lado, os 10% mais ricos (correspondente a 5.983 milhões de habitantes), ganhariam em média R\$ 2.477,61, sendo que 80,5% dos lares apresentariam saneamento básico; 25,5% seriam estudantes de nível superior; 6,8% empregados sem carteira assinada e 20,8% trabalhadores por conta própria. Ainda segundo este documento, um total de 78.885 milhões de brasileiros estariam trabalhando ou procurando ocupação, sendo que a renda média mensal dos trabalhadores seria de 533,40 (O Globo, 29/04/2000: 22).

“Em cinco séculos de História, nenhum aspecto da vida brasileira deixou marcas mais profundas que a desigualdade social (...) a

¹ A frase título desta dissertação - “PROVE: o gosto da inclusão social” - foi extraída da publicação da SADF - Brasília Rural: ano 2, nº. 2 - set. 1996.

² Segundo dados da CEPAL citados no documento “Panorama Social de América Latina, 1994.

³ Tal documento baseia-se nas informações da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 1998).

desigualdade transparece em qualquer aspecto que se observe: renda, região, sexo ou raça. Vários indicadores sociais melhoraram e a desigualdade não diminuiu. Trata-se de um traço marcante da sociedade brasileira que não é resultado da conjuntura, mas de 500 anos de uma História injusta” (Declaração de Sérgio Besserman Vianna, presidente do IBGE. O Globo, 29/04/2000: 22).

Da mesma forma, a recente elevação do salário mínimo no Brasil, para o piso de R\$ 151,00, teria pouco ou quase nenhum efeito na redução da miséria que hoje atingiria cerca de um quarto da população brasileira. Dos 39,2 milhões de pobres do país, apenas 294 mil atravessariam a linha da indigência com o novo mínimo, o que representaria uma redução da pobreza no país de cerca de 0,75%. Segundo a Fundação Getúlio Vargas, 24,82% dos brasileiros são pobres, população que sobrevive com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,00 por mês, quantidade suficiente para suprir as necessidades de alimentação de um indivíduo durante um mês (O Globo, 01/05/2000: 19)⁴.

Com a intenção de contribuir para a redução da pobreza e das desigualdades, com respectiva promoção de inclusão social, uma série de projetos e programas vêm sendo desenvolvidos a nível Brasil, tanto por parte de Organizações Governamentais (em nível federal, estadual ou municipal) como por ONGs, ainda que de forma pouco ampla e muitas vezes localizada, com direcionamento preferencial e muitas vezes exclusivo para a população rural de “baixa renda”⁵.

Por outro lado, percebemos que a grande maioria das políticas públicas no Brasil, no que se refere ao setor rural, foi e está voltada para o grande/ médio produtor e as empresas agrícolas/ agroindustriais, e tem beneficiado ao longo de décadas quase que exclusivamente estas categorias, sendo que as políticas voltadas para a pequena produção e em especial para a agricultura familiar, têm tido pouca expressão quantitativa e/ ou qualitativa, mais das vezes ficando na retórica e no discurso, assumindo, quando muito, caráter paliativo ou emergencial.

Tal quadro agrava-se ainda mais, segundo Maluf (2000), na situação atual por que passa a economia brasileira, e em específico o setor agrícola, atropelado por uma tríplice colisão: liberalização comercial, desregulamentação e estabilização monetária. Sendo a agricultura ainda solapada pela falência dos instrumentos de política agrícola causada pelo radical recuo do estado, o que exigiu um forte ajuste do setor para responder às novas regras de mercado. A agricultura de base familiar teria sido especificamente afetada, mesmo considerando-se a recente criação de programas públicos direcionados especificamente a ela, como são os casos do PRONAF e daqueles voltados aos assentamentos rurais (Maluf, 2000: 4-5).

Neste contexto, o Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE), concebido em janeiro de 1995 pelo Governo Distrital, através de sua Secretaria de Agricultura, por se constituir em uma política pública voltada para a agricultura familiar e mais especificamente para o pequeno produtor de “baixa renda”, apresentou-se como

⁴ Um assalariado que ganha um salário mínimo por mês para sustentar mulher e filho, por exemplo, estaria abaixo da linha da pobreza, porque sua renda domiciliar seria de R\$ 50,00 por pessoa. Sem contar ainda os gastos com aluguel, contas e demais custos fixos.

⁵ A título de exemplo poderíamos citar: programas de renda mínima; previdência rural; PROCERA; o próprio PRONAF; fundos de crédito rotativo, entre outros.

uma opção concreta de elevação de renda desta população, através da agregação de valor à produção em pequenas unidades agroindustriais, gerando emprego e melhoria da qualidade de vida para as famílias envolvidas, com vistas a promover uma efetiva inclusão social desta população.

É intenção demonstrar nesta dissertação que o PROVE certamente se constitui em uma política de inclusão social e de combate às desigualdades, com vistas a atenuação da pobreza rural e redução do êxodo, e que o apoio e o empenho institucional do GDF, na figura da SADF, através de uma série de ações abordadas no desenrolar desta dissertação, foi fundamental para o desenvolvimento do PROVE. Daremos destaque na análise da ação do poder público, à questão do crédito e a tentativa do direcionamento e facilitamento do mesmo para o produtor rural “excluído” (apesar do êxito bastante relativo do Programa neste campo), bem como a questão da comercialização, onde destacaremos uma série de inovações e ações implementadas no desenvolvimento do Programa que foram fundamentais para a viabilização de algumas AGIs e conseqüentemente dos produtores envolvidos com as mesmas.

Considerando o quase ineditismo do PROVE a nível nacional e a grande visibilidade que este Programa alcançou, bem como as diversas polêmicas com respeito a sua sustentabilidade, público beneficiário, tipo de atividade proposta (agroindustrialização), competitividade dos produtos no mercado, etc., na pesquisa ora apresentada, pretende-se fazer uma sistematização e análise crítica dos principais pontos relativos ao desenvolvimento do PROVE, com destaque, sobretudo para a ação do Poder Público, na figura da SADF, face aos principais entraves apresentados no processo de implementação deste Programa, em especial a questão do crédito/capital para o financiamento do Programa e da comercialização/ mercado ou inserção dos produtores no mercado agroalimentar, possibilitando ainda uma melhor compreensão acerca dos problemas e dificuldades enfrentadas e das estratégias adotadas para a superação dos mesmos.

Da mesma forma, pretende-se analisar outras questões de fundamental importância ligadas ao desenvolvimento do PROVE, tais como: o papel do Estado frente ao processo de exclusão social e a promoção da inclusão e redução da pobreza; a opção preferencial pelo público “excluído” e as dificuldades enfrentadas no trato como o processo agroindustrial (atividade básica proposta pelo PROVE); a questão da sustentabilidade do Programa frente a retirada do apoio estatal com a perda do mandato governamental para uma outra facção política; entre outros.

Por outro lado, não há aqui a pretensão de se chegar a uma conclusão fechada e definitiva sobre o efetivo funcionamento do Programa, ou seja, se ele deu certo ou não, mesmo porque esta é uma conclusão bastante relativa e que implicaria em um grau de análise muito mais aprofundado e específico do que está sendo realizado neste trabalho. Implicaria em um levantamento em nível de campo sobre a situação de cada unidade implementada, a situação sócio-econômica das famílias abarcadas no Programa, o grau de inserção dos produtores nos mercados agroalimentares, o nível de vida alcançado, etc., bem como estudos comparativos entre o PROVE e outras políticas públicas semelhantes, comparações entre taxa de mortalidade das agroindústrias do Programa e taxa média verificada em nível de Brasil entre outros, o que nem de longe dá para se aspirar em realizar em uma dissertação de mestrado, uma vez que este nos impõe condições de tempo de conclusão e defesa da dissertação cada vez mais apertada, bem como bolsas de estudo com valores de difícil sustento.

Evidentemente que pretende-se tirar conclusões parciais acerca do Programa em diversos aspectos relacionados ao mesmo. Sendo assim, tentaremos demonstrar através de uma série de dados sobre a situação das agroindústrias do PROVE, que a consolidação do Programa e

conseqüentemente de boa parte dos projetos implementados, carecia de apoio institucional de maior prazo tanto para a maturação dos mesmos quanto para a incorporação de novos projetos e massificação do Programa, proporcionando assim maior abrangência e expressividade ao mesmo. Não obstante, a tarefa de promover o processo de alavancagem de produtores “excluídos” (que por serem “excluídos” apresentam uma singularidade e carências específicas de elevada complexidade), teria esbarrado também nas dificuldades institucionais no desenvolvimento do Programa e no trato com este público, pois um Programa que envolve agroindustrialização e todos os fatores ligados a esta prática, carece de ações também complexas (especificamente no que toca a capacitação do público envolvido) e que por conseguinte necessitariam de mais tempo para a efetiva inclusão e viabilização de uma maior parcela de empreendimentos e conseqüentemente de produtores e suas famílias, processo este que foi abortado, uma vez que o Governo que o implementou não se reelegeu.

É na questão levantada acima que reside uma das principais polêmicas acerca do Programa, que resumidamente se refletiria na seguinte indagação: o público beneficiário do PROVE não seria adequado a este Programa ou seriam as estruturas da SADF (entidades vinculadas) que não estariam preparadas para dar o suporte necessário para as ações necessárias para que o Programa lograsse o êxito esperado?

Um outro fator que cabe citar aqui a título de adiantamento de conclusão parcial, refere-se ao fato de que a “ausência de seleção”⁶ de produtores para inclusão no PROVE e o relativo grau de “pressão” junto a assistência técnica para a obtenção de resultados de curto-médio prazo (traduzidos em números de AGIs), proporcionou a inclusão de uma série de iniciativas de difícil êxito ou viabilização, ou seja, empreendimentos que nem com apoio estatal de maior prazo e/ ou empenho, bem como condições mais facilitadas de crédito, lograriam um grau de sucesso relativo bom, atingindo minimamente os resultados projetados (ou seja, faliriam de qualquer jeito).

No que se refere a questão do crédito para o financiamento dos projetos, uma vez que um dos pilares do Programa assentava-se sobre a proposta de crédito barato e desburocratizado (com baixas taxas de juros - 6 % ao ano - e ausência de correção monetária), financiado pelo Banco de Brasília (BRB), pelo desenvolvimento do Programa, desde seu início até o fim do Governo Cristovam Buarque, uma conclusão é mais do que certa: a questão do crédito constituiu-se em um dos principais entraves ao estabelecimento do PROVE, sofrendo diversas alterações no decorrer de sua implementação, o que em momento algum teria alcançado o êxito esperado.

Pensado no sentido de dar oportunidade e resgatar uma parcela da população rural tradicionalmente excluída de todo o processo produtivo, percebemos o esforço do Governo do Distrito Federal, na figura da SADF e suas vinculadas, em quebrar uma série de paradigmas tradicionalmente incrustados nas estruturas legislativa e administrativa, o que se deu a duras penas. Ao final do Governo, cerca de 132 projetos haviam sido implantados com agroindústrias em fase de produção, construção e elaboração de projetos técnicos.

No que trata da questão do Gerenciamento do PROVE, resumidamente, podemos avaliar que ocorreu uma demora excessiva no encaminhamento das ações necessárias para o ajustamento do Programa, proporcionada por uma certa indefinição de funções e papéis, o que gerou, muitas

⁶ Apesar dos critérios estabelecidos para seleção do público beneficiário do PROVE, havia alguns produtores que, apesar de se enquadrarem nesses critérios, apresentavam condições que dificilmente proporcionariam êxito na atividade agroindustrial. Podemos destacar aí a reduzidíssima quantidade de matéria prima disponível, condições de higiene, entre outros. Havia comentários de que os técnicos da Emater-DF estariam “caçando produtores no laço” para inclusão no Programa em função de “pressões” exercidas sobre os mesmos em busca de resultados mais expressivos.

vezes, sobreposição de ações. A centralização nas tomadas de decisões e implementação das mudanças, assim como as dificuldades no processo de comunicação produtor - técnico de campo - empresas vinculadas - coordenação do Programa, podem ser considerados como um dos principais fatores responsáveis pela demora no processo de ajustamento do Programa.

Ao final do ano de 1997, um grande esforço metodológico foi empreendido através da “*Oficina para a construção coletiva de análise situacional de problemas do PROVE*”, que contou com a participação dos principais representantes das unidades vinculadas da SADF, bem como profissionais diretamente ligados aos processos decisórios e de implementação do Programa. Neste trabalho, ficou constatado que um dos principais problemas do Programa referia-se ao processo de gerenciamento do mesmo, caracterizado pela “falta de organização no processo gerencial” e explicitado pelos “vetores descritores do problema” (segundo a metodologia adotada) levantados, quais sejam: baixo índice de aceitação do Programa pelos públicos “A” e “B”; baixo envolvimento dos outros órgãos do GDF no PROVE; falta de atribuições claras e oficiais no sentido de responsabilizar os técnicos que atuam no PROVE; baixíssima contratação de projetos pelo BRB (em relação à meta inicialmente estipulada); problemas de liquidez em parte dos projetos implementados; baixo treinamento e capacitação de técnicos e gerentes no trabalho como o PROVE; entre outros (Secretaria de Agricultura do DF, 1997:13/14).

No campo que trata da motivação pessoal para a escolha do tema tratado como objeto desta dissertação, destaca-se o fato de ter tido a oportunidade de trabalhar diretamente no processo de desenvolvimento do Programa durante cerca de dois anos (nov. de 1995 - dez. 1997), num período que vai do início da implementação efetiva do Programa, passando por profundas discussões e alterações, até a sua relativa estabilização e alcance de uma certa “rotina lógica” de trabalho.

Por outro lado, a afinidade pessoal com a política pública em questão e os temas tratados: Inclusão/ resgate de população excluída; agroindustrialização em pequena escala (competitividade; mercados de nicho) e o grande desafio de se trabalhar com uma política que podemos considerar como que indo na contramão das políticas públicas do Brasil, associado ao quase ineditismo do Programa na sua idéia/ desafio de trabalhar agroindustrialização com população rural excluída, também foi outro grande fator motivador para a elaboração desta dissertação.

Da mesma forma, acreditava que a sistematização da experiência do PROVE, bem como uma análise crítica da ação do Poder Público em sua implementação, poderia ser de alguma utilidade para o aperfeiçoamento de novos projetos com este cunho, que vêm surgindo em administrações tanto a nível estadual como municipal ⁷, servindo como exemplo (ou precedente) de caminhos seguidos que deram (ou não) certo e indicando pistas para a solução de problemas enfrentados no decorrer do PROVE.

Tal perspectiva se deve ao fato de que algumas questões exaustivamente trabalhadas pelo PROVE não surtiram o efeito e os resultados esperados, tendo como exemplo máximo a questão do crédito, considerado como peça mais do que fundamental no desenvolvimento de uma infinidade de programas vinculados a políticas públicas e sem a qual o PROVE quase que inevitavelmente não se desenvolveria, o que acabou por constituir-se em um dos principais entraves ao estabelecimento e ampliação do Programa, bem como em um dos principais fatores

⁷ A título de exemplo podemos citar os governos estaduais de Mato Grosso, Rio Grande do Sul e Minas Gerais; o município de Blumenau e outros municípios do Oeste de Santa Catarina.

para o insucesso de muitos empreendimentos ⁸. Por outro lado, podemos considerar que as ações no campo da comercialização apresentam avanços significativos e interessantes pistas para novos programas nesta linha.

Há ainda que se deixar claro aqui nesta introdução, minha posição pessoal de crença no Programa e na possibilidade da inclusão social de uma boa parcela da população rural excluída das políticas públicas, através de programas governamentais de incentivo à agregação de valor ou verticalização da produção agrícola (tanto a nível federal, como estadual ou municipal) calcado na concertação interinstitucional (órgãos governamentais e não governamentais, bem como da sociedade civil organizada). Da mesma forma, minha participação direta no PROVE em praticamente todas as suas áreas, proporcionou-me uma visão crítica sobre a atuação da SADF e suas vinculadas, bem como uma série de dúvidas e questionamentos e mesmo ausência de respostas para determinadas questões.

A metodologia utilizada para a elaboração desta dissertação foi a da pesquisa qualitativa seguindo seus princípios e técnicas, como segue:

- Objetivação e controle da parcialidade/ preconceito - Esforço controlado de conter a subjetividade, prevenindo a interferência de valores pessoais no encaminhamento do problema estudado e nas conclusões através da explicitação de valores;
- Descrição densa e explícita do objeto estudado em seu contexto, e de todos os passos do processo, desde seleção e definição de problemas até os resultados finais pelos quais as conclusões foram alcançadas e fundamentadas, revelando dificuldades e caminhos percorridos;
- Pesquisa exploratória - Levantamento de autores que escreveram sobre o tema; recolhimento de materiais relevantes, etc.;
- Estudo de caso - Análise detalhada do PROVE de forma holística, com atenção específica para as áreas de crédito e comercialização;

“O estudo de caso reúne o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas de pesquisa, com o objetivo de apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso” (Goldemberg, 1997: 34).

- Observação direta/ pesquisa participante - Acompanhamento prolongado e minucioso das situações (experiência vivida particularmente no caso);
- Entrevistas em profundidade com pessoas chave, utilizando-se de método comparativo - entrevista com várias pessoas envolvidas buscando captar a realidade através “dos olhos dos pesquisados” com posterior comparação das versões apresentadas;
- Combinação de métodos quantitativos complementando assim as informações qualitativas obtidas.

Uma vasta quantidade de materiais escritos sobre o PROVE foram utilizados na elaboração desta dissertação, o que certamente facilitou o desenvolvimento da mesma. Dentre

⁸ Apesar da experiência relativamente ineficiente no trato com a questão do crédito, lições importantes podem ser apreendidas tal como o fato das taxas e prazos empreendidos, apesar de considerados à época abaixo das empregadas no mercado, estavam em desacordo com o público em questão. A introdução de subsídios e alargamento dos prazos pode ser considerada como uma necessidade básica no trato com a população excluída, bem como a desburocratização do processo de obtenção do crédito, em especial no que toca a questão do aval.

estes materiais, destaca-se o documento elaborado por ocasião da **“Oficina para construção coletiva de análise situacional de problemas do PROVE”** (da qual tive a oportunidade de participar), que ocorreu no final do ano de 1997 e contou com a participação da direção da SADF, direção das Unidades Vinculadas da SADF, técnicos de campo, representante do BRB e técnicos do CNPq ligados ao Programa. Foram várias reuniões onde se discutiu a fundo os principais problemas do PROVE, elaborando o fluxograma de ações do Programa, vetores de descrição de problemas e resultados, fluxograma de explicitação situacional (causas dos problemas), desenho de operações e ações, além de um quadro demonstrativo de problemas, suas causas críticas e operações/responsáveis.

Outro material relevante para a redação desta dissertação consistiu no livro **“Agricultura cidadã”**, que retrata de forma bastante objetiva o modo de atuação da SADF durante o Governo que implementou o PROVE (na visão de seus dirigentes), os instrumentos políticos utilizados, o aperfeiçoamento institucional implementado, entre outros. Da mesma forma, o **“Diagnóstico da Situação das Agroindústrias do PROVE”** - realizado por uma equipe de seis técnicos do CNPq (da qual também fiz parte), no período de 17/02 a 04/03/97 junto aos técnicos da Emater-DF que acompanhavam o desenvolvimento do Programa, bem como os relatórios de pesquisa **“Seleção de produtores rurais ‘excluídos’, segundo critério pré-estabelecidos pela SADF e Caracterização sócio-cultural de produtores rurais ‘excluídos do Distrito Federal’**, elaborado no decorrer do ano de 1996, também foram fundamentais para a elucidação de alguns pontos relevantes do Programa, principalmente no que toca a questões como o crédito e a comercialização de produtos do PROVE (no primeiro caso), e as definições sobre o público específico do Programa (no segundo caso).

Cabe ressaltar ainda, as **entrevistas efetuadas em outubro de 1999**, junto ao Secretário de Agricultura, Secretário Adjunto, Presidente da SAB, Gerente de Agroindústria da Emater-DF, Gerente do DEFIP do BRB e Diretor Executivo da Emater-DF, que tiveram o propósito de esclarecer vários aspectos relativos ao Programa, bem como trazer a contribuição destes atores para este trabalho, proporcionaram farto material de análise. Além destes materiais ressaltados nesta introdução, vários outros materiais redigidos sobre o Programa foram fundamentais para a elaboração desta dissertação e estão citados na bibliografia ou mesmo dentro do corpo da mesma.

Para o desenvolvimento deste trabalho, esta dissertação foi organizada em três capítulos:

No Capítulo 1, denominado **“O PROVE - Programa de Verticalização da Pequena Agricultura do Distrito Federal - Constituição da proposta e implementação do Programa”**, pretende-se fazer uma descrição pormenorizada e analisar o processo de constituição do Programa, abordando aspectos como princípios, estratégias, objetivos, público alvo, mecanismos de implementação, etc. Outros pontos tratados neste capítulo referem-se à região onde o PROVE foi implementado (Brasília), as premissas seguidas pela Secretaria de Agricultura e os demais programas desenvolvidos no âmbito desta Secretaria. Já neste capítulo, buscar-se-á fazer um gancho para os pontos principais a serem tratados no desenvolvimento da dissertação, quais sejam o crédito e a comercialização.

No Capítulo 2 - **“Os entraves do crédito agrícola voltado para a pequena produção familiar no Brasil”** - pretende-se realizar uma breve revisão bibliográfica, a partir de textos que problematizem a questão do crédito em políticas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, ressaltando a especificidade dos mecanismos de crédito e os principais entraves para esta categoria de produtores. Pretende-se sistematizar e analisar as iniciativas do GDF, dentro da política de implementação do PROVE, no que toca a questão do crédito, fazendo uma

contraposição com outras iniciativas de crédito popular (fundos de aval, fundos rotativos, etc.). Outro ponto a ser levantado, refere-se a especificidade do crédito voltado para a agroindustrialização da produção (Programa X Público), em especial os créditos destinados para a pequena produção, levantando a questão da especificidade do PROVE em relação ao PRONAF, ressaltando as diferenças básicas dos dois programas, uma vez que o PRONAF-agroindústria, a princípio, seguiria os mesmos paradigmas da agroindustrialização, ressaltando a importância da escala de produção e (para que isto ocorra) criando mecanismos específicos (tais como a associação dos produtores), e por outro lado, o PROVE seguindo um caminho diferenciado, com produção agroindustrial quase que familiar e individual.

No Capítulo 3 - “*A problemática da comercialização dos produtos do PROVE*” – buscar-se-á realizar uma breve caracterização das tendências do mercado de produtos alimentares, com destaque para os mercados de nicho, fazendo um paralelo com o mercado potencial dos produtos PROVE. A questão da competitividade deverá ser discutida de forma especial (custos dos produtos PROVE X custos dos produtos concorrentes), bem como o doloroso e complicado processo de inserção dos produtores do PROVE no mercado agroalimentar, sistematizando o desenvolvimento deste processo desde o início do Programa até o final do governo que o implementou.

Finalmente, nas considerações finais desta dissertação, pretende-se realizar uma síntese dos principais argumentos e das principais conclusões parciais extraídas ao longo do trabalho. Por outro lado, pretende-se fazer também uma contraposição da política de implementação do PROVE com a questão da inclusão social (uma das principais metas do Governo que implementou o Programa), de modo a se avaliar o potencial do Programa como instrumento de efetiva promoção da inclusão social, bem como com questões correlatas, tais como padrões de desenvolvimento, sustentabilidade, pobreza e papel do Estado, entre outros. Por fim, caberá breve consideração acerca das perspectivas futuras dos agricultores do Programa.

CAPÍTULO 1 – O PROVE – PROGRAMA DE VERTICALIZAÇÃO DA PEQUENA PRODUÇÃO AGRÍCOLA DO DISTRITO FEDERAL - CONSTITUIÇÃO DA PROPOSTA E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O objetivo principal deste capítulo consiste em fazer a descrição e análise do processo de constituição do PROVE, levantando seus princípios, estratégias, objetivos, público beneficiário e os mecanismos de implementação. Pretende-se também, efetuar uma breve contextualização sobre a região onde o PROVE foi implementado (Brasília), a estruturação da SADF, as premissas seguidas e os demais programas desenvolvidos no âmbito desta Secretaria, bem como registrar a importância da evolução da legislação relativa à fiscalização sanitária no processo de agroindustrialização de produtos de origem animal e vegetal no DF, uma vez que podemos considerar que esta se constituiu no alicerce do processo de implementação de agroindústrias de pequeno e médio porte na região.

Tal sistematização (descrição) deverá ser realizada e problematizada tendo por base todos os materiais disponíveis sobre o Programa (inclusive as entrevistas efetuadas e pesquisas realizadas no decorrer do Programa), e a análise terá por base textos que tratem da formulação de políticas públicas para a agricultura e outros que façam um diagnóstico de políticas voltadas para a agricultura familiar. Atenção especial será conferida à discussão acerca do papel do Estado na implementação de políticas de inclusão social, bem como à questão do público beneficiário do Programa. A partir das iniciativas do GDF na implementação do PROVE, deverá ser feita ainda uma contraposição com outras ações de apoio à produção de alimentos (em especial, programas que tenham o crédito e a comercialização como pontos chave), de modo especial, o PRONAF.

1.1. Brasília: localização geográfica e suas especificidades

Eleito Presidente da República em 1955, Juscelino Kubitschek de Oliveira, tinha um firme propósito em mente, qual seja o de transferir a capital da República para o Centro-Oeste, incentivando o desenvolvimento do interior do país e a integração das regiões brasileiras. Com estes propósitos, inicia a construção da atual capital do Brasil em 1956 em pleno cerrado, vindo a inaugurá-la no dia 21 de abril de 1960, cerca de três anos e meio após o início das obras.

Brasília possui uma área total de 5.822,1 Km², caracterizada como uma área de planalto de topografias suaves e vegetação de cerrados, da qual cerca de 77% (4.496 Km² ou 449.600 Ha) corresponde a área rural, sendo que 386.000 Ha (66% da área total) são considerados como área agricultável e outros 160.400 Ha (28%), como área de preservação ambiental (Tavares, 1995:28). Hoje, completados 40 anos de sua inauguração, Brasília conta com uma população de 1.821.946 habitantes, onde 129.698 encontram-se situados em área rural ⁹, ou seja, cerca de 93% da população do Distrito Federal, habita as áreas urbanas, e, segundo a Emater-DF, em outubro de 1998, haviam 12.188 produtores rurais registrados no DF, dos quais cerca de 50% (6.274) caracterizavam-se como produtores do “tipo familiar”.

O setor agrícola de Brasília vem crescendo consideravelmente nos últimos anos (ver Tabelas 1 e 2) em praticamente todos os segmentos produtivos, tanto em volume de produção como em termos de produtividade, consolidando a auto-suficiência na produção de alguns produtos.

⁹ Dados do IBGE de 1996 - Contagem realizada para corrigir distorções relativas ao Censo de 1991.

“O Distrito Federal é auto-suficiente na produção de feijão, milho, soja, carne de frango, ovos, morango, goiaba, limão e várias hortaliças” (Carvalho, 1998: 15).

No setor de grãos, os destaques são o feijão, milho (com os mais elevados índices de produtividade do país ¹⁰) e soja, esta última com produção quase que integralmente destinada para a indústria de óleos e para a exportação. Em relação à fruticultura, destacam-se a produção de goiaba, limão e morango, seguidas de laranja, manga, banana, tangerina ponkan e maracujá. No setor de hortaliças, cenoura, beterraba, repolho, pimentão, batata, milho verde, tomate e folhosas em geral são os destaques (Carvalho, 1998: 15).

No setor pecuário, a produção leiteira aumentou cerca de 40% nos no período 1994/ 1998, com a produção de carne bovina mantendo-se estável. Na avicultura, há uma produção maior do que o consumo, tanto em carne quanto em ovos, e os excedentes são, por vezes exportados para outras regiões do país, embora em determinadas épocas do ano ocorra também importação de carne de frango. Com relação a produção de suínos, houve uma duplicação do número de cabeças em menos de quatro anos. A piscicultura vem contando também com relativo aumento em área de tanques como em número de piscicultores (Carvalho, 1998: 16/ 17).

Porém, é no setor agroindustrial que vem ocorrendo a maior expansão no DF, tanto em função das alterações ocorridas na legislação sanitária e de inspeção de produtos de origem animal e vegetal, bem como por mecanismos de apoio implementados pelo Governo que tomou posse em 1995, tal como o Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE).

“O número total de agroindústrias registradas no DF subiu de 65, em dezembro de 1994, para 282, em outubro de 1998, sendo que, deste total, 97 agroindústrias foram instaladas para os produtores de porte médio, incentivados também pelas modificações feitas na legislação e por outras facilidades criadas pela Secretaria” (Carvalho, 1998: 18).

¹⁰ As informações destacadas neste item (e em alguns outros pontos) foram desenvolvidas a partir de anotações de aula da disciplina “Teorias de desenvolvimento” proferida por Renato Maluf no 2^o semestre de 1998.

Tabela 1 ¹¹
PRODUÇÃO AGRÍCOLA NO DF (PRINCIPAIS PRODUTOS) - 1994/ 1998

Produto/ Setor	Área plantada (ha)		Variação (%)	Produção (t)		Variação (%)
	1994	1998 (*)		1994	1998 (*)	
Feijão	5.421	12.975	139,35	9.395	24.389	159,60
Milho	20.461	23.784	16,24	81.970	111.750	36,33
Soja	49.321	35.627	- 27,76	106.602	86.375	- 18,97
Frutas	3.179	2.627	- 16,42	22.723	26.815	18,00
Hortaliças (Sist. Convencional)	4.529	6.560	44,84	109.810	153.579	39,86
Hortaliças (com plasticultura)	78	232	197,44	3.766	15.370	308,12
Outras grandes culturas (**)	3.838	5.044	31,42	13.463	21.890	62,59

Fonte: Emater-DF

Obs. No caso dos grãos e outras grandes culturas, os dados de 1994 e 1998 referem-se aos anos agrícolas de 1993/ 94 e 1997/ 98.

(*) Até outubro de 1998. (**) Cana de açúcar, trigo, arroz, café, mandioca e outras.

Tabela 2
OUTROS INDICADORES DO SETOR AGROPECUÁRIO E AGROINDUSTRIAL DO DF - 1994/ 1998 (*)

Produto/ Atividade	Unidade	1994	1998 (*)	Variação (%)
Carne de frango	t	29.239	37.939	29,75
Ovos	1.000 dz	32.586	41.602	27,67
Carne bovina	t	4.621	4.670	1,06
Leite	1.000 l	23.450	32.909	40,34
Carne suína	t	5.767	8.844	53,36
Rebanho suíno	n ⁰ cabeças	50.539	105.113	107,98
Piscicultura (área inundada)	ha	41	57	39,02
Estufas	n ⁰	302	1.281	324,17
Agroindústrias (**)	n ⁰	65	282	333,85
Ocupação de mão de obra	n ⁰	23.182	31.024 (***)	33,83

Fonte: Emater-DF.

Obs. (*) Até 30 de outubro. (**) Registradas no DIPOVA. (***) Não incluídas 3.007 novas ocupações geradas com a implementação de novos programas e expansão de serviços.

¹¹ Os dois quadros apresentados a seguir foram extraídos de: Carvalho, 1998: 14 p.

1.2. O “Novo Governo”: mudanças nas prioridades e as políticas de desenvolvimento

Uma questão de relativa polêmica dentro da literatura especializada e principalmente entre as diferentes linhas políticas e de governo, diz respeito ao *“Papel do Estado”* na promoção do desenvolvimento. Nos pólos extremos desta discussão, há os que defendem um estado intervencionista e regulador¹², e outros que defendem a adoção de um “estado mínimo”, em que a ação do mesmo estaria reduzida a ações restritas, deixando para o mercado a regulação da maioria dos sistemas¹³. Há que se recordar ainda, os sistemas estatizantes adotados pela extinta União Soviética e vários países do Leste Europeu, onde o Estado socialista comandava praticamente todas as ações de desenvolvimento das nações, através do controle (estatização) de grande parte dos meios de produção.

No que toca a questão da ação do Estado com vistas a superação da realidade de subdesenvolvimento e de pobreza apresentada na América Latina, Maluf (1997), referindo-se ao pensamento da CEPAL, ressalta que o desenvolvimento, a industrialização e o planejamento constituíram-se em três elementos inseparáveis: a industrialização como paradigma do desenvolvimento econômico e o planejamento econômico como instrumento racional da ação do Estado com vistas à industrialização (Maluf, 1997: 32)¹⁴.

Este autor ressalta que até o início dos anos 70, a CEPAL tinha por base a defesa do desenvolvimento sob o paradigma da sociedade industrial, onde caberia também à industrialização, a promoção da difusão técnica moderna à agricultura de subsistência, considerada como a principal responsável pelo estado “pré ou semi-capitalista” de grande parte da América Latina. A evolução dos salários (urbanos), propiciada pelo incremento contínuo da produtividade industrial, seria um dos principais estimuladores do progresso técnico e da evolução do nível de vida da população rural. Por outro lado, a indústria cumpriria o papel de empregar o excedente populacional rural resultante do processo de modernização da agricultura.

Nestes termos, a partir do final da década de 70, a CEPAL passa a valorizar o campesinato enquanto agente dinamizador do desenvolvimento, onde o eixo geral de sugestões passava pela maximização da produção agrícola potencialmente exportável e pela orientação do desenvolvimento agrícola para a segurança alimentar, favorecendo assim o crescimento com equidade social (incluída aí a redução da miséria rural) e a redução da vulnerabilidade externa. Ao campesinato caberiam programas especiais de modernização, e a reversão pretendida da heterogeneidade produtiva do setor agropecuário se daria mediante reorientação seletiva da transferência de excedentes, industrialização da agricultura, revalorização do espaço rural, redução da assimetria da inserção internacional da América Latina e da dependência tecnológica, e do processo de recuperação e do freio à deterioração dos ecossistemas (Maluf, 1997: 36)¹⁵.

Segundo Maluf (1997), a estratégia proposta pela CEPAL para os países do Terceiro Mundo, nos anos 90, teria por base a busca da *“transformação produtiva com equidade social”*, abordando os seguintes pontos: a concertação estratégica como mecanismo da superação das carências e na ampliação da competitividade; a necessidade de estreitar os laços entre a agricultura e a indústria, eliminando a segmentação de políticas setoriais; a revisão do viés

¹² Segundo uma linha Keynesiana.

¹³ Visão de cunho neoliberal que vem predominando no cenário mundial.

¹⁴ Neste ponto o autor cita Figueiredo (1990).

¹⁵ Neste trecho o autor faz referência ao trabalho de Ortega (1988).

urbano-industrial dos gastos sociais e a valorização do espaço rural, com base em enfoque seletivo que fortaleça (capacitando e financiando) a pequena agricultura; a necessidade de compatibilizar algum grau de auto-suficiência alimentar com o incremento às exportações; incorpora a variável ambiental ao processo de desenvolvimento; e, por fim, propõe o chamado “regionalismo aberto”, que conciliaria a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial, com aquelas impulsionadas pelos sinais de mercado resultantes da liberação comercial em geral. Por outro lado, nenhuma alusão é feita à reforma agrária, substituída pelas referências à regularização dos títulos de propriedade de terra e pelo enfrentamento do atraso rural (Maluf, 1997: 36-40) ¹⁶.

Um outro elemento importante nesta temática, e que está fortemente ligado com a questão do papel do Estado, refere-se a chamada “*Tutela do Estado* ¹⁷” (entendido aqui como sendo a intenção de desenvolver a partir do Estado), que tem forte peso dentro das doutrinas de desenvolvimento. Segundo os teóricos que adotam uma visão Keynesiana e Neo-Keynesiana, entre outros, o Estado teria ainda um papel fundamental no desenvolvimento de uma nação, no sentido de enfrentar as dificuldades imanentes do desenvolvimento do capitalismo, tais como o desemprego, a exclusão, o aumento da pobreza, etc. Assim sendo, tal concepção seguiria uma lógica contrária ao liberalismo, pois o Estado teria ainda um importante papel no desenvolvimento de uma política nacional (macroeconômica), no que toca a questões fundamentais tais como a educação, saúde, taxaço, reforma agrária, auto-suficiência na produção de alguns produtos básicos, distribuição de renda, política de integração, entre outros.

Entrando num âmbito mais regional, ou seja, no que se refere ao GDF e mais especificamente a ação da SADF, as posições e propostas políticas revelam uma postura explicitamente assumida de caráter intervencionista (ou regulatória), expressa através de programas que viessem a proporcionar a democratização das oportunidades, voltando atenção, de forma preferencial, para os mais necessitados, quais sejam os “excluídos” do processo sócio-econômico (Carvalho, 1998: 9).

O “Novo Governo” do Distrito Federal que assumiu suas funções no dia 1^o de janeiro de 1995, no que se refere a esfera rural, através da SADF, tem os “pequenos agricultores” como opção preferencial para as políticas públicas a serem implementadas neste setor. Concomitantemente, buscava a reestruturação do aparelho institucional da SADF, de forma a conferir-lhe maior organicidade e comprometimento com o êxito da maioria dos agricultores (em especial dos pequenos agricultores) e com a democratização no campo.

“(...) Diante deste quadro, imediata e simultaneamente, tomamos dois posicionamentos: o de arregaçar as mangas com ações emergenciais para o saneamento da máquina estatal e o de redirecionar a Secretaria de Agricultura para um papel diametralmente oposto. De um lado, assumiria sem culpa a função regulatória, ou seja, intervencionista. De outro, voltaria sua atenção, de forma preferencial, embora não exclusiva, para os que mais dela necessitavam: os excluídos e os que se encontravam na iminência de serem excluídos do processo sócio-econômico. Exemplos emblemáticos desses segmentos eram os pequenos

¹⁶ Neste trecho o autor faz referência ao documento da Cepal “Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de America Latina y el Caribe en los años noventa”.

¹⁷ As observações acerca deste tema foram baseadas em anotações de aula da disciplina Teorias de Desenvolvimento, proferida por Renato Maluf no 2^o semestre de 1998.

agricultores e os trabalhadores rurais. O foco de nossas preocupações era viabilizá-los economicamente para que eles pudessem permanecer no campo, gerando renda e empregos, dinamizando assim a economia como um todo”. (Carvalho, 1998: 9).

No entanto, ao assumir a SADF, já havia algumas propostas de ação previamente estabelecidas, conforme destacadas pelo então Sub-Secretário de agricultura da SADF:

“(...) em linhas macros existia uma proposta. Primeiro, que era o público que se ia trabalhar; então isso estava definido. Segundo, quais eram as prioridades? Então as prioridades eram: fazer um programa de agregação de valor, de verticalização da produção; regularização das terras, e um trabalho na área de abastecimento. Então como nós não conhecíamos a máquina do governo, nós tínhamos essas três diretrizes, e assim que assumimos o governo criamos o Plano Diretor” (Sub-Secretário de Agricultura do DF durante o Governo que implementou o PROVE).

Sendo assim, torna-se explícita a opção pelos “excluídos”¹⁸, havendo uma definição clara do Governo, no sentido da inversão de prioridades e ações. No que toca a área de atuação da SADF, a agricultura familiar e em especial os “*pequenos produtores de baixa renda*” passam a ser o público alvo na maioria dos projetos desta Secretaria, ainda em gestação, cujas propostas foram consolidadas no Plano Diretor.

A base da filosofia da SADF fundamentava-se em três premissas básicas, quais sejam:

- *“O Governo brasileiro e governos estaduais, segundo orientação neoliberal, e submissos às regras do sistema financeiro internacional, têm trabalhado e apoiado principalmente a classe econômica que detém todas as condições e facilidades de acesso aos meios de produção e benefícios públicos, e que a rigor não precisaria do Estado - os grandes empresários rurais, usineiros, banqueiros, latifundiários - reservando aos pobres apenas programas assistencialistas, insuficientes e clientelistas, incapazes, portanto, de alterar o quadro crescente de concentração de renda, pobreza e miséria.*
- *Os pequenos agricultores não têm condições de aumentar e melhorar o seu “negócio agrícola” porque a sua produção é restrita, sua inserção no mercado é difícil, sua renda é mínima e insuficiente para investir e não têm acesso à informação tecnológica, nem aos programas de crédito rural, nem aos serviços públicos.*

¹⁸ Entraremos numa discussão mais aprofundada sobre esta categoria, no item que discute “o processo de seleção e o público beneficiário do Programa”. Por ora, podemos considerar esta categoria, segundo a caracterização da SADF, como sendo o conjunto de pequenos agricultores excluídos do processo econômico, social e político, qual seja o produtor rural de “baixa renda”, caracterizado na Portaria N^o 004/95 (ver Quadro 1), que, com sua família, se encontra marginalizado, sem acesso a nenhum dos tradicionais instrumentos de política agrícola. (Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, 1996b: 3).

- *A ruptura com a prática tradicional e um novo direcionamento da ação do Governo, fazendo com que os instrumentos e mecanismos do Estado sejam colocados à disposição de todos, e sobretudo a criação de alternativas para corrigir as distorções e deficiências estruturais que afetam os mais pobres, são condições indispensáveis para combater a exclusão e as desigualdades sociais e alavancar o crescimento econômico e o desenvolvimento pleno*” (Carvalho, 1998: 23).

Antes de continuar a discussão e análise das prioridades e políticas de desenvolvimento assumidas pelo “Novo Governo” do Distrito Federal, cabe destacar antes (abrindo um breve parêntese), algumas das visões encontradas na literatura sobre “políticas de desenvolvimento”, bem como algumas das principais questões correlatas a este tema, tais como sustentabilidade, descentralização, diversidade, e, principalmente, estratégias de combate a pobreza, entre outros, uma vez que o PROVE se constitui em uma política de desenvolvimento voltada para o setor rural que apresentava uma série de características específicas que têm relação direta com os temas tratados a seguir. Acreditamos assim, que no desenrolar deste trabalho, estas notas de cunho mais teórico servirão de base para correlações e tirada de conclusões parciais em relação as evidências empíricas apresentadas na experiência do PROVE.

No decorrer das últimas décadas, uma visão quase que estritamente econômica dominou o cenário de discussões, teorias e políticas envolvendo a questão do “*desenvolvimento*”, de forma que este termo constantemente esteve associado, ou mesmo transformou-se em sinônimo, de “*crescimento econômico*” (PIB; crescimento industrial; superávit da balança comercial, etc.) e aumento da renda real e per capita de uma população. Nas últimas décadas, porém, o caráter economicista no trato com a questão do desenvolvimento vem sendo relativizado, passando a considerar uma série de outras questões defendidas por pesquisadores e órgãos oficiais tais como a FAO, PNUD, CEPAL, BID, etc., ampliando assim a noção de desenvolvimento anteriormente citada.

Não obstante, um dos principais motivos dessa relativização deve-se, entre outras questões, ao fato do crescimento econômico de uma nação muitas vezes não se refletir na melhoria da qualidade de vida de sua população, o que vem provocando ao longo dos anos uma enxurrada de questionamentos à busca cega do crescimento econômico dentro dos moldes do desenvolvimento econômico tradicional (ainda que este continuasse a ser posto como meta a ser alcançada), dando origem a novas formas de tratamento da questão do desenvolvimento.

Nesta mesma linha de raciocínio, uma outra questão que se coloca (empiricamente comprovada na maioria dos países da América Latina), é o fato de que “*pobreza*” e “*desigualdade*” não se resolvem somente com o crescimento econômico e, sendo assim, a implementação de políticas compensatórias e redistributivas seria considerado ainda como um importante instrumento (no curto prazo), quando associadas com efetivas propostas e arranjos visando uma maior “*equidade*”, mesmo sabendo que o capitalismo segue gerando desigualdades e que o crescimento sempre vai se dar de forma desequilibrada.

Num cenário um tanto quanto recente, um dos conceitos que emergiu na tentativa de colocação do ser humano tanto no centro do debate sobre o desenvolvimento como das políticas sócio-econômicas destinadas à melhoria das condições de vida de uma população (sem no

entanto desmerecer a questão do crescimento econômico), foi a noção de “*desenvolvimento humano*” formulada pelo PNUD -Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento¹⁹ (Miguel, 1997).

Por outro lado, o reconhecimento da finitude dos recursos naturais, associado às injustiças sociais provocadas pelo modelo de desenvolvimento em curso na maioria dos países, levou a emergência de um novo conceito de desenvolvimento, qual seja o de “*desenvolvimento sustentável*”, que comumente é entendido como sendo uma forma de desenvolvimento que atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem suas necessidades. Tal noção reconhece no padrão de desenvolvimento vigente a insustentabilidade ou inadequação econômica, social e ambiental do mesmo, trazendo à tona a explicitação do potencial de degradação e esgotamento de um sistema econômico/ produtivo marcado pela crise entre homens, a natureza e as perspectivas de um futuro sombrio, embora ainda percebamos poucas ações concretas no sentido da reversão deste quadro. Sendo assim, este “novo conceito” incorporaria elementos econômicos, sociais e ambientais, tornando bastante complexo o espectro de sua análise, uma vez que implicaria num repensar dos fundamentos filosóficos, éticos, científicos, econômicos e tecnológicos do próprio desenvolvimento, promovendo assim a criação de novos paradigmas (Desenvolvimento sustentável e modelo de desenvolvimento: a iniquidade em questão: s/d, 1).

Na atual concepção de desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), este fator (a sustentabilidade) tem aparecido com relativo destaque, através da incorporação da variável ambiental no processo de discussão, bem como de outras questões como a “*transformação produtiva com equidade*” e a “*integração econômica*” (e conseqüente conformação de blocos econômicos tais como o Mercosul, o Nafta e a União Européia). Tais questões certamente estão incorporadas (mesmo que somente no papel!) nas atuais noções de desenvolvimento apregoadas nos “quatro cantos do mundo”, devendo ser encaradas como pontos fundamentais dentro de uma “nova” concepção de desenvolvimento (Maluf, 1997).

Da mesma forma, outra questão que muito tem se discutido ultimamente, refere-se a “*descentralização política*”, onde o papel dos estados e municípios seria realçado. Nestes termos, desde os anos 70, em todo o mundo, vem crescendo e se constituindo propostas de descentralização do Estado, conforme observado de forma mais efetiva nas reformas adotadas pelos governos sociais democratas da França, Itália e Espanha. Na América Latina, o debate sobre a democratização, desencadeado em função das ditaduras militares por aqui estabelecidas, está sendo aprofundado no debate sobre a municipalização. Especificamente no Brasil, a base do processo de descentralização, deu-se principalmente a partir de uma reforma na política fiscal, através da institucionalização do Fundo de Participação dos Municípios e da transferência de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e/ ou executadas pelos governos estaduais e federal (Deser, 1997: 3).

Por outro lado, no que se refere ao Brasil, percebe-se uma clara necessidade de se ter uma política de desenvolvimento a nível nacional, uma vez que grande parte dos problemas enfrentados pelo país, tais como o êxodo rural que expulsou cerca de 28 milhões de pessoas do

¹⁹ A noção de desenvolvimento humano do PNUD leva em conta parâmetros tais como: expectativa de vida; grau de escolaridade; e renda média (ajustada com o PNB e com o índice de dispersão da renda, o que dá uma idéia da utilidade ou o bem-estar derivado da renda) Tais parâmetros associados conformam o chamado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que sem dúvida se constitui em interessante índice para o acompanhamento da melhoria no nível de vida de uma população, porém, este deve ser utilizado não no sentido comparativo (entre países), mas sim no acompanhamento da evolução destas variáveis no tempo (dentro de um país e em nível regional).

campo nos últimos 30 anos, a fome que assola 32 milhões de indigentes brasileiros, e o inchaço das grandes cidades com miséria, desemprego e violência, conseqüências diretas do modelo de desenvolvimento implantado no Brasil, muito dificilmente poderiam ser resolvidos a partir de ações locais. É necessário, portanto que o Estado oriente o processo de desenvolvimento no sentido da redistribuição da renda, da descentralização do poder político e econômico, e do desenvolvimento sustentável (Deser, 1997: 6/ 12).

Segundo o Deser (1996), é fato facilmente constatável, que o atual processo de desenvolvimento brasileiro vem provocando, há tempos, cada vez mais exclusão social e concentração de renda, fato este agravado ainda mais com a inserção do Brasil no processo internacional de globalização da economia e pelas fortes pressões do mercado internacional. A ausência de políticas de desenvolvimento demonstra a clara subordinação do Governo Federal às estratégias empresariais, preocupando-se apenas com o processo de estabilização econômica e com o estabelecimento de condições macroeconômicas favoráveis à entrada de capitais e investimentos estrangeiros.

“Alternativas apresentadas pelo Governo Federal e empresariado como, flexibilização do emprego, redução de encargos sociais, criação de cooperativas de trabalho, uma tímida política de assentamentos, políticas compensatórias, tipo comunidade solidária, têm objetivos articulados muito mais aos interesses econômicos de poucos grupos que privilegiam a elevação da competitividade comercial à garantia dos direitos básicos dos trabalhadores” (Deser, 1997: 2).

Segundo o documento “Programa de Governo para os setores agrícola e agrário nacional” (1998), a construção de um novo modelo de desenvolvimento para o meio rural brasileiro implicaria em se efetivar um choque de inclusão social e democratização do agrário, que se traduza numa ação massiva de assentamento de trabalhadores, combinada com um programa de larga escala dirigido para a recuperação econômica da atividade agrícola de base familiar. Segundo o mesmo documento, mantido o ritmo de assentamento do governo FHC, que ao final de quatro anos teria assentado 300 mil famílias de trabalhadores rurais sem terra, em cerca de 8 milhões de hectares arrecadados, e sustentando a hipótese da estabilização das atuais demandas da reforma agrária, seriam necessários 53 anos para o assentamento de mais de 4 milhões de famílias de trabalhadores sem terra. Para agravar mais ainda esta situação, projeções feitas pela Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, revelam que a política agrícola já desempregou/ desocupou dez vezes mais do que o número de assentados pelo programa de reforma agrária do atual governo.

Outro elemento central nas discussões atuais acerca da questão do desenvolvimento, que em parte é atribuído à pós-modernidade, uma vez que a modernidade teria um relativo componente homogeneizador, é a questão da **“diversidade”**²⁰. Segundo esta noção, a equidade social não deveria estar associada a um dado padrão de vida (que em geral apresenta estreita ligação com o consumo e padrões urbanos) e o desenvolvimento não deve ter como meta a superação do atraso de uns em relação a outros (a noção de emparelhamento). A questão fundamental no trato com a diversidade, é simplesmente encarar o diverso como sendo diferente e

²⁰ As informações destacadas neste item (e em alguns outros pontos) foram desenvolvidas a partir de anotações de aula da disciplina “Teorias de desenvolvimento” proferida por Renato Maluf no 2º semestre de 1998.

não como sendo desigual. Sendo assim, deve-se levar em conta a diversidade cultural, institucional (trajetória histórica), humana e natural (recursos naturais), o que pode tranqüilamente dar origem a diferentes noções de desenvolvimento (alternativas).

Segundo a *“teoria do subdesenvolvimento”*, a assimilação de novas técnicas e conseqüente aumento de produtividade ocorrido em alguns países, não teria conduzido à homogeneização social, entendida como sendo a satisfação de forma apropriada, por parte dos membros de uma sociedade, das necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais, o que de forma alguma implicaria na uniformização dos padrões de vida dessa mesma sociedade, ainda que proporcionassem elevação média no seu nível de vida (Furtado, 1992: 6).

Em sua análise, Furtado sugere que o processo de modernização teria agravado a concentração de riqueza e renda, com ligeira acentuação na fase de industrialização substitutiva. Sendo assim, a industrialização nas condições de subdesenvolvimento, mesmo onde teria ocorrido um forte e prolongado aumento de produtividade, nada ou quase nada teria contribuído para a heterogeneidade social. A civilização surgida da revolução industrial européia teria conduzido a humanidade a uma dicotomia de ricos e pobres, que se manifestaria entre e dentro dos países, onde a grande maioria dos povos estaria condenada a escolher entre níveis modestos de consumo e um dualismo social de grau maior ou menor. Porém, a miséria absoluta e a indigência não se apresentariam necessariamente nos países de mais baixos níveis de renda per capita, e sim naqueles em que forem mais acentuadas as disparidades sociais e regionais ²¹ (Furtado, 1992: 10/13).

A *“teoria da pobreza”*, cujas idéias foram desenvolvidas por economistas ligados ao Banco Mundial, tem por base a visão de que uma determinada massa de pobreza existente em uma dada economia reflete a distribuição de ativos no momento em que tem início o processo de crescimento da produtividade, e também a natureza das instituições que regulam a acumulação de ativos, o que se refletiria na concentração de renda e no aumento da dicotomia social, que poderia ser modificada somente com mudanças estruturais. Sendo assim, para se romper com o círculo fechado da pobreza, seria necessário uma ação deliberada do governo capaz de modificar a distribuição primária da renda, o que poderia ser implementado através de políticas de reforma agrária, reforma do sistema de crédito, entre outras (Furtado, 1992: 16).

Nesta mesma linha, relatório da CEPAL *“Igualdade, Desenvolvimento e Cidadania”*, divulgado em abril de 2000, afirma que mesmo com o crescimento médio de 3,3% do PIB ao ano na década de 90, as economias da América Latina estão longe de superar seus graves problemas de renda, onde os níveis de pobreza que vinham caindo até 1997, voltaram a subir de 1998 até o ano passado, após as sucessivas crises econômicas ocorridas nesta região. Segundo este documento, o percentual de pobres que teria caído de 41% em 1990 para 36%; em 1997, atingindo cerca de 200 milhões de pessoas, voltou a subir nos últimos anos, de tal forma que o número total de pobres ao final de 1999 chegasse a ser superior ao total apresentado na década de 80 (O Globo, 08/04/2000: 36).

Segundo este documento, para conter seus altos índices de pobreza, a região deveria crescer pelo menos 6% do PIB ao ano, permitindo não só a absorção de mão-de-obra que entra no

²¹ Dentro deste quadro, o Brasil seria o campeão mundial de desigualdade, onde adotada a participação na renda como critério, verifica-se que, enquanto que em 1960 os 20% mais ricos do país apropriavam-se de 54% da renda e os 50% mais pobres de apenas 18%, em 1990, esses percentuais foram de 65% e 12%, respectivamente. (Roque, 1998: 18).

mercado, como também a redução do contingente de desempregados. Por outro lado, a chave para resolver o problema da pobreza no Brasil, estaria muito mais na revisão das políticas públicas das áreas sociais do que no crescimento econômico. Tal afirmativa fica clara na citação abaixo, do ex-ministro da fazenda Maílson da Nóbrega:

“É claro que o país também precisa crescer. Mas é preciso romper com o regime de políticas públicas que beneficiam os não-pobres. Cerca de 75% dos gastos com a previdência, por exemplo, vão para os 20% mais ricos da população, assim como 90% das bolsas educativas são destinadas aos 19% mais ricos” (O Globo, 08/04/2000: 36).

Furtado sugere algumas possíveis alternativas de superação do subdesenvolvimento (e conseqüentemente da pobreza), citando Amartya Sen no que trata do problema das fomes epidêmicas e da pobreza endêmica em amplas áreas do mundo atual, afirmando que tais problemas não seriam resolvidos com o simples aumento da oferta de bens essenciais nos países que passam por estes problemas, mas sim com um aumento do **“direito de acesso” ou “titularidade”** (ao qual Furtado se refere como sendo “ênfase de habilitação”). A pobreza humana em massa teria origem numa situação de privação original do acesso à terra e à moradia, e tal situação não encontraria solução através dos mecanismos de mercado (Furtado, 1992: 17/18).

O aperfeiçoamento do fator humano (capacitação) também se constitui em um dos principais mecanismos para a superação do subdesenvolvimento, o que implicaria na utilização de parcela substancial da poupança, resultando em taxas de crescimento mais baixas. Por outro lado, deve-se tirar proveito da abundância de certos fatores primários e ao mesmo tempo apoiar-se em tecnologias de vanguarda, o que requereria certo grau de autonomia tecnológica, possível de ser alcançado mediante investimentos na pesquisa científico-tecnológica. Sendo assim, somente um projeto político apoiado em conhecimento consistente da realidade social, com consenso de importantes segmentos da sociedade, poderá romper a lógica perversa do subdesenvolvimento. Da mesma forma, a emergência de formas alternativas de organização social capazes de ativar os segmentos da população politicamente inertes certamente contribuiria para este processo (Furtado, 1992: 18/ 19).

A noção de **“capacidade”**, citada por Furtado de autoria de Amartya Sen, vem aparecendo como uma importante contribuição dentro das discussões acerca do desenvolvimento, porém, de certa forma esta noção se justificaria a partir de um certo nível de vida. Segundo Sen, o fomento da auto-capacidade (self reliance), através de incentivos a um ensino formal de alto nível e da construção de espaços sólidos e democráticos de concertação seriam fatores primordiais na busca do desenvolvimento, assim como a melhoria do direito de acesso (titularidade), junto com a dotação de recursos, que associado ao aumento das capacidades, levaria certamente a uma melhoria no processo de transformação desta dotação em bens e serviços. Nestes termos, as falhas no sistema de titularidade (tais como o acesso à terra, o direito à alimentação, o direito ao ensino básico, etc.), deveriam ser frontalmente combatidos pelo Estado.

Sob este prisma, a visão de equidade social estaria profundamente associada ao enfrentamento das falhas do sistema de titularidade e da construção das capacidades ou liberdade de escolha das diversas combinações possíveis, respeitando o princípio básico da diversidade humana.

Nestes termos, seria necessário atacar de forma veemente as raízes da pobreza, quais sejam a insuficiência do excedente gerado, sua apropriação não eqüitativa, e inadequações na estrutura de oferta e demanda de certos fatores a serem satisfeitos. Sendo assim, a elaboração de uma estratégia visando à superação da pobreza deveria ter por base as insuficiências das fontes de bem estar, sob as quais seriam estabelecidos requisitos para tal estratégia, a saber: (i) receita corrente (maiores oportunidades de trabalho e renda, salários mais elevados e melhor distribuição dos ativos produtivos); (ii) direito de acesso a serviços gratuitos; (iii) ativos de consumo básico, particularmente a habitação (estratégia legal, de crédito e de apoio); (iv) capacidades, níveis educacionais e o capital humano (políticas de saúde, educação, capacitação e assistência técnica); (v) tempo disponível (elevação da produtividade do trabalho e das receitas dele derivadas, dispensando assim o trabalho infantil, as sobrecargas das jornadas e a dupla atividade da mulher) (PNUD, 1992: 157/158).

Entrando mais especificamente na questão das *“estratégias para a superação pobreza na América Latina”*, cabe destacar a visão do PNUD (1992) sobre o assunto, que sustenta que a estratégia de superação da pobreza na região deveria considerar o acesso aos bens, serviços e ativos básicos, mas também focar necessidades não-econômicas, tais como a participação, criação e liberdade, no sentido do desenvolvimento de habilidades e disponibilidade de tempo livre, fatores estes que podem (também) satisfazer necessidades básicas, assumindo assim um caráter sistêmico da satisfação dessas necessidades²². Por outro lado, ressalta que a maneira mais fácil de se incrementar o bem-estar social, seria através do crescimento econômico (ao qual a pobreza se constituiria como um obstáculo por reduzir o mercado interno, limitando os incentivos ao investimento, e pelo fato do conhecimento ter se tornado um dos fatores chaves da produção na atualidade), acompanhado de uma maior eficiência para converter as oportunidades nesse bem-estar social, o que implica em disponibilizar-se uma maior quantidade de recursos para a satisfação dos fatores básicos (PNUD, 1992: 157).

Fazendo breve menção às *“políticas públicas utilizadas no combate à pobreza na América Latina”*, Raczynski (1995) destaca as cinco maiores categorias de políticas utilizadas na região com este objetivo, quais sejam: (i) políticas sociais setoriais, com base na educação, serviços de saúde e subsídios para construção de moradias, facilidades comunitárias e infraestrutura sanitária; (ii) suporte para a capacidade produtiva dos setores pobres, através de medidas de treinamento de força de mão-de-obra, e suporte para atividades produtivas em pequena escala (microempresas urbanas e rurais, setor informal urbano, setor produtivo, etc.); (iii) promoção da organização social e do treinamento em setores pobres, provendo de informações e proporcionando especialização desta população com vistas a participação efetiva em processos decisórios; (iv) políticas trabalhistas e de salários; e (v) auxílio desemprego, trabalhos emergenciais, e transferências diretas de dinheiro ou mercadorias (alimentos primários) (Raczynski, 1995: 2).

Segundo este autor, o planejamento dos países da América Latina no que toca a questão das políticas sociais em contrapartida ao crescimento da pobreza, tem se baseado na localização geográfica, nos setores e atividades mais afetados, e nas causas da pobreza. Por outro lado, as prioridades estariam sendo muito influenciadas pelo modo como os governos percebem as relações entre as políticas econômicas e sociais. Nos anos 80 a situação econômica da região teria retesado as políticas sociais, criando mais pobreza e reduzindo os recursos disponíveis para propósitos sociais. Programas sociais compensatórios foram implementados direcionados aos

²² Cabe destacar aqui, a semelhança desta visão com a de Amartya Sen anteriormente citada.

casos de pobreza extrema, e esforços para reduzir os gastos sociais foram intensificados em resposta a escassez dos recursos. Segundo o autor, nos anos 90 estes programas ainda seriam necessários para situações extremas, porém, não contribuiriam significativamente para a redução da pobreza, uma vez que o combate à pobreza requereria programas que proporcionassem aos pobres ferramentas para que eles mesmos pudessem sair dessa condição de pobreza, auxiliando na criação de oportunidades para a integração social (Raczynski, 1995: 2).

Ainda segundo Raczynski (1995), as **“reformas institucionais no sentido do combate à pobreza”** teriam dois componentes essenciais: (i) um processo de desconcentração e descentralização transferindo áreas de responsabilidades e recursos para níveis subordinados do governo, de preferência para o nível local, trazendo os serviços e programas para perto da população e preparando o caminho para o processo de participação e controle social; (ii) redefinição do papel do Estado discriminado entre a regulação e funções gerais nas políticas locais, financiamento e alocação de recursos, execução e implementação de programas, monitoramento e avaliação. O ponto fundamental estaria na descentralização do aparato estatal, na cooperação entre os setores público e privado e na participação social, criando um espaço onde novos atores (organizações comunitárias, setor privado, mulheres e grupos de jovens, etc.) possam manejar suas necessidades e demandas, contribuindo para o trabalho do governo local.

O PNUD (1992) apresenta sete componentes que representariam a **“estratégia de superação da pobreza na América Latina”**, quais sejam:

(1) Desenvolvimento da capacidade de crescimento sustentado com equidade, o que implica na reativação (e estabilidade) econômica, transformação produtiva das economias latino-americanas, e incrementos significativos nos salários reais (de forma que a renda dos pobres aumente mais rapidamente que a média);

(2) Apoio maciço à economia popular, com o estabelecimento de mecanismos para dar ao pequeno produtor apoio eficiente em seus processos administrativos, produtivos e de comercialização, tais como crédito (destinado ao trabalho social de capacitação e promoção, e aos empréstimos produtivos, que poderiam ser efetuados - este último - através dos chamados “bancos populares”), assistência técnica qualificada (“agentes promotores”) e empresas comercializadoras, mecanismos simples de formalização (registro mercantil único, por exemplo), entre outros;

(3) Política de satisfação de necessidades básicas específicas, ou políticas sociais para superar a pobreza, o que supõe transformação profunda da política social em seu conjunto, como também das políticas setoriais; teria por base dois elementos, quais sejam a compensação social (voltado para satisfazer urgências imediatas, com privilégio para a alimentação e saúde) e a transformação estrutural de satisfação das necessidades básicas (de médio prazo). Neste processo, torna-se de fundamental importância o papel orientador do Estado (superando a temporalidade dos governos), a participação efetiva das comunidades (como sujeitos e controladores dos processos), o estabelecimento de co-responsabilidade entre os sistemas público, privado lucrativo (empresas privadas), solidário (família, comunidade, associação) e não lucrativo (fundações, ONGs, etc.), o respeito às tradições, concepções e opiniões da comunidade, a transparência informativa, a descentralização do setor público de forma que este se torne flexível e orientado por resultados, e, por fim, superar a fragmentação setorial, chegando à autêntica intersetorialidade. Outros parâmetros a serem seguidos referem-se ao fato de que se deve tratar o que é desigual de forma desigual, ou seja, a política compensaria as desigualdades das pessoas; devem-se estabelecer

políticas com base na concentração (focalização), o que supõe seletividade e gradação de subsídios e apoios, elaborados de acordo com as necessidades e os recursos da população.

(4) Política de desenvolvimento sócio-cultural para fortalecer as capacidades dos pobres através de uma autêntica mobilização para a socialização maciça de conhecimentos em ampla gama temática, e, assim, convertê-los em atores centrais da tarefa de superação da pobreza;

(5) Reforma e modernização do Estado, a fim de desenvolver um estilo gerencial pró-participativo, flexível e adaptativo;

(6) Dimensão de gênero, cujo objetivo é complementar a equidade social com a equidade de gênero;

(7) Dimensão tecnológica que deve voltar-se para a superação da pobreza. Nestes termos, deve-se impulsionar as capacidades nacionais e regionais de pesquisa e desenvolvimento para adaptar e desenvolver tecnologias apropriadas para a economia popular, estabelecer uma rede regional-nacional para a transferência e adoção de tecnologias, e fortalecer as capacidades regionais e nacionais para o desenvolvimento de bens e serviços potencialmente competitivos nos mercados mundiais. Torna-se essencial na estratégia de desenvolvimento tecnológico para a economia rural, a geração de novos conhecimentos a partir do enriquecimento cruzado dos pesquisadores e camponeses, incorporando o conceito de sustentabilidade como parte integrante das políticas de desenvolvimento (PNUD, 1992: 159-167).

Após as considerações teóricas apresentadas anteriormente, retomando a discussão acerca das políticas de desenvolvimento adotadas pelo GDF e reforçando a questão da “mudança nas prioridades”, a SADF, com vistas ao estabelecimento de critérios diferenciadores das categorias de produtores para direcionamento de suas políticas, cria em maio de 1995, através da Portaria nº 003/95, de 12/05/95, o “*Cartão do Produtor Rural*” (CPR) e estabelece, através da Portaria nº 004/95, de 15/05/95 os parâmetros para classificação dos produtores rurais no DF (ver Quadro 1). Tais parâmetros efetuavam uma divisão dos produtores em quatro categorias: *Produtor de Baixa Renda*; *Pequeno Produtor* (Familiar e Patronal); *Médio Produtor* (Familiar e Patronal) e *Grande Produtor Patronal*. Considerava ainda outra categoria denominada de *Investidor Patrimonial*, não considerando estes produtores, uma vez que estas propriedades seriam destinadas principalmente ao lazer.

O Cartão do Produtor Rural, fornecido pela Emater-DF após classificação do produtor segundo os parâmetros estabelecidos, viria a garantir ao mesmo, de acordo com sua classificação, alguns direitos importantes juntos aos órgãos do GDF²³.

No entanto, já em março de 1996, através da Portaria nº 1, de 27/03/96, a SADF estabelece um novo tipo de classificação dos produtores rurais do DF (Quadro 2), que contou com seis tipos de categorias, de forma a aperfeiçoar a classificação anteriormente estabelecida. Como fator diferenciador entre as duas Portarias, percebemos a “eliminação” da categoria produtor de “Baixa Renda”, bem como a ascensão do parâmetro agricultor familiar/ agricultor patronal, como fundamentador e encabeçador do processo inicial de diferenciação das categorias, ao invés de “pequeno/ médio e grande produtor”, da Portaria anterior.

²³ Serviços de mecanização agrícola e terraplanagem; compra e venda de produtos com preços diferenciados nas revendas da FZDF (insumos agrícolas, embalagens, etc.), bem como na SEMATEC (composto orgânico de lixo) e na CAESB (lodo orgânico); tarifas mais baixas de energia elétrica; direito a comercialização na *Pedra do CEASA*, entre outros.

A partir deste procedimento, as políticas implementadas pela SADF passaram a ser direcionadas prioritariamente (e até exclusivamente) para os produtores inseridos em determinadas categorias (em geral as categorias “A” e “B”) e somente os produtores classificados nestas é que podiam ser atendidos em determinados programas da SADF (ver Quadro 3).

Tentando justificar o porquê da classificação dos produtores em diferentes categorias, podemos observar o seguinte argumento, na visão da direção da SADF:

“A classificação dos produtores decorreu da necessidade de, a partir do conhecimento da realidade, poder intervir de maneira mais eficaz e ajustada às políticas estabelecidas pelo Governo. A inexistência de um sistema de classificação conduz à tradicional política de tratar igualmente os desiguais, com o que somente se elevam as já absurdas taxas de concentração de renda e se agrava, progressivamente, a iniquidade social. Por outro lado, a existência de diversos sistemas inadequados à realidade do Distrito Federal, como foi o caso, inevitavelmente ampliaria mais as distorções existentes” (Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, s/d e).

Neste contexto, estabeleceu-se um critério de atendimento aos produtores de acordo com sua classificação, sendo que os Programas, Projetos e Serviços implementados pela SADF e suas vinculadas, estariam condicionados a categoria dos mesmos. Sendo assim, a SADF e suas vinculadas teriam uma ação de *indução da demanda*, ou seja, de oferecimento (e mesmo de convencimento) de alguns desses Programas, Projetos e Serviços, de *atendimento por demanda*, e mesmo de *não atendimento* aos produtores segundo sua classificação ou categoria. Neste contexto, tanto o PROVE quanto uma série de outros Programas da SADF buscavam, sobretudo induzir a demanda (ver Quadro 3):

“(…) esse programa inclui-se entre os serviços prestados com a perspectiva de ‘induzir a demanda’, distinto dos mais corriqueiros oferecidos para ‘atender a demanda’” (Maluf, 1999: 32).

Cabe ressaltar ainda a Lei N^o 1.825, de 13/01/98, onde finalmente o PROVE foi legalmente institucionalizado. Na referida lei, no que se refere aos critérios para participação no Programa, há a obrigatoriedade de ser enquadrado como “*pequeno produtor rural*”²⁴, devendo atender simultaneamente aos seguintes quesitos, para inclusão nesta categoria:

- I. Explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro;
- II. Ter mão de obra contratada em número inferior ao somatório da mão de obra familiar;
- III. Não deter, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais de terras agricultáveis;
- IV. Ter oitenta por cento, no mínimo, da renda bruta anual provenientes da produção agropecuária ou extrativista;
- V. Residir na propriedade rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo.

²⁴ Contraditoriamente, tal categoria não existia dentro dos critérios de classificação da SADF fixados pela portaria N^o 1, de 27/ 03/ 96 (ver Quadro 2).

Desta forma, percebe-se que, teoricamente, até os produtores “tipo C”, segundo classificação da SADF (Portaria N^o 1, de 27/03/96 - Quadro 2), estariam enquadrados como possíveis beneficiários do PROVE.

Quadro 1
Parâmetros para a Classificação de Produtor Rural
Portaria nº 004/95 - SADF de 15/ 05/ 95

<i>Características</i>	Produtor de Baixa Renda	Pequeno Produtor		Médio Produtor		Grande Produtor Patronal
		Familiar	Patronal	Familiar	Patronal	
1. Mão de Obra	Exclusivamente familiar	Familiar; contrata eventualmente	Predominantemente contratada	Familiar e contratada quantidade igual ou maior	Predominantemente contratada	Contratada
2. Destino da Produção	Subsistência	Manutenção familiar e pequeno excedente para capitalização	Consumo e mercado (produção com significação econômica)	Manutenção familiar e gera excedente para capitalização	Manutenção familiar e gera excedente para capitalização	Manutenção familiar e gera excedente para capitalização
3. Exploração		Diversificação	Diversificação ou não	Diversificação	Pouco diversificada	Pouco diversificada
4. Local de Residência	Na unidade de produção ou sede da comunidade	Na unidade de produção ou sede da comunidade	Reside ou não na unidade de produção			
5. Renda Bruta Anual *	Inferior a 60 salários mínimos	Até 180 salários mínimos	Renda agrícola de até 180 salários mínimos	Até 500 salários mínimos	Até 500 salários mínimos	Superior a 500 salários mínimos

* Considerar apenas 50 % das receitas nos casos de hortaliças, Pecuária de Leite, Suinocultura e Avicultura.

Investidor Patrimonial - Proprietário que possui a terra como fonte de capitalização, produção com pouco ou nenhum significado econômico, manutenção familiar oriunda de outras atividades, propriedades destinadas ao lazer.

Quadro 2
Parâmetros para a Classificação do Produtor Rural ²⁵
Portaria nº 1 - SADF de 27/03/96

Produtor Tipo A	Produtor Tipo B	Produtor Tipo C	Produtor Tipo D	Produtor Tipo E	Produtor Tipo F
<ul style="list-style-type: none"> • Possui insuficiência de terras para sustento da família; • Cultiva a área aproveitável disponível; • Tem renda familiar oriunda da exploração agropecuária e da venda da força de trabalho familiar; • obtém renda bruta anual per capita agropecuária de até 12 salários mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tem suficiência de terras agricultáveis para o sustento e progresso da família; • Usa apenas eventualmente o trabalho assalariado, segundo exigências da exploração agropecuária familiar; • Tem no mínimo 80 % da renda familiar oriunda da exploração agropecuária familiar; • obtém renda bruta anual per capita agropecuária de até 36 salários mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tem suficiência de terras agricultáveis para o sustento e progresso da família; • Usa regularmente mão de obra assalariada, sendo ainda predominante o trabalho familiar na exploração; • Tem no mínimo 80 % da renda familiar oriunda da exploração agropecuária familiar; • Tem no mínimo 80 % da área aproveitável incorporada ao processo produtivo; • obtém renda bruta anual per capita agropecuária de até 100 salários mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administra diretamente a exploração; • Possui fonte de renda suficiente e regular originária da atividade urbana; • Eventualmente tem na exploração fonte complementar de renda; • Obtém renda bruta anual agropecuária de até 180 salários mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administra diretamente a exploração; • Tem no mínimo 80 % da renda oriunda da exploração agropecuária; • Tem no mínimo 80 % da área aproveitável incorporada ao processo produtivo agropecuário; • Obtém renda bruta anual agropecuária de até 500 salários mínimos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Explora grandes extensões de terra diretamente ou por meio de gerentes contratados; • Tem no mínimo 80 % da área aproveitável incorporada ao processo produtivo; • Obtém renda bruta anual agropecuária acima de 500 salários mínimos.

²⁵ Carvalho, 1998: 34/ 35. Foram adotados dois grupos e seis categorias de produtor, quais sejam: *grupo 1* - composto por produtores rurais de base familiar, classificados como A, B ou C de acordo com suas categorias sócio-econômicas; *grupo 2* - composto por produtores patronais, classificados como D, E ou F. Esta Portaria revoga a Portaria N^o 004/95 (Quadro 1).

Quadro 3

Programas, Projetos e Serviços implantados pela SADF e suas Unidades Vinculadas ²⁶

Programas, Projetos e Serviços	Categoria de Produtor (*)					
	Familiar			Patronal		
	A	B	C	D	E	F
Apoio ao Processamento Artesanal Familiar	■	■	☑	☑	☑	☑
Quiosque do Produtor	■	■	■	■	■	☑
Central de Informações do Mercado Agrícola (CIMAGRI)	■	■	■	■	■	■
Promoção da Cidadania do Trabalhador Rural	■	■	■	■	■	■
Dicas da Ceasa	■	■	■	■	■	■
Central de Informações Agroindustriais (CEIA)	■	■	■	■	■	□
Parcelamento de Venda de Produtos e Serviços	□	□	☑	☑	☑	☑
Patrulha Motomecanizada	■	■	■	□	□	□
Construção de Pequenas Agroindústrias	■	■	☑	☑	☑	☑
Balcão da Agricultura Orgânica	□	□	□	□	□	□
Balcão da Pequena Agroindústria	■	■	□	□	□	□
Novilho Precoce	■	■	□	□	□	□
Pequenas Unidades de Irrigação (Programa Gota D'Água)	■	■	■	☑	☑	☑
Estação de Piscicultura	■	■	□	□	□	□
Programa de Piscicultura	■	■	□	□	□	□
Apoio à Pequena Produção Rural	■	■	☑	☑	☑	☑
Capacitação e Prof. do Produtor e Trabalhador Rural	■	■	□	□	□	☑
Organização Rural	■	■	□	☑	☑	☑
Crédito Rural	■	■	□	□	□	☑
Desenvolvimento da Olericultura	■	■	□	□	□	□
Desenvolvimento da Fruticultura	■	■	■	□	□	□
Microbacias Hidrográficas	■	■	□	□	□	☑
Saúde Animal	■	■	■	■	■	■
Caminhão Volante	■	■	□	□	□	□
Caixeiro Viajante	■	■	☑	☑	☑	☑
Caravana da Economia	□	□	□	□	□	□
Galpão do Produtor	□	□	□	□	□	□
Exame Laboratorial de Sanidade Animal	□	□	□	□	□	□
Revenda de Material Agropecuário	■	■	■	□	□	□
Serviço de Engenharia Agrícola	■	■	■	□	□	□
Laboratório de Tecnologia de Alimentos	■	■	□	□	□	□
Venda de Mudas Frutíferas e Florestais	■	■	■	□	□	□
Cartão do Produtor Rural	■	■	■	□	□	☑

Legenda: ■ Induz a demanda ☑ Não atende □ Atende por demanda

(*) Conforme classificação adotada pela Secretaria de Agricultura do Distrito Federal

²⁶ Carvalho, 1998: 87.

De forma geral, foram três os instrumentos básicos de direcionamento e intervenção direta da SADF, quais sejam: *O Programa de Segurança Alimentar e Nutricional* (PROSAN), cuja expressão maior são os sub-programas “Ação Contra a Fome e o Desemprego”²⁷ e o “Projeto Caravana da Economia”²⁸; o *Programa Rural de Assentamento do Trabalhador* (PRAT)²⁹; e o próprio PROVE. No entanto, vários outros Programas, Projetos e Serviços foram implementados pela SADF (Ver Quadro 3) como instrumentos de direcionamento e gestão das ações, que não convém detalhar aqui³⁰ (Carvalho, 1998: 31).

Objetivamente podemos concluir que o GDF, através da SADF, assumiu uma postura clara na promoção do desenvolvimento rural, qual seja a de intervir diretamente, através de Programas, Projetos e Serviços, na realidade do meio rural, com atendimento diferenciado segundo as categorias de produtores estabelecidas em suas portarias. Neste atendimento diferenciado, a categoria de produtores familiares dos tipos “A” e “B” (Ver Quadro 3), recebiam atenção especial por parte da SADF e suas vinculadas, devendo ser atendidos muitas vezes de forma exclusiva através da indução de demanda, ou seja, a oferta dos instrumentos da SADF a este público³¹. Dentro desta linha de pensamento, cabia “tratamento diferenciado para os desiguais”, democratizando as oportunidades e enfrentando o processo cada vez maior de pobreza e exclusão social no campo.

1.3. O desenvolvimento da pequena agroindústria no DF e a evolução da legislação sanitária e industrial

Uma questão que foi fundamental no processo de implantação do PROVE, certamente esteve ligada a questão da legislação sanitária e industrial dos produtos de origem animal e/ou vegetal procedentes dos estabelecimentos agroindustriais. A possibilidade de modificação da

²⁷ A SADF, através da SAB, fornecia cestas básicas de 30 kg de alimentos, distribuídas entre as famílias cadastradas, subsidiadas em 60% de seu custo real. O dinheiro arrecadado com a venda das cestas (ou seja, os 40% pagos pelas famílias), era gerenciado por uma cooperativa criada exclusivamente para apoiar a execução do Programa, que empregava a maior parte do mesmo em um Fundo Rotativo, que financiava pequenos empreendimentos nas comunidades abarcadas pelo Programa. Em 1997, foram distribuídas 6.262 cestas básicas de alimentos, beneficiando 3.500 pessoas, e no primeiro semestre de 1998 outras 3.045 cestas foram distribuídas (Carvalho, 1998:48-49).

²⁸ Projeto executado em parceria com a iniciativa privada, que consistia na utilização de ônibus adaptados para funcionar como mercado-volante, que levava (uma vez por semana) produtos hortigranjeiros e pescados, a preços reduzidos, enquanto que os mercados volantes da SAB vendiam produtos de mercearia (cereais, enlatados, outros gêneros alimentícios e produtos de higiene e limpeza), em bairros da periferia. Este projeto chegou a contar com 5 caravanas, atendendo mensalmente 33 comunidades e comercializando cerca de 250 toneladas de produtos por mês (Carvalho, 1998: 54).

²⁹ Dirigido para trabalhadores rurais sem terra e desempregados e sub-empregados que residiam há mais de cinco anos no DF, e que assentou até outubro de 1998, 102 famílias, em três assentamentos, em uma área total de 1.190 ha, sendo que outras 142 famílias estavam em processo de pré-assentamento, e outras mil cadastradas.

³⁰ Para um melhor detalhamento acerca dos demais Programas, Projetos e Serviços implementados pela SADF, ver Carvalho, 1998.

³¹ Tratava-se de ir em busca do produtor para oferecimento destes Programas, Projetos e Serviços, ao invés de atuar de forma passiva esperando que os mesmos demandassem estes instrumentos da ação pública. Esta atitude ativa de ir em busca do público ofertando instrumentos de política direcionados ao mesmo, atendendo de forma especial (e muitas vezes exclusiva) os “pequenos produtores”, inverte o tradicional processo de “atendimento por demanda”, implementado particularmente pelas empresas de assistência técnica e extensão rural, bem como por boa parte das Secretarias de Agricultura do país, o que privilegiou ao longo dos anos, àqueles produtores que dispunham de meios para demandar este serviço (telefone, transporte, informação, influência, etc.).

rigorosa legislação que trata destas questões, à nível federal, expressa na Constituição Federal de 1988 no art. 23, inciso II, e art. 24, incisos V e XII, que autoriza os estados e municípios a criarem sua própria legislação sobre o tema em questão, proporcionou mecanismos de elaboração de uma legislação local que facilitou sobremaneira a instalação de pequenas e médias agroindústrias no Distrito Federal.

Um dos fatores que tem contribuído fortemente para o processo de exclusão dos “pequenos agricultores” tem sido a legislação (fundiária, creditícia e sanitária), uma vez que tem restringido o acesso dos mesmos aos meios de produção, através de exigências que foge a sua realidade. Da mesma forma, a legislação vem contribuindo para aumentar as desigualdades sociais, na medida em que somente os ricos têm condições de atender as exigências legais, sendo ainda favorecidos por incentivos, isenções e reduções fiscais e tributárias (Carvalho, 1998: 24).

Diante desta possibilidade propiciada pela constituição de 1988, implementou-se no Distrito Federal, num cenário um tanto quanto recente (já na década de 90), uma série de leis, decretos e portarias (ver Anexo 1) que tratam especificamente da questão da agroindústria e que vieram a favorecer o estabelecimento e a legalização de pequenas e médias agroindústrias na região.

Tais instrumentos legais estabeleceram normas para a implantação e o funcionamento de abatedouros públicos, estâncias leiteiras, matadouro para abastecimento regionalizado, apiários e estabelecimentos destinados ao processamento artesanal de produtos de origem animal, regulamentando ainda a questão da inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal do Distrito Federal. A partir daí, inicia-se no DF, na primeira metade da década de 90 o estabelecimento das primeiras atividades agroindustriais de pequeno/ médio porte, em especial os matadouros regionalizados e estâncias leiteiras (ver Tabela 3).

A própria Lei Orgânica do Distrito Federal confere destaque à questão da agroindústria, expresso no artigo 191, que estabelece entre as atribuições do Poder Público: *“I - criar estímulos ao micro, pequeno e médio produtores rurais e suas organizações cooperativas para melhorar as condições de armazenagem, processamento, embalagem, com redução de perdas ao nível comunitário e de estabelecimento rural”*; e *“III - estimular a criação de pequenas agroindústrias alimentares, especialmente de forma cooperativa, aproveitando os excedentes de produção e outros recursos disponíveis, com vistas ao suprimento das necessidades da população do Distrito Federal”*.

Por outro lado, a criação do Departamento de Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal - DIPOVA, ainda na década de 70 (através do Decreto nº 2.371 de 21/09/73), como uma Divisão da SADF³², que teria por função inspecionar e fiscalizar a industrialização de produtos e subprodutos de origem vegetal e animal (nas fases de manipulação/ industrialização e transporte desses alimentos), no âmbito do Distrito Federal, foi fundamental para o processo de instalação de pequenas e médias agroindústrias na região, em especial após o ano de 1995, provocando um incremento considerável neste setor, por meio da contribuição deste órgão no processo de elaboração das leis, decretos, portarias, etc., bem como de sua ação muito mais pró-ativa e de orientação, do que repressiva e punitiva.

Mais recentemente, com a instalação do Governo Cristovam Buarque em janeiro de 1995, uma série de novas leis, decretos e portarias, são lavradas, facilitando ainda mais o processo de implantação de pequenas agroindústrias na região do Distrito Federal, com destaque para a

³² Através do Decreto nº 15.065 de 24 de setembro de 1993, o DIPOVA é transformado em um Departamento da SADF, tendo ampliada suas funções, bem como seu quadro de profissionais.

regulamentação (já em 1998) da legislação específica sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem vegetal, assim como a promulgação da Lei nº 1.825, de 13 de janeiro de 1998 que instituiu “oficialmente” o PROVE, criando incentivos e estabelecendo normas relativas ao tratamento diferenciado e simplificado à Unidade Familiar de Processamento Agroindustrial - UFPA.

Referindo-se a nova legislação do Distrito Federal para inspeção de produtos de origem animal e vegetal, o então Secretário de Agricultura do DF, por ocasião da implementação do PROVE afirma:

“(...) Ela cria uma série de leis e portarias, a maioria das quais estabelecidas pelo atual Governo do Distrito Federal, que cria para os pequenos agricultores familiares novas alternativas de explorações agrícolas e amplia sua capacidade de produção, permitindo-lhe usufruir dos benefícios de novas e eficazes tecnologias, adaptadas e aprovadas cientificamente. Em seu processo de elaboração, tivemos o cuidado permanente de estabelecer mecanismos que apurassem ao máximo a qualidade do produto final oferecido pelas miniagroindústrias do DF. Provamos não apenas que isso é possível, como também desmoralizamos o preconceito de que ‘qualidade é monopólio do grande setor agroindustrial’. Ao mesmo tempo, demonstramos que não somente é possível como econômico e racionalmente indispensável simplificarmos os procedimentos administrativos e burocráticos que envolvem o processo produtivo, com o que trouxemos benefícios para todos” (Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, 1998: 8).

Sendo assim, podemos afirmar que a evolução da legislação sanitária e industrial no Distrito Federal, viabilizada pela Constituição de 1988, constituiu-se no alicerce para a instalação de uma série de pequenas e médias agroindústrias no DF, uma vez que possibilitou uma relativa simplificação das exigências legais no que toca a questão do espaço físico ³³, simplificação parcial no processo de registro para estabelecimentos agroindustriais, eliminação parcial de algumas exigências burocráticas e redução de custos ³⁴, sem com isso comprometer a qualidade dos produtos processados por esses estabelecimentos. Porém, o aumento considerável no número

³³ Uma série de exigências tais como altura de pé direito da agroindústria, necessidade de se ladrilhar (até o teto) toda a área interna, forro na área interna, tamanho das áreas internas, entre outros, foram sensivelmente flexibilizadas.

³⁴ Ainda assim exigia-se para o registro de uma agroindústria, segundo a Legislação do DF para inspeção de produtos de origem animal: requerimento dirigido ao Secretário de Agricultura do DF solicitando o registro pelo DIPOVA; licença prévia da SEMATEC; croqui da AGI ou planta baixa com cortes e fachadas da construção de acordo com a capacidade instalada da indústria, a juízo do DIPOVA; relação discriminada do maquinário e fluxograma de produção; registro na Junta Comercial do DF, quando for o caso; registro no cadastro geral de contribuintes ou no CPF conforme o caso; inscrição na Secretaria da Fazenda do Distrito Federal; alvará de funcionamento liberado pela Administração Regional; liberação concedida pela CAESB, quando em área urbana; exame da qualidade da água de serviço; e contrato de responsabilidade técnica. (Secretaria de Agricultura do DF, 1998: 21 - Lei Nº 229, de 10 de janeiro de 1992). Para produtos de origem vegetal, exigia-se, além de todos itens acima citados, outros itens, tais como: cadastro do estabelecimento detalhando atividades, formulação, origem da matéria prima, processamento, conservação, validade, e meio de transporte; entre outros (Secretaria de Agricultura do DF, 1998: 97/98 - Decreto Nº 19.339, de 19 de junho de 1998). Por outro lado, para as agroindústrias que fabricavam dois ou mais produtos afins, havia a necessidade de um só registro, quando antes era exigido um registro e demais providências para cada atividade desenvolvida.

de AGIs de pequeno porte veio a se dar efetivamente após o ano de 1995 com a instalação do “novo governo”, que criou o PROVE e instituiu uma série de medidas de incentivo, o que veio a conferir um total de 282 agroindústrias registradas no DF, em outubro de 1998.

Tabela 3
Incremento na implantação de Agroindústrias de alimentos de origem animal e vegetal - março de 1995 ³⁵

TIPO DE ESTABELECIMENTO	REGISTRADO S ATÉ 1992	REGISTRADO S ATÉ 03/1995	EM PROCESSO DE REGISTRO	TOTAL	EMPREGOS GERADOS
Agroindústrias/ área vegetal	0	7	2	9	36
Estabelecimentos industriais*	8	11	5	16	168
Matadouros regionalizados	0	12	11	23	100
Indústrias Artesanais (carnes e derivados)	0	7	1	8	68
Estâncias Leiteiras	0	13	46	59	232
Indústrias Artesanais (derivados de leite)	0	2	10	12	44
Total Geral	8	52	75	127	648

* Matadouro Industrial, Matadouro Público, Charqueada, Fábrica de Conserva, Entrepasto de Carne e Ovos, Fábrica de Produtos Derivados de Carnes Não Comestíveis, Fábrica de Conserva de Ovos, Laticínios, Entrepasto de Pescado.

³⁵ Fonte: Tavares, 1995: 86. Em outubro de 1998, somente em relação ao PROVE, existiam 118 novas AGIs, com mais 14 em fase de construção, beneficiando um total de 178 famílias e gerando cerca de 712 novos postos de trabalho (Carvalho, 1998: 40).

1.4. A origem do PROVE: formulação da proposta e questões polêmicas

O PROVE, implantado em outubro de 1995, cuja área de abrangência constituía-se nos 5.800 km² do Distrito Federal, com suas cerca de 12 mil propriedades rurais, tinha por meta inicial, a instalação de 300 agroindústrias de base familiar até o final do mandato do governo distrital (dezembro de 1998), gerando 2.400 empregos diretos e envolvendo mais de 5.000 pessoas. (Secretaria de Agricultura do DF, 1998:6).

O Programa tinha como objetivo geral, segundo documento oficial da SADF:

“inserir o pequeno produtor rural no processo produtivo, com incentivos à produção e ao processamento dos produtos In natura de origem animal e vegetal, de modo a agregar maior valor à produção, aumentar a renda familiar e gerar empregos” (Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, 1998b: 5).

O desenvolvimento deste Programa, contou institucionalmente com a mobilização dos órgãos já existentes e vinculados à SADF, quais sejam, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater-DF; a Sociedade de Abastecimento de Brasília - SAB; as Centrais de Abastecimento do Distrito Federal - CEASA; a Fundação Zoobotânica e a Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal - DIPOVA, contando ainda com um convênio celebrado entre a SADF e o CNPq, que incluía a contratação de profissionais especializados, para dar apoio às atividades a serem desenvolvidas em diversas áreas (processamento, comercialização, gerenciamento, marketing, etc.)³⁶.

No que toca a questão da *idéia inicial* da proposta do PROVE, podemos considerar que esta partiu de uma posição quase que pessoal do então Secretário de Agricultura do Distrito Federal, cabendo ressaltar que o este Programa, não constava como proposta de Governo por ocasião da campanha eleitoral. Porém, a partir desta idéia inicial, a proposta do PROVE, bem como dos demais Programas da SADF, foi sendo discutida e aperfeiçoada pelo Conselho Diretor da SADF, constituído pelo Secretário e Secretário Adjunto de Agricultura e Presidentes e Diretores Executivos das unidades vinculadas da SADF.

Em meados de 1995 foram lançados “Documentos de Caracterização dos Programas”³⁷, Programas estes que foram consolidados (como proposta) com o Plano Diretor, expedido em março de 1996. Da mesma forma, o desenvolvimento do Programa foi se dando gradualmente com o desenrolar do mesmo, ficando a responsabilidade pelas definições e encaminhamentos sob a responsabilidade do Conselho Diretor.

Sendo assim, podemos então considerar a posição, propostas e estratégias de ação da SADF, como uma postura explicitamente assumida (conforme dito anteriormente) de caráter intervencionista (ou regulatória), com foco direcionado para os produtores rurais “excluídos”.

Nas palavras do próprio Secretário de Agricultura do DF, podemos constatar alguns dos pontos acima destacados com relação à origem do PROVE:

“Olha, a origem do programa surgiu da minha cabeça, eu tinha uma história pregressa sobre a questão da pequena agroindústria. Em

³⁶ A ação destes diferentes órgãos e do convênio SADF/ CNPq, bem como da estrutura dos mesmos, será apresentada e discutida no próximo item.

³⁷ Na verdade, tratava-se de documentos bastante simplificados (de cerca de 3 páginas) que traziam, via de regra, informações gerais sobre o que é, objetivos, metas, estratégias de ação, etc. de cada Programa.

1980, eu fiz um projeto para criação de cabra no meu sítio, e esse projeto foi financiado pelo pólo Brasília, que na época era um dinheiro subsidiado, e aí eu fiz esse projeto e comecei a criar cabra; e depois comecei eu mesmo a fabricar leite, queijo de cabra, e aí essa fabricação de queijo de cabra ela começou a me dar alguns problemas, que eu tinha que ter uma espécie de uma queijaria para fabricar o queijo, que eu estava vendendo feito clandestino, vendia num lugar, vendia noutra e tal. Aí eu fui ao Ministério da Agricultura ver se conseguia viabilizar essa queijaria, aí eles me mostraram uma planta lá que eu tinha que gastar horrores. A partir daí, eu fiquei extremamente revoltado e comecei a atuar politicamente contra essas questões de legislação (...). Quando foi em 92, se não me engano em 92, o então secretário da agricultura do Distrito Federal o Muri Andraus, propôs fazer uma comissão para criar a nova legislação no DF (...) me chamou, porque eu era uma das pessoas que mais criava caso em relação a isso, aí eu participei dessa comissão, tenho isso documentado tudo certo, nós criamos a primeira legislação para pequenas estâncias leiteiras, e quem se apropriou dessa legislação na época foi o classe média, inclusive eu, aí fiz a minha estância leiteira pequenininha. Depois não existia legislação estadual para produtos vegetais, mesmo assim eu fiz uma pequena agroindústria de mandioca, cozimento e empacotamento de mandioca. Bom, eu tinha na minha cabeça que a questão dessas pequenas agroindústrias era a solução para o pequeno produtor, desde que você democratizasse as oportunidades para ele. Bom, aí eu fui indicado Secretário de Agricultura e a minha primeira declaração na televisão, foi que nós iniciariamos um programa de pequena agroindústria para o público excluído Isso aí foi a origem do Programa... Eu sabia que se pusesse esse Programa em discussão para depois começar, ele não começaria. Então nós fizemos o seguinte: nós começamos a agroindústria da D. Josa, sem nada discutir e a agroindústria da D. Josa demorou, eu acho, quase três meses para ser construída, porque nós fizemos ela só no solo-cimento (...) Mais na medida em que foi construindo a agroindústria, nós fizemos a discussão do Plano Diretor da Secretaria, da questão do Programa da agroindústria (...) Mais a idéia então surgiu de uma experiência pessoal minha com pequena agroindustrialização, mas pequena, digo assim, mínima, porque a minha agroindústria de mandioca ela tinha 9m² e uma área construída fora, e a de processamento de leite tinha 28m², então eu achava que essa coisa dava certo. Bom, a partir daí começamos a discutir, aí tivemos um auxílio do CNPq com os bolsistas, aquele negócio todo e tal. Então a idéia, a origem da questão, foi assim, mais ou menos assim” (Secretário de Agricultura do DF durante o Governo que implementou o PROVE).

Entretanto, a idéia de se verticalizar a produção, como uma estratégia para a viabilização da pequena produção era idéia anterior a instalação do Governo, conforme podemos constatar na citação abaixo do Secretário Adjunto da SADF:

“A idéia de verticalização da produção, ela é anterior a instalação do governo, quando nós chegamos na Secretaria, nós sabíamos que iríamos desenvolver um programa de verticalização da produção, iríamos agregar valor ao produto, essa era a proposta. A forma de fazer isso, ela foi se configurando, foi se delineando a partir do momento em que o PROVE foi surgindo (...) Nós tínhamos convicção de que a única forma de viabilizar a pequena produção, era fazendo com que ela agregasse valor ao produto; que ela não tinha condições de competir no mercado com a matéria- prima sem qualquer beneficiamento, ela tinha que beneficiar a matéria prima para poder chegar no mercado com valor agregado” (Sub-Secretário de Agricultura do DF durante o Governo que implementou).

Por outro lado, já havia na Emater-DF um trabalho anterior com a questão das agroindústrias, conforme podemos constatar na citação abaixo, de autoria do Secretário Executivo da Emater-DF, funcionário antigo desta entidade:

“(...) em 93 nós criamos lá na Emater uma gerência de agroindústria (...) e naquela ocasião a gente achava que uma das alternativas para a agricultura do Distrito Federal era essa questão da verticalização da produção. Mas, anteriormente veio àquela questão da desregulamentação da lei aqui para o Distrito Federal (...) que permitiu a criação das estâncias leiteiras, então com isso aí, quer dizer, a gerência de agroindústria no início ela ficou muito voltada, quase exclusivamente voltada para essa questão das estâncias leiteiras, até para fazer frente a uma demanda que foi criada com a questão da mudança da legislação, na época no DIPOVA” (Diretor Executivo da Emater-DF durante o Governo que implementou o PROVE).

No bojo do lançamento dos Programas da SADF, em especial o PROVE, uma grande polêmica se formou acerca da possível falta de discussão e envolvimento por parte principalmente do corpo técnico das unidades vinculadas da SADF, no processo de elaboração e dos Programas e Projetos desta Secretaria. Traçando um paralelo com o exposto por Ferreira (1984), no que se refere à formulação do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), esta afirma que o Programa (o I PRNA) se deu de forma exógena, e por mais democrática que possa ter sido sua elaboração:

“(...) ela não evitou que muitos técnicos do INCRA viessem a público manifestar indignação pelo afastamento da instituição do grupo de formulação, mesmo que eventualmente, em nível pessoal, alguns técnicos tivessem sido chamados a contribuir. A instituição foi genericamente taxada de incompetente e colocada sob suspeição (...).

Depois emerge o espanto e a indignação pelo não cumprimento das metas, pelo não comprometimento institucional (...) o mero "cumprir ordens" não pode resultar em comprometimento espontâneo, nem produzir resultados criativos: não induz ao entusiasmo por qualquer proposta, por melhor que ela possa ser" (Ferreira, 1984: 33).

Por outro lado, é muito difícil de avaliar o “grau de democracia” com que o Programa foi implantado. O que era fato facilmente constatável na ocasião da implementação do Programa, era que no processo de formulação e definições estratégicas para o desenvolvimento do PROVE, além da resistência e corporativismo natural da Emater-DF, um dos principais responsáveis pela implementação do Programa (sensibilização de público, elaboração de projetos, capacitação na área de processamento, etc.), haviam críticas contundentes sobre a forma centralizada e pouco participativa como inicialmente se desenrolou o processo, o que teria induzido a um não comprometimento efetivo de seu corpo técnico, muito menos proporcionado grande entusiasmo com o Programa, apesar de muitos considerarem "a princípio" a proposta boa.

É certo que um dos principais entraves enfrentados no desenvolvimento do PROVE, foi a falta de “convencimento” do corpo técnico da Emater-DF, com relação ao Programa, ou mesmo a adoção de uma estratégia que não muito dificilmente poderia ser considerada como autoritária e impositiva. Parecia uma contradição implementar programas democratizantes, com vistas justamente a democratizar o acesso, dentro de uma estratégia autoritária. Tal questão fica evidenciada na citação do Secretário Adjunto da SADF, a seguir:

“Na verdade esse foi um dos pecados que nós só tentamos corrigir, só conseguimos corrigi-lo depois de quase um ano; quando nós começamos a fazer as primeiras avaliações do programa. Porque nós tínhamos a definição naquela época, latu-sensu, porque nós não conhecíamos as pessoas que fossem mais comprometidas com o Programa. Era um Programa de pequena produção, um programa para trabalhar com excluído, era uma proposta que envolvia a determinação, a afinidade dos técnicos com a proposta. E aí nós perdemos muito, pecamos muito, porque nós não conhecíamos os técnicos. Tinham muitos técnicos que não acreditavam, esse foi um dos primeiros problemas nossos, para vender a idéia do projeto a Emater, a Fundação. Zoobotânica, a Ceasa, a SAB, porque há uma resistência muito grande, do ponto de vista, vamos dizer assim, do funcionário público, do técnico, há uma rejeição a priori em trabalhar com excluído. É difícil o excluído não sabe falar, não tem transporte, não tem...., é aquela dificuldade toda que nós já sabemos, então nós tivemos muita dificuldade (...) E a grande dificuldade é você adaptar a estrutura ao projeto, então essa foi a maior dificuldade que nós tivemos; nós não éramos um Governo revolucionário em que nós tivéssemos que mudar toda a instituição para poder se adaptar ao Programa, não conseguimos fazer isso, nós fomos um governo reformista (...). Era um Governo reformista, então nós tivemos que adaptar as organizações de governo a proposta, o que foi difícil, complicado, sofrido, isso causou problemas seríssimos até o fim. Porque nós não conseguimos

toda a massa crítica da Secretaria como aliada, nós conseguimos parte da massa crítica, e isso foi um parto” (Secretário Adjunto da SADF durante o Governo que implementou o PROVE).

Se por um lado, o (considerado) baixo grau de discussão acerca do Programa (entre SADF e corpo técnico da Emater-DF), gerou uma série de críticas e uma rejeição inicial ao Programa, por outro, uma quantidade nem um pouco desprezível dos técnicos das unidades vinculadas da SADF (em especial da própria Emater-DF), definitivamente não acreditava no PROVE (ou no público beneficiário), o que causou uma certa diferenciação na atuação (e empenho) no desenvolvimento e implementação do PROVE, de Esloc para Esloc. Tal afirmativa fica perfeitamente retratada na citação abaixo:

“(...) na Emater quando chegou o PROVE, eu divido os extensionistas em quatro categorias: têm aqueles que não acreditavam nem no público e nem no Programa (...) aquele outro que acreditava no público, mas não acreditava no Programa para esse público; aqueles que acreditavam no público e no Programa, e aqueles que não acreditavam no público mais acreditavam no Programa para outro tipo. Então para mim foram essas 4 categorias que nós tínhamos, quem começou o trabalho de fato foram esses que acreditavam nos dois, esse Fulano que não acreditava no público, o quê que aconteceu? Ele continuou atendendo esse outro público, uma pressãozinha aqui, outra ali, tentava essa classificação que nós fizemos, aquele mesmo passava de produtor ‘C’ para ‘B’, sabe era uma força que fazia para descer produtor de categoria, eu nunca vi isso; isso aconteceu para justificar um trabalho, ou seja, você mudava a cara do produtor para justificar que você estava atendendo a produtor excluído, que não estava” (Diretor Executivo da Emater-DF durante o Governo que implementou o PROVE).

Por outro lado, um projeto tal qual o PROVE, que promove uma relativa reviravolta nos padrões de políticas públicas voltadas para o meio rural estabelecidas até hoje, enfrentando e revertendo privilégios e leis tradicionalmente favoráveis aos grandes produtores e grandes empresas agrícolas e agroindustriais (tais como reforma na legislação, atendimento privilegiado e até mesmo exclusivo em determinados Programas da SADF, crédito diferenciado e com condições relativamente facilitadas para estes produtores, etc.), pressupõe um embate acirrado de idéias em sua implementação inicial, pois é certo que muitas serão (e efetivamente foram) as “vozes” contrárias a sua efetiva realização conseqüentemente em favor da manutenção dos padrões de políticas tradicionais³⁸. Desta forma, a determinação política e muitas vezes até certo

³⁸ A título de exemplo, podemos citar o caso da assistência técnica e extensão rural que atendiam por demanda e de forma indiscriminada a todos que dela demandasse alguma ação. O que de fato acontecia era que quem tinha acesso aos Eslocs da Emater-DF (veículo, telefone, etc.), é que efetivamente se beneficiavam deste serviço público. Ou seja, em grande parte, os médios e grandes produtores (quando não os “chacareiros de fim de semana”) eram os que se beneficiavam deste serviço.

grau de pressão, para que o Programa fosse sendo implementado, por vezes foi considerado como fundamental para que este viesse a ser efetivamente implementado.

Da mesma forma, a espera (ou mesmo busca) por condições ideais para a implementação do PROVE, pode soar como fato irreal e utópico. Muitas foram as críticas no sentido de afirmar que este tipo de Programa não se enquadrava para o público beneficiário do mesmo (segundo critérios de classificação dos produtores), e que tal Programa deveria ser implementado para um público de “melhor nível”, o que proporcionaria melhores resultados (e quanto a isso, ninguém tem a menor dúvida!). Mas o fato é que, se o Programa fosse direcionado para um público dito de “melhor nível”, o que estaria se consumando seria a manutenção dos “privilégios” aos eternos atendidos pelas políticas públicas, e a continuação do tradicional processo de exclusão dos pequenos agricultores familiares.

“Se não fosse essa raça dele ³⁹ para fazer a coisa acontecer e topasse, por exemplo, essa historinha: ‘não vamos preparar esse Fulano primeiro para depois ele entrar’, eu acho que nós tínhamos ficado no preparo (...) se a gente tivesse esperado arrumar tudo para fazer, doutor, talvez a gente tivesse terminado o Governo com uma agroindústria, ou nem isso. E aí tem aqueles que puxam para trás, porque a gente sabe que lá na Emater tem muita gente que nunca concordou com isso, e que fazia porque era obrigado a fazer; então essa pressão que ele fazia, que no meu entender foi o responsável pelo sucesso que teve, foi o responsável pelos projetos que apareceram aí, mesmo os que não foram bem sucedidos, mas aquele número de projetos que tinha foi em função de um acompanhamento direto que o João Luís fazia. Porque eu acho que se ele deixasse até para os dirigentes das instituições isso não acontecia, e aliás quando às vezes ele deixava, o trem esfriava (...)” (Diretor Executivo da Emater-DF durante o Governo que implementou o PROVE).

Investir no público eleito pela SADF como principal beneficiário das suas políticas (os produtores “excluídos”), implica em se lutar contra toda uma lógica de exclusão que vem de longa data. Tal afirmativa pode ser extraída das próprias palavras do Secretário de Agricultura do DF:

“(...) em se tratando de beneficiar os socialmente excluídos, dois componentes são imprescindíveis: boa dose de criatividade e extraordinária perseverança. Do primeiro componente depende a capacidade de formular mecanismos alternativos, que dêem suporte às ações. Do segundo, depende a capacidade de enfrentar a enorme resistência às mudanças, vistas com incredulidade quando não com desconfiança”. (Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, 1996b: 2).

Posteriormente, no ponto em que trataremos do público beneficiado pelo PROVE/ critérios de seleção, será realizada uma discussão mais aprofundada sobre o público específico do Programa (conforme citado anteriormente), tentando fazer uma caracterização da categoria

³⁹ Fazendo referência ao Secretário de Agricultura.

“excluído”, utilizada pela SADF, bem como traçar um quadro comparativo com as categorias utilizadas pelo PRONAF, entre outras.

Cabe ainda destacar que no Anexo 2 levantamos de forma bastante resumida, os principais passos seguidos na implementação do PROVE, dentro da esfera mais diretamente ligada aos produtores rurais beneficiados (nível de campo), de forma a proporcionar maior clareza com relação a seqüência lógica dos procedimentos adotados.

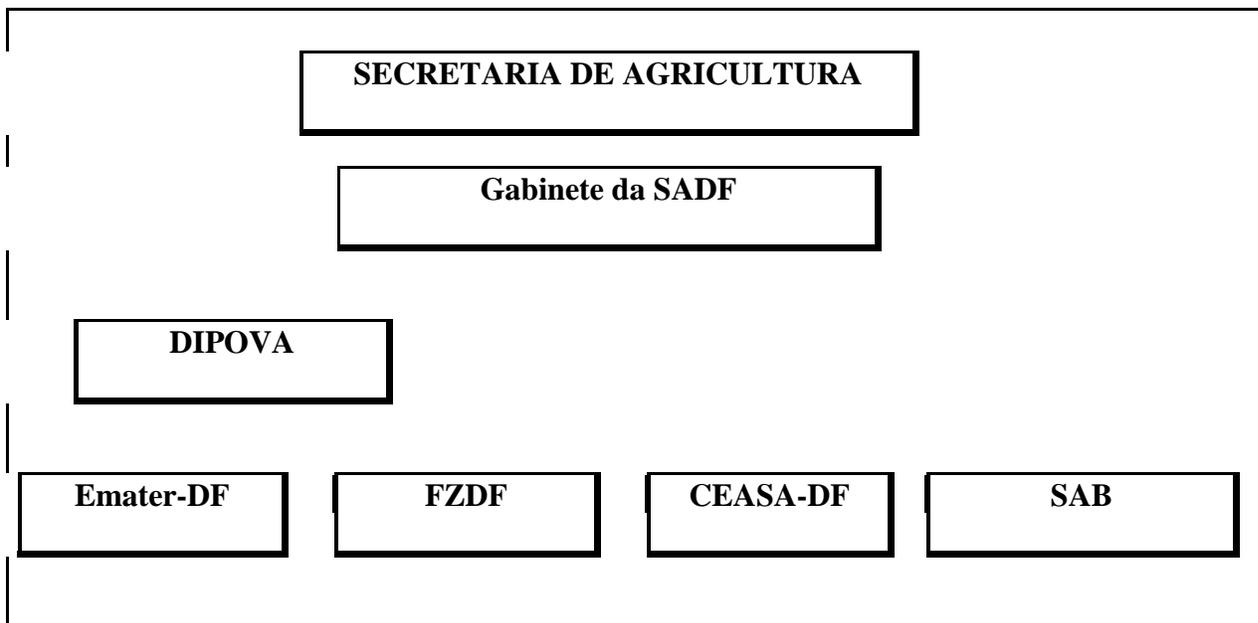
De uma forma geral, percebemos que todo o aparato burocrático existente na época da implantação do Programa evidentemente não favoreceu a sua implantação. As leis existentes, o processo de registro das agroindústrias, a inspeção sanitária, entre outros, promoveram e grandes barreiras à implementação do PROVE.

Neste sentido, alguns tópicos importantes no processo de implementação, execução e gestão do Programa foram trabalhados, sofrendo modificações e adaptações constantes, buscando a desburocratização do processo e o efetivo funcionamento do mesmo, tópicos estes que serão melhor trabalhados e desenvolvidos após uma apresentação geral da estrutura e ação da Secretaria de Agricultura em relação ao PROVE, próximo ponto a ser abordado.

1.5. A estrutura da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal (SADF) e sua ação frente ao PROVE

A SADF constitui-se por cinco órgãos vinculados, quais sejam: Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF); Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB); Centrais de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA-DF); e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater-DF), além do Departamento de Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal (DIPOVA).

Quadro 4
Composição da SADF



- **Fundação Zoobotânica do Distrito Federal (FZDF)**

Criada em 7 de janeiro de 1961, contava com um quadro de 1.046 funcionários⁴⁰, tem por objetivo maior executar as políticas fundiárias e de fomento agropecuário da SADF, sendo assim, tem por atribuição:

“Administrar as terras públicas rurais do DF; executar e promover a execução de programas e atividades de fomento agropecuário e de preservação dos recursos naturais do DF; executar programas relacionados com a conservação dos solos, recursos hídricos, desenvolvimento animal e vegetal e extensão florestal; prestar serviços de engenharia, de mecanização agrícola e de apoio e referência laboratorial aos produtores rurais do DF”. (Carvalho, 1998: 74).

Com a posse do “Novo Governo”, em 1995, a FZDF passou a desempenhar funções consideradas estratégicas para o PROVE, tal como a construção das AGIs, viabilizada através da montagem de uma *fábrica de agroindústrias* em suas instalações, que confeccionava as placas pré-moldadas, os pilares e as esquadrias metálicas. Outra atividade de apoio ao PROVE, caracterizou-se pelo controle de qualidade dos produtos processados pelas AGIs do Programa, a partir de análises realizadas no Laboratório de Tecnologia de Alimentos da FZDF, que também efetuava testes para o aperfeiçoamento e padronização de produtos das AGIs.

A FZDF também teve destacado papel no apoio ao PROVE, com a criação do *Balcão da Pequena Agroindústria*. A FZDF adquiria embalagens e insumos no atacado, além de máquinas e equipamentos de pequeno porte, revendendo-os aos produtores no varejo, através de suas vendas, em quantidades adequadas e a preços acessíveis aos mesmos. Por outro lado, também adquiriu equipamento de confecção de etiquetas, o que viabilizou a adequada apresentação dos produtos das agroindústrias inseridas no Programa, inclusive com código de barras.

Podemos considerar que a principal ação da FZDF no trato com o PROVE, questão de destaque e diferenciação do Programa em relação a outros projetos semelhantes, foi a questão das construções, tratada como um fator estratégico no desenvolvimento do mesmo. Diferente de todos os Programas de Crédito Rural com este viés, o PROVE proporcionou, dentre outras coisas, mais este incentivo para a adesão dos produtores considerados público alvo para o Programa - construções de baixo custo⁴¹ (em placas pré-moldadas), eficientes e de boa qualidade; com "subsídio" inclusive de mão de obra para a edificação da obra (contrapartida do Governo), fornecida pela FZDF, responsável direta pela construção dos “Kits- agroindustriais” (construções simplificadas de cerca de 33 m², totalmente adaptadas a legislação distrital vigente).

Foi tentado inicialmente, como opção de construção com as características acima citadas, uma construção de solo-cimento, que foi descartada basicamente em função do tempo demandado para a edificação da obra (cerca de 3 meses), dentre outros motivos. Partiu-se então para as construções em placas pré-moldadas, onde foi elaborada uma planta básica, que foi discutida e

⁴⁰ Tavares, 1995: 69. Dados relativos ao ano de 1995, que corresponde ao total de funcionários regulamentados pelo Decreto 15.393/93, que reestruturou o órgão. Ressalta-se que não ocorreu concurso público nos últimos anos e que é comum nos órgãos do DF a seção de funcionários para outros órgãos.

⁴¹ Os custos dos Kits-agroindústrias fornecidos pela FZDF, em setembro de 1996 giravam em torno de R\$ 1.869,00, com 13,96 m², referente a agroindústrias que efetuavam a classificação de ovos, até R\$ 4.314,00, com 55,26 m², referente a fábricas de rapadura, melado e farinha.

aperfeiçoada junto ao DIPOVA, a partir da qual partiu-se para a construção do projeto piloto, que em função do ineditismo do projeto demorou cerca de 6 meses até sua efetiva conclusão. Com o desenvolvimento do projeto aumentou-se a rapidez na construção das AGIs, demorando cerca de 1 a 2 meses, com alguns casos em que ocorreu demora de até 6 meses, comprometendo o pagamento das parcelas, uma vez que o tempo de carência estava correndo.

- **Sociedade de Abastecimento de Brasília (SAB)**

Criada em 10 de dezembro de 1964, a SAB tinha por objetivo inicial

“(...) a exploração comercial e industrial de gêneros alimentícios em geral e produtos de consumo e uso doméstico, bem como similares em natureza, beneficiados e industrializados, com a finalidade de abastecer o Distrito Federal pela organização da estocagem e distribuição de tais gêneros, dando cobertura a toda população urbana, chegando até o homem do campo” (Tavares, 1995: 70).

A estrutura da SAB contava com um conjunto de unidades operacionais, tais como sete Supermercados, sete Micro Mercados, um Posto de Venda, um Supermercado de Pessoa Jurídica, uma Central de Distribuição de Hortigranjeiros, e uma Divisão de Apoio e Manutenção, contando com um quadro de 700 funcionários ⁴².

A SAB foi inicialmente pensada dentro do PROVE como tendo um papel estratégico e fundamental para o seu desenvolvimento, servindo como espaço inicial para os produtores colocarem seus produtos, ou seja, existia dentro da estrutura do GDF uma rede de supermercados estatal, o que conferia “certa tranquilidade” com relação a comercialização dos produtos do PROVE. Sendo assim, a SAB recebeu e comercializou boa quantidade de produtos na fase inicial do Programa.

Como suporte ao processo de comercialização do PROVE, foi criado ainda em 1995, o primeiro “*Quiosque do Produtor*”, espaço reservado dentro da loja da SAB ⁴³, para comercialização sem intermediários de produtos agroindustriais processados pelo pequeno e médio produtor rural do DF. Inicialmente este espaço (projeto piloto) foi utilizado por produtores que já praticavam a verticalização da produção em suas propriedades, posteriormente porém, tal estrutura serviu como o principal instrumento de escoamento dos produtos do PROVE na fase inicial do Programa.

Outra ação direta da SAB junto ao PROVE, foi na questão do transporte. A SAB disponibilizou (já em meados de 1997) uma Kombi (posteriormente adquiriu uma Toyota) e um motorista que faziam uma “rota experimental” para pegar alguns produtos, encaminhando-os para uma “central de distribuição” ⁴⁴, montada no CEASA, para posterior colocação dos produtos tanto nas lojas da SAB, quanto nos outros pontos de venda (outros supermercados da incitava privada, feiras, CEASA, etc.).

⁴² Tavares, 1995: 71/72. Dados relativos ao ano de 1995.

⁴³ O primeiro “Quiosque do Produtor” foi criado dentro da loja da SAB, situada na 406/ 407 Sul - Plano Piloto; posteriormente foram criados cinco outros Quiosques: Brasília Shopping (térreo - loja 140); Conjunto Nacional Brasília (Loja S-68- subsolo); Feirão dos Importados (Portão de acesso ao CEASA); Rodoferroviária (Acesso Central); e Rodoviária do Plano Piloto (Estacionamento da plataforma superior).

⁴⁴ Tratava-se de um pequeno espaço cedido pela CEASA para a estocagem dos produtos recolhidos nas “rotas” de transporte estabelecidas. Para maior detalhamento do esquema montado, ver Anexo 11.

Historicamente, porém, a SAB sempre foi uma unidade deficitária, sendo que em 1998, após exaustiva tentativa de saneamento da mesma, o conjunto de lojas da rede foi arrendado à iniciativa privada após avaliação do Governo de que sua função inicial de abastecimento do DF já não justificava sua manutenção, mesmo porque a iniciativa privada já havia se instalado de maneira satisfatória na região.

Com a saída da SAB do comércio varejista, esta começou a ter uma ação diferenciada com relação ao PROVE da inicialmente executada por este órgão, com ações estratégicas como:

“Alocação de recursos para a aquisição de materiais e equipamentos destinados ao oferecimento de condições de infra-estrutura e custeio da produção de pequenas propriedades e assentamentos rurais. Uma parte dos recursos é alocada a título de subsídio e a outra, vencido o prazo de carência, é reembolsada pelo valor equivalente em produto” (Carvalho, 1998: 80/81).

Além de realizar atividades tais como:

“Acompanhamento técnico das pequenas agroindústrias apoiadas pelo PROVE, para identificação de possíveis dificuldades de produção e comercialização e orientação na adoção de medidas corretivas; comercialização dos produtos das agroindústrias familiares do DF nos Quiosques do Produtor e articulação com as redes de supermercados e demais varejistas da cidade visando à ampliação de oportunidades de venda para esses produtos” (Carvalho, 1998: 81).

- **Centrais de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA-DF)**

Criada em 3 de janeiro de 1971, conta com 78 funcionários ⁴⁵ e ocupa uma área total de cerca de 615m², compreendendo estruturas como 14 pavilhões, complexo frigorífico (Friozen), prédio da administração, pavilhão de não-permanentes (pedra), entre outros. A CEASA tem por funções básicas:

“Reduzir custos de comercialização a nível de atacado; melhorar as condições de abastecimento, propiciando melhor concorrência e formação de preços mais justos; elevar o nível de renda dos empresários agrícolas; criar facilidade de venda aos produtores; manter um programa de informação de mercado confiável; interação com o Ministério da Agricultura na formação de normas de classificação e padronização de produtos; formar banco de dados que permita o planejamento da produção de hortigranjeiros”. (Tavares, 1995: 77).

Com relação ao PROVE, a CEASA-DF implementou um ponto de vendas dentro de suas instalações para a comercialização dos produtos das AGIs que funcionava uma vez por semana (sábado). Por outro lado, também ofereceu apoio logístico para a implantação de uma “Central de

⁴⁵ Tavares, 1995: 77/78. De um total de 125 funcionários (quadro aprovado), efetivamente constam 78 (quadro existente), entre dirigentes, funções gratificadas, empregos em comissão, operacionais, administrativos, etc. Dados referentes ao ano de 1995.

Distribuição” dos produtos do PROVE, que funcionava integrado com o esquema de transporte dos produtos comandado pela SAB, numa tentativa de organizar o processo de comercialização dos produtos do Programa (ver Anexo 11).

Outra importante contribuição do CEASA-DF junto ao PROVE, consistiu na alocação de um profissional disponibilizado pelo convênio SADF/ CNPq, que proporcionou o levantamento de oportunidades de vendas junto a iniciativa privada, agenciamento de vendas, acompanhamento dos produtores em algumas negociações, entre outras atividades.

A CIMAGRI (Central de Informações de Mercado Agrícola) ⁴⁶, criada por iniciativa da SADF através de um convênio entre a Emater-DF e a CEASA-DF, cujo objetivo principal consistia em levar aos produtores, técnicos e comerciantes informações sobre o mercado agrícola, também efetuou algumas ações junto ao PROVE. Chegou a implementar um levantamento de preços de produtos semelhantes aos produtos do PROVE, de forma a subsidiar o processo de formação de preços destes últimos, porém tal atividade não teve continuidade.

- **Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater-DF)**

Criada em 7 de abril de 1978, conta com 280 profissionais, entre técnicos de campo e funcionários com cargos administrativos, encontrando-se estruturada em 15 Escritórios Locais (Eslocs) distribuídos pelo DF e um Escritório Central (ESCEN) ⁴⁷. Tem por missão básica:

“transferir conhecimento e tecnologia agropecuária, gerencial e de economia doméstica, preferencialmente, aos pequenos e médios produtores rurais e suas famílias, em harmonia com o meio ambiente, buscando o seu desenvolvimento sócio-econômico” (Tavares, 1995: 81).

A Emater-DF teve papel decisivo na implementação do PROVE, sendo a unidade vinculada da SADF com mais responsabilidades na implantação do Programa, desenvolvendo atividades de divulgação do Programa, cadastramento/ avaliação inicial de potencial, elaboração de projetos, entrega e acompanhamento do projeto junto ao agente financeiro, normatização, orientação na aquisição dos equipamentos das AGIs, registro visual descritivo, apoio na elaboração de logomarca, assistência técnica à agroindústria, apoio ao cooperativismo e à comercialização, entre outros.

Cabe ressaltar que a Emater-DF já possuía desde março de 1992 uma gerência específica para a área de agroindústrias (GERAGRO), que objetivava prestar assessoria técnica às agroindústrias locais, acumulando informações sobre infra-estrutura, tecnologia de processamento de produtos, máquinas, equipamentos, fornecedores de insumos, etc. Outro objetivo específico da GERAGRO, era o de promover a legalização das agroindústrias clandestinas, que ao final de 1995 chegava ao alarmante número de 138 pequenas indústrias rurais ⁴⁸, que se encontravam na clandestinidade por diversos motivos, dentre os quais se destacavam-se:

“Excesso de burocracia para o registro; forte carga tributária (ICMS de 17%, exceto para os produtos da cesta básica e leite); falta de

⁴⁶ A CIMAGRI acumula informações sobre: Demanda/ estabelecimento de compradores; oferta/ propriedade (de quem produz); outras opções/ mercado (embalagens, preços praticados, curvas estacionais, preços de frete, situação de outros estados, etc.).

⁴⁷ Tavares, 1995: 81. Dados relativos ao ano de 1995, que pouco se alterou nos anos subsequentes.

⁴⁸ GERAGRO, 1995: 3.

recursos para adaptar instalações e equipamentos; não disponibilidade de equipamento de pequeno porte no mercado; despreparo da mão de obra disponível; facilidade para vender a pequena produção clandestina no mercado informal.” (Geragro, 1995: 3).

Com a implantação do PROVE, em outubro de 1995, como sendo um dos principais programas da SADF, a GERAGRO ganhou importante função dentro da Emater-DF, passando a ser uma espécie de coordenadora e centralizadora das ações e informações relativas a este Programa.

A GERAGRO contou com a participação de três bolsistas DTI do convênio SADF/ CNPq, sendo um Engenheiro de Alimentos, um Engenheiro Químico e um Especialista em Marketing, profissionais estes que davam suporte integral às atividades do PROVE em suas respectivas áreas.

Dentro da estrutura da GERAGRO, foi criada a CEIA (Central de Informações Agroindustriais), que tinha como função principal assessorar o processo de legalização das AGIs do PROVE, além de manter informações atualizadas sobre as exigências para a legalização de AGIs junto a diferentes órgãos ⁴⁹; encaminhar os processos e acompanhar a tramitação dos mesmos nos diferentes órgãos; assessorar às equipes dos Eslocs com informações e materiais para a legalização das AGIs; ações para desburocratização do processo de legalização das AGIs, servindo de catalisador para a simplificação do mesmo, entre outros.

A CEIA mantinha um cadastro permanentemente atualizado sobre o processo de cada projeto financiado pelo Programa (pastas individuais) contendo informações como: região, nome, tipo de projeto da AGI, nome do produtor, fase do projeto, tipo de construção, valor do financiamento e n^o de famílias envolvidas. Mantinha ainda o controle sobre o Código Nacional de Produtos Padrão (EAN) - “código de barras” e atualizava constantemente dados sobre a situação geral do Programa.

Entrando em uma discussão um pouco mais teórica sobre o papel da assistência técnica e da extensão rural no Brasil, com vistas a uma análise da ação dos Eslocs da Emater-DF (e evidentemente de seu corpo técnico) junto ao PROVE, iniciamos tal discussão com a análise de Weid (1997), sobre a missão da extensão rural no Brasil, que seria a de:

(...) desenvolver a agricultura da "revolução verde", que implicava no uso de insumos industriais, variedades melhoradas e híbridos e motomecanização. Implicava também numa especialização da produção em monoculturas, homogeneizando as propriedades e regiões em função de produtos que tivessem vantagens competitivas no mercado“. (Weid, 1997: 167).

Além disso, o crédito rural era totalmente vinculado ao uso dos "pacotes tecnológicos", sendo que em todo o mundo esta proposta de desenvolvimento (crédito e extensão rural), foi

⁴⁹ Secretaria de Saúde, Secretaria da Fazenda, Administração Regional, DIPOVA, Bancos, IEMA/ SEMATEC, Inmetro e INPI.

apropriada pelos produtores médios e grandes, enquanto a agricultura familiar ficou marginalizada, ou não foi capaz de manter-se dentro deste novo modelo.

Afirma ainda que, a partir de uma determinada época, as Emater's foram reconvertidas à assessoria à agricultura familiar, porém, utilizando-se da mesma base tecnológica e metodológica da revolução verde e com os técnicos difundindo aquilo que naturalmente sabiam, invariavelmente o mesmo pacote tecnológico.

“Os órgãos públicos em geral não tinham compromisso efetivo com o êxito do agricultor e o desenvolvimento rural, e os servidores não tinham qualquer motivação e interesse para trabalhar com o pequeno agricultor, os sem-terra, os excluídos; trabalhavam para atender a quem não precisava, ou menos precisava da ação do Governo” (Carvalho, 1998: 24)

É neste contexto que o PROVE se insere, e um dos principais responsáveis pela sua implementação, a Emater-DF, não diferia muito da avaliação de Weid, anteriormente citada. Trabalhava com a agricultura familiar basicamente na assistência social ou, quando muito, na difusão do citado modelo tecnológico, com atendimento basicamente por demanda (o que beneficiava em grande parte quem possuía “meios” para demandar este tipo de serviço, invariavelmente os grandes e médios produtores), e, da noite para o dia, se vê tendo que trabalhar dentro de uma proposta, tanto técnica quanto metodológica, completamente diferente de sua prática rotineira, onde era necessário o comprometimento do técnico com o sucesso do pequeno produtor excluído.

“(...) porque eu insistia que o PROVE deveria ser a síntese, quase que a síntese de um programa agrícola, e que o seu ponto central seria o êxito com o produtor e não a questão pontual, se a banana dele está dando bem; tudo bem, se a vaca dele está dando leite bem; tudo bem, e aquele negócio de dar um conselho, uma recomendação e ir embora. Então isso caiu assim como uma bomba no serviço de extensão do DF, que tem aquela questão do produto, do pontual, então, por exemplo, quando eu fui lá eu falei: “nós temos que voltar prioritariamente para o excluído”, ele disse: “mais nós trabalhamos com o excluído”, e aí você vai lá ver atendidos tantos pequenos produtores, mas não é que é atendido o produtor; o sujeito entra na propriedade vê se o milho dele está bem, se o milho dele não está bem, faz uma recomendação técnica e vai embora, entendeu. O PROVE, a própria concepção do PROVE, a proposta que nós trouxemos do Prove não era assim não, era o seguinte: a gente queria saber se dentro desse programa o produtor, no fim do mês melhoraria de vida, então se ele teria... se sobraria dinheiro para ele; se sobrasse dinheiro o programa estaria bom, se não sobrasse o programa estaria ruim. Então em função disso o cara tinha que ver se a banana dele estava boa, mas também se o doce de banana estava bom, se a etiqueta estava boa, se a comercialização estava boa, então era um compromisso com o êxito do produtor, deixou de ser um compromisso

com a questão do produto (...)". (Secretário de Agricultura do DF, durante o Governo que implementou o PROVE).

Como destaca Maluf (1999), referindo-se a visão dos idealizadores do Programa, no que toca especificamente a questão da assistência técnica prestada:

"É atribuída importância especial à necessidade de motivação institucional para lidar com situações de exclusão social, em particular nas atividades de capacitação dos produtores que se valem da estrutura já existente (Emater-DF). Um problema de que se ressentem localiza-se no tipo de formação dos técnicos, cujo compromisso é mais com os produtos do que com o produtor" (Maluf, 1999: 33).

É certo que ocorreu um "mal estar" e muito questionou-se o público alvo para o qual o PROVE estava direcionado (produtores de "baixa renda"). Uma boa parte dos técnicos acreditava que um programa de agroindustrialização deveria estar direcionado para um público de "melhor nível", ou seja, à agricultura familiar caberiam novamente os projetos assistenciais, e aos produtores de "melhores condições" (de recursos, de instrução, de informação, etc.), caberia o PROVE e outros programas creditícios.

Neste sentido, chegaram a ocorrer casos em que os técnicos viam-se quase que obrigados a fazerem projetos técnicos direcionados para os produtores considerados de "baixa renda", e a acompanhar todo o processo de implantação, processamento e comercialização destas agroindústrias, muitas vezes sem concordarem (ou mesmo acreditarem) nos referidos projetos.

De forma geral, o que se percebe é que a extensão rural passa por uma profunda crise, ao qual torna-se fundamental uma redefinição da base técnica, das metodologias e das políticas públicas mais abrangentes. Weid (1997) afirma que é preciso que o Estado e a sociedade assumam a opção pela agricultura familiar como prioridade estratégica para o desenvolvimento harmônico e sustentável do país como um todo, garantindo um modelo sustentável de produção agropecuária, qual seja a agroecologia, que associada a uma efetiva participação dos agricultores e suas entidades representativas pode alcançar alta eficiência em processos de desenvolvimento.

- **Departamento de Defesa Agropecuária e Inspeção de Produtos de Origem Vegetal e Animal (DIPOVA)**

Criado em 23 de novembro de 1973, como uma Divisão na estrutura da SADF, o DIPOVA passou quase 20 anos apenas aplicando a Legislação Federal no DF, restringindo sua atuação à inspeção de dois grandes matadouros e apreensão de carne clandestina em trânsito (Dipova, 1995: 1). Com a nova constituição (1988) e a aprovação da Lei nº 7.889 de 23/11/89, que dá às Secretarias de Agricultura dos Estados e do Distrito Federal competência para inspecionar os alimentos de origem animal em suas fases de manipulação/ industrialização e transporte (produtos destinados ao consumo interno), é implementada a Lei Distrital nº 229 de 10/01/92, juntamente com o Decreto 13770/92, que dá ao Distrito Federal competência para inspecionar, fiscalizar e atuar em relação a todos os produtos de origem animal.

A partir daí, são regulamentadas as normas de implantação e funcionamento de estabelecimentos que manipulam/ industrializam produtos de origem animal em escala industrial,

concretizando a possibilidade de criação de estabelecimentos de pequeno porte destinados a manipular/ industrializar produtos de origem animal em *escala limitada*, regulamentando as normas de implantação e funcionamento dos mesmos.

Somente a partir do estabelecimento desta legislação específica é que foi possível a implantação de agroindústrias de pequeno porte, pois anteriormente, um pequeno produtor ou empresário que pretendesse legalizar seu empreendimento, seria obrigado a cumprir o mesmo nível de exigências impostos a um grande grupo que pretendesse exportar alimentos para a Europa, por exemplo.

“o que há de inédito em toda essa legislação é a possibilidade de legalização dos estabelecimentos de pequeno porte” (...) proporcionando uma remuneração maior ao produtor rural, e, conseqüentemente, modernização do sistema de produção, maior produção e produtividade e maior oferta de empregos no campo, revertendo a tendência migratória para a periferia das grandes cidades”. (Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, s/d d: folder).

Complementando o espectro de atuação do DIPOVA, com a Lei nº 1.671, de 23 de setembro de 1997, que dispõe sobre a inspeção dos produtos de origem vegetal no Distrito Federal, juntamente com o Decreto nº 19.339, de 19 de junho de 1998, que regulamenta a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem vegetal no Distrito Federal, o DIPOVA passa também a ser o órgão responsável pela inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem vegetal na região.

O DIPOVA conta com um total de 20 profissionais ⁵⁰ e teve atuação destacada no processo de instalação das AGIs do PROVE, realizando vistoria prévia, inspeção e fiscalização dos estabelecimentos com processo de registro em tramitação, bem como coletando amostras de produtos processados pelas AGIs do Programa para análise físico-químicas e microbiológicas, atestando assim a qualidade dos produtos, chegando até a fechar alguns estabelecimentos, após repetidas advertências (falta de higiene na manipulação, problemas com a água, produtos que apresentaram contaminação ao serem analisados, etc.).

Um aspecto relevante no que toca a questão da qualidade dos produtos do PROVE, refere-se às diversas etapas a serem cumpridas para se chegar a um "produto final" de boa qualidade e padronizado. Nestes termos, o processamento é de fundamental importância para se atingir este objetivo, e vários fatores podem interferir neste processo, tais como: instalações, equipamentos, matéria prima, higiene, tradição na atividade, e treinamento.

No processo de seleção dos produtores para inclusão no PROVE procurou-se levar em consideração a tradição já existente nas atividades a serem desenvolvidas ⁵¹, o que nem sempre foi possível. Por outro lado, a maioria dos produtores envolvidos no programa apresentava muitas deficiências no que diz respeito ao caráter empresarial de uma agroindústria, bem com nas particularidades exigidas no processamento.

⁵⁰ DIPOVA, 1995: 3. Dados referentes ao ano de 1995.

⁵¹ Levava-se em conta o fato de alguns produtores já realizarem o processamento de determinados produtos de forma artesanal e este fato, embora não fosse um pré-requisito para a entrada no Programa, era uma característica desejável no processo de seleção dos produtores.

Também com relação à infra-estrutura básica necessária à um bom processamento, ocorreram diversos problemas, como por exemplo, a qualidade e quantidade de água utilizada no processamento. A conscientização do produtor com relação à importância das condições higiênico-sanitárias das instalações e equipamentos exigidas ao processamento, bem como a sua higiene pessoal, apresentou-se também como grandes entraves encontrados nesta etapa.

Tendo em vista que o público do PROVE apresentava inúmeras particularidades que precisavam ser trabalhadas para que a etapa de processamento ocorresse de acordo com o desejado, e apesar da constatação de que a grande maioria dos produtores recebeu treinamento e assistência técnica constante, diversas são as mudanças ocorridas em sua maneira de processar determinado alimento e principalmente em sua vida particular, com uma carga excessiva de informações a serem assimiladas em curto período de tempo.

Portanto, se fez necessário um grande esforço e insistência por parte dos técnicos e dos próprios produtores, para que ocorresse realmente a assimilação de todos procedimentos necessários e exigidos à obtenção de um bom “produto final”, o que nem sempre acontecia. Neste sentido, podemos considerar como de fundamental importância a atuação de um órgão de inspeção e fiscalização sanitária (no caso do DF o DIPOVA), dentro de uma postura muito mais orientativa do que punitiva, agindo, porém de forma rigorosa e drástica quando a situação assim o exigir.

- **O convênio SADF/ CNPq**

Outro instrumento de apoio ao desenvolvimento do PROVE, consistiu no convênio firmado em 1995, entre a SADF e o CNPq, através do Programa de Apoio às Tecnologias Apropriadas - PTA, que disponibilizou um total de 60 bolsas ⁵² para a “contratação” temporária de diversos profissionais para dar suporte em diversas áreas do Programa.

O objetivo geral do PTA consistia em:

“Desenvolver tecnologias apropriadas a serem adotadas pelos pequenos produtores, micro e pequenas empresas, de acordo com as características de sua realidade social, econômica, cultural e ambiental, com vistas a contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações, situadas nas periferias urbanas e no meio rural (...). Garantir que os processos de capacitação, seleção, aperfeiçoamento, geração, transferência e difusão de tecnologias sejam criados e geridos com as comunidades e que objetivem, em última instância, sua autodeterminação tecnológica”. (CNPq/ MCT, 1995: 12).

Através da alocação destes profissionais junto às unidades vinculadas à SADF, uma série de atividades foram desencadeadas e implementadas, dando impulso inicial ao Programa. No relatório institucional do PROVE, ressalva-se a importância do Convênio CNPq/ SADF, destacando o papel desempenhado pelos bolsistas, sobretudo no início do desenvolvimento do Programa:

“Cabe ressaltar que sem o convênio firmado entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico - CNPq e o Governo do

⁵² Foram implementadas um total de 55 bolsas, com 18 substituições e 32 cancelamentos, no período de outubro de 1995 a julho de 1997.

Distrito Federal, através da Secretaria de Agricultura, o Programa de Verticalização da Pequena Produção - PROVE, seria completamente inviável, uma vez que o “start” do programa foi dado pelos bolsistas contratados graças a celebração do convênio em referência”. (Secretaria de Agricultura do DF, 1997d: 52).

Considerando a quantidade e a qualidade dos técnicos contratados, selecionados dentre um número considerável de candidatos, pode-se afirmar que tratou-se de um considerável aporte de recursos humanos para o desenvolvimento do Programa, pois poder dispor de 16 profissionais de nível superior, 32 estudantes universitários, bem como de outros profissionais especialistas eventuais (ver Quadro 5), pode ser considerado como um grande trunfo para o desenvolvimento do PROVE.

Quadro 5
Categoria das bolsas concedidas à SADF pelo CNPq para desenvolvimento de atividades
junto ao PROVE ⁵³

Modalidade/ qtde	Objetivo	Bolsas Concedidas
Desenvolvimento Tecnológico e Industrial - DTI (16) De 6 a 24 meses, improrrogáveis	Possibilitar o fortalecimento da equipe da entidade, mediante agregação temporária de profissionais em tempo integral, necessário à execução do projeto institucional	01 Econ. Rural; 01 Químico ⁵⁴ ; 01 Veterinária; 01 Agrônomo; 01 Zootecnista; 01 Espec. em D. 01 Espec. em Design e Comun. Visual; 02 A. Sistemas ⁵⁶ ; 01 Psicóloga; 01 Eng. Civil; 01 Alimentos; 01 Eng. Químico; 01 Socióloga I Alimentos/ Microbioanálise
Iniciação Tecnológica e Industrial - ITI (32) De 6 a 24 meses	Estimular o interesse pela pesquisa e desenvolvimento tecnológico em alunos do 2 ^o grau, de escolas técnicas, e de 3 ^o grau, mediante a participação em projetos institucionais	32 bolsas em áreas afins às bolsas DTI, cons para cada bolsista DTI é previsto 02 bolsas I cancelamentos, sendo que 12 foram substitu
Especialista visitante no País/ curta duração - AEV (03) Até 3 meses	Possibilitar a utilização de especialistas, nacionais ou estrangeiros, em tempo integral, como forma de complementação de competência das equipes institucionais, visando contribuir para a execução do projeto institucional	01 Marketing; 01 Legislação do PROVE; 03
Especialista visitante no País/ longa duração - EV (02) De 3 a 8 meses improrrogáveis	Possibilitar a utilização de especialistas, nacionais ou estrangeiros, em tempo integral, como forma de complementação de competência das equipes institucionais, visando contribuir para a execução do projeto institucional	02 Organização e Educação Popular
Treinamento no exterior/ curta duração - ASP (02) Até 3 meses	Possibilitar o treinamento de profissionais no exterior, mediante a participação em cursos, seminários, estágios ou outros eventos de natureza congênere previamente definidos no projeto institucional	01 Treinamento SIAL - Paris; Especializaçã

⁵³ Tabela confeccionada mediante informações contidas no Relatório Institucional do PROVE - Set. 95 - Jul. 97 e documentos avulsos. Havia ainda uma outra modalidade de bolsa de Especialização no País (AEP) - treinamento/ curta duração, que não foram utilizadas (5).

⁵⁴ Saiu do Programa com 6 meses, sendo substituída por um Eng. Químico voltado para a área de Eng. de Alimentos.

⁵⁵ Saiu do Programa com um mês, sendo substituída por uma Eng. de Alimentos.

⁵⁶ Um dos Analistas de Sistemas saiu do Programa com 1 ano, sendo substituído por outro Eng. Civil.

Quadro 6
Resumo das principais atividades desempenhadas pelos bolsistas do Convênio SADF/ CNPq

57

Psicóloga/ Profissional de Recursos Humanos	Implementação das bolsas previstas no convênio; promoção de atividades de integração; acompanhamento das atividades e do desempenho dos mesmos; assessoria à Coordenação do Programa na organização e articulação de reuniões; organização de uma oficina para discussão dos problemas do Programa e levantamento das possíveis ações a serem implementadas de acordo com os problemas levantados; etc.
Profissional de Marketing	Criação da logomarca do Programa; elaboração dos logotipos das agroindústrias; elaboração de embalagens para alguns produtos; desenvolvimento do lay-out das embalagens; viabilização do uso do “código de barras” dos produtos; treinamento de pessoal para produção de etiquetas; etc.
Agrônomos e Zootecnista	Sensibilização do público potencial para o Programa/ divulgação do mesmo; cadastramento de produtores; avaliação inicial/ levantamento sócio-econômico; organização de visitas de intercâmbio; elaboração de projetos técnicos; apoio no encaminhamento dos projetos junto ao agente financeiro; apoio aos produtores na aquisição de equipamentos; acompanhamento no processo de implementação de projetos; assistência técnica às AGIs (produção de matéria prima, gerenciamento, qualidade dos produtos e etiquetagem, processamento, etc.); apoio no processo de comercialização e transporte de produtos; etc.
Engenheiros de Alimentos	Assessoramento técnico à implementação de agroindústrias nos seguintes itens: instalação de equipamentos, tecnologia de processamento, higienização industrial e embalagens, orientação de produtores e etiqueta; elaboração de manuais técnicos relativos ao processamento de produtos; apoio no controle de qualidade dos produtos; acompanhamento ao desenvolvimento de novos produtos; etc.
Engenheiros Civis	Acompanhamento, fiscalização e assessoria à fabricação de pré-moldados; desenvolvimento de projetos executivos de arquitetura, hidro-sanitários e elétricos dos kits agroindustriais; demarcação e locação de obras; acompanhamento da construção das AGIs, desenvolvimento de plantas e adaptações às já existentes, bem como elaboração de projetos adaptando edificações nas propriedades dos produtores; etc.

⁵⁷ Baseado no Relatório Institucional do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola - PROVE - set. 95 – jul. 97, e outros materiais avulsos.

Continuação do Quadro 6 (continuação)

Socióloga Rural	Identificação dos produtores potenciais para integrarem o Programa; acompanhamento s beneficiários do Programa (de forma abrangente, em estudos de casos pré-selecionados desenvolvimento das AGIs); estudo sócio-econômico das dificuldades de agroindustriali
Profissional de Desenvolvimento Agrícola	Diagnóstico das regiões onde o trabalho estava se desenvolvendo; elaboração de inform viabilidade econômica agroindustrial; e, principalmente, apoio e incentivo associativismo junto aos produtores do Programa, etc.
Economista/ Profissional de comercialização	Pesquisa de mercado para identificação do potencial de comercialização dos produtos p produtos, preços, quantidade, procedência, níveis de oferta e consumo); con (supermercados, feiras, cozinhas industriais, restaurantes, lojas especializadas, etc.), par dos produtos oriundos do Programa; acompanhamento dos produtores junto aos compra negócios efetuados; organização de local específico para produtores no CEASA (Varejã
Engenheira de Alimentos/ Microbioanálise	Desenvolvimento de produtos; adaptação de tecnologias e pesquisa de ingredientes alt vida de prateleira dos produtos do Programa; implantação de avaliação sensorial p Programa; implementação de análises microbiológicas e controle físico-químico p PROVE; acompanhamento e apoio ao processo de reestruturação do laboratório d técnica no processo de tratamento de água de abastecimento em AGIs do Programa.
Analistas de Sistemas	Desenvolvimento de sistemas e suporte à instalação de redes locais.

1.6. O processo de seleção e o público beneficiário do Programa

O processo de identificação e seleção de público beneficiário, exclusivo para integrar o PROVE (os chamados produtores rurais “excluídos”), gerou inicialmente dúvidas e questionamentos relevantes sobre o perfil desta população, por parte dos técnicos das vinculadas da SADF diretamente ligados ao Programa. Tais questionamentos podem ser entendidos como indicadores de um relativo distanciamento dos órgãos acima mencionados com este novo público específico e beneficiário do PROVE e de outros programas governamentais, o que pode ser constatado na citação abaixo:

“Apesar de todos esses órgãos terem tradição de atuação no setor agropecuário do Distrito Federal por vários anos em suas respectivas áreas, pois a maioria está funcionando a mais de 15 anos ininterruptos, o diferencial da proposta da SADF em dedicar o PROVE aos produtores rurais “excluídos” gerou dúvidas e questionamentos iniciais relevantes, como por exemplo: Quem são os produtores rurais “excluídos”? onde e como vivem? há quanto tempo residem no DF? que produzem ou dispõem para verticalizar? que condições de produção com higiene e com qualidade possuem? costumam preservar o meio ambiente? que grau de instrução atingiram? que tecnologias de processamento de vegetais e/ou de animais dispõem? etc.” (Brasil, 1997a: 4/5).

A exclusão social no Brasil é um fenômeno que ao longo dos anos vem agravando a situação da população e reflete-se pelo grau de desigualdade verificado entre (os poucos) ricos e (os milhões de) pobres. A pobreza e a exclusão social no Brasil, não se caracterizam somente pelo fato deste ser um país eminentemente pobre, pois apesar de dispormos de condições melhores que as existentes para a maior parte da população do planeta, cerca de 16,5 milhões de pessoas, o que corresponde a 11,9% do total da população do país, encontram-se em condições de indigência absoluta (Roque, 1998: 17).

Segundo o Relatório sobre Desenvolvimento Humano, elaborado pelo IPEA e PNUD, em 1996, entre 55 países comparados, o Brasil possuía o maior grau de desigualdade na distribuição de renda (relação entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres), ficando atrás de países como o Peru, República Dominicana, El Salvador, Venezuela, México e Zâmbia (Santos Júnior, 1998: 40-41).

Desta forma, chega-se facilmente a conclusão de que o que se passa no Brasil é um problema crônico de má distribuição das riquezas existentes, onde (conforme citado na introdução deste trabalho), no ano de 1990, os 20% mais ricos do país apropriavam-se de 65% da renda e os 50% mais pobres se apropriavam de apenas 12%. A desigualdade de renda no Brasil estaria entre as maiores do mundo, onde a renda média dos 10% mais ricos seria cerca de 30 vezes maior do que a dos 40% mais pobres (Roque, 1998: 18-19).

Segundo a CNBB (1995), no Brasil, dezenas de milhões de seres humanos continuam (sobre)vivendo na indigência ou na miséria, sendo que além do aumento do número de pobres, também tem aumentado a distância entre ricos e pobres. Nem o crescimento econômico, nem o mercado livre estariam conseguindo evitar o aprofundamento do fosso social entre minorias abastadas e integradas ao sistema dominante e as minorias empobrecidas e excluídas. A atual política de globalização dos mercados, inclusive e, sobretudo financeiros, estaria contribuindo

para perpetuar a exclusão social, pois a lógica do mercado se caracterizaria pela exclusão de grande parte da população e dispensaria o Estado como regulador da economia (CNBB, 1995: 13).

No Brasil, o processo de modernização da agricultura, pode ser considerado como um dos principais responsáveis pelo acelerado processo de urbanização e proletarização de grande parte da população rural, proporcionando acelerado êxodo rural e conseqüentemente o aumento da pobreza no campo e favelização nas cidades. Da população que ainda encontra-se no campo, um efetivo contingente populacional encontra-se excluído de todo o processo produtivo e até de cidadania. A opção de resgate desta população por intermédio de ações governamentais proporcionando sua efetiva inclusão no processo econômico-social da nação, raramente tem ocorrido, ou esta tem se dado de forma isolada e em dimensões reduzidas.

A SADF, indo na contramão das políticas públicas desencadeadas neste país, elegeu o produtor rural excluído como beneficiário deste PROVE, que invariavelmente constituía-se pelo conjunto de pequenos agricultores que estavam à margem do processo econômico, social e político.

Antes de entrar na discussão específica sobre o público beneficiário do PROVE, cabe destacar que, para efeito desta dissertação, optou-se por analisar alguns critérios de classificação de produtores adotados na implementação de políticas públicas específicas (SNCR e PRONAF), bem como por órgãos oficiais (FAO/ INCRA) além, evidentemente da própria classificação de produtores rurais “excluídos”, adotada pela SADF ⁵⁸.

Inicialmente vale ressaltar que as políticas públicas existentes até bem recentemente (em especial a política de crédito rural), de uma maneira geral, consideravam como público beneficiário três categorias básicas de produtores: os pequenos (às vezes com o detalhamento de mini), os médios e os grandes produtores, segundo classificação do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR (Brasil, 1997:5).

Segundo Resolução N^o 1.842 do BACEN, de 16/07/91, a classificação dos produtores rurais, para efeito de enquadramento em condições específicas de crédito (principalmente juros e correção monetária), segundo critério de renda agropecuária bruta anual ⁵⁹, foi estabelecida dividindo os beneficiários do crédito rural em pequeno, médio e grande produtor.

Mais recentemente, com a Resolução N^o 2.164 do BACEN, de 16/06/95, a classificação dos produtores rurais, a categoria de miniprodutor volta a aparecer, ficando a divisão dos produtores da seguinte forma:

- a) miniprodutor - quando não contar com renda agropecuária bruta anual superior a R\$ 7.500,00;
- b) pequeno produtor - quando, superado o parâmetro indicado na alínea anterior, não contar com renda agropecuária bruta anual superior a R\$ 22.000,00;
- c) grande produtor - quando contar com renda agropecuária bruta anual superior a R\$ 22.000,00.

Já em 1994/ 95, a partir de estudos realizados pelo INCRA/ FAO, ganha peso um novo tipo de classificação cuja divisão principal se dá *entre agricultores familiares e agricultores patronais*. Segundo documento do INCRA/FAO (1996), que segue a metodologia de sistemas agrários desenvolvida pela escola francesa de estudos agrários, os procedimentos metodológicos

⁵⁸ Há toda uma extensa literatura sobre sistemas classificatórios dos agricultores. Para maiores detalhes e aprofundamento sobre estes sistemas, consultar os trabalhos de Abramovay (1992); Teixeira (1998); Lunardi (1999); Lamarch (1993); Graziano da Silva (1997); e Carneiro (1998).

⁵⁹ Considera-se como renda agropecuária bruta anual, àquela prevista para o período de um ano de produção normal, englobando todas as atividades agropecuárias exploradas pelo produtor, tendo por base o preço mínimo na data da classificação ou, à sua falta, o preço de mercado apurado pela agência operadora.

ou critérios de classificação utilizados para caracterização dos produtores como agricultores familiares foram os seguintes:

- Administração exercida pelo produtor;
- Máximo de 1 empregado permanente;
- N^o médio anual de empregados temporários menor ou igual a 4;
- Inexistência de despesas com serviços de empreitada;
- Limite máximo de área dos estabelecimentos: 500 Ha para regiões sudeste e sul e 1.000 Ha para demais regiões.

A partir destes critérios, o extrato de produtores familiares era sub-dividido em três novas categorias de produtores familiares de acordo com a Renda Monetária Bruta (RMB) ⁶⁰, comparada com a nível de RMB da unidade geográfica (região). Sendo assim, consideravam-se as seguintes categorias:

“A” - “Agricultores Consolidados” - possuem RMB > média da Unidade Geográfica;

“B” - “Agricultores em Transição” - possuem RMB < média e > mediana da Unidade Geográfica;

“C” - “Agricultores Periféricos” - possuem RMB < mediana da Unidade Geográfica.

Tabela 4 ⁶¹
RMB média, área total, RMB per capita e n^o de estabelecimentos dos estratos da agricultura familiar

Estrato	RMB média (sm/a)	Área total (mil Ha)	%	RMB per capita* (sm/a)	N^o de Estabelecimentos	%
A	57,1	36.893	44	15,0	1.150.433	27
B	12,0	16.413	20	3,7	1.020.312	23
C	0,5	29.770	36	0,2	2.168.308	50
Total		83.076	100		4.339.053	100

Fonte: Censo Agropecuário 1985 - IBGE. Elaboração: INCRA/ FAO, 1996.

* Do pessoal ocupado nos estabelecimentos.

Podemos perceber que a caracterização dos agricultores familiares, segundo esta metodologia, se dá a partir de suas relações sociais de produção ⁶², o que implica superar a tendência - freqüente na análise sobre o tema - de atribuir limite máximo de área ou de valor de

⁶⁰ RMB = Receitas - despesas das atividades agropecuárias comparada com a renda.

⁶¹ Tal sistema de classificação dos produtores familiares, também foi assumido pela CONTAG, CUT, Federações e Sindicatos de Trabalhadores Rurais, no Grito da Terra Brasil de 1996.

⁶² “Segundo este estudo, a agricultura familiar pode ser definida a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva”. (INCRA/ FAO, 1996: 4, apud., INCRA/ FAO, 2000, 8).

produção à unidade familiar, associando-a, equivocadamente, à ‘pequena produção’ ⁶³ (INCRA/FAO, 2000: 8).

Em novo estudo realizado pelo INCRA/FAO (2000), baseado em dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96, seguindo a mesma metodologia adotada no estudo anterior (com pequenas alterações de cunho metodológico), apenas dois critérios foram utilizados para a caracterização dos estabelecimentos pertencentes ao universo da agricultura familiar, quais sejam: a) a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado (Unidade de Trabalho Familiar - UTF > Unidade de Trabalho Contratada - UTC ⁶⁴). Adicionalmente, foi estabelecida uma área máxima regional como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares, evitando assim, possíveis distorções (INCRA/FAO, 2000: 10-11).

Neste trabalho, estabeleceram-se novos critérios metodológicos para a diferenciação no interior da agricultura familiar, ou seja, na construção de uma nova tipologia dos agricultores familiares. Utilizou-se para efeito de elemento diferenciador, o Valor do Custo de Oportunidade (VCO) ⁶⁵, comparado com a Renda Total anual dos estabelecimentos. A partir desta metodologia, foram estabelecidas 4 sub-categorias de agricultores familiares, quais sejam:

- Tipo A - Com Renda Total superior a três vezes o valor do VCO;
- Tipo B - Com Renda Total superior a uma vez até três vezes o VCO;
- Tipo C - Com Renda Total superior à metade até uma vez o VCO;
- Tipo D - Com Renda Total igual ou inferior à metade do VCO.

⁶³ ”Os limites deste procedimento são hoje cada vez mais evidentes, Por um lado, eles acabam por superestimar a importância econômica das unidades familiares de produção já que não é incomum que imóveis pequenos em área dependam, para funcionamento, de um montante de trabalho assalariado que extrapola o esforço fornecido diretamente pela família (...). Por outro lado, e mais grave ainda, identificar automaticamente pequenas áreas à agricultura familiar supõe uma visão estática desta forma social, como se ela fosse incapaz de superar os limites estatísticos assim estipulados” (INCRA/FAO, 1996:4, apud., INCRA/FAO, 2000: 8).

⁶⁴ Para maiores informações sobre a metodologia utilizada para o cálculo destas variáveis, bem como para maiores detalhes sobre a metodologia empregada e os resultados alcançados, ver INCRA/FAO, 2000.

⁶⁵ Considerado como sendo o valor da diária média estadual, acrescido de 20% e multiplicado pelo número de dias úteis do ano (calculado como 260).

Tabela 5
Brasil: Agricultores Familiares - Estabelecimentos, área, valor bruto da produção (VBP) e financiamento total (FT)

TIPOS	Estab. Total	% Estab. s/ total	Área Total (ha)	% Área s/ total	VBP (mil R\$)	% VBP s/ total	FT (mil R\$)	% FT s/ total
A	406.391	8,4	24.141.455	6,8	9.156.373	19,2	433.295	11,7
B	993.751	20,4	33.809.622	9,6	5.311.377	11,1	228.965	6,2
C	823.547	16,9	18.218.318	5,2	1.707.136	3,6	68.911	1,9
D	1.915.780	39,4	31.599.055	8,9	1.942.838	4,1	206.656	5,6
TOTAL	4.139.369	85,1	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9	937.828	25,3

Fonte: Censo Agropecuário 1995/ 96- IBGE. Elaboração: INCRA/ FAO, 2000.

A diferença entre os sistemas de classificação do SNCR e o estabelecido pelo INCRA/ FAO é evidente, expressa pelo fato de no primeiro caso ser adotado apenas o critério de renda para a estratificação dos produtores (a categoria “agricultor familiar” inexistente), enquanto que no segundo, uma série de critérios (apresentados anteriormente), que não o da renda, são levados em consideração, efetuando-se uma primeira divisão entre agricultores familiares e patronais. A questão da renda, só é utilizada para a estratificação da categoria de agricultores familiares (através da RMB - em 1996 e da VCO - em 2000).

Para o estabelecimento do PRONAF, o Governo Federal, utilizou-se inicialmente no estabelecimento de suas normas, do mesmo sistema de “classificação” proveniente do estudo realizado pelo convênio FAO/INCRA, relacionadas de forma comparativa no quadro a seguir.

Quadro 7
Características básicas da agricultura patronal e da agricultura familiar

Modelo Patronal	Modelo Familiar
Completa separação entre gestão e trabalho	Trabalho e gestão intimamente relacionados
Organização centralizada	Direção do processo produtivo assegurada diretamente pelo agricultor e sua família
Ênfase na especialização	Ênfase na diversificação
Ênfase em práticas agrícolas padronizáveis	Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida
Trabalho assalariado predominantemente	Trabalho assalariado complementar
Tecnologias dirigidas à eliminação de decisões “de terreno” e “de momento”	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo

Fonte FAO/INCRA, 1994, apud PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, 1996: 8.

No modelo do PRONAF, há uma sub-divisão da categoria agricultura familiar em três sub-categorias ⁶⁶, quais sejam:

a) agricultura familiar consolidada, constituída por aproximadamente 1.160.000 estabelecimentos familiares integrados ao mercado e com acesso a inovações tecnológicas e a políticas públicas; a maioria funciona em padrões empresariais, alguns chegando até mesmo a integrar o chamado agrobusiness;

b) agricultura familiar de transição, constituída por aproximadamente 1.740.000 estabelecimentos familiares com acesso apenas parcial aos circuitos da inovação tecnológica e do mercado, sem acesso a maioria das políticas e programas governamentais e não estão consolidados como empresas, mas possuindo amplo potencial para sua viabilização econômica;

c) agricultura familiar periférica, constituída por aproximadamente 2.320.000 estabelecimentos rurais geralmente inadequados em termos de infra-estrutura e inviáveis economicamente, e cuja integração produtiva à economia nacional depende das ações de um forte e bem estruturado programa de reforma agrária e de atividades econômicas não-agrícolas compatíveis com sua condição de agricultura de tempo parcial. (PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, 1996: 9).

Segundo estimativa apresentadas no estudo do PRONAF (1996), existiriam cerca de 5.220.000 estabelecimentos rurais caracterizados como de agricultura familiar, o que corresponderia a cerca de 24,5 milhões de pessoas ⁶⁷, representando aproximadamente 17% da população brasileira, por outro lado, a agricultura patronal, com 580.000 estabelecimentos, corresponderia a uma população de cerca de 2,72 milhões de pessoas, representando cerca de 1,9% da população brasileira.

Traçando um quadro comparativo entre os conceitos utilizados pelo PRONAF, na definição de seu público beneficiário, notamos que inicialmente ⁶⁸ não são utilizados parâmetros de renda. Da mesma forma, há uma “preferência explícita”, dentro da categoria agricultura familiar, para o atendimento por parte do PRONAF, conforme relatada a seguir:

“(…) a modalidade de agricultura familiar de transição emerge como aquela em que a porção mais significativa do esforço do PRONAF deve ser concentrada, dado o risco de os agricultores desta modalidade regredirem para o estado da agricultura familiar periférica e o seu potencial para serem promovidos para a modalidade da agricultura familiar consolidada. Isso não significa, entretanto, excluir ações voltadas para as realidades da agricultura familiar consolidada e da

⁶⁶ Tais categorias eram tratadas no “nível teórico”, uma vez que não eram utilizadas como critério diferenciador de benefícios (taxas menores, prazos diferenciados, etc.).

⁶⁷ Para tal aproximação foi considerada no estudo a média nacional de pessoas por domicílio no meio rural estabelecida pelo FIBGE - Censo 1991, que é de 4,69.

⁶⁸ Com a reformulação do Programa em setembro de 1999, este componente volta a constituir-se como fator de diferenciação das novas categorias.

agricultura familiar periférica” (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: PRONAF, 1995: 6).

Recentemente (setembro de 1999), com a unificação das políticas de Agricultura Familiar e de Reforma Agrária, os beneficiários do PRONAF passaram a ser agrupados em 4 grupos distintos, caracterizados basicamente por: explorarem parcela da terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária; residirem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos; não disporem, a qualquer título, de área superior a quatro módulos fiscais, quantificados segundo a legislação em vigor; obter renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento; e ter o trabalho familiar como base da exploração do estabelecimento. Podemos perceber aqui, que o critério de renda volta a fazer parte no processo de diferenciação dos produtores familiares ⁶⁹.

No caso do Distrito Federal, para a implantação do PROVE e dos demais Programas da SADF, pode-se perceber uma certa profusão (e confusão) de conceitos, no que toca a questão do público preferencial e beneficiário das políticas públicas a serem implementadas pela mesma. Inicialmente assumiu-se o conceito de *“produtores de baixa renda”*, instituído na Portaria nº 004/95 de 15/ 05/ 95 (ver Quadro 1), caracterizados pela utilização exclusiva de mão de obra familiar no trato dentro da unidade produtiva; produção voltada para a subsistência; moradia na unidade de produção ou sede da comunidade e renda bruta anual inferior a 60 salários mínimos. Há que se considerar um pouco ampla a margem de renda estabelecida por esta portaria (que poderia atingir até 5 salários mínimos por mês), bem como o limite de renda estabelecido para a “pequena produção” - tanto familiar como patronal- até 15 salários mínimo por mês.

Outra categoria largamente utilizada nos discursos e documentos da SADF e suas vinculadas era a de *“produtores rurais excluídos”*, que foi considerada como o público preferencial para grande parte dos Programas, Projetos e Serviços da SADF s. Sendo assim, com vistas a uma melhor caracterização deste público, em fevereiro de 1996, foram definidos inicialmente, quatro indicadores que cumulativamente serviriam como critérios para a seleção dos produtores beneficiários do PROVE. São eles:

I. A Unidade Produtiva Familiar tem que ter 80% da sua renda líquida originária do meio rural, e o somatório de todas as rendas, dividido pelo número de membros da família, não pode exceder a R\$ 50,00 per capita líquida;

II. A Unidade Produtiva Familiar poderá contratar mão-de-obra sazonal, desde que não exceda ao volume/ força da sua mão-de-obra familiar;

III. A Unidade Produtiva Familiar deverá ter no máximo quatro (04) módulos fiscais de terras agricultáveis;

IV. O Produtor deverá morar na propriedade ou povoado próximo.

⁶⁹ A diferenciação entre as 4 categorias se dá basicamente em função da renda bruta anual familiar (até R\$ 1.500,00 para o Grupo B; de R\$ 1.500,00 até R\$ 8.000,00 para o Grupo C e de R\$ 8.000,00 até R\$ 27.000, para o Grupo D, sendo que o grupo A se constitui por agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não contrataram operação de investimento no limite individual permitido pelo PROCERA. Outra característica que diferencia as categorias refere-se a utilização de trabalho assalariado na exploração do estabelecimento (Grupo C - pode eventualmente utilizar trabalho assalariado) e Grupo D pode manter até 2 empregados permanentes.

Partindo-se de uma estimativa inicial de que existiriam cerca de 5.000 produtores rurais de “baixa renda”, foi realizada em meados de 1996 a pesquisa “*Seleção de produtores rurais ‘excluídos’, segundo critério preestabelecidos pela SADF*” e “*Caracterização sócio-cultural de produtores rurais ‘excluídos do Distrito Federal’*”, com vistas à identificação da proporção dos produtores desta categoria que estariam aptos a serem beneficiários do PROVE, ou seja, que se incluíam nos critérios estabelecidos para caracterização como “*produtor excluído*”.

Através de amostragem, foram preenchidos 578 questionários (aproximadamente 10% do total), aplicados durante o ano de 1996, em propriedades rurais espalhadas por todo o Distrito Federal, com prioridade para áreas em que teoricamente haveria maior concentração do público eleito.

A partir desta pesquisa, os fatores que mais limitavam (individualmente) o processo seletivo de acordo com os parâmetros pré-estabelecidos foram a renda per capita, uma vez que 54,8% dos entrevistados possuíam renda superior à faixa determinada pela SADF; origem da renda, pois apenas 41,7% dos entrevistados possuíam renda líquida originária do meio rural, igual ou superior a 80%; e mão de obra familiar, visto que cerca de 50,7% das propriedades não utilizavam predominantemente mão de obra familiar. Os demais fatores (área agricultável e moradia do produtor), praticamente não representaram limites significativos. (Brasil, 1997a: 15/16).

Quando os indicadores foram tratados de forma cumulativa, apenas 17,3% dos produtores estariam enquadrados como possíveis beneficiários do PROVE. Neste contexto, em função da dificuldade de seleção de um produtor rural “padrão”, caracterizado como “excluído” (segundo os critérios estabelecidos pela SADF), o relatório final da pesquisa concluiu que os critérios pré-estabelecidos pela SADF para seleção do público beneficiário do PROVE, de forma cumulativa, são altamente restritivos aos produtores de “baixa renda” do Distrito Federal, de tal forma que uma posição rígida diante desses critérios poderia conduzir a dificuldades de expansão do Programa em grande parte das áreas assistidas pela Emater-DF. (Brasil, 1997: 15/16).

Neste sentido, com a Portaria nº 1, de 27 de março de 1996, que reformulava a classificação dos produtores rurais no DF (ver Quadro 2) e a relativização dos critérios adotados para seleção do público beneficiário do PROVE (que passou a ser os produtores do tipo “A” e “B”), ocorreu uma relativa abertura para a inserção de novos produtores no PROVE, uma vez que passam a ser relativizados os principais estranguladores no processo de seleção detectados na pesquisa acima referida, quais sejam, renda per capita menor que R\$ 50,00⁷⁰; 80% da renda líquida proveniente do meio rural⁷¹.

Por outro lado, o critério sobre a predominância na utilização de mão de obra familiar, continua como fator restritivo, uma vez que cerca de metade dos entrevistados na referida pesquisa não se classificou como grupo que utiliza prioritariamente mão de obra familiar, o que sugere a existência de assalariamento em contratações regulares ou até mesmo em caráter permanente (Brasil, 1997a: 19/20).

⁷⁰ Um salário mínimo per capita / mês para o Produtor do Tipo “A” e até 3 salários mínimos/mês para os produtores do Tipo “B”. Ou seja, o limite inicial máximo de renda que era de até R\$ 50,00 per capita/ mês (o que correspondia a cerca de 0,5 salários mínimos), passa para o limite máximo de 3 salários mínimos/ mês.

⁷¹ Para o produtor Tipo “A”, não há limite percentual mínimo para a renda familiar oriunda da exploração familiar, flexibilizando a possibilidade de venda de força de trabalho.

No que toca a questão da caracterização sócio-cultural dos produtores rurais ‘excluídos’ do DF, segundo relatório de pesquisa⁷², temos o seguinte quadro resumido:

“(...) os resultados encontrados nos levam a delinear um grupo social com padrão de moradia e nível de escolaridade próximos ao das cidades satélites emergentes, como Santa Maria, São Sebastião. Dentre outras características, a maioria dos produtores reside há mais de vinte anos no DF e possuem família de tamanho médio. Participam de associações de produtores, mas praticam pouca ajuda mútua. Têm filtro e água encanada, entretanto não demonstram maiores preocupações com o destino das águas utilizadas e reaproveitamento do lixo doméstico.

Percebemos uma complexidade de informações entre os critérios apresentados pela portaria da SADF e os resultados de nossos estudos, que conduzem o tema à abertura de trabalhos relacionados ao sistema produtivo dessas unidades familiares e suas principais estratégias de sobrevivência em um meio rural/urbano adverso”. (Brasil, 1997b: 10).

Cabe ressaltar, que não é objetivo deste trabalho fazer uma discussão exaustiva sobre o conceito de agricultura familiar e todas as visões acerca desta categoria, tema que vem sendo constantemente discutido e rediscutido, surgindo daí novas visões e polêmicas. Muitos foram (e são) os termos utilizados por diversos autores, dentre os quais: “camponeses”, “pequenos produtores”, “pequenos proprietários”, “trabalhadores rurais”, “lavradores”, “agricultores tradicionais”, “assentados”, “colonos”, entre tantos outros, já exaustivamente discutidos e caracterizados pela literatura especializada.

“O debate sobre os conceitos e a importância relativa da ‘agricultura familiar’ também é intenso, produzindo inúmeras concepções, interpretações e propostas, oriundas de diferentes entidades representativas dos ‘pequenos agricultores’, dos intelectuais que estudam a área rural e dos técnicos governamentais encarregados de elaborar as políticas para o setor rural brasileiro”. (FAO/ INCRA, 2000: 7).

O fato que gostaríamos de chamar atenção por final, é que a chamada “agricultura familiar” constitui-se em uma categoria por demais ampla, abarcando um grande espectro de produtores, englobando desde a agricultura estritamente de subsistência até à monocultura altamente tecnificada, passando por produtores integrado às agroindústrias, produtores não integrados, produtores pluriativos, produtores que produzem tanto para a subsistência quanto para o mercado, e produtores assentados.

Neste sentido, dentro de um país de extensão continental e de condições muito diferenciadas como é o Brasil, não dá para imaginar alternativas iguais para o conjunto dos produtores familiares ou mesmo supor que os processos desencadeados em uma região possam vir a se transformar em regra geral.

“O universo agrário é extremamente complexo, seja em função da grande diversidade da paisagem agrária (meio físico, ambiente, variáveis

⁷² No Anexo 7 podemos encontrar a análise completa dos resultados dessa pesquisa.

econômicas, etc.), seja em virtude da existência de diferentes tipos de agricultores, os quais têm interesses particulares, estratégias próprias de sobrevivência e de produção e que, portanto, respondem de maneira diferenciada a desafios e restrições semelhantes. Na verdade, os vários tipos de produtores são portadores de racionalidades específicas que, ademais, se adaptam ao meio no qual estão inseridos, fato que reduz a validade de conclusões derivadas puramente de uma racionalidade econômica única, universal e atemporal que, supostamente, caracteriza o ser humano. Daí a importância de identificar os principais tipos de produtores” (INCRA/ FAO, 2000: 10).

O que se pode extrair de conclusão deste ponto, é que por mais que se explicita e se formulem critérios para caracterização de um dado grupo de produtores para atendimento por uma determinada política pública, vai sempre existir um determinado grau de diferenciação dentro destes grupos, proporcionando *resultados diferenciados* de caso para caso.

O conceito de capacidades, utilizado por Sen (1997), vem de encontro a afirmação citada acima. Ou seja, uma determinada ação (ou política pública) implementada sobre um determinado grupo (bem delimitado por critérios explícitos ⁷³), certamente vai ter uma resposta diferenciada, uma vez que se está lidando com pessoas com diferentes capacidades. O fator humano é uma variável de grande peso no resultado de uma determinada política pública, por mais que se pense que o grupo trabalhado é homogêneo.

No caso do PROVE (e em outros casos), constata-se uma relação direta entre o público e os “resultados” dos empreendimentos, pois dentro do grupo de produtores que integraram o Programa, percebe-se que havia uma maior ou menor necessidade de ação por parte do Governo, no que toca a questões como capacitação (para ampliação da quantidade e qualidade da matéria prima, processamento, gerenciamento, comercialização, etc.); apoio em infra-estrutura (pontos de venda, viabilização de insumos, embalagens, etiquetas, código de barras); apoio no trâmite burocrático (tramitação bancária, regularização junto à Secretaria da Fazenda, Secretaria de Saúde, etc.) ⁷⁴, entre outros. Ou seja, dentro do grupo selecionado baseado em determinados critérios (e que, portanto, são comuns a todos), os resultados alcançados são diferenciados, independentemente do apoio governamental que se dê.

Podemos observar, a partir dos dados da tabela a seguir, que os números do PROVE são, de certa maneira bastante modestos (principalmente frente às metas inicialmente estabelecidas).

⁷³ Tais como os utilizados pelo PRONAF e pelo PROVE: tamanho da área; trabalho familiar; renda agropecuária; percentual da origem da renda oriundo da produção agropecuária; etc.

⁷⁴ Ver Anexo 4 - “A burocracia para a ‘inclusão’: a via-crucis no processo de obtenção do crédito e na regulamentação das AGIs.

Tabela 6
Os números do PROVE

Indicadores	Números
Agroindústrias existentes	118
Agroindústrias em construção	14
Projetos em análise nos bancos	4
Volume financiado	R\$ 873.504,59
Famílias beneficiadas	178
Postos de trabalho gerados	712
Novos produtos	mais de 100
Quiosques do Produtor	5
Visitantes (do Brasil e exterior)	3.419

Dados de outubro de 1998. Extraído de: Carvalho, 1998: 40.

Por outro lado, as dúvidas que restam são muitas: Até que ponto o apoio governamental foi suficiente para dar suporte e alavancar todos os produtores do Programa? Até que ponto certas questões (como o crédito, por exemplo), que estão fora da esfera de governabilidade local (sendo, portanto, pontos que muitas vezes independem da vontade ou ação local), podem ser modificados de forma a facilitar a vida do produtor familiar? O erro (se é que este se deu) estava na seleção dos produtores ou na falta de preparo das estruturas do Governo para uma ação de tal cunho, ou ainda da falta de tempo hábil (de Governo) para apoiar a superação das principais carências dos produtores envolvidos, de forma que estes passassem a “andar com as próprias pernas”?

São muitas questões a serem tratadas e analisadas, e que certamente não serão plenamente respondidas aqui (e nem é essa a pretensão deste trabalho), mesmo porque o tempo de maturação do PROVE ainda é muito pequeno para se fazer uma avaliação exaustiva sobre os projetos que “deram certo” e os que “não deram certo⁷⁵”, ainda mais com a “retirada” do apoio do Governo atual, reafirmando a antiga descontinuidade de políticas e programas que tradicionalmente ocorre com a mudança de Governos de linhas (partidos) diferentes, que há tempos assola nosso país.

Trataremos a seguir nos próximos capítulos de dois pontos considerados cruciais para o desenvolvimento do PROVE, uma vez que foram os pontos que proporcionaram mais empecilhos ao andamento do Programa, quais sejam a viabilização dos recursos de capital/ crédito para o financiamento do Programa, assim como a questão da comercialização dos produtos do PROVE/ inserção dos produtores do Programa no mercado agroalimentar. Cabe ressaltar que a apresentação das questões que seguem, pretende (assim como praticamente todo o Capítulo 1), sistematizar o conjunto das ações, princípios, objetivos, mecanismos de implementação, etc., proporcionando uma visão geral e crítica em relação a estes dois pontos fundamentais no

⁷⁵ Além da dificuldade eventual de se definir objetivamente o que é “dar certo” ou “dar errado” e das diversas visões acerca destes conceitos.

desenvolvimento do Programa, sem, contudo, esgotar os assuntos, que são por si só, por demais complexos.

CAPÍTULO 2 – OS ENTRAVES DO CRÉDITO AGRÍCOLA NO DESENVOLVIMENTO DO PROVE

A atenção particular sobre o tema crédito/ capital para o financiamento do PROVE (aos projetos individuais e coletivos) e o destaque conferido a este tema dentro deste trabalho, se deu em função de alguns fatores fundamentais, sendo que podemos considerar como o primeiro deles, o fato deste instrumento (o crédito) ser central no desenvolvimento da grande maioria das políticas agrícolas no país e, da mesma forma, dentro do desenvolvimento do PROVE. Por outro lado, as dificuldades existentes no direcionamento deste instrumento para a agricultura familiar é patente, seja em função do tradicional medo dos produtores desta categoria de contrair dívidas, seja (e principalmente) pelas grandes barreiras proporcionadas pelas instituições financeiras (aval, juros e correção monetária, burocracia, etc.) frente a este público específico.

Desta forma, o crédito dentro do PROVE se constitui em peça chave para o desenvolvimento do mesmo, uma vez que sem este instrumento, muito dificilmente o Programa poderia ter sido implementado, obtendo os resultados que obteve. Da mesma forma, outro fator relevante para a opção de aprofundamento da análise sobre esta questão, refere-se ao fato do crédito ter sido um dos principais entraves ao desenvolvimento do Programa, sofrendo uma série de modificações e ingerências que proporcionaram grandes embates entre a SADF e o BRB, no que se referem a taxas, prazos, exigências burocráticas, recursos, entre outros.

Diante das questões acima levantadas, que em parte buscam justificar o motivo para o tratamento especial desta questão frente a esta dissertação, trataremos neste capítulo da análise do crédito no desenvolvimento do PROVE, inicialmente realizando uma breve revisão bibliográfica sobre os principais instrumentos de financiamento agrícola utilizados em políticas públicas no país, a partir de textos e conseqüentemente de autores que problematizem esta questão, tentando direcionar o espectro da análise para os mecanismos de crédito utilizados em políticas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, de modo a fazer uma comparação entre alguns destes mecanismos utilizados por estas políticas e os utilizados pelo PROVE, tentando detectar as especificidades deste último.

Buscar-se-á em seguida, realizar uma breve revisão sobre o processo de desmonte da estrutura de crédito oficial, bem como o ressurgimento da política direcionada especificamente para a agricultura familiar (em especial o PRONAF), ressaltando a especificidade dos mecanismos de crédito e os principais entraves para esta categoria de produtores (necessidade de aval, garantias reais, êxito econômico, etc.). Pretende-se levantar ainda todas as iniciativas do GDF neste aspecto, dentro da política de implementação do PROVE, buscando fazer uma contraposição com outras iniciativas de crédito popular (fundos de aval, fundos rotativos, etc.).

Outro ponto a ser levantado, refere-se a especificidade do crédito voltado para a agroindustrialização da produção, em especial os créditos destinados para a pequena produção (Programa X Público), levantando as especificidades do PROVE em relação ao PRONAF, ressaltando as diferenças básicas dos dois programas, uma vez que o PRONAF-agroindústria, a princípio, seguiria os mesmos paradigmas da agroindustrialização, ressaltando a importância da escala de produção e (para que isto ocorra) criando mecanismos específicos tais como a associação dos produtores, criação de estrutura de apoio de marketing e comercialização coletiva, abarcando várias unidades agroindustriais, etc., e por outro lado, o PROVE seguindo um caminho diferenciado, com produção agroindustrial quase que familiar e individual, apesar das tentativas de se trabalhar a organização dos produtores com fins de redução dos custos e obtenção de escala.

O tema ora tratado - crédito agrícola/ capital para financiamento dos projetos - tem proporcionado acirradas discussões e polêmicas acerca de sua utilização, condições e mecanismos de financiamento e beneficiários, considerando a especificidade do financiamento da produção agrícola ⁷⁶, sendo considerado peça fundamental dentro da política agrícola no processo de desenvolvimento do setor rural nacional. Tem-se tradicionalmente que o objetivo principal do crédito agrícola consiste em proporcionar capital aos produtores para que estes possam desenvolver seu processo de produção, seja no custeio da safra, em investimentos (em equipamentos, instalações, etc.), ou na comercialização dos produtos ⁷⁷.

“Fartamente discutido pela bibliografia especializada, o tema financiamento às atividades rurais assume peculiaridades derivadas do próprio mundus operandi da produção agropecuária, onde diferenciais de tempo de trabalho e de produção são pronunciados, o risco à perda da safra é maior, etc. (cf. Sayad, 1982, apud. Leite, 1998: 90). A ênfase do processo de ‘industrialização da agricultura’ atenuou parte destas ‘especificidades naturais’ do setor rural, sem, no entanto eliminá-las. (...) No entanto, acreditamos que, em grande medida permanecem, especialmente para a dimensão propriamente agropecuária desse conjunto de atividades, necessidades de financiamento específicas, que tem rebatido em taxas de juros diferenciadas, modalidades de prazo propícias às fases de produção e forma de aplicação dos recursos (custeio, investimento, comercialização, etc.)” (Leite, 1998: 90).

Dentre as diversas atribuições do Estado Moderno, o manejo da Política Agrícola através de variados instrumentos, tais como o crédito agrícola, a política de preços mínimos, o seguro agrícola, a viabilização de infra-estrutura básica para escoamento e armazenamento da produção, a política de tributação, os “instrumento de apoio”, como a pesquisa e a assistência técnica, entre outros, têm ao longo dos tempos se constituído como peças fundamentais para o desenvolvimento do setor rural, com vistas a proporcionar alimentos a um custo acessível à população e a conseqüente segurança alimentar, e a justiça social no campo. Da mesma forma, a Política Agrária, com destaque para os mecanismos de Reforma Agrária (desapropriações de terras, colonização de áreas de fronteira, etc.), também aparece como importante fator na consecução dos objetivos acima citados, ainda mais em um país de dimensão continental como é o caso do Brasil.

O principal instrumento de planejamento da política agrícola nacional, constitui-se no “Plano-Safra”, que consolida em um único documento as principais medidas de políticas do Governo para o ano agrícola subsequente, caracterizando o caráter produtivista e imediatista da política agrícola nacional. Dentro deste quadro, os principais componentes da política agrícola são a política de crédito e de preços mínimos e secundariamente a política de seguro agrícola, que

⁷⁶ Riscos da produção agrícola relacionados com questões ambientais (excesso de chuvas, seca, pragas e doenças, etc.), problemas relacionados com sazonalidade (que influenciam diretamente no preço de venda dos produtos produzidos), entre outros.

⁷⁷ As categorias tradicionalmente empregadas no Brasil, para a definição do tipo de crédito são: Crédito de Custeio; Crédito de Investimento e Crédito de Comercialização.

funciona como subsidiária à política de crédito. O financiamento se constitui no pivô do modelo (Buainain, 1997: 7-8).

Segundo Buainain (1997), os principais instrumentos da política de crédito atualmente utilizados no Brasil constituem-se em: *Valor Básico de Custeio (VBC)*, que define para cada produto o parâmetro do crédito de custeio (custo de produção para diferentes categorias de produção em função do grau de tecnificação e de produtividade); *Limite de Financiamento*, que define um teto de financiamento em termos de um percentual de VBC em função da categoria do produtor (ex. limite de financiamento de 60% do VBC para grandes e médios produtores e 80% para os pequenos); *Condições de Financiamento*, que incluem as taxas de juros e os prazos e formas de pagamento; *Volume e Recursos Disponíveis*, que varia de acordo com o programa e determina o alcance da política de financiamento; *Instituições ou Canais de Distribuição*, representados geralmente pelos bancos, e que na maioria das vezes não são considerados como instrumentos de política; e *Seguro Agrícola*, que vem sendo proporcionado no Brasil pelo Programa de Garantia à Atividade Agrícola (PROAGRO), seguro este que em caso de perda total ou parcial da produção decorrente de problemas climáticos, cobre apenas o financiamento tomado pelo produtor para o custeio da safra⁷⁸.

Por outro lado, o crédito agrícola considerado como sendo o principal instrumento da política agrícola por várias décadas, apesar dos pequenos produtores constituírem-se na grande maioria da população rural no Brasil, é de fácil constatação o fato de que a evolução da distribuição do crédito no país tem tradicionalmente beneficiado os grandes e médio produtores, sendo que a agricultura familiar, em geral, tem ficado com uma parcela dos recursos disponibilizados relativamente bem menor, conforme indicado na tabela a seguir.

Tabela 7
Distribuição do Crédito Rural (em CR\$) por Tamanho do Produtor⁷⁹

	Total		Custos Operacionais		Custos de Investimento		Mercado	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Pequeno	27,9	18,1	84,2	82,4	13,3	15,8	2,5	1,8
Médio	19,8	21,3	84,6	79,7	12,5	16,8	2,9	3,5
Grande	34,7	41,2	79,8	77,1	13,9	17,0	6,3	5,9
Cooperativa	17,6	19,4	56,8	54,2	1,2	2,0	42,0	43,8
Total	100,0	100,0	74,9	71,0	11,0	13,5	14,1	15,5

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, BACEN. Extraído de: Buainain, 1997: 34.

Percebe-se através da tabela acima, que a distribuição do crédito rural, no que toca a participação dos pequenos produtores (que se constitui na maioria absoluta dos produtores rurais do país), é relativamente muito inferior ao montante absorvido pelos grandes produtores, e que

⁷⁸ Sendo assim, o produtor não paga o financiamento, mas também não recebe nada em contrapartida à perda de sua safra.

⁷⁹ “Até a criação do PRONAF, a categoria de produtor familiar não havia sido utilizada pela política de crédito e preços mínimos. Os produtores vinham sendo classificados por tamanho, com base em uma estratificação feita ora a partir do nível de renda, ora a partir do tamanho da unidade e extensão da lavoura” (Buainain, 1997: 34).

este percentual (referente a participação dos pequenos) sofreu uma queda considerável no período referido, caindo de 27,9% em 1990, para 18,1% em 1994 (contra 41,2% dos grandes produtores, em 1994). Por outro lado, pode-se constatar que a utilização do crédito por parte dos pequenos produtores, em geral está associado a operações de custeio, representando 82,4% em 1994, contra 15,8% direcionado para a comercialização e apenas 1,8% destinado para investimento.

Segundo o próprio Banco de Brasília (1997), instituição financeira responsável pelo financiamento dos projetos do PROVE, um dos principais paradigmas obedecidos pelo sistema financeiro diz respeito ao perfil da clientela que pode gozar do privilégio de candidatar-se ao crédito:

"A cultura hoje sedimentada, classifica os diversos segmentos da comunidade por sua estrutura material, oportunizando àqueles que já possuem condições favoráveis, maiores e melhores opções no mercado creditício, e vetando ao enorme segmento da população tradicionalmente excluída, a chance de progresso e de inclusão no universo bancário".
(Banco de Brasília, 1997: 3).

Segundo Buainain (1997), na prática, as condições financeiras e operacionais do SNCR não seriam adequadas para os pequenos produtores, uma vez que nem sempre as “condições especiais” oferecidas aos mesmos e aos produtores familiares são adequadas às suas necessidades e condições de pagamento, em função dos elevados custos de transação, dificuldades com a tramitação burocrática, ausência de avalistas, bem como da alta aversão ao risco. Por outro lado, tais condições não seriam adequadas nem mesmo para os bancos comerciais privados, em função dos elevados custos de transação, garantias insatisfatórias e principalmente da baixa rentabilidade proporcionadas pelos pequenos produtores. (Buainain, 1997: 35).

Maluf (1999) destaca três principais obstáculos no acesso ao crédito por parte dos produtores familiares, quais sejam: o desinteresse dos agentes financeiros por operações de pequeno valor, as garantias requeridas pelos mesmos, e a obtenção e custo da documentação necessária, além da costumeira escassez de recursos para esse tipo de operação e do custo dos empréstimos relativamente à condição econômica dos pequenos agricultores (Maluf, 1999: 18).

Após estas considerações iniciais acerca do crédito agrícola no Brasil, traçaremos a seguir, um histórico e análise crítica dos mecanismos de financiamento rural utilizados em políticas públicas no país, para na seqüência engendrar na descrição e análise da utilização do crédito dentro do PROVE.

2.1. O crédito como base do desenvolvimento rural no Brasil: breve histórico e análise crítica

O crédito agrícola, tradicionalmente considerado como um dos principais alicerces das políticas agrícolas em boa parte dos países do mundo moderno tem como marco fundamental no Brasil, a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, o chamado CREAM, no ano de 1937, considerado com sendo um importante passo para a formulação e consolidação de uma política de crédito no país, sob a qual se assentaria a política agrícola do mesmo. Com a criação do CREAM, buscava-se garantir recursos para financiamento de atividades rurais, o estabelecimento de prazos adequados à natureza e especificidades das operações, e a

concessão de taxas de juros favorecidas, com custos inferiores aos normalmente cobrados de outros setores da economia.

Segundo Munhoz (1982), em 1952 o CREAMI sofre uma ampla reforma que:

“(...) criou linhas de financiamento visando à conservação, transporte e armazenamento da produção, a fim de proteger o produtor da ação do intermediário por ocasião das colheitas; ampliou prazos de financiamento para a construção de escolas em propriedades rurais; introduziu empréstimos para investimentos; criou condições especiais para os pequenos produtores; estabeleceu diferentes linhas de financiamento à cooperativas para, dentre outros objetivos, conceder adiantamentos a seus associados por conta de produtos colhidos e entregues à venda, e para a compra de insumos agrícolas; e, dentre outros pontos ligados inclusive ao financiamento industrial, criou empréstimos fundiários com vistas à formação de pequenas propriedades” (Munhoz, 1982: 21).

Em 1953, cria-se a “Carteira de Comércio Exterior” do Banco do Brasil, substituindo a extinta “Carteira de Exportação e Importação”, onde é introduzido um sistema de taxas múltiplas de câmbio para as operações de comércio exterior, instituindo-se um regime de ágio e bonificações, cujos recursos proporcionavam substanciais suprimentos para cobertura das operações rurais, permitindo uma rápida expansão dos créditos e garantindo elevadas taxas de crescimento da produção agrícola. Porém, tal mecanismo começa a ser desmontado no ano de 1961, sob o novo governo recém empossado, com a introdução de profundas mudanças na política cambial, o que provocou uma explosão inflacionária no país.

Ao final do ano de 1964, cria-se o Banco Central do Brasil, onde se: consolidaria um novo componente na política de crédito rural, qual seja a subordinação do suprimento de recursos às metas da política monetária, e desde então, espasmodicamente, a predominância do abstrato e mecânico pensamento monetarista sobre o mundo real. Incluía-se ainda na nova política a participação crescente dos bancos particulares no crédito rural, mediante liberação de depósitos compulsórios. (Munhoz, 1982: 25).

No ano de 1965, constitui-se o Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, marco fundamental na política agrícola do país, cujo objetivo inicial era o de promover a modernização da agricultura. Segundo a legislação que estabeleceu o SNCR, tal programa teria por finalidade estimular o crescimento ordenado dos investimentos rurais, financiando o custeio oportuno e a comercialização de produtos agropecuários; vindo a fortalecer os produtores rurais, particularmente os pequenos e médios e facilitando a introdução de métodos racionais de produção no setor agrícola (Manual de Crédito Rural: 1.1 Disposições Gerais. 1. Conceituação e Objetivos, apud. Sayad, 1984: 4).

No mesmo ano, é criado o Fundo Geral para a Indústria - FUNAGRI, seguida de outros fundos oficiais e incentivos fiscais e cambiais, ao longo da década de 70, o que, segundo Graziano da Silva (1996), representou um novo paradigma da atuação governamental em relação à agroindústria, vindo a configurar uma verdadeira política agroindustrial para o país. Junto às tradicionais políticas de incentivos a produtos específicos tais como o café o açúcar e o trigo, que recebiam financiamento próprio através de organismos específicos para as atividades produtivas,

beneficiadora e exportadora, o FUNAGRI, que reunia diversos sub-programas, ampliou a oferta de crédito para o setor agroindustrial durante grande parte da década de 70.

Outro instrumento de apoio ao setor agroindustrial, o Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX, criado em 1966, atuou como instrumento de repasse de capital de giro às empresas exportadoras de produtos manufaturados. Já o Fundo de Investimento Setorial - Fiset, criado em 1974 e direcionado ao reflorestamento e à cadeia de papel/ celulose, proporcionava incentivos fiscais e deduções de imposto de renda para pessoa jurídica. Nesta mesma linha, o binômio Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucro-Alcooleiro (PROSAL)/ Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), voltados ao complexo sucro-alcooleiro, proporcionou grandes incentivos a este setor, sendo que somente este último absorveu cerca de 40% dos fundos do FUNAGRI, entre 1980 e 1985.

Conforme cita Leite, referindo-se ao SNCR:

“(...) é consenso entre a literatura especializada sobre o processo de modernização agropecuária nacional que a política de crédito rural, operacionalizada pelo SNCR implantado em 1965, cumpriu papel determinante na transformação da base técnica dos estabelecimentos agrícolas, no aumento da produtividade do setor, na consolidação dos complexos agroindustriais e cadeias agroalimentares e na integração dos capitais agrários à órbita de valorização do capital financeiro. Ao privilegiar produtores (sobretudo os grandes), regiões (Centro-Sul do país) e produtos (exportáveis), este programa de financiamento à produção rural marcou significativamente, pelo volume de recursos alocados, a conjuntura setorial do final dos anos 60, toda a década de 70 e parcialmente os anos 80” (Leite, 1998: 49).

Segundo esta linha de raciocínio, os grandes e médios produtores e agroindústrias foram os grandes beneficiários do modelo de política agrícola no período acima citado, alicerçado pelo crédito público farto e subsidiado, com recursos do Tesouro Nacional e tendo o Banco do Brasil como agente intermediário. Tal mecanismo proporcionou uma série de irregularidades e denúncias, tal como o tão propagado “escândalo da mandioca”, onde se aplicavam recursos provenientes do crédito rural em outras atividades não-produtivas (em geral no mercado financeiro), proporcionando lucros exorbitantes. Por outro lado, os pequenos produtores e os trabalhadores rurais constituíram-se nos grandes excluídos dos benefícios da modernização da agricultura brasileira, o que é facilmente perceptível (conforme citado anteriormente) mediante uma simples avaliação da distribuição dos recursos destinados ao crédito rural (ver Tabela 4).

Graziano da Silva (1996) ressalta que a constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR em 1965, cujo objetivo inicial era o de promover a modernização da agricultura, passa a partir da década de 80 a atuar no sentido de favorecer a integração de capitais, promovendo então a centralização da terra e de capitais. Neste sentido, afirma que o crédito viabilizou e consolidou a agricultura enquanto mercado em geral para as indústrias a montante da agricultura.

No início dos anos 80, o Banco Central limita o volume de crédito rural a ser concedido, introduz a correção monetária do empréstimo, amplia as exigibilidades e o aumento das taxas de juros. Em 1986 se dá o processo de unificação orçamentária, e em 1988, é criado o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito (OC) que impõem uma certa transparência às operações de

crédito e uma limitação no volume concedido por parte do Tesouro, restringindo ainda mais as operações de crédito ao setor rural.

Segundo Lamournier (1994), o período pós-constituente caracterizou-se como o início da transição de um padrão distributivo para outro com feição mais regulatório, uma vez que a forma de decisão em arenas fechadas perde proeminência, cedendo espaço crescente a políticas de feição regulatório. Ressalta-se o fato de que este processo foi desencadeado paulatinamente ao longo dos anos 80, em função basicamente do processo de democratização em curso e das respostas governamentais ao agravamento da crise econômica. No entanto, a demanda por alguma forma de crédito subsidiado não teria desaparecido da agenda de política agrícola, assumindo a forma da chamada “equivalência em produto”, que teria o efeito de corretor da dívida do tomador de crédito rural, a qual também teria alcançado reduzida abrangência.

O mesmo autor destaca que na segunda metade dos anos 80, o Congresso Nacional assumiria o papel de principal locus de decisão, ressaltando ainda mais o caráter regulatório das políticas agrícolas, através de medidas tais como: garantia de preços mínimos; direitos compensatórios sobre importações; redução/ isenção de ICMS para cesta básica e para exportações agrícolas; e criação ou redefinição de instituições (Conselho Nacional de Política Agrícola). Porém, todas estas políticas tiveram processo de implementação parcial e sofreram constantes retrocessos e emperramentos.

Lamournier (1994) ressaltava ainda que a Lei Agrícola aprovada pela Câmara dos Deputados (Lei nº 4.086 de 1991) e vetada em vários de seus artigos pelo Presidente da República, refletiu o poder do Ministério da Economia e sua política deliberada de contenção de gastos. Ressalta ainda que a promulgação da lei não garante de antemão seu cumprimento e que o governo apenas limitou-se (neste longo período) a administrar a inflação e a escassez de recursos, não chegando a definir e implementar uma política agrícola efetiva.

Weid (1997), referindo-se ao processo de definição de leis e políticas governamentais, ressaltava que as empresas agroindustriais e agrícolas, têm participação ativa, através da chamada bancada ruralista no Congresso que tem cerca de 30% dos deputados e pesa bastante na orientação das políticas públicas sempre no sentido social e ambiental mais negativo.

Já no início dos anos 90, com o aumento considerável das taxas de inadimplência no crédito rural (onde os grandes produtores se constituem nos principais devedores), tem ocorrido uma constante movimentação dos produtores rurais (em especial os grandes devedores), articulados com a bancada ruralista no Congresso Nacional, no sentido do perdão de suas dívidas junto às instituições financeiras.

Segundo Teixeira (1998), no ano de 1995, primeiro ano do Governo FHC, a agricultura brasileira encontrava-se imersa em uma das maiores crises de sua história, traduzida pela dimensão da crise do endividamento agrícola, onde somente no Banco do Brasil, o total da dívida, considerada em situação de anormalidade, atingia cerca de R\$ 18 bilhões. Com as pressões efetuadas pelos setores produtivos da agricultura, o Governo lançou a política de securitização das dívidas agrícolas, através de vários mecanismos ⁸⁰ (Teixeira, 1998: 19-20).

⁸⁰ Lei 9.138/95, que permitiu o alongamento dos prazos de vencimento das dívidas até R\$ 200 mil, entre 07 e 10 anos, com custo envolvendo juros de 3% a.a., e equivalência produto; em outubro de 1997, foi aberta a possibilidade de prorrogação, por um ano, do início do pagamento dos contratos renegociados; mais recentemente, através de ato do Conselho Monetário Nacional, o Governo propôs a renegociação das dívidas acima de R\$ 200 mil, concentradas, basicamente, nos arrozeiros do Rio Grande do Sul e nos sojicultores do Centro-Oeste, permitindo o alongamento por 20 anos, dispensando-se praticamente o pagamento do principal (desconto de 90%), com o pagamento envolvendo juros de 8% a 10% a. a. (Teixeira, 1998: 19).

“Chega-se à conclusão, que a política de crédito rural somente não causou - ou melhor, não continuou causando - maiores estragos e distorções quanto ao seu aspecto distributivo devido à forte retração do montante de recursos que ela envolveu nos últimos anos. Assim, é lamentável constatar que, quando começamos a respirar ares mais democráticos (meados dos anos oitenta) as críticas feitas a ela e a crise do Estado não foram acompanhadas de uma decisiva opção política em favor daqueles que haviam ficado de fora da festa do crédito subsidiado nos anos setenta - ou dela pouco participaram (...)” (Ramos e Szmreésányi, 1996: 124, apud, Leite, 1998: 109).

Também nesta década, vem sendo implementados alguns programas públicos voltados para o atendimento de agricultores tradicionalmente marginalizados das políticas convencionais, dentre os quais os agricultores familiares. Destaca-se nesta modalidade, o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA), o Programa de Geração de Emprego e Renda - Rural (PROGER-rural) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O PROCERA, implementado em meados da década de 80, e destinado ao financiamento de atividades produtivas (custeio e investimento), fomento e habitação em assentamentos rurais, apresentava taxas diferenciadas e uma série de rebates sobre juros e capital. Porém, apresentou basicamente os mesmos entraves burocráticos na esfera bancária, em função da não-flexibilização das exigências bancárias na liberação do crédito, bem como da especificidade do público envolvido, explicitada na citação abaixo:

“(...) no que tange a administração do programa, justamente por atingir um público com o qual a burocracia das agências financeiras, notadamente o Banco do Brasil que opera boa parte desta política, não está acostumada a trabalhar (e também pela ausência de garantias reais), tem enfrentado [o PROCERA] constrangimentos nos trâmites exigidos para o repasse de verba” (Leite, 1998: 110).

Tal programa vinha operando com um crescente volume de recursos ao longo dos anos ⁸¹, fruto das pressões exercidas pelas organizações de representação política dos assentados e pequenos produtores (com e sem terra), tendo como representante maior o MST. Porém, esta linha de crédito foi recentemente extinta (meados de 1999), sendo “incorporado” ao PRONAF.

O PROGER – rural, instituído em março de 1995 com vistas a geração de emprego e renda, destina recursos a taxas menores do que aquelas praticadas no sistema financeiro, ao custeio e ao investimento em atividades agrícolas e à empresas de beneficiamento de produtos. Tal programa vem reduzindo sua esfera de atuação uma vez que vem havendo sobreposição de ações entre o mesmo e o PRONAF.

Já o PRONAF surge em agosto de 1996, como uma das primeiras tentativas de vinculação direta do crédito rural oficial a chamada “agricultura familiar”, para a qual estabelece parâmetros

⁸¹ 1995 - US\$ 96.981,4; 1996 - US\$ 211.919,2; 1997 - US\$ 231.910,9 (valores em US\$ mil) - fonte: Leite, 1998: 110).

de classificação e condições específicas. Além de destinar recursos para custeio e investimento (direcionado exclusivamente para o produtor familiar), o PRONAF também prevê o investimento em infra-estruturas em nível municipal (a fundo perdido), mediante a criação de Conselhos de Desenvolvimento Local, que englobaria, além da participação da esfera executiva dos municípios, representantes da sociedade civil organizada.

“(...) além de apoios institucionais às agências de assistência técnica, [o PRONAF] tem também patrocinado gastos com infra-estrutura direcionados às prefeituras selecionadas no âmbito do Conselho Estadual do programa (...) esta linha de financiamento dirige-se ao agricultor familiar, não vinculando o crédito ao produto/ criação praticados, mas exigindo, entre outras coisas, que 80% da renda advenha do trabalho na propriedade rural, contrato de dois empregados no máximo e tamanho de área limitada a quatro módulos fiscais. Os recursos são destinados ao custeio e ao investimento, neste último caso com a vantagem (se comparado ao PROGER) do rebate de 50% sobre o saldo devedor” (Leite: 1999: 58).

Veiga (1998) afirma que com o Decreto 1.946, de 28 de junho de 1996, que criou o PRONAF, começa a emergir uma nova política agrícola específica para a agricultura familiar, que além da incorporação de uma nova concepção de financiamento da produção de agricultores familiares e suas organizações, se constituiria em uma estratégia de parceria entre estes, governos (em todos os níveis) e a iniciativa privada na aplicação dos recursos, destinados também à melhoria da qualidade de vida, ao aprimoramento profissional, implantação de infra-estrutura, entre outros objetivos.

Destacando que ainda seria cedo para avaliar os possíveis efeitos do PRONAF, Veiga (1998) ressaltou que este certamente pode abrir novas oportunidades de expansão e/ou reconversão produtiva para o maior número possível de imóveis familiares com chance de consolidação. Destacou ainda, que o campo educacional (mudança no padrão tecnológico, que incluiria o ensino educacional básico oferecido nas escolas rurais; a formação profissional quase inexistente; e as redes de extensão e/ ou assistência técnica e suas relações com o sistema de pesquisa agropecuária); fundiário (favorecendo a aquisição de terras por jovens agricultores familiares com boas perspectivas profissionais, e simultaneamente permitir diversas formas de planejamento e gestão sócio-ambiental do espaço agrário) e crédito devem ser aprofundados e ampliados, com base no suporte do PRONAF, visando o desenvolvimento da agricultura familiar. Alenta ainda para a criação de uma linha de crédito de investimento dirigida para jovens agricultores familiares, financiando de forma direta o “desenvolvimento global integrado”, com a expansão, reorientação ou reconversão dos sistemas de produção. Neste sentido, o PRONAF se constituiria como uma das possíveis soluções para a agricultura familiar no Brasil.

Recentemente (meados de 1999), o PRONAF sofreu profunda reestruturação, incorporando os assentados rurais (antigamente contemplados pelo PROCERA), dividindo-se assim em 4 categorias de acordo com as especificações do beneficiário. Da mesma forma, os benefícios (rebates, taxas diferenciadas de juros e correção monetária) no PRONAF variam de acordo com o beneficiário. Criou-se ainda a modalidade PRONAF-Agroindústria, com vista ao

incentivo de empreendimentos coletivos na área de processamento de produtos agropecuários, sendo que desta última modalidade, poucos são atualmente os projetos em implantação.

Conforme cita Leite;

“Também nesses casos, e especialmente no último [PRONAF], ainda há dificuldade de tratamento com este tipo de beneficiário. Podemos perceber, inclusive, que há uma certa preferência no trato com agricultores familiares integrados (onde a agroindústria atua como afiançadora da operação), do que aqueles produtores independentes (...) Da mesma forma, posto o panorama das novas iniciativas sobre o financiamento ao agro (...) existem elementos que poderiam apontar para uma utilização mais abrangente dos recursos públicos, sobretudo se considerarmos o histórico perfil concentracionista da política de crédito rural, que ainda parece persistir” (Leite, 1998: 58).

Por outro lado, segundo Buainain (1997), o PRONAF representaria de antemão o reconhecimento por parte do Governo da inadequação dos instrumentos de política existentes para atender este público e a importância da agricultura familiar dentro das estratégias de desenvolvimento sócio-econômico do país, bem como uma mudança radical na orientação da política agrícola nacional, propiciando um amplo campo para geração de emprego e renda.

“O lançamento do PRONAF e o upgrading da reforma agrária, alçada ao status de programa prioritário do governo federal, significam uma guinada de 180^o na tradicional orientação da política agrícola brasileira. A importância econômica e social, presente e potencial, da agricultura familiar não apenas passou a ser reconhecida como este reconhecimento vem se traduzindo em políticas públicas orientadas a apoiar seu desenvolvimento (...) trata-se de resgatar para a cidadania brasileira um amplo segmento da população que tem sido marginalizada do processo de desenvolvimento e tratado, quando muito, como cidadão de 2^a categoria (...) a diferenciação dos encargos financeiros em favor do produtor familiar (juros de 9% a.a. para custeio e taxa de juros de longo prazo acrescida de 6% a.a. e rebate de 50% para investimento) constitui-se em medida positiva que, pelo menos no que se refere aos encargos, facilita o acesso do produtor familiar ao financiamento” (Buainain, 1997: 54).

Concretamente, sem fazer uma avaliação detalhada do PRONAF ⁸², até o momento sua atuação na prática parece estar restrita a concessão de condições diferenciadas para a utilização dos mecanismos tradicionais de política de crédito, preço mínimo e seguro (tais como taxas de juros, alíquotas, etc.), que embora sejam importantes, não se constituíram no principal entrave para a ampla adesão dos produtores familiares a aos programas nesta linha, devendo ser

⁸² O IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) fez uma análise detalhada do PRONAF, disponível inclusive em CD-ROOM. Portanto, para um maior aprofundamento sobre esta questão (avaliação do PRONAF), seria de bom proveito consultar tal material.

considerados outros aspectos tais como a disponibilidade de recursos produtivos, inserção nos mercados, disponibilidade de tecnologia e informação, entraves institucionais, especificidades dos sistemas de produção adotados pelos produtores familiares e de suas estratégias de reprodução produtiva, etc. (Buainaim, 1997: 56/57).

Porém, parece ser ainda muito cedo para se avaliar os efeitos do PRONAF e das demais políticas alternativas de crédito, conforme cita Leite (1998),

“O desenvolvimento de um novo conjunto de políticas públicas amparadas na transferência de recursos a um amplo segmento da agricultura nacional marginalizado nas últimas décadas, ainda requer uma análise mais cautelosa, tanto em relação à sustentabilidade e operacionalização do financiamento desses programas, como aos resultados da sua implementação” (Leite, 1998: 116).

A busca de soluções para a problemática do crédito destinado ao setor da agricultura familiar, através de programas que disponibilizem recursos e procurem desburocratizar o processo de liberação do crédito (cadastramento, garantias reais, rapidez na análise dos projetos, etc.), dentro de um sistema bancário regido por normas e leis federais (Banco Central), tem se dado, via de regra, de forma sofrível apresentando resultados pouco expressivos.

Concomitantemente aos processos acima citados, que visavam o financiamento direcionado para a agricultura familiar, já na década de 80, outras alternativas foram sendo construídas, ainda que de forma tímida, com o surgimento de uma série de experiências com crédito alternativo (dentre as quais destacam-se os Fundos Rotativos), caracterizadas pela utilização de reduzido volume de recursos e abrangência localizada, sendo geralmente implementadas com apoio de ONGs.

A título de exemplo (entre tantos outros), podemos citar a experiência com um Fundo Municipal de Aval implementada no município de Poço Verde (SE), localizado no sertão nordestino, distante 140 km da capital do estado, que conta com cerca de 25 mil habitantes, município este fortemente dependente da agricultura.

Segundo Maluf (1999b), em sua síntese sobre esta experiência, o mecanismo de funcionamento do fundo de aval implicava em uma divisão na garantia das operações de empréstimo, onde a Prefeitura entrava com 25% e os agricultores com outros 25%, ficando o Banco do Brasil com apenas 50% do risco envolvido nessas operações. Os agricultores deveriam estar organizados em grupos de, pelo menos, dez membros para terem acesso ao fundo, introduzindo um importante elemento de auto-fiscalização no uso dos recursos através do crédito solidário. O grupo deveria deixar 25% do valor do empréstimo depositado numa conta poupança, o que era viabilizado pelo fato do custo do projeto técnico prever 33% do total para contratação de mão de obra, despesa inexistente em se tratando de agricultura familiar. Estes recursos depositados na poupança, corrigidos e remunerados a uma taxa superior a dos juros do PRONAF (fonte de recursos utilizada), eram utilizados na quitação das parcelas, que com o rebate oferecido pelas condições do PRONAF-especial para pagamento em dia, tornava as condições ainda mais favoráveis, percebidos no baixo nível de inadimplência nos contratos cobertos pelo fundo que não chegava a 10% do total. No que toca a questão dos resultados concretos, em 1997, dos 680 beneficiários do PRONAF, o fundo de aval atendeu a 480 agricultores, avalizando 1.029 contratos no valor total de R\$ 700 mil. Já em 1998, todos os beneficiários do PRONAF foram

atendidos pelo fundo, que avalizou 792 contratos no valor de R\$ 950 mil. Os impactos na produção agrícola local e na arrecadação de tributos foram significativos, com elevação de 30% no ICMS arrecadado, de um ano para outro (Maluf, 199b: 19-20).

Ainda segundo este autor, no que toca à inadequação das exigências bancárias tradicionais frente a agricultura familiar, com vistas a obtenção de crédito, este afirma que as garantias exigidas se constitui em um dos principais obstáculos para o acesso dos pequenos agricultores ao crédito, e mesmo em se tratando de um banco oficial como o Banco do Brasil, esta afirmação é particularmente verdadeira em Poço Verde, onde mais de 80% das propriedades rurais não dispõem de título público, estando portanto impossibilitadas de oferecer a escritura da propriedade como garantia de empréstimo. A rigor, a exigência de garantias pecuniárias ou patrimoniais seria um componente inerente à lógica do crédito bancário em geral, sendo, sem dúvida, pouco adequada para atender atividades como a pequena e média agricultura de base familiar (Maluf, 1999b: 19).

Desta forma, estas experiências com Fundo Rotativo de crédito, bem como com Fundo Municipal de Aval, mesmo que ainda em escala bastante micro e de localização regionalizada, vêm se destacando como alternativas ao financiamento de pequenos produtores, apontando alternativas viáveis e concretas para os principais entraves no acesso ao crédito por parte do pequeno produtor e da agricultura familiar em geral, qual seja a questão das garantias.

Trataremos a seguir, da questão do crédito frente ao PROVE, buscando traçar um histórico e análise do seu desenvolvimento, uma vez que ocorreram várias alterações nos mecanismos inicialmente implementados, bem como identificar as semelhanças e diferenças destes mecanismos e condições específicas, frente a outras linhas de financiamento voltados para a pequena produção familiar (em especial o PRONAF).

2.2. O crédito e o PROVE: dificuldades e busca de alternativas

Uma vez que a evolução da distribuição do crédito no país tradicionalmente tem sido desfavorável à Agricultura Familiar, que têm ficado com reduzido percentual dos recursos disponibilizados, o PROVE neste contexto (assim como o PRONAF), buscou objetivamente apresentar-se como exceção ao modelo creditício vigente, direcionando o crédito para os produtores que utilizam-se de um regime de produção característico da agricultura familiar. Por outro lado, apesar das muitas tentativas do GDF e da SADF e da vontade política demonstrada por estes órgãos e seus dirigentes, com vistas ao facilitamento do financiamento deste Programa, os resultados obtidos neste campo podem ser considerados como sendo pouco expressivos, demonstrando, porém interessantes caminhos com vistas ao alcance dos objetivos pretendidos, qual seja a desburocratização deste processo e o estabelecimento de um mecanismo de crédito adequado a esta categoria de produtores.

Certamente, a questão do crédito foi o fator dentro do PROVE que mais necessitou de vontade e pressão política para que o Programa realmente viesse a ser implementado com sucesso, apresentando-se assim de forma satisfatória para os pequenos produtores participantes, que sempre estiveram à margem do crédito e do financiamento bancário, que na maioria dos casos nunca haviam possuído uma conta corrente ou (em alguns casos) sequer haviam entrado em um banco, e que por isso são chamados (sem a menor conotação pejorativa) de “excluídos”.

Nestes termos, o enquadramento de um Programa de tal cunho que buscava desburocratizar o processo de liberação do crédito (cadastramento, garantias reais, aval, rapidez

na análise dos projetos, etc.), além de oferecer condições diferenciadas e facilitadas (taxas de juros, prazos, etc.), dentro de um sistema bancário regido por normas e leis federais (BACEN)⁸³, se deu de forma sofrível e pode se dizer que este (o crédito) foi um dos principais responsáveis pelo emperramento do Programa em alguns momentos e por boa parte das dificuldades enfrentadas pelos produtores engajados ao Programa.

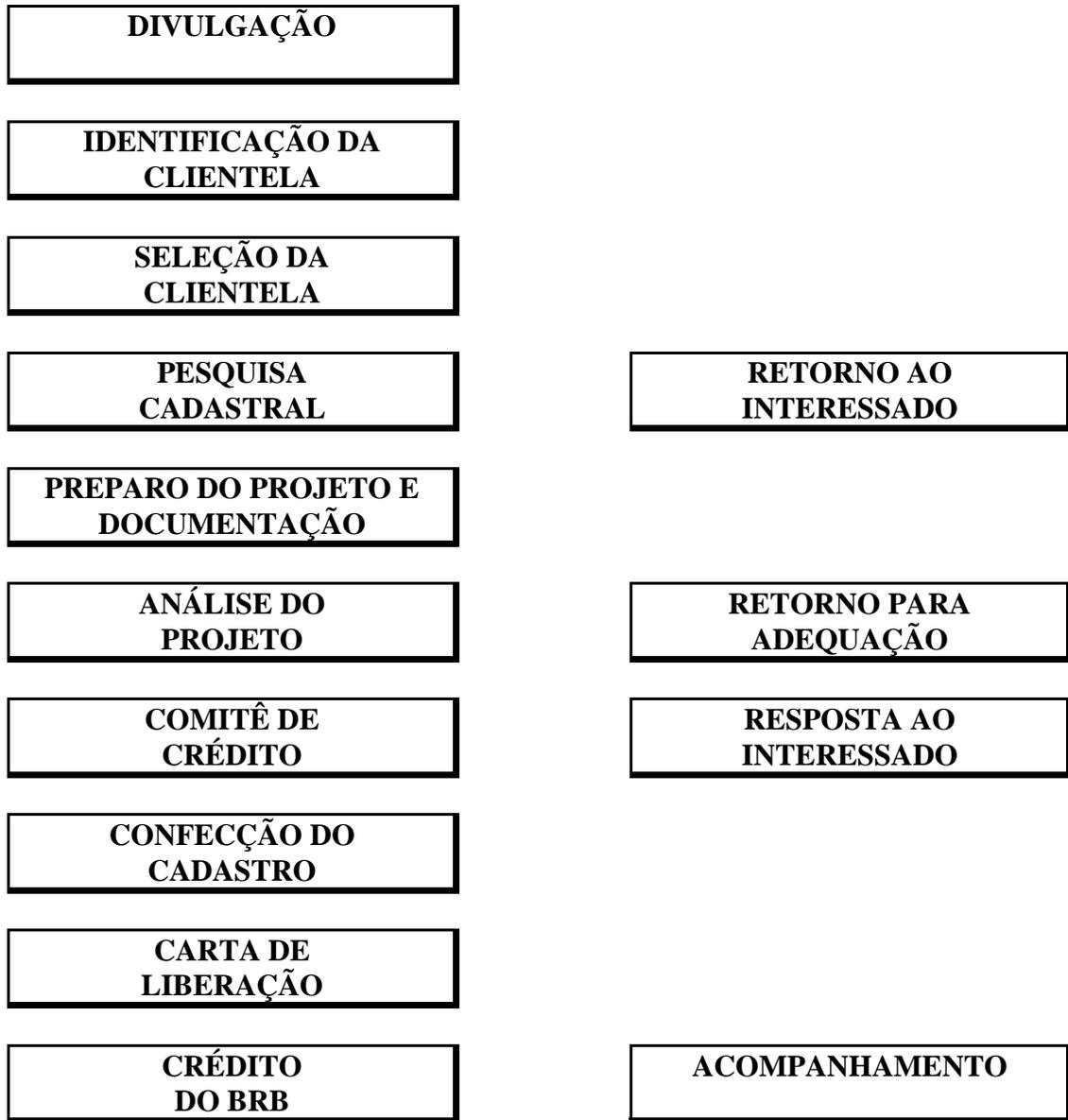
O trâmite para a obtenção do crédito destinado ao PROVE, junto ao BRB (indicado nos dois quadros a seguir), pode parecer perfeitamente normal dentro do sistema tradicional de crédito rural, porém, por detrás desta seqüência lógica e institucionalizada, muitos eram os empecilhos para a conclusão do negócio e liberação do financiamento junto ao grupo de produtores que aderiram (ou tentaram aderir) ao Programa.

Do processo de divulgação do Programa, até a liberação do crédito, havia obstáculos que muitas vezes inviabilizavam todo o processo, obstáculos estes que iam desde a recusa do “cliente” (por parte do banco), em função de problemas cadastrais⁸⁴, que ao ser identificado pelo SERASA, inviabilizava o produtor de tomar crédito junto à instituição financeira; até a falta de um documento exigido (CPF, carteira de identidade do cônjuge, comprovante de residência, etc.); passando ainda pelos tradicionais problemas de exigência de avalistas devidamente aptos, sem dúvida, um dos principais obstáculos na obtenção do financiamento.

⁸³ Ou seja, o Programa deveria estar enquadrado dentro das normas do crédito oficial regido pelo BACEN, uma vez que não ocorreu nenhuma mudança institucional nos mecanismos estabelecidos dentro do processo de financiamento do PROVE.

⁸⁴ Problemas tais como: nome do produtor “sujo” na praça, falta de pagamento de prestações em alguma compra à crédito; carro com IPVA atrasado; falta de pagamento do IPTU; etc.

Quadro 8
Fluxograma do PROVE para obtenção de crédito junto ao BRB ⁸⁵



Quadro 9
Descrição das etapas para a obtenção de crédito junto ao BRB ⁸⁶

1. Identificação da Clientela	A Emater promove a identificação da clientela, composta por grupos rurais que se enquadrem no Programa.
2. Seleção	A Emater seleciona a clientela que reúne condições favoráveis para implantação da agroindústria.
3. Pesquisa Cadastral	O BRB realiza pesquisa sobre a idoneidade financeira do candidato, que receberá uma das seguintes informações: - Com irregularidade cadastral: o interessado deve regularizá-la antes do pedido prosseguir; - Sem restrição cadastral: apto a participar do Programa.
4. Preparo do Projeto	A Emater elabora e apresenta o projeto de implantação da agroindústria, observando os seguintes parâmetros: Impacto de renda do produtor; benefícios econômicos para a região; análise mercadológica do produto; relação custo/ preço de venda final; e perspectiva de inserção em outros mercados.
5. Análise do Projeto	O BRB analisa o projeto técnico e emite parecer econômico-financeiro sobre ele (DEFIP/ GEPRU).
6. Análise do Crédito	O Comitê analisa os pedidos de concessão de crédito encaminhados, com base nos pareceres técnicos, e delibera sobre os mesmos.
7. Cadastro	Os proponentes apresentam ao BRB os documentos necessários para confecção de cadastro, com vistas à abertura da conta corrente (exigência do PRONAF).
8. Crédito	O BRB libera o crédito aprovado, mediante recebimento de carta expedida pela Emater, contendo as seguintes informações: nome do tomador; valor a ser liberado; finalidade (se custeio ou investimento); cronograma de liberação (atendendo as características e necessidades de cada empreendimento).
9. Acompanhamento/ Avaliação	O BRB e a Emater visitam o empreendimento com intuito de verificar a correta aplicação do recurso; o BRB e a Emater registram, por meio de relatórios, dados sobre a situação do empreendimento, compreendendo: renda, qualidade alcançada e outros; as informações obtidas comporão banco de dados para subsidiar a avaliação do Programa.

⁸⁶

Banco de Brasília, 1997: 9/10.

Sendo assim, pode-se concluir sobre este ponto, que o esquema tradicional de financiamento rural adotado pelas instituições financeiras, na qual se inclui o PROVE (“gerenciado” pelo BRB), demonstra-se completamente inadequado ao financiamento da agricultura familiar, constituindo-se em um dos principais obstáculos à implementação de políticas públicas para este grupo, uma vez que tal componente (o financiamento) em grande parte destas políticas é componente indispensável ao desenvolvimento da mesma.

Conforme destaca Maluf (1999b):

“(...) A rigor, a exigência de garantias pecuniárias ou patrimoniais é um componente inerente à lógica do crédito bancário em geral, mas é, sem dúvida, pouco adequada para atender atividades como a pequena e média agricultura de base familiar” (Maluf, 1999b: 18).

Considerado como ponto estratégico dentro do Programa, o crédito, fornecido pelo Banco de Brasília (BRB), contou inicialmente com “recursos próprios livres” deste banco, num montante total de R\$ 600.000,00, apresentando as seguintes condições de financiamento: valor máximo de R\$ 4.000,00 por produtor para investimento e R\$ 16.000,00 para grupos, com juros de 6% ao ano sem correção monetária, com carência de 1 ano e prazo máximo de 3 anos para liquidação do financiamento.

Considerando que até 1995 as taxas de juros do crédito rural variavam de 6% a 12,5% (ver tabela abaixo), segundo o enquadramento do produtor, mais a variação da Taxa de Referência (TR), substituída em 1996 por taxas de juros pré-fixadas, que também variava segundo o tamanho do produtor e de acordo com a equalização do Tesouro (Buainain, 1997: 34), podemos considerar que inicialmente as taxas do PROVE eram as mais baixas do mercado, diferenciando-se da taxa do Pronaf-investimento e dos Fundos Constitucionais, pelo fato de não atribuir correção monetária (TJLP) aos financiamentos.

Quadro 10
CRÉDITO RURAL - TAXAS DE JUROS

Fonte de Recursos	Condições de Financiamento
Recursos Compulsórios^I	
• Exigibilidade (MCR 6.2)	12% anual
• FAT - Fundo de Assistência aos Trabalhadores	12% anual
• Poupança Rural (MCR 6.4)	
• Operações de Crédito Oficial	12% anual
• PRONAF ^{II}	
Custeio	9% anual
Investimento	TJLP + 6% anual
Fundos Constitucionais^{III} (*)	
Fundos de Investimento (FINOR, FINAM E FUNRES)	
FIANAME agrícola^{IV}	
Região I	TJLP + 5% anual
Região II	TJLP + 6% anual
Fonte: Conab, Indicadores da Agropecuária, apud Buainain, 1997: 33. (I) Resolução BACEN nº 2.295, 28/06/96 (II) PRONAF - Resolução nº 2.296, 28/06/96 (III) Lei nº 9.126, 10/11/95; (*) FNO (norte); FNE (nordeste); FCO (Centro-Oeste) (IV) Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos nacionais Região I: N, NE, CO, DF, ES, MG (área da Sudene) Região II: Sul, SP, RJ e outras regiões de MG	

Da mesma forma que as taxas do financiamento do PROVE, outro fator de destaque do Programa frente ao crédito convencional, referia-se ao custo de obtenção do crédito, ou seja, a eliminação de taxas e documentos necessários para a viabilização do negócio, numa tentativa de erradicar parte da burocracia e custos (sintetizados no quadro a seguir), dentre as quais podemos destacar: a eliminação de uma série de taxas; a aceitação de declaração da Emater-DF como documento comprobatório de que o produtor rural possuía a posse (mansa e pacífica) da terra, abrindo assim aos posseiros a possibilidade de participação no Programa; a “teórica” aceitação de aval cruzado como garantia para o empréstimo ⁸⁷; bem como a participação da CEIA no encaminhamento do trâmite burocrático junto ao banco (e outros órgãos).

⁸⁷ Podemos verificar no processo de tomada de crédito junto às agências do BRB, que muitas destas não aceitavam o aval cruzado como garantia do empréstimo, contrariando uma determinação da direção da própria instituição. O poder decisório dos gerentes destas agências frente aos financiamentos a elas impostos, era praticamente total e a aceitação ou não do aval cruzado como garantia era uma questão quase que pessoal dos gerentes frente ao Programa. Se este simpatizasse com o mesmo, liberava o aval cruzado, caso contrário, exigia as tradicionais garantias de um avalista “qualificado” (segundo as normas do banco).

Quadro 11
Diferenciação inicial entre as exigências bancárias:
PROVE x Crédito Convencional

Itens	Custo do crédito	
	Convencional	PROVE
Taxa de abertura de conta	Variável	0,00
Taxa de registro de cédula em cartório	+/- R\$ 111,94	0,00
Taxa de elaboração de cadastro	R\$ 12,00	0,00
Comprovante da posse da terra	Escritura ou cont. de arrend.	Declaração da Emater
Garantias para o empréstimo	Hipotecas, penhor, aval	Aval cruzado
Certidão da 3ª e 5ª sub-procuradoria	Certidão negativa	Não exige
Taxa de assistência técnica	2%	0%
Taxa de encargos financeiros	De 12 a 23%	6%
Possibilidade de investim. para posseiros	Não	Sim
Recursos para este tipo de financiamento	Não há	BRB
Outros trâmites burocráticos	Produtor	CEIA

Fonte: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, 1995.

No que toca a questão do cadastramento e das garantias reais exigidas pelo BRB, apesar da idéia inicial do Programa ser a da eliminação da burocracia, o procedimento verificado era semelhante ao das outras linhas de crédito, causando grandes empecilhos e dificultando o processo⁸⁸. Sendo assim, a exigência de garantias reais para obtenção do financiamento junto ao banco (concretizada através de um avalista aceito pelo banco), certamente foi um dos principais problemas enfrentados pelo Programa para viabilizar recursos para a implantação dos projetos individuais ou coletivos. Indagada sobre os principais entraves em relação ao crédito, do ponto de vista do banco, a ex-diretora do DEFIP/ BRB é categórica na confirmação de tal afirmação:

“Garantia basicamente, porque os produtores não têm nada para dar em garantia, e o que nós vimos dos resultados daquela época, é que um bocado de operações tinham sido feitas meio forçadas tá; o produtor sem condição de estar tocando aquele empreendimento. Então quando falava em galinha comigo, eu já me arrepiava toda, pois foi uma coisa meio entubada e a gente via que era para dar problema. Era galinha e os grupos grandes, aquele de 10 pessoas (...). Então era basicamente isso tá, era garantia, e uma coisa mais técnica na escolha dos produtores que estavam sendo incentivados (...) porque aqui apesar da gente se dar bastante com o lado social da coisa, a gente tinha que se preocupar com a normatização (...) As garantias reais elas têm que cobrir 125%, é o mínimo, quando você não tem isso, você complementa com garantias pessoais.” (Diretora do DEFIP/ BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

⁸⁸ Da mesma forma como no caso do aval cruzado, cada agência do BRB tinha um tipo de tratamento e exigências diferenciadas.

Por outro lado, no “embate” da SADF junto ao BRB, podia-se perceber uma clara diferenciação de posição da diretoria do banco e das gerências das agências e mesmo dos agentes subordinados diretamente a diretoria (citado na questão do aval cruzado/ garantias reais e cadastramento), conforme explicitado na afirmação abaixo, da diretora do DEFIP/ BRB:

“Tinha duas visões distintas, uma do banqueiro, que tem que cumprir as normas do Banco Central, então que não pode emprestar recursos sem garantia, que o Banco Central não permite e nem tampouco tem o menor interesse em estar alocando recurso numa coisa que não tem retorno ou que tenha um risco muito alto; e a outra visão é que consciente disso tudo, tentava viabilizar porque acreditava no Programa” (Diretora do DEFIP/ BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

Em um primeiro ajuste nas condições do crédito, implementado a partir de maio de 1996, ocorreu a ampliação do período de carência de 1 para 1,5 anos e do prazo total de 3 para 4 anos, e, ainda nesta fase houve o aumento no teto de financiamentos, de R\$ 4.000,00 para R\$ 5.000,00, abrindo-se ainda a possibilidade de liberação de recursos até o valor de R\$ 1.500,00 para custeio (30% do investimento), o que conferia um total de R\$ 6.500,00 por pessoa. No caso de projetos grupais, os limites poderiam chegar a R\$ 26.000,00 somados ao investimento e custeio. Tal alteração foi estendida ainda aos projetos antigos (cerca de 30), enquadrados nas condições iniciais, melhorando assim a capacidade de pagamento dos mesmos.

Com o término dos “recursos próprios livres” do BRB no início de 1997 ⁸⁹, o Programa passou por longo processo de adaptação. Em primeiro lugar, os recursos para o financiamento do Programa adviriam do PRONAF. Em segundo lugar, iniciaram-se as negociações para que o PROVE passasse a ser avalizado pelo Fundo de Solidariedade para Geração de Emprego e Renda do Distrito Federal (FUNSOL/ DF), criado pela Lei Complementar n^o 005, de 14 de agosto de 1995, cujo objetivo era apoiar e financiar empreendedores econômicos que pudessem incrementar os níveis de emprego e renda no Distrito Federal.

Por outro lado, pouco antes desta fase de ajustes, procedeu-se internamente ao BRB, uma mudança no gerenciamento do Programa dentro desta instância, onde as análises e aprovação das propostas de financiamento do Programa saíram da esfera das agências, passando a ser de responsabilidade do DEFIP/ BRB (Departamento de Pequenos Negócios do Banco de Brasília), que centralizou toda parte de fiscalização, supervisão e negociação com os “mutuários”.

Novamente, nas palavras da Diretora do DEFIP/ BRB, pode-se constatar as dificuldades enfrentadas na liberação dos projetos junto ao BRB, antes da centralização do processo de análise e liberação dos mesmos, passar a ser gerenciado pelo DEFIP/ BRB ⁹⁰:

⁸⁹ Dos R\$ 600.000,00 inicialmente disponíveis, R\$ 468.18,00 foram aplicados no financiamento de 63 projetos, com uma média de pouco mais de R\$ 7.400,00 por projeto. Ressalva-se, porém, que tal média é superior ao teto de R\$ 6.500,00/ produtor, em função da existência de alguns projetos coletivos de valor total superior ao referido teto individual.

⁹⁰ O que não quer dizer que os problemas relativos à esfera do crédito tenham sido resolvidos com este procedimento institucional.

“Nossa, eram pouquíssimos projetos e era uma "inhaca", porque batia no gerente da agência e o gerente dizia: ‘Eu não vou fazer um negócio desses, não vou meter minha mão em cumbuca furada’. Era um vai e volta de projetos” (...) o gerente representa o banqueiro, ele tem que defender os interesses do banco, não pode quebrar a instituição, ele não pode ficar entregando dinheiro assim” (Diretora do DEFIP do BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

Tentando fazer uma síntese dos principais problemas e dificuldades ocorridos na esfera do crédito no período de 1995 até meados de 1997, podemos constatar que: ocorreu uma demorada excessiva na liberação dos recursos dos projetos (média de 51 dias) até sua efetiva contratação; as cédulas bancárias, por vezes saíam com a data de entrada no banco ao invés da data de liberação dos recursos, o que muitas vezes reduzia a carência dos projetos em até três meses; o valor máximo de recursos (individual ou coletivo) para o financiamento dos projetos, algumas vezes não foi suficiente para a implantação do empreendimento e em muitos casos estes foram fechados de forma muito apertada, sendo assim, pequenos problemas na sua execução, por vezes, levou a diversas dificuldades em sua efetiva implementação (o que ocorreu com a maioria dos projetos de frango de corte, por exemplo); ocorreram interrupções no Programa devido a suspensão pelo BRB na liberação de recursos, principalmente por ocasião do término dos “recursos próprios livres” (BRB) para o Programa, deixando-o paralisado por alguns meses, sendo que vários produtores desistiram de seus projetos neste período; do total de projetos elaborados, até maio de 1997 (147), somente cerca de 43% (63) foram efetivamente contratados; ocorreram mudanças na fonte de liberação dos recursos (para o PRONAF), havendo a necessidade de adequações, o que se arrastou por quase 1 ano, praticamente paralisando a elaboração de novos projetos no período de janeiro a maio/ 97, uma vez que as regras estavam indefinidas; entre outros.

Evidentemente, ocorreram algumas alterações positivas, tais como a ampliação do período de carência e prazos de pagamento, além do aumento no valor dos financiamentos e inclusão da possibilidade de liberação de recursos para atividades de custeio. Por outro lado, a entrada do FUNSOL como avalista do Programa, contribuiu sobremaneira na desburocratização deste processo. Porém, ainda assim exigia-se um avalista. Neste contexto, ocorreu uma verdadeira “guerra” entre o agente financeiro e SADF em torno da definição das novas regras do crédito para o PROVE, sendo que, para caracterizar os graves problemas causados junto ao Programa em função dos percalços do crédito, podemos citar o fato de que no ano de 1997 apenas 1 projeto foi contratado.

No que se refere ao FUNSOL, sua constituição se deu basicamente por dividendos recebidos pelo Distrito Federal da participação acionária no BRB, exclusivamente relativa ao segundo semestre do exercício de 1994. Por outro lado, sua manutenção se dava em função da aplicação destes recursos no mercado financeiro, além das receitas oriundas dos financiamentos concedidos, equivalente a uma taxa de 2,5% sobre o valor avalizado pelo fundo em cada projeto.

De acordo com a legislação que o institui, os recursos do FUNSOL/ DF seriam aplicados em conformidade com os seus objetivos e seriam destinados:

- I - a financiamento de microprodutores urbanos e rurais, artesãos e pequenos prestadores de serviços, feirantes e setor informal;
- II - a empréstimos às cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho;

- III - a financiamento de microempresas e empresas de pequeno porte;
- IV - à capacitação e ao treinamento gerencial de empreendedores econômicos, bem como assistência técnica;
- V - à formação de mão-de-obra e preparação de jovens para o primeiro emprego, absorvendo nesta rubrica todos os recursos referentes à poupança-escola;
- VI - ao aval das operações que objetivam a geração de emprego e renda.

Através do Convênio nº 013/ 97, firmado entre a Secretaria de Trabalho, Secretaria de Agricultura e o BRB, sendo intervenientes o Conselho do Trabalho do Distrito Federal e a Emater - DF, é que passa a se dar a utilização dos recursos do PRONAF nas operações do PROVE, bem como a participação do FUNSOL na prestação de aval às operações do mesmo.

Desta forma, as operações do PROVE passariam a utilizar recursos do BRB, registrados no PRONAF, ficando os créditos concedidos ao amparo do Programa sujeitos às normas e procedimentos fixados pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, pertinentes ao PRONAF. Por outro lado, o FUNSOL funcionaria como um avalista dos projetos, cobrindo eventuais inadimplências (atraso de pagamento) e, caso o dinheiro retornasse, ou seja, o produtor efetuasse o pagamento (atrasado e coberto pelo FUNSOL junto ao BRB), o tais recursos iam direto para o fundo e não mais para o banco.

Neste novo ajuste ocorrido nas condições do crédito junto ao PROVE, adequando-se as normas do PRONAF e ao FUNSOL, os prazos foram ampliados: de até 8 anos, incluídos até 2 anos de carência, nas operações de investimento; e de até 2 anos, nas operações de custeio; porém, os encargos (definidos para financiamentos do PRONAF) aumentaram para 9% ao ano para custeio e 6% para investimento, só que (no último caso) com 50% de TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo), comprometendo a atratividade inicial que o Programa apresentava no que toca a questão do crédito (ausência de correção monetária e taxas de juros menores).

Com relação às novas condições de pagamento, a diretora do DEFIP/ BRB, durante o Governo que implementou o PROVE, expressa o seguinte raciocínio:

“Era limite do PRONAF, eu consegui os limites do PRONAF, as condições do PRONAF. Agora é assim: Existe uma coisa que já se percebeu, inclusive em outros programas de micro-crédito também, quanto mais você distancia o cliente do pagamento, mais você tem chance de que aquilo não seja pago (...) você tem que respeitar um determinado ciclo, então está certo, mas nem que seja um pouco para chamar a ‘criatura’ a responsabilidade, você tem que colocar um cronograma justo, está certo, nem que você depois vá renegociar, mas sempre puxando a pessoa para o pagamento. Quem é que paga se não tiver quem cobre? Ninguém, nem nós (...) a TJLP era a melhor taxa que se tinha, que foi estabelecida pelo Governo. Nem você tendo um fundo se você colocar taxas abaixo, (muito abaixo, porque o fundo já era subsidiado), muito abaixo do mercado, o quê que acontece? Vai chegar um tempo que você não vai ter mais o fundo, então você tem que estar compatibilizando as coisas. Você sabe como a gente conseguia que o FUNSOL tivesse sempre recursos em abundância para estar atendendo a todo mundo? Porque o dinheiro que estava parado, quer dizer, que não estava sendo utilizado, ele estava sendo aplicado pelo banco a Selic (...) a taxa mais alta de

mercado que tem” (Diretora do DEFIP do BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

Não ocorreram alterações no que se refere aos limites máximos de crédito concedidos pelo PROVE (R\$ 6.500,00/ produtor para investimento individual e R\$ 26.000,00 para investimentos coletivos, observando o limite de R\$ 6.500,00 por produtor associado). Porém, o limite máximo avalizado pelo FUNSOL para as operações individuais era de R\$ 5.000,00 por produtor ou empresa e R\$ 25.000,00 por cooperativa ou forma associativa legalmente constituída, sendo que em todas as operações ainda era exigida a vinculação de pelo menos um avalista sem restrições cadastrais.

Além dos encargos financeiros do PRONAF, era cobrado do tomador do empréstimo, no ato da liberação, e integralmente depositada na conta do FUNSOL/ DF, a taxa de 2,5% sobre o valor avalizado pelo fundo (conforme citado anteriormente), a título de abertura de crédito. Tal taxa tinha o propósito de ajudar a cobrir as possíveis inadimplências junto ao fundo, mantendo assim os recursos do mesmo, uma vez que os valores das prestações não pagas pelos devedores eram debitados automaticamente na conta de movimentação do FUNSOL, já no segundo dia subsequente às datas dos respectivos vencimentos

“(...) a taxa era de 2,5% sobre cada crédito (...) então a gente fazia como se fosse um seguro de risco tá, de forma que a inadimplência não dilapidasse o capital do fundo (...). Ela era incorporado ao fundo, mais o fundo tem diversas rubricas, numa delas ficava esse fundo de reserva; mas compunha o montante do fundo, o capital do fundo (...) Uma coisa importante que a gente tem que ressaltar é que não se pode tratar inadimplência como perda, inadimplência é prazo. E essa rubrica de reserva que a gente tinha dentro do fundo era para perda, ou seja, não se tem mais esperança do ‘fulano’ pagar, então o fundo comportava uma perda de 2,5% (...) Porque o recurso do banco o fundo cobria com dias. E essa é a única forma de dar certo tá, porque se for esperar recurso bancário, os bancos não entram nessa furada não. Você tem que ter um recurso bancado por quem está querendo que a coisa aconteça (...) Nenhum dos dois Programas teria acontecido se não tivesse o FUNSOL” (Diretora do DEFIP do BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

Posteriormente (já em meados de 1998), o FUNSOL passou a financiar diretamente as operações de crédito do PROVE, concedendo crédito com recursos próprios. Desta forma, o banco passou a ser apenas caixa das operações, uma vez que os recursos que chegavam ao produtor eram do próprio FUNSOL e não mais do banco.

“Aí quando foi feito esse acordo, que o Programa, o PROVE, foi para o departamento de pequenos negócios e aí o fundo passou a ser o avalista; então qualquer inadimplência que houvesse (os recursos eram do banco), mas qualquer inadimplência que houvesse com dias, poucos dias, com dois dias já entrava recurso do FUNSOL para cobrir; quer

dizer, o banco não tinha risco na operação. As operações anteriores permaneciam da mesma forma, tá. E aí quando entrou para as novas operações ⁹¹, o banco não tinha mais nenhum risco com o PROVE; e aí as coisas ficaram mais fáceis” (Diretora do DEFIP/ BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

Da mesma forma, muitas foram as renegociações efetuadas, no sentido de viabilizar o negócio dos produtores rurais, uma vez que os prazos inicialmente determinados no Programa mostraram-se muito curtos para que estes se capitalizassem a ponto de pagarem em dia seus financiamentos. Tal procedimento de renegociação de contratos era considerado normal dentro do banco, como afirma a ex-diretora do DEFIP/ BRB:

“(...) operação normal do banco, nas normas do banco estão previstas renegociações. Então cada operação era renegociada de uma forma, mas eu me lembro, por exemplo, que a gente esticava os prazos quando era uma coisa de custeio, que ainda não tinha dado o ciclo certo, a gente ampliava aquilo calculando junto com a Emater, a gente ia e montava um cronograma que dava para a pessoa pagar (...) projeto por projeto, com certeza e chamando as pessoas, quer dizer, foi tudo acordado” (Diretora do DEFIP/ BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

Já no final do Programa, a SAB chegou a financiar diretamente alguns projetos de agroindústrias (materiais e equipamentos), em especial aos assentamentos rurais recém implantados no DF.

Após todas estas alterações sofridas em relação ao crédito junto ao PROVE, o saldo verificado quase ao final do Governo (em outubro de 1998), refletia um volume de financiamento total de R\$ 873.504,59, utilizados na implementação de 118 projetos de agroindústrias (com uma média de cerca de 7.400,00/ projeto), beneficiando diretamente 178 famílias e criando cerca de 712 postos de trabalho (Carvalho, 1998: 40).

Em relação aos problemas enfrentados na esfera do banco a diretora do DEFIP/ BRB, por ocasião da implementação do PROVE, acredita que boa parte dos problemas ocorridos em algumas operações, no que se refere a esfera do crédito concedido junto ao BRB, poderiam ter sido evitadas, mediante um processo mais aprimorado de seleção do público beneficiário do Programa, de forma que algumas operações não deveriam ter sido implementadas:

“Primeiro tem que haver isenção de emoções, tem que ter um caráter mais técnico, por mais que você veja que você precisa ajudar uma pessoa, se essa pessoa só pode ser ajudada com caridade, o crédito não é a saída (...). Tinha gente que não tinha condições de estar pegando crédito” (Diretora do DEFIP do BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

⁹¹ Quando o FUNSOL passou a financiar diretamente as operações, ou seja, o banco não aportava mais recursos para o Programa, sendo mero intermediário das operações.

Após toda esta discussão acerca da problemática do crédito frente ao PROVE, podemos verificar que uma das principais vantagens do Programa e atrativo para o produtor no início do funcionamento do mesmo, certamente foi a taxa de juros relativamente baixa (6% ao ano) e a ausência de correção monetária, situação alterada com a adaptação realizada em meados de 1997, por ocasião da mudança na fonte de recursos destinados ao financiamento do Programa (de “recursos próprios livres” do BRB para recursos do PRONAF). Neste sentido, o grande atrativo do Programa no que toca a questão do crédito, com as novas reformulações, praticamente deixou de existir, o que nos leva a conclusão de que a dependência em relação a fonte de recursos para financiamento, o agente financeiro e às normas do Banco Central, praticamente inviabilizam o oferecimento de melhores condições de financiamento para um público descapitalizado e praticamente sem garantias reais, como o público atendido pelo PROVE.

A questão do crédito é uma questão profundamente política e que “necessariamente” tem que passar pelo campo político das negociações, das normas do Banco Central, da vontade política de uma instituição financeira e capitalista (o banco) que visa o lucro (apesar do BRB teoricamente ter que estar comprometido com os projetos do Governo - seu acionista majoritário - e projetos de cunho social); de pressões e até vontades e visões diferenciadas (gerentes do banco, por exemplo); o que comprova a grande dificuldade que é a mudança de paradigmas tão antigos e excludentes.

Nestes termos, este foi certamente o ponto do Programa de maior embate na busca de ajustes favoráveis aos beneficiários do mesmo, constituindo-se em um dos principais fatores para o sucesso (ou fracasso) do Programa como um todo e dos produtores beneficiários do mesmo.

Em Programas tais como o PROVE, que tem por público pessoas que não têm condições de apresentar garantias reais, torna-se difícil acreditar que uma instituição financeira (no caso os bancos, sejam eles privados ou que possuam o estado - Governo Federal, Estadual ou Distrital - como acionista majoritário), assuma o risco de emprestar dinheiro sem as respectivas garantias, mesmo porque esta é uma exigência do Banco Central.

“Alguém tem que bancar a inadimplência, os bancos não seguram inadimplência, os bancos não querem perder recurso por nada, então ou ele vai tirar essa diferença em outro crédito, isso o banco privado; ou tem que haver subsídio do Governo ou de pessoas interessadas. São créditos de risco, de risco alto, principalmente da área rural, na área urbana já tem risco bastante menor (...) a regulamentação do crédito rural, é toda amarrada, é muito mais amarrada do que um crédito comercial, porque a gente tem que informar tudo direitinho no tempo certo e na data certa (...). O sistema financeiro ele é financeiro, ele não é social, então é um sistema cruel (...) e não é só aqui é no mundo inteiro.”
(Diretora do DEFIP do BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

Na visão da funcionária do BRB a solução para o financiamento de Programas semelhantes ao PROVE, passaria pela criação de fundos como o FUNSOL, que financiem a atividade objeto dos respectivos Programas:

“(...) não anda se for contar com recurso de instituição financeira (...). Busca na prefeitura, busca no estado, busca auxílio no BNDES, o BNDES está participando dessas coisas tá, tem um percentual estabelecido, você entra com tanto, eu entro com tanto; e a criação de um fundo porque se não, não vai para frente” (Diretora do DEFIP do BRB, durante o Governo que implementou o PROVE).

A seguir, trataremos especificamente de questões relacionadas ao crédito e a situação das agroindústrias do Programa, tratando aprofundar o espectro da análise da problemática do financiamento dos projetos do PROVE, a partir de questões um pouco mais pontuais, porém centrais dentro deste processo.

2.3. O crédito e a situação das agroindústrias do Programa

A seguir, serão apresentados os resultados e conclusões obtidos na pesquisa anteriormente citada - *"Diagnóstico da Situação das Agroindústrias do PROVE"* - realizada no período de 17/02 a 04/03/97, junto aos técnicos da Emater-DF que acompanhavam o desenvolvimento do Programa à nível de campo, especificamente no que toca a questão do crédito fornecido para o financiamento dos empreendimentos, dentre as quais destacamos: a questão da administração dos recursos dos projetos pelos Eslocs da Emater-DF; o limite de recursos por projeto e as necessidades reais para a implementação dos mesmos; o processo de organização dos produtores para o pagamento do financiamento; e as dificuldades enfrentadas no pagamento do financiamento e a necessidade de prorrogação das parcelas. Pretende-se assim, com estas informações, fazer um detalhamento pormenorizado de alguns pontos referentes ao crédito considerados nevrálgicos ao desenvolvimento do mesmo e conseqüentemente do Programa como um todo.

Há que se abrir aqui um pequeno parênteses para apresentar alguns dados ⁹² (de outubro de 1999) sobre a origem da renda das famílias abarcadas pelo PROVE, onde podemos verificar através da tabela abaixo que pouco mais da metade dos produtores do PROVE (70 AGIs- 53%) dependiam diretamente da renda das propriedades para sua sobrevivência e de sua família. Para este conjunto de produtores, a agroindústria passa a ser uma fonte de renda fundamental e, apesar de não demonstrada na análise efetuada, a renda proveniente da mesma passa a ter forte peso na renda familiar de seus proprietários. Deste total, 17 AGIs (12,9%) eram responsáveis únicas pela renda das famílias possuidoras das mesmas e outros 40,1% (53%) se mantinham com renda proveniente da AGI e de outras atividades internas à propriedade.

⁹²

Baseados na tabela constante no Anexo 12.

Tabela 8
Origem da renda que compõe o total da renda familiar

ESPECIFICAÇÃO	PARÂMETROS ESTABELECIDOS	QTDE	%
Monoativa	Renda só de dentro da propriedade	(70)	(53,0)
A	Só AGI	17	12,9
B	AGI e outras atividades	53	40,1
Pluriativa	Renda de dentro e de fora da propriedade	(18)	(13,7)
C	AGI e aposentadoria	04	3,0
D	AGI e atividades fora da propriedade	13	9,9
E	AGI, atividade fora da propriedade e aposentadoria	01	0,8
Sem resposta		(44)	(33,3)

Tais dados vêm a reforçar a tese levantada anteriormente, de que alguns projetos foram elaborados para servirem como fonte de renda adicional para as famílias (complemento), sendo que outros foram projetados visando a sustentação integral, o que por si só é fato preocupante. Para agravar ainda mais a situação do grupo que dependia exclusivamente da AGI para se reproduzir, boa parte das AGIs eram muito pouco diversificadas, ou seja, produziam um ou pouco mais de um produto comercial, o que torna a AGI muito vulnerável as oscilações do mercado ⁹³. Nestes termos, esta questão é de fundamental importância para o entendimento dos pontos tratados a seguir, constituindo-se muito mais do que um “pano de fundo”, e passando a ser um dos fatores determinantes da prosperidade ou “falência” dos empreendimentos

2.3.1. A administração dos recursos dos projetos por parte dos Escritórios Locais da Emater-DF (Eslocs)

A inclusão desta questão na pesquisa efetuada se deu em função de uma avaliação prévia e particular (porém parcial), de que havia diferenças significativas entre os tipos de controles efetuados pelos técnicos de acordo com o Eslocs da Emater-DF, no acompanhamento da aplicação dos recursos financiados. Sendo assim, o objetivo de tal levantamento deveu-se ao fato de que, apesar da administração dos recursos dos projetos a priori ser de inteira responsabilidade dos produtores que tomaram o financiamento, parecia (na época) ser de fundamental importância uma orientação mais efetiva na aplicação dos recursos disponibilizados, considerando o nível de carência destes produtores e a (em geral) falta de habilidade em manusear uma quantidade relativamente grande de recursos. Ou seja, havia um certo entendimento (ainda que um tanto quanto controverso) de que a assistência técnica deveria ter um envolvimento mais efetivo no apoio à aplicação dos recursos financiados, de forma que o que havia sido projetado e estabelecido nos projetos técnicos, viessem efetivamente a corresponder o mais próximo possível da realidade, gerando os resultados econômicos e (conseqüentemente) sociais esperados.

⁹³ Se o produto que a AGI “X” produz, por um acaso apresentar uma oferta excessiva em uma determinada época do ano, fazendo com que os preços caiam abruptamente e por um intervalo e tempo considerável, esse fato pode levar até a quebra da agroindústria, uma vez que esta não possui outros produtos para compensar as perdas provocadas pela “crise”.

Sendo assim, tabulamos as respostas obtidas com as entrevistas em três grupos, de acordo como o tipo de controle efetuado na aplicação dos recursos dos projetos, por parte dos técnicos dos Eslocs da Emater-DF, a saber: *controle rigoroso*, *controle parcial* e *controle supervisionado*. Segue então, uma descrição dos tipos de controles efetuados, bem como os percentuais encontrados dentro de cada grupo ⁹⁴:

1 - Controle rigoroso: O talão de cheque liberado pelo banco para o produtor efetuar as inversões indicadas no projeto ficava em poder da Emater; sendo liberado de acordo com as necessidades de gastos. A liberação parcial dos recursos junto ao banco (depósito na conta do produtor) era feita conforme a necessidade e o desenrolar do projeto, mediante carta da Emater para o BRB com assinatura do produtor e do técnico responsável. Havia ainda um rigoroso controle de notas fiscais, saldo bancário, acompanhamento na aquisição de equipamentos, etc. Tal controle era realizado em 9% dos projetos (5 AGIs), correspondendo a apenas um ESLOC da Emater-DF.

2 - Controle parcial: Havia um controle sobre as notas fiscais por parte da Emater; os recursos eram liberados pelo próprio produtor mediante cartão instantâneo do banco (que permanecia em sua posse); a liberação parcial dos recursos na conta do produtor era realizada conforme a necessidade e o desenrolar do projeto, mediante carta da Emater para o BRB com assinatura do produtor e do técnico responsável. Tal controle era realizado em 34% dos projetos (20 AGIs).

3 - Controle supervisionado: Era feita a liberação total dos recursos previstos no projeto na conta do produtor, que podia manuseá-lo através de cartão instantâneo do banco que ficava em seu poder; a Emater "supervisionava" e acompanhava a aplicação dos recursos de forma um pouco mais solta que no caso anterior (não exigia notas fiscais), sendo que os técnicos da Emater-DF praticamente não se envolviam no processo de implementação das inversões do projeto. Tal controle era realizado na metade (50%) dos projetos (29 AGIs).

4 - Sem informação: Em 4 casos (ou AGIs), o que corresponde a 7% do total, os técnicos entrevistados não forneceram informações sobre esta questão específica, em função destes projetos serem bem recentes na época da realização das entrevistas.

No que se refere ao primeiro grupo citado (controle rigoroso), tal controle efetuado da forma como foi feito, por mais eficiente que este fosse realizado, tal procedimento não parecia ser o melhor método a ser adotado, pois a Emater ficava com uma grande responsabilidade que é a de reter a posse do talão de cheque do produtor em seu poder, o que pode causar desconfiança do mesmo e até outros problemas, além de não ser um método educativo e que capacite o produtor para que este gerencie e administre suas próprias atividades.

No caso do controle parcial, o fato que dificulta a análise da eficiência deste método, se traduz na própria caracterização do que seria este tipo de controle. No agrupamento das respostas incorporadas como efetivando este controle, podem ter ocorrido diferenças relativas de um Esloc para outro. Teoricamente, esta seria a melhor forma de se "acompanhar" a utilização dos recursos do projeto por parte dos técnicos, utilizando-se de uma metodologia de capacitação, supervisão e até mesmo cobrança do produtor de cumprimento do que foi estabelecido no projeto. Desta forma, teríamos um acompanhamento responsável e de compromisso do técnico com o produtor e com o projeto técnico elaborado pelos próprios técnicos dos Eslocs, evitando-se a má utilização dos recursos, bem como possíveis desvios não previstos.

⁹⁴ Para verificação do roteiro utilizado nas entrevistas efetuadas junto ao corpo técnico da Emater-DF, ver o Anexo 8.

No controle supervisionado, que ocorreu em metade das agroindústrias (50%), há a mesma dúvida com relação a caracterização deste grupo. Mais uma vez a questão do que seria este tipo de controle fica um tanto quanto subjetiva e as respostas foram agrupadas por alguns itens de maior destaque. Trata-se de um controle um pouco mais solto, onde haveria um maior grau de “confiança” no produtor, ou mesmo o entendimento por parte dos técnicos do Esloc que acompanham o projeto, de que este tipo de atividade deveria ter um envolvimento mínimo dos mesmos, sendo esta função de inteira responsabilidade dos produtores contratantes do crédito.

Neste sentido, deveria ter sido discutida e elaborada previamente a implantação do Programa, uma *metodologia básica* de acompanhamento por parte dos técnicos junto ao produtor, no que diz respeito à aplicação dos recursos dos projetos, de tal forma que este método fosse único em toda a Empresa (no caso a Emater). Evitar-se-ia assim, desvios de recursos e o que é fundamental, o cumprimento do projeto técnico e a perfeita utilização dos recursos, de forma que o que foi projetado corresponda o mais próximo possível ao que efetivamente venha a ocorrer.

Sendo assim, parece ser de fundamental importância a preocupação e comprometimento efetivo dos técnicos com o sucesso do produtor, e, desta forma, um controle mais efetivo, que proporcione capacitação ao produtor na aplicação dos recursos, pode vir a ser de grande valia para os mesmos, servindo de base para os investimentos futuros (compra de matéria prima, embalagens, etiquetas; pagamento das parcelas do financiamento, etc.). Por outro lado, há uma certa dúvida e questionamentos contundentes sobre a atuação da assistência técnica neste setor, comparando tal ação de “controle” sobre a aplicação dos recursos dos projetos, como ato de fiscalização (tal qual a polícia) e desconfiança em relação ao produtor, uma vez que estariam averiguando eventuais desvios e uso indevido dos recursos dos projetos para outras funções que não as projetadas pelos técnicos. Desta forma, tal questão que demonstrou-se um tanto quanto polêmica e diversa, nos parece merecedora de maior atenção e discussão para um entendimento mais apurado sobre a melhor forma de atuação dos técnicos, a ser adotado no “controle” da aplicação dos recursos dos projetos.

2.3.2. Os recursos disponibilizados e os custos reais dos projetos

Do universo total das 58 AGIs analisadas, observou-se que em uma boa parcela, correspondente a 45% (26 AGIs), segundo os técnicos entrevistados, os recursos dos projetos teriam sido suficientes para montar o negócio.

Em contrapartida, em 52% dos projetos (30 AGIs), o dinheiro não teria sido suficiente, o que nos dá uma idéia de que haviam problemas tanto da reduzida disponibilidade de recursos por projeto (limite máximo de recursos por projeto baixo), como também teriam ocorrido problemas em virtude de imprevistos, tais como a não inclusão nos projetos de recursos para a construção e/ou manilhamento de cisterna e fossa, luz, equipamentos, custeio, etc. Para 2 AGIs (3%) não foi obtida resposta pois estas encontravam-se em fase inicial de implantação.

Podemos constatar assim que, da mesma forma (conforme citado anteriormente), no caso específico da avicultura de corte (frango caipira), devido ao fato de que alguns índices zootécnicos incorporados ao projeto técnico não terem correspondido à realidade vivida em nível de campo, ocorreu grande defasagem entre os gastos projetados e o que efetivamente se deu no real, proporcionando evidentemente um aperto considerável no projeto. Outro fato relevante dentro deste contexto, refere-se ao fato de que a construção das agroindústrias fazia parte de praticamente todos os projetos técnicos (com raríssimas exceções), e que o custo das inversões

correspondentes a esta infra-estrutura, em geral consumia boa parte dos recursos totais possíveis de serem incorporados aos projetos (teto máximo).

Percebeu-se ainda que o dinheiro liberado para os projetos (conforme citado), inicialmente era muito pouco e muitas vezes só dava para construção da agroindústria e compra de alguns equipamentos, desta forma, qualquer imprevisto surgido no decorrer dos projetos (caso dos abatedouros de frango, por exemplo), provocava grande defasagem no projeto e os produtores não tinham de onde tirar dinheiro para a solução destes imprevistos, comprometendo seus projetos.

O aumento dos recursos tanto individual como coletivo já estava estabelecido por ocasião do fechamento deste diagnóstico e isto certamente foi fundamental para a melhoria do Programa (ainda que aparentemente não tenha resolvido esse problema). Por outro lado, mecanismos alternativos, tal qual a criação de um fundo de reserva, que serviria para solucionar eventuais problemas no decorrer dos projetos, assim como fonte de capital de giro para as agroindústrias (problema também bastante citado), também seria de bom proveito para o aperfeiçoamento do Programa. Da mesma forma, a criação de alguma forma de seguro para possíveis eventualidades e demais problemas, poderia ser de bom proveito para a melhoria da qualidade do Programa.

2.3.3. O processo de organização dos produtores para o pagamento do financiamento

A inclusão desta questão dentro do diagnóstico efetuado, teve por objetivo básico obter informações sobre as possíveis estratégias que os produtores estariam utilizando para o pagamento futuro do financiamento. Cabe, porém, ressaltar novamente, que os resultados e conclusões extraídas neste e nos outros itens, partiram de uma fonte secundária, ou seja, as informações foram levantadas junto aos técnicos.

O universo analisado constituiu-se das 40 AGIs que estavam em produção por ocasião da pesquisa e as respostas foram reunidas em cinco grupos a saber:

1 - Está poupando: Nesta categoria encontramos 12 AGIs que corresponde a 30% do universo pesquisado, cujos produtores responsáveis pelas mesmas estariam guardando parte dos recursos obtidos com o negócio para pagamento do financiamento. Isto nos mostrava que existia uma boa parcela dos produtores envolvidos no Programa, preocupados em pagar sua dívida com o banco e se organizando para tal. Cabe citar, que há outras formas de poupança na concepção dos pequenos produtores familiares (aquisição de animais, por exemplo), que podem ter sido ignoradas ou não terem aparecido explicitamente como sendo poupança com vistas ao pagamento das amortizações.

2 - Não está poupando: Este grupo reuniu 18 AGIs perfazendo 44%. Este percentual, que beirava metade dos projetos era bastante preocupante, uma vez que os produtores destas AGIs não estavam guardando dinheiro para pagamento do financiamento, o que pode significar que efetivamente não estivesse sobrando dinheiro ou estes efetivamente não estariam se organizado para o pagamento do financiamento. Ou seja, não deu para perceber se o fato dos produtores incluídos nesta categoria não estarem guardando recursos para o pagamento das amortizações efetivamente era uma questão econômica (em alguns casos, com certeza este era o problema principal), ou se era uma questão de falta de organização mesmo.

3 - Não sabe: Em 6 AGIs que corresponde a 15%, os técnicos não souberam informar se os produtores estavam se organizando para pagar as amortizações.

4 - Não Respondeu: Para 1 caso (AGI), correspondente a 3%, o técnico não respondeu a esta questão (resposta em branco).

5 - Outros: Neste grupo estão 3 AGIs (8%), onde os técnicos sugeriram em suas respostas que os produtores não teriam dificuldades para fazer o pagamento do financiamento, mas não responderam se estes estavam guardando dinheiro ou não.

Com relação a este ponto que é de vital importância para o sucesso dos empreendimentos, é fundamental o trabalho de capacitação dos produtores por parte dos técnicos sobre a necessidade de se guardar parte dos recursos obtidos com o negócio para pagamento das amortizações do financiamento. Nos casos em que os produtores não estivessem poupando por falta de retorno econômico (o que não aparece no diagnóstico), o projeto deveria ser reavaliado para verificação do ponto onde existiria a falha, para que esta pudesse ser corrigida, fato este que foi efetivamente tentado no caso dos projetos de frango caipira ⁹⁵, onde determinados índices zootécnicos ⁹⁶ (fornecidos pela Label Rouge ⁹⁷), não foram atingidos, tendo sido em geral bastante diferentes dos esperados e projetados, além dos materiais genéticos utilizados terem apresentado muitos problemas (doenças e conseqüentemente alta taxa de mortalidade, por exemplo), o que proporcionou um aumento considerável nos custos (ração principalmente - que correspondia a cerca de 70% do custeio).

Há uma série de argumentos e contra-argumentos neste caso, como por exemplo, o não fornecimento de matéria verde por parte dos produtores aos animais ⁹⁸, o que teria provocado o aumento do consumo de ração e conseqüentemente a elevação nos custos projetados. Por outro lado, alguns produtores chegaram a levantar suspeitas sobre o projeto técnico em si, que teria sido mal elaborado, com índices e resultados fictícios e de difícil alcance.

O fato concreto é que praticamente todos os projetos de frango caipira (de número total considerável) apresentaram problemas, e estes certamente estão incluídos nos casos em que os técnicos responderam que os produtores não estavam poupando para pagar o financiamento, levando-nos a concluir que nestes projetos os problemas técnicos enfrentados seriam os principais repensáveis pela falta de recursos para a poupança e, posteriormente, para o pagamento do

⁹⁵ A SADF, através da Emater-DF, numa tentativa de proporcionar recursos adicionais para as AGIs de frango caipira, implementou uma série de Unidades Experimentais nas propriedades de produtores inseridos no Programa. Tais unidades eram implementadas com recursos a fundo perdido e financiavam em geral o custeio de alguns ciclos de aves, de forma a dar giro às AGIs que tiveram problemas com este tipo de atividade. Por outro lado, tentou organizar o escalonamento da produção destas AGIs, entre outras ações.

⁹⁶ Tais como idade dos frangos ao abate, peso ao abate, consumo de ração, etc.

⁹⁷ A Label Rouge é a raça de galinha caipira que foi utilizada na grande maioria dos projetos de frango do PROVE. Tal raça foi desenvolvida geneticamente na França, tendo um representante exclusivo no Brasil, da qual o Programa adquiria os pintos de um dia para engorda. Os índices zootécnicos projetados para os projetos do PROVE foram baseados nos dados provenientes da França e de alguns resultados obtidos em nível de Brasil por alguns produtores locais, sendo que foi considerado ainda uma larga margem de segurança, numa tentativa de reparar possíveis distorções que porventura pudesse vir a ocorrer. Mesmo assim, as diferenças constatadas entre os índices projetados e os resultados obtidos em alguns casos foram muito grandes, comprometendo o projeto.

⁹⁸ Previam-se nos projetos técnicos de frango caipira que cerca de 20% da ração fornecida seria substituída por matéria verde (restos de horta, capim, etc.).

financiamento, uma vez que não estaria sobrando recursos para tal. Por outro lado, este fato por si só não nos dá garantia de que, se não tivesse ocorrido tais problemas, os produtores responsáveis por estes projetos estariam guardando recursos para o pagamento das amortizações.

Desta forma, percebemos dois componentes fundamentais que contribuíam negativamente para o processo de organização dos produtores para o pagamento do financiamento, quais sejam a falta de êxito econômico inicial em alguns projetos, e a tradicional falta de organização e conscientização dos produtores sobre a necessidade de se guardar parte dos recursos auferidos com as vendas dos produtos, para pagamento das amortizações.

2.3.4. As dificuldades enfrentadas no pagamento do financiamento e a necessidade de prorrogação das parcelas

Com relação às dificuldades enfrentadas para o pagamento das parcelas do financiamento, levantou-se na pesquisa citada que do total das 58 AGIs analisadas, um percentual bastante significativo correspondente a 40% (23 AGIs), não teriam problemas, na opinião dos técnicos, para o pagamento do financiamento.

Dentro do grupo das respostas afirmativas (que teriam dificuldades para pagar), obteve-se um total correspondente a 31% (18 AGIs), sendo que deste grupo, 10% (6 AGIs), citaram a comercialização como o principal fator condicionante da maior (ou menor) dificuldade para pagamento do financiamento. Foram citados também como fatores problemáticos, o atraso na construção da agroindústria (reduzindo o tempo de carência efetiva dos projetos), desorganização, baixa produtividade, desentendimento dentro do grupo, entre outros. Um grupo de 17 AGIs, correspondente a 17% do total foram incluídas na categoria “*situação indefinida*”, caracterizada por agroindústrias que ainda não haviam começado a produzir.

Com relação a este item, podemos notar que a comercialização continua sendo a maior preocupação e o fator de maior importância para que os projetos obtivessem (ou não) sucesso. Sendo assim, uma outra questão profundamente ligada a possibilidade de sucesso (ou fracasso) do Programa, além da questão do crédito, referia-se ao processo de comercialização dos produtos produzidos (analisada no capítulo seguinte). Com vistas a redução deste problema, ressaltava-se a necessidade da criação, dentro do Programa, de um mecanismo eficiente de comercialização associado ao processo de organização dos produtores, pois estes em sua grande maioria não tinham hábito, perfil ou tempo para se dedicarem a esta função.

Com relação a necessidade de prorrogação das parcelas do financiamento, levantou-se que: das 40 AGIs em produção, 52% (21 AGIs) tiveram suas parcelas prorrogadas e 18% (07 AGIs) não tiveram, mas certamente necessitariam (na visão dos técnicos que forneceram estas informações), sendo que destas, 02 AGIs haviam pedido prorrogação mas não tinham sido atendidos em função de irregularidades apresentadas. Desta forma, somente 12 AGIs (30%) ainda não tinham tido suas parcelas prorrogadas (e aparentemente não necessitariam de tal artifício).

Podemos então perceber que, se somarmos os valores das AGIs que haviam pedido prorrogação das parcelas com as que certamente iriam precisar, teríamos um universo de 28 Agroindústrias, perfazendo um total de 70%, concluído-se que, para a grande maioria das AGIs que já estavam em produção, o prazo de carência estabelecido inicialmente (1 ano e depois de 1,5 ano) não teria sido suficiente para que os produtores se capitalizassem para realizarem o pagamento das parcelas.

Por outro lado, com base em levantamento feito junto ao BRB em 8/5/97 (aproximadamente um mês após a conclusão desta pesquisa), do total de 63 projetos aprovados e contratados pelo PROVE, apenas 03 (4,8%) apresentavam-se em inadimplência e 23 (36,5%) já haviam tido aprovação da prorrogação de parcelas.

É certo também que o atraso na finalização das obras, bem como a liberação das cédulas rurais com data de entrada no banco e não com data de liberação do financiamento, contribuiu para a redução da carência efetiva dos projetos. Outro fator de grande relevância frente à necessidade de prorrogação das parcelas do financiamento, refere-se ao caso das AGIs de frango, que tiveram diversos contratemplos com relação ao desenvolvimento das aves (genética, consumo de ração, manejo, etc.), além da dificuldade inicial (e posterior) no trato com a comercialização.

De forma geral, percebemos que um investimento e uma mudança de tal vulto na vida destes produtores, que envolve aprendizado ou aperfeiçoamento de técnicas de processamento, mudança muitas vezes de hábitos higiênicos, gerenciamento e administração eficientes, entrada no mercado de produtos agroalimentares, entre outros, exige um período de tempo muito maior do que um ano para que pense em se ter um acúmulo de recursos suficiente para iniciar o pagamento das parcelas.

Após a conclusão de que o prazo de carência do Programa inicialmente estabelecido era muito curto, constatado pela quantidade de prorrogações no pagamento das parcelas pedidos, bem como pela provável necessidade de prorrogação das parcelas por parte de outras AGIs, novos critérios foram estabelecidos (Custeio - 2 anos de carência, observados os ciclos da cultura; Investimento - até 6 anos para pagar, incluídos 2 anos de carência), dentro de uma perspectiva de que a inadimplência global do Programa diminuísse ainda mais, fato que efetivamente não ocorreu.

Tentando realizar uma breve análise da evolução do quadro de inadimplência dentro do PROVE, inicialmente verificamos que, segundo o BRB, em agosto de 1997, após avaliação dos 63 projetos já contratados (onde eram efetuados laudos detalhados sobre cada operação), em apenas 07 casos (11%), as operações não foram consideradas normais, dentre as quais 06 (9,6%) encontravam-se em inadimplência, sendo encaminhadas nestes casos, cartas de cobrança extrajudicial. Já em dezembro de 1998, ao final do Governo, a taxa de inadimplência, segundo informações do próprio BRB, praticamente continuava a mesma, situando-se no percentual de 10,78%.

Já em janeiro de 1999, após a realização de um novo levantamento da situação dos financiamentos por parte da nova gestão da SADF, foram obtidos os seguintes resultados descritos na tabela a seguir ⁹⁹.

⁹⁹ Tal tabela (dentre outras que constam deste levantamento) foi montada tendo por base visitas efetuadas por técnicos da Emater-DF e DIPOVA a cada uma das unidades de Agroindústrias do PROVE, no período de 12 a 14/01/99. Cabe ressaltar que o documento do qual foi extraído esta tabela: "Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola - PROVE - Situação Atual", foi confeccionado na gestão da nova equipe da SADF que assumiu em janeiro de 1999, gestão esta que não assumiu o Programa, retirando qualquer apoio dado ao mesmo pela gestão anterior.

Tabela 9
Situação dos Financiamentos do PROVE (jan. 99)

Situação dos Financiamentos									
Total de 134 projetos									
Adimplentes		Inadimplentes		Quitados		Não Financiados		Sem Informação	
N ⁰	%	N ⁰	%	N ⁰	%	N ⁰	%	N ⁰	%
87	64,9	07	5,2	03	2,2	02	1,5	35	26,1

Fonte: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, 1999: 8.

1. No que se refere aos financiamentos, foi considerado o número de 134 projetos, uma vez que, dentre 120 agroindústrias implantadas, 14 produtores rurais trabalhavam em regime de parceria com os mesmos para produção de matéria prima e, desta forma, fizeram financiamentos individuais.
2. Dentre os produtores considerados adimplentes e, ainda, sem informação, estão 33, cujos financiamentos ainda estavam em período de carência, ou seja, não tinham começado a amortizar.

Em junho de 1999, a taxa de inadimplência, segundo o BRB, havia subido para 16,84%, sendo que nesta mesma época (junho de 1999), os contratos renegociados perfaziam um total de 61% ¹⁰⁰. Desta forma, apesar do índice de inadimplência ter se elevado com a entrada do “Novo Governo” (que, diga-se de passagem, retirou qualquer apoio ao Programa) ¹⁰¹, um Programa com as características do PROVE, não deve ser julgado somente pela dificuldade de pagamento refletido pelo índice de inadimplência junto ao banco (que a princípio pode ser considerado relativamente baixo), principalmente considerando-se que os recursos foram utilizados dentro das condições possíveis e não ideais.

Já em outubro de 1999, de acordo com novo levantamento efetuado ¹⁰², a situação do financiamento dos projetos do PROVE seria a seguinte.

Tabela 10
Situação dos financiamentos do PROVE (out. 99)

ESPECIFICAÇÃO	QTDE	%
Quitou	14	10,6
Não financiou	08	6,1
Inadimplente/ renegociou	16	12,1
Inadimplente/ não renegociou	11	8,3
Em dia/ renegociou	36	27,3
Em dia/ não renegociou	46	34,9
Sem resposta	01	0,8

¹⁰⁰ Informações fornecidas pela Diretora do DEFIP/ BRB, durante o Governo que implementou o PROVE, em entrevista realizada em outubro de 1999.

¹⁰¹ Um outro fato relevante que cabe destacar aqui, consistiu no “boato” que correu solto, de que a nova administração da SADF assumiria as dívidas dos produtores, quitando seus financiamentos.

¹⁰² A tabela que segue abaixo foi elaborada a partir das informações contidas no Anexo 12.

Podemos perceber através desta tabela, que com a retirada do apoio dado ao PROVE por parte do “Novo Governo” houve uma elevação considerável do nível de inadimplência. Por outro lado, é certo que algumas atividades desenvolvidas no PROVE não proporcionaram o êxito econômico esperado/ projetado (principalmente aquelas ligadas à avicultura), levando os produtores a passarem por sérias dificuldades.

Mesmo assim, pode-se considerar que o índice de inadimplência do Programa não se apresentou muito elevado (em torno de 20%), onde, segundo os dados levantados (Anexo 12), pouco mais de 10% dos projetos já haviam sido quitados e outros 62% encontravam-se com pagamentos em dia. Porém, pode acontecer ainda uma relativa elevação do índice de inadimplência, uma vez que muitos dos projetos considerados em dia e sem renegociação ainda estavam no período de carência, sendo que alguns já apresentavam dificuldades de viabilização.

Sendo assim, podemos concluir em linhas gerais com relação a este ponto, que: algumas atividades não proporcionaram os retornos econômicos esperados; a retirada do apoio do “novo governo” parece ter contribuído para uma maior dificuldade quanto ao pagamento dos financiamentos; e as condições de financiamento apresentadas pelo Programa (mesmo com as alterações efetuadas no decorrer do mesmo) mostraram-se inadequadas a este público específico.

Antes de tentar extrair outras conclusões parciais de todas estas colocações expostas neste capítulo acerca do crédito, cabe citar algumas colocações teóricas em relação a alguns pontos relevantes no que toca a questão do financiamento aos pequenos produtores familiares, entre outros temas afins. Nestes termos, podemos citar inicialmente as interessantes considerações de Buainain (1997), no que se refere a necessidade de uma política diferenciada para a categoria de agricultores familiares. Este autor ressalta que a política de financiamento (que em geral é) atrelada a produtos, ou à aquisição de insumos ou máquinas agrícolas, é inadequada às exigências da produção familiar, em função do grau de capitalização relativamente baixo deste tipo de financiamento, bem como das estratégias particulares de reprodução destas unidades, particularmente a adoção de sistemas não monocultores. Este autor ressalta ainda que, apesar dos muitos avanços nesta área, atualmente não existiriam linhas de financiamento livre, que capitalize o produtor sem vinculá-lo a esta ou aquela ação prevista no manual de crédito rural ou na regulamentação da política. Assim, o desenho das políticas de financiamento deveria contemplar as especificidades dos agricultores familiares, respeitando sua estratégia de produção e de redução de riscos através de sistemas não-monocultores, e contribuindo para o fortalecimento destes sistemas e não para forçar uma modernização que nem sempre é verdadeira, sustentável e benéfica para os produtores e suas famílias (Buainain, 1997: 67-68).

Continuando sua análise sobre políticas diferenciadas, Buainain (1997), ressalta que o problema de acesso ao crédito por parte dos agricultores familiares não estaria relacionado necessariamente à escassez de recursos, mas em geral decorreria de condições de financiamento inadequadas às necessidades dos agricultores. Segundo este autor, a simples diferenciação através da concessão de crédito com taxas de juros 1 ou 2 pontos percentuais abaixo da taxa comercial não resolveria o problema, como muito bem é demonstrada na experiência brasileira dos anos 70 e 80. Sendo assim, dificilmente estes problemas poderiam ser superados no marco legal institucional vigente, e, mesmo considerando a possibilidade de reduzir estas dificuldades através da desburocratização, da equalização dos custos pelo Tesouro e outros mecanismos, como o fundo de aval, seria pouco provável que se lograsse grandes avanços sem mudanças institucionais (Buainain, 1997: 68).

Após estas interessantes colocações de Buainain sobre a questão da política de financiamento e do crédito, podemos concluir que, no caso do PROVE, especificamente na questão do crédito, o que se percebeu efetivamente foi uma tentativa deliberada do GDF, no sentido de direcionar e facilitar o processo de financiamento de uma parcela da população considerada como “excluída” (apesar do êxito bastante relativo do Programa neste campo), sem, contudo, efetuar mudanças institucionais, o que, por outro lado estava “fora do alcance” da SADF e do GDF.

Da mesma forma, os prazos de carência e máximos, para pagamento das amortizações que inicialmente pareciam baixas, com o desenrolar do Programa e o término dos “recursos próprios livres” do BRB, sofreram relativo aumento, incorporando a correção monetária (através da utilização da TJLP), ou seja, tratava-se de um financiamento bancário como qualquer outro (e com taxas específicas), sem qualquer subsídio no crédito fornecido para a implantação dos projetos. Sendo assim, tais prazos e taxas também não podem ser considerados como adequados, uma vez que grande parte dos projetos necessitou de prorrogação dos prazos.

A utilização de rebates (de juros e de capital), tal qual o extinto PROCERA ou o PRONAF para produtores tipo “Ä”¹⁰³, parece um pouco mais adequado a categoria de produtores abrangidos pelo PROVE, uma vez que estes em quase toda a sua totalidade nunca haviam sido contemplados com projetos de financiamento, apresentando-se como um grupo de produtores de extrema carência. Mais uma vez ressaltamos aqui que a concessão de tais benefícios, de forma alguma poderia ser considerada como paternalista ou privilégio, uma vez que esta parcela da população sempre foi muito pouco beneficiada (ou quase excluídas) pelas políticas públicas votadas para o meio rural, que tradicionalmente beneficiou uma outra parcela de produtores (grandes) com créditos subsidiados e fartos e mais recentemente com o perdão de parte das dívidas contraídas junto aos bancos, em especial o Banco do Brasil. A concessão de rebates no crédito, certamente facilitaria o desenvolvimento dos projetos, o pagamento das amortizações e a conseqüente redução da inadimplências, bem como a viabilização e inclusão social de um expressivo contingente da população rural e periférica de Brasília.

No que toca a questão da desburocratização do acesso ao crédito, novo percalço, uma vez que a questão da necessidade de avalista representava grande empecilho. Sendo assim, apesar do empenho institucional da SADF e de sua gestão junto ao BRB (que a princípio não tinha nenhum interesse em trabalhar com a população “excluída”), poucos foram os avanços efetivos neste campo. Talvez apenas a criação do fundo de aval (FUNSOL) e a eliminação de algumas taxas e exigências burocráticas, podem ser consideradas como um avanço frente a esta questão.

Sendo assim, de um modo geral, podemos considerar que no campo relativo ao crédito para o financiamento do Programa, poucas foram efetivamente às inovações implementadas. Percebeu-se um empenho institucional (entenda-se como empenho da SADF) e gestão junto a uma instituição financeira (o BRB) que, a princípio, não tinha nenhum interesse em trabalhar com a população “excluída”, alvo principal do PROVE. Nesta “queda de braço” entre SADF e BRB, verificou-se apenas uma tentativa de se utilizar taxas de juros e correção monetária em percentuais mais baixos do que as taxas cobradas no mercado, bem como a criação do fundo de aval (FUNSOL), que, apesar de não se caracterizar como uma inovação em termos de Brasil,

¹⁰³ Que compreende os agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não contrataram operação de investimento no limite individual permitido pelo PROCERA. Tal categoria tem direito a um teto de R\$ 7.500,00 para investimento, além de rebate de 75% sobre a TJLP e de 40% sobre o principal, no ato de cada amortização ou liquidação, desde que pague as amortizações em dia.

pode ser considerado como um importante passo para a solução de um dos principais entraves ao Programa, qual seja a questão do aval para a obtenção do financiamento.

De fato, a questão do crédito para o financiamento dos projetos do PROVE se deu de forma sofrível, com término dos recursos e paralisações entre tantos outros problemas, que tornaram esta questão como sendo um dos principais entraves do Programa, uma vez que não encontrava-se totalmente na esfera de governabilidade do GDF, implicando em uma verdadeira guerra entre SADF e BRB no sentido de se facilitar tal processo junto ao PROVE.

Sendo assim, a análise das inúmeras experiências existentes pelo Brasil afora, tanto de fundo de aval, quanto de fundo rotativo de crédito (gerenciado por cooperativas, ONGs ou mesmo por grupos de agricultores associados), bem como de pequenas cooperativas de crédito, pode indicar possíveis saídas para as principais barreiras de acesso dos agricultores familiares ao crédito, entre elas, as exigências de garantias e avalistas, a obtenção e custo de documentação necessária, o desinteresse dos agentes financeiros em lidar com este público, e as elevadas taxas cobradas sobre os financiamentos.

A possibilidade da regulamentação, em legislação específica, de pequenas cooperativas de crédito, que poderiam lastrear operações de captação de recursos, repassando-os aos produtores a taxas inferiores às praticadas no mercado, também pode ser uma boa saída para a problemática do financiamento aos produtores familiares. Este tipo de operação seria possível por que os custos das operações e de transação destas cooperativas seriam muito menores do que o dos bancos comerciais; mas esta possibilidade dependeria da regulamentação de um regime especial que não lhe retirasse esta vantagem, permitindo-lhe pagar mais ao poupador do que o sistema financeiro e cobrar menos do tomador (Buainain, 1997: 52).

A comprovação dos resultados positivos dessas experiências alternativas, bem como das políticas governamentais citadas anteriormente, não só no campo econômico, mas também no social e organizativo, bem como a vulgarização destas experiências torna-se de fundamental importância para a mudança nos rumos da política de crédito agrícola praticada no país, com direcionamento centrado nos pequenos produtores familiares, taxas e condições de pagamentos acessíveis, subsídios, e, fundamentalmente, desburocratização do processo no sentido de agilizar o processo e viabilizar a questão da exigência de garantias.

Dentro deste contexto, nos dedicaremos no capítulo a seguir, à questão da comercialização dos produtos do PROVE, que tal qual o crédito, constituiu-se em outro importante ponto dentro do desenvolvimento do Programa, uma vez que tratou-se certamente de um dos principais problemas e desafios ao desenvolvimento do mesmo.

CAPÍTULO 3 – A PROBLEMÁTICA DA COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS PROVE

A questão da comercialização de produtos agrícolas sempre foi considerada como uma das principais dificuldades dos produtores rurais, em especial os pequenos, que em função dos baixos volumes produzidos e das tradicionais dificuldades com o transporte de suas mercadorias para os locais de venda, em geral passavam (e passam) por processos de “atravessamento”, ou seja, “intermediação espoliativa”¹⁰⁴, onde os intermediários recolhiam os produtos produzidos na porta das propriedades, pagando preços relativamente baixos, entregando tais produtos junto às estruturas que realizam a comercialização final, acrescentando na maioria das vezes grande margem de lucro. Tal mecanismo representava no final, baixo retorno financeiro para o produtor, preços finais elevados para o consumidor, e elevado retorno para os intermediários.

Da mesma forma que historicamente a comercialização sempre foi tratada como uma das principais dificuldades dos pequenos produtores, a busca de mecanismos que facilitem o acesso destes aos mercados por parte de políticas públicas, em geral tem se restringido a poucas ações, tais como: abertura de espaços de comercialização (mercado do produtor, feiras livres, etc.); mercados institucionais (hospitais, merenda escolar, etc.); incentivos a organização dos produtores; etc.

A atenção particular sobre o tema comercialização/ inserção dos produtores no mercado agroalimentar no desenvolvimento do PROVE e o destaque conferido a este tema dentro deste trabalho, se deu em função da comercialização ter se constituído em elemento central na implementação do PROVE. Da mesma forma, outro fator relevante para a opção de aprofundamento na análise desta questão, refere-se ao fato da comercialização ter sido um dos principais entraves ao desenvolvimento do Programa, sofrendo uma ação efetiva e em diversas frentes, por parte da SADF, numa tentativa de atenuar as grandes dificuldades dos produtores envolvidos no Programa frente a esta questão.

Sendo assim, neste capítulo, buscar-se-á realizar uma breve caracterização das tendências do mercado de produtos alimentares, com destaque para os mercados de nicho, fazendo um paralelo com o mercado potencial dos produtos PROVE (em que tipo ou tipos de mercado estes produtos se encaixariam?). A questão da competitividade deverá ser discutida de forma especial (custo dos produtos do PROVE X custo dos produtos dos “concorrentes”), bem como o complicado processo de inserção dos produtores do PROVE no mercado agroalimentar, traçando um histórico deste processo desde o início do Programa até o final do Governo que o implementou. Será conferida ainda, atenção especial aos principais gargalos do processo de comercialização dentro do PROVE e as ações e mecanismos implementados e desenvolvidos por parte da SADF para a superação dos mesmos.

A história da comercialização está relacionada com a própria história do homem, que inicialmente produzia para o seu sustento (produtor e consumidor eram a mesma pessoa), sendo que, à medida que os indivíduos foram se especializando em certas atividades, passaram a trocar seu excesso de produção por produtos desejados e produzidos por outros indivíduos. Da mesma

¹⁰⁴ Tal noção de que a intermediação sempre tinha fins espoliativos (ou de lucro exacerbado por parte dos intermediários), certamente trata-se de uma visão ultrapassada e pouco analítica. Porém, é fato que a falta de opções de venda, em função de uma série de dificuldades apresentadas pela pequena produção, reduzem sobremaneira o retorno financeiro dos produtores, ficando grande parte dos lucros com o intermediário.

forma, com o processo de urbanização desencadeado em praticamente todo o mundo e o surgimento das cidades, o processo de comercialização ganha grande impulso, onde o transporte passa a se constituir em um dos grandes problemas da comercialização, uma vez que havia a necessidade de se buscar a produção das fazendas para o crescente número de consumidores das grandes cidades (Fontes, 1981: 2).

Tradicionalmente podemos considerar a comercialização como o sistema que liga a oferta à procura, compreendendo todo fluxo de produtos que sai das fazendas e chega às mãos dos consumidores. Do local de produção até o consumidor final, os produtos agrícolas percorrem um longo trajeto (não necessariamente em termos de distância), podendo sofrer ações de padronização, classificação, transporte, armazenagem, transferência de propriedade, crédito, etc. Em geral, essas atividades são efetuadas pelos intermediários uma vez que a maioria dos produtos agrícolas não é vendida diretamente pelos produtores aos consumidores finais (Fontes, 1981: 1-2).

Referindo-se a definição de comercialização presente em uma grande quantidade de trabalhos, Maluf (1982) destaca que a comercialização agrícola teria a função de relacionar as necessidades de consumo à atividade de produção, levando os bens certos nos lugares/ formas/ tempo certos e a preços satisfatórios. Da mesma forma, a comercialização deveria refletir, através dos mecanismos de mercado, as variações na oferta e na procura (Maluf, 1982: 7).

Segundo Brum (1983), para que a ação de comercializar se efetue, deve existir a *utilidade do produto*, e esta pode se dar em relação a: *forma* (transformação/ beneficiamento do produto); *tempo* (armazenamento até consumo e/ ou venda); *lugar* (transporte); e *posse* (caracterizada pela venda do produto de um comprador a outro dentro da cadeia até chegar ao consumidor final). Por outro lado, em geral, são os intermediários que acrescentam estas utilidades aos produtos agropecuários, assumindo assim importante papel no processo de comercialização desses produtos (Brum, 1983: 30).

Dentro de uma *análise funcional dos mercados*, o processo de comercialização pode ser subdividido em termos de funções econômicas desempenhadas, tais como: *funções de intercâmbio* (compra e venda); *funções físicas* (armazenamento e transporte) e *funções auxiliares* (padronização e classificação; financiamento, assunção de riscos e informação de mercado). Por outro lado, na *análise institucional*¹⁰⁵ dos mercados, o enfoque principal recai na análise da natureza e do caráter dos diversos intermediários¹⁰⁶ relacionados com a comercialização dos produtos, onde estes podem ser classificados como: *intermediários comerciais* (retalhistas ou varejistas e atacadistas); *intermediários agentes* (corretores e comissários); *especuladores* (procuram obter seus lucros a partir das flutuações de preços a curto prazo); e *organizações instrumentais* (auxiliam os diversos intermediários na execução de suas tarefas, sem contudo participar dos processo de comercialização, nem como comerciantes nem como agentes; estabelecem leis e normas que orientam a comercialização e oferecem infra-estrutura para a transação e até um sistema de informação de mercado) (Fontes, 1981: 6-7).

Seguindo um outro aspecto, dentro da análise da questão da comercialização, sabe-se que a demanda por alimentos e pelo tipo de produtos, tem estrito vínculo com o poder aquisitivo da

¹⁰⁵ Tal método confunde-se com o chamado “método estruturalista”, que visa a identificação dos agentes e suas características. Da mesma forma, existiria ainda um outro método tradicional de análise da comercialização, qual seja o método de análise por produto (Maluf, 1982: 6).

¹⁰⁶ Segundo esta autora, “os intermediários são aqueles indivíduos ou organismos comerciais que se especializam no desempenho das diversas funções de comercialização, envolvidas na compra e venda de bens, na medida em que estes se deslocam dos produtores até os consumidores” (Fontes, 1981: 6).

população, e, da mesma forma, o modo como os alimentos são produzidos e ofertados tem relação estreita com as condições de acesso aos mesmos, conforme ressalta Maluf (1999):

“O nível de demanda efetiva por alimentos e o perfil de sua distribuição entre os diferentes tipos de produtos são determinados, principalmente, pelo perfil da distribuição da renda na sociedade, e é esta demanda efetiva que define se a oferta de alimentos é suficiente e adequada. No entanto, as formas sociais sob as quais os alimentos são produzidos e ofertados - tipo de exploração agrícola, grau de concentração econômica do processamento agro-industrial e da distribuição comercial, padrões de concorrência nos mercados de alimentos, etc. - também determinam as condições de acesso a eles, e isto por dois motivos. O primeiro porque estruturas concentradas conferem poder de mercado a poucos agentes econômicos, como as grandes corporações agroalimentares e as redes de supermercados. O segundo motivo prende-se ao fato de estas estruturas dificultarem ou mesmo impedirem a reprodução, em condições dignas, de um amplo conjunto de pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos, constituindo-se num fator gerador de iniquidade social e, portanto, de insegurança alimentar” (Maluf, 1999a: 10).

Maluf (2000) destaca ainda que haveria uma tendência a elevação do consumo de proteína animal por ocasião do aumento da renda média dos estratos médios e inferiores, onde residiria uma das maiores possibilidades de inserção nos mercados por parte da agricultura familiar, uma vez que existiriam inúmeras iniciativas de projetos de agroindustrialização de pequeno e médio portes em curso no país ligadas à montagem de pequenos abatedouros para a produção de carcaças e de embutidos sob padrões diferenciados em relação ao dos grandes frigoríficos, particularmente na região Sul (embutidos tipo colonial, galinha caipira, etc.), podendo ser incluída neste segmento, a caprino-ovinocultura em expansão em vários estados do Nordeste (Maluf, 2000: 25).

Concomitantemente, é fato mais que consagrado de que a agregação de valor aos produtos agrícolas, efetivado principalmente através do processamento, apresenta-se como uma das melhores alternativas de melhoria da renda agrícola dos produtores, apresentando-se como uma das poucas alternativas para os agricultores familiares do país. No entanto, considera-se que o controle desta atividade pelos próprios agricultores (organizados em associações e/ou cooperativas), parece ser peça fundamental para que o fato acima mencionado se torne realidade.

Por outro lado, vem se constatando ao longo das últimas décadas, principalmente no Extremo-Sul do país, um processo de integração entre as grandes agroindústrias processadoras de alimentos e produtores familiares, estes últimos encarregados pela produção de matéria prima destinada ao processamento (fase controlada pelas agroindústrias). Tal processo integrativo vem aparecendo como uma das poucas saídas para os chamados “produtores familiares consolidados”, garantindo a colocação (e venda) de seus produtos de forma “antecipada”, apesar desta solução impor uma relativa perda de independência produtiva e comercial, uma vez que os produtores ficam submetidos a uma série de pré-condições¹⁰⁷, além da própria exigência de exclusividade por parte das agroindústrias na aquisição da matéria prima produzida.

¹⁰⁷ Aquisição de insumos exclusivamente das agroindústrias as quais estão “integrados”; padrões de manejo

As estratégias das grandes empresas agroindustriais (multinacionais na grande maioria), no sentido de exigirem cada vez mais especialização dos produtores à elas vinculadas, bem como o processo de integração dos mercados (com destaque para o Cone Sul), vem atingindo um grupo determinado (não necessariamente reduzido) de produtores familiares que incluem-se em tais processos integrativos ¹⁰⁸.

Segundo Wilkinson (1997), referindo-se ao processo de integração regional do Cone Sul, cujo objetivo maior seria a abertura dos mercados aos países integrados, eliminando-se quaisquer barreiras (restrições às importações, tarifas, subsídios, etc.), critérios como competitividade e eficiência desempenhariam papéis predominantes na determinação do caráter de integração, particularmente na integração agrícola/ agroindustrial. O processo de segmentação no interior da pequena produção familiar, desencadeado há tempos na região sul do país com o processo de constituição dos Complexos Agroindustriais, conformando os segmentos integrados/ não integrados a estes, se agravaria ainda mais com o processo de integração dos mercados regionais via Mercosul, “condenando” a agricultura familiar à produção para autoconsumo e/ou fornecimento regionalizado com nível técnico rudimentar.

Há, porém, um grande contingente de produtores familiares que há tempos já estão à margem de qualquer processo integrativo às grandes agroindústrias, e continuam a se reproduzir (ainda que aí se reflita um elevado grau de pessimismo e condições cada vez piores de reprodução), incluindo-se aí o conjunto de produtores familiares que produzem exclusivamente para a subsistência (desde os nordestinos que enfrentam a seca há décadas, até os agricultores descapitalizados da região Sul e Sudoeste, passando ainda pela grande massa de assentados, muitos dos quais produzem basicamente para a subsistência); e produtores que, além da subsistência, ainda produzem algum excedente para mercados locais (espalhados por todo o país).

Tais produtores e suas famílias vêm resistindo ao longo de décadas (bravamente, diga-se de passagem) aos tradicionais e seculares processos de exclusão da agricultura familiar no país, e independente de qualquer (e pouco provável) apoio governamental, continuam a se reproduzir, inovando e se adaptando a seu modo, utilizando-se de sua tradicional vantagem em termos de força de trabalho e sistemas de produção variáveis.

Neste quadro, a organização em cooperativas e associações vem sendo apontada como uma das melhores estratégias a serem adotadas pela agricultura familiar, pois permite o ingresso competitivo no mercado agroalimentar e a conseqüente colocação e venda de seus produtos, sem lançar mão de parte expressiva de seu poder de decisão. No entanto, muitas experiências mal sucedidas do cooperativismo brasileiro, que podem ser julgadas como pouco democráticas e mal administradas, impregnaram negativamente o imaginário do pequeno produtor rural quanto às

(no caso de produção animal) e cultivo específicos de acordo com orientação técnica das agroindústrias processadoras; necessidade de infra-estrutura básica; etc.

¹⁰⁸ A título de exemplo, podemos considerar as estratégias das grandes indústrias do setor de lácteos, que estariam centradas basicamente na questão da competitividade, uma vez que o aumento da concorrência com a abertura às importações e a integração dos mercados regionais (Mercosul), estariam ameaçando seus mercados. Sendo assim, estas indústrias vêm buscando melhorar a qualidade do leite, através da coleta a granel (tradicionalmente coletado em galões), juntamente com a valorização da produção em escala, utilizando para tal de preços diferenciados. Neste sentido, a produção familiar poderia sofrer (e já vem sofrendo) grande impacto, pois além de genericamente apresentar baixa escala de produção, não tem recursos para o investimento em tanques de refrigeração (exigência das grandes indústrias para a coleta do leite). Desta forma, a tendência geral seria o agravamento do processo de saída acelerada dos pequenos produtores do setor de leite, gerando uma exclusão ainda maior (Wilkinson, 1997).

ações coletivas. A isto pode-se acrescentar ainda a forte idéia individualista presente em nossa sociedade, pressionados cada vez mais pela acirrada e crescente competitividade.

Por outro lado, a questão da comercialização de produtos agropecuários (e produtos em geral), vem sendo considerado há tempos, como um dos grandes desafios para o desenvolvimento de políticas públicas no setor rural, bem como uma das maiores dificuldades dos pequenos produtores rurais.

Segundo Maluf (2000), no que se refere ao apoio conferido por políticas públicas a programas de verticalização/ beneficiamento da produção oriunda da agricultura de base familiar, além dos característicos problemas referentes ao acesso à terra e ao crédito, especificamente no que se refere a questão da comercialização, três elementos se destacariam, quais sejam: a desregulamentação da quase totalidade dos mercados de produtos agroalimentares e seus impactos de significativo peso sobre a agricultura familiar; o manejo do mercado institucional (das compras governamentais), que se constituiria em importante instrumento de alavancagem da produção familiar; e por último, a necessidade de se adequar as normas e os regulamentos em geral vigentes nesses mercados (em especial os serviços de inspeção), à realidade da agricultura familiar, adotando uma postura de promover (e não apenas punir) a transição da mesma às condições exigidas pelo mercado formal (Maluf, 2000: 57).

É dentro deste contexto que o GDF, na figura da SADF, implementa uma série de ações com vistas a viabilização do processo de comercialização dos produtos do PROVE, levando em conta o crescente mercado de produtos chamados “naturais” e/ ou com “apelação de origem” ¹⁰⁹.

“(...) O doce da Itambé ele concorre de certa forma com o doce do PROVE certo, não adianta dizer que não, que concorre, é óbvio que por isso você tem que dar uma marca diferente para o PROVE: trazer o “sabor da terra”; “sem conservante”; “sem acidulante”; voltar o lirismo do pessoal (...) por isso que o produto do PROVE ele só tem a ver por causa disso, porque ele tem esse algo mais, esse viés que é o viés rural; na realidade você pode pegar a população da cidade e uma parte dela tem origens rurais. O Brasil é um país assim, e ao mesmo tempo está atravessando uma fase natureza. Uma fase de natureza, de meio ambiente, então isso tudo você agrega ao produto (...) você agrega isso ao PROVE” (Presidente da SAB durante o governo que instituiu o PROVE).

No desenvolvimento institucional do PROVE buscou-se ressaltar uma característica fundamental dos produtos agregando um fator que vem ganhando importância significativa por quase todo mundo, qual seja o de “produto natural” ¹¹⁰ e também a característica de um produto produzido localmente (“Produtos de Brasília”).

¹⁰⁹ Pode-se perceber facilmente o aumento da demanda por “produtos orgânicos” ou de “origem conhecida”, não só no Brasil como em quase todo mundo. Os chamados “produtos naturais”, sem agrotóxico, sem conservantes, etc. bem como os produtos que agreguem alguma característica local/ regional ou social, tais como “produtos da reforma agrária”, “produtos das quebradeiras de coco do Maranhão”, “produtos de Brasília”, etc., vem ganhando mercado e destaca-se nas prateleiras das principais redes de supermercados do país.

¹¹⁰ Sem agrotóxicos, sem conservantes químicos, artesanal, etc.

Ressaltando a importância e o crescimento dos sistemas sustentáveis no mundo e o crescimento do mercado consumidor dos chamados “produtos limpos”, citamos aqui interessantes estudos realizados por Almeida (1996):

“(…) As tendências atuais mostram que, se depender do mercado, os sistemas de produção sustentáveis têm futuro garantido. A cada dia cresce o número de pessoas interessadas em consumir produtos oriundos de sistemas produtivos onde não se fez uso de adubos químicos, agrotóxicos e antibióticos. Na França, segundo pesquisa realizada em 1994 pelo Centre de Recherche pour l’ Etude et l’ Observation des Conditions de Vie, 41% dos franceses compram ocasionalmente alimentos biológicos, 14% uma vez por semana e apenas 1,1% desconhecem este tipo de produto, havendo uma expectativa de que o orçamento mensal dos franceses destinado a este tipo de consumo cresça de 0,3% a 3% até o ano 2000 (Raghavan, 1996, apud. Cordeiro, 1996, 29-30) (...) Essas tendências apresentadas pelos estudos de mercado têm influenciado diretamente políticas públicas na área. na Áustria, o governo estabeleceu como meta até 2000, que 12% da área agrícola do país deverá ser cultivada em sistemas orgânicos, sendo que na Suécia, Alemanha e Dinamarca a meta está fixada em 10%. O objetivo destas políticas é atender um mercado que triplicou nos últimos 10 anos e que deverá crescer ainda mais (...) Segundo o Trend Research Institute, dos Estados Unidos, a “comida limpa” (sem agrotóxicos e outros produtos químicos) mostra-se como uma das dez principais tendências entre a população norte-americana em 1996. Hoje, 42% das maiores redes de supermercados nos EUA vendem alimentos cultivados organicamente e 15% dos consumidores norte-americanos compram produtos orgânicos pelo menos uma vez por semana. O número de supermercados que vendem “comida limpa” aumentou de 195, em 1995, para 700, em 1996. Os motivos para esse aumento, ainda segundo o Instituto, envolve o crescente interesse pela busca de alimentos saudáveis e com melhor sabor, aliado a uma crescente consciência ecológica. A venda de alimentos orgânicos nos EUA está aumentando a uma taxa de 20% ao ano (US\$ 7,6 bilhões em 1995) e, afirma o Trend Research Institute, poderá significar até 20% dos US\$ 400 bilhões gastos anualmente com alimentação nos EUA no ano de 2010 (Carlin, 1996, apud. Cordeiro, 1996: 30) (...) Ainda carecendo de pesquisas mais precisas, alguns fatos observados em iniciativas localizadas permitem supor que o mercado brasileiro apresenta tendências semelhantes ¹¹¹” (Almeida, 1996: 30).

¹¹¹ Cita como exemplo as experiências dos produtores orgânicos do estado de São Paulo associados à AAO - Associação de Agricultura Orgânica; a feira verde de Curitiba e a experiência da AOPA - Associação de Agricultura Orgânica do Paraná; a experiência da COLMÉIA e AÉCIA no Rio Grande do Sul e a ABIO e COONATURA no Rio de Janeiro. Cita ainda outras experiências que visam o “mercado verde” internacional, tais como a comercialização de café orgânico organizado pela Max Havelaar Foundation, do algodão orgânico organizado pelo Greenpeace, além de produtos eminentemente florestais como a erva-mate, o cupuaçu, a castanha do Pará, o óleo de babaçu, etc. (May, 1995, apud. Almeida, 1996: 31).

É com esta perspectiva que o PROVE foi sendo desenvolvido, ou seja, visando um mercado considerado de nicho, porém de potencial de crescimento bastante elevado. Por outro lado, a diferenciação dos produtos do PROVE, frente aos produtos tradicionalmente encontrados nas prateleiras dos supermercados era considerado como peça fundamental para a competitividade dos mesmos.

Maluf (2000) destaca que, no caso dos produtos diferenciados por sua origem e formas de cultivo ou de preparo, fenômeno que estaria em franca expansão em quase todas as regiões do Brasil através da adoção de ‘selos’ de identificação dos produtos segundo diversos critérios (coloniais, da roça, da reforma agrária, orgânicos, etc.), uma série de desafios estariam colocados para a exploração destes mercados, uma vez que em boa parte dos casos, tais produtos estariam associados a processos produtivos tidos como artesanais pelas características peculiares ao modo de preparo, conservação e apresentação, o que requereria a construção do referencial de qualidade e sua valorização pelos agentes mercantis e pelos consumidores ¹¹² (Maluf, 2000: 32).

No apoio à comercialização dos produtos do PROVE, a SADF atuou na viabilização de espaços de venda próprios (Quiosques dos Produtores ¹¹³; SAB; varejão do CEASA; etc.), para a comercialização sem intermediários dos produtos. No final do Governo articulou vendas (através de contatos pessoais com representantes das grandes redes de supermercados locais¹¹⁴); implementou estratégias de marketing (como a criação da marca PROVE; divulgação na imprensa; disponibilização de profissionais especialistas para elaboração das etiquetas das AGIs; estudo e viabilização de embalagens; entre outros); realizou a aquisição (no atacado) de diversos insumos, vendendo-os no varejo em quantidades adequadas aos pequenos produtores participantes do Programa, através do “Balcão da Pequena Agroindústria”; além de disponibilizar pessoal especializado para fazer um levantamento de demandas do mercado local por produtos agroindustrializados, agenciando vendas e acompanhando os agricultores nos primeiros negócios. Incentivou ainda o processo de organização dos produtores em uma associação, de forma que estes pudessem, a posteriori, assumir o processo de comercialização, entre outras questões.

A SADF assumiu, em alguns casos, tarefas típicas da iniciativa privada, tais como encomendar embalagens de plástico (stand-up), de vidro e até embalagens para ovos, em grande quantidade, para vendê-las em pequenas quantidades aos produtores; adquiriu uma máquina para confecção de etiquetas, onde cada produtor encomendava a quantidade que efetivamente iria precisar em um determinado intervalo de tempo, de acordo com sua produção; destinou um designer para a confecção das etiquetas de cada agroindústria; etc.

¹¹² Maluf destaca o caso particular de identificação exemplificado pelo selo para os “produtos da reforma agrária”, que remeteria a questão de explorar sentimentos de simpatia ou solidariedade para com os processos sociais ou grupos sociais específicos. Por outro lado, outro tipo de mercado, ligado ao anterior, seriam os chamados “mercados solidários, que teriam por base laços ou redes de economia solidária, por vezes associada a idéia de comércio justo (Maluf, 2000: 32).

¹¹³ Ao final do Governo existiam cinco quiosques (dois em Shopping Centers, um na Rodoviária, um na Rodoferroviária e outro no CEASA), que tal qual a SAB, funcionavam como instrumento de alavancagem inicial para o produtor lançar seus produtos no mercado, assimilando gradativamente seus mecanismos e, fundamentalmente, lhe conferindo renda, principal incentivo para a melhoria de seu empreendimento nos mais diferentes aspectos (qualidade do produto, quantidades apropriadas, apresentação do produto, pontualidade nas entregas, etc.).

¹¹⁴ Carrefour, Planaltão, entre outros.

“Com a crescente aceitação dos produtos com a marca PROVE, a SADF, em articulação com empresários do comércio varejista local, conseguiu ampliar gradativamente os espaços para pôr esses produtos nas gôndolas e prateleiras dos grandes supermercados e mercearias, o que fez aumentar ainda mais a demanda” (Carvalho, 1998: 28).

Por outro lado, os produtores do PROVE, apesar de inseridos na produção agroindustrial, enfrentavam os mesmos obstáculos comerciais que o conjunto dos produtores familiares, talvez com ainda maior dificuldade, pois estavam num patamar de mercado mais sofisticado - o mercado de produtos agroindustrializados - e com concorrência muito mais especializada das grandes agroindústrias dos setores de aves, doces e conservas, entre outras, com produção em escala, custos controlados e muitos outros fatores que proporcionavam de antemão preços finais de venda em geral inferiores aos produtos PROVE.

Dentro do grande conjunto de fatores que estão diretamente ligados a questão da comercialização, os graves problemas de transporte ou as exigências de qualidade e padrão foram um dos principais desafios apresentados no decorrer do Programa, assim como a ausência de pesquisa de mercado prévia ao desenvolvimento do PROVE, identificando perfil do consumidor na região, produtos consumidos e preços praticados nos principais mercados, produtos potenciais de consumo, nichos de mercado e volume potencial a ser consumido, entre outros.

De uma forma geral, o processo de comercialização dos produtos do PROVE foi considerado como um dos grandes nós do Programa. Porém, esse não é privilégio exclusivo desse Programa, muito pelo contrário:

“A comercialização, ela não é entrave para este Programa, ela é entrave para qualquer tipo de programa, isso tem que ficar bem claro, o pessoal fala ah! é porque o PROVE... não, não é não, qualquer tipo de programa voltado para o rural vai ter problema de comercialização, que é mais difícil até que plantar... Plantar o produtor sabe, na hora de vender aí é a lei de mercado, é a lei da oferta e da procura, é mais complicado. Você pode convencer o técnico da Emater a ir lá e trabalhar junto com o cara, mas você não vai convencer o consumidor que está passando no supermercado a comprar o produto, você tem que convencer ele através dos mecanismos de marketing, do bom produto (...) por isso que comercialização é difícil, ela não tem nada de novo, mas ela é difícil” (Presidente da SAB durante o Governo que instituiu o PROVE).

O Programa buscou então, formas de auxiliar o processo de comercialização vinculado ao processo de organização dos produtores em sua associação, incentivando e implementando um sistema de comercialização composto por uma central de distribuição e rotas de transporte que passavam por pontos estratégicos (com veículo e motorista cedido pela SADF), onde eram recolhidos os produtos das agroindústrias que depois eram encaminhados aos mercados ¹¹⁵.

Tornou-se claro e evidente que a grande maioria dos produtores tinham grandes dificuldades administrativas, estando completamente despreparados para realizarem por si só a comercialização, necessitando de um suporte expressivo por parte do Programa. Porém, apesar de

¹¹⁵ Para maiores informações sobre esta estratégia adotada pela SADF, ver o Anexo 11.

todo esforço empreendido pela SADF, a comercialização aparece destacadamente como um dos principais entraves ao desenvolvimento do PROVE. Em documento da própria SADF, publicado ao final do mandato governamental, consta a seguinte afirmação:

“Talvez as grandes dificuldades ainda estejam na inserção do pequeno produtor no mercado e, sobretudo na cultura das instituições oficiais, não habituadas a trabalhar com o público excluído”. (Carvalho, 1998:42).

É dentro deste contexto que passaremos nas próximas seções a aprofundar os principais tópicos referentes ao processo de comercialização dentro do PROVE, inicialmente fazendo uma análise dos mercados dos produtos PROVE e o perfil dos consumidores destes produtos, para posteriormente tratar dos principais entraves e ações minimizadoras implementadas pela SADF no que se refere ao processo de comercialização.

3.1. Delimitando o (s) mercado (s) dos produtos PROVE e o perfil dos consumidores

Segundo Maluf (2000), três fatores, entre outros, teriam participação na definição do quadro de trajetórias e perspectivas da agricultura familiar no sentido da sua modernização e aproximação com os mercados, quais sejam: i) novos padrões de consumo que valorizam produtos naturais e favorecem a formação dos chamados nichos de mercado (como os produtos orgânicos, frutos exóticos, etc.); ii) adoção de estratégias de beneficiamento de produtos diferenciados (embutidos, polpas e concentrados, defumados, etc.); iii) relações mais duradouras (contratuais ou não) de fornecimento com a agroindústria e agentes comerciais (redes de supermercados e outros) para o fornecimento de matéria-prima ¹¹⁶ (Maluf, 2000: 31).

É dentro da perspectiva dos dois primeiros fatores indicados por Maluf, que se insere o PROVE, ou seja, a adoção de uma estratégia de verticalização (beneficiamento) de produtos diferenciados (“limpos”), com vistas à inserção dos produtores envolvidos com o Programa, dentro do mercado regional e específico dentro do Distrito Federal.

Levando em consideração inicialmente apenas as características dos produtos PROVE e pensando nos potenciais consumidores e mercados para esses produtos, podemos afirmar que, a princípio, por se tratar de produtos processados e mais sofisticados (e conseqüentemente com valor agregado e custo final maior), a tendência natural de consumo dos mesmos partiria de uma camada da população de poder aquisitivo mais elevado, sendo sua venda melhor viabilizada em espaços mais sofisticados (tais como os supermercados), uma vez que boa parte dos produtos necessitam de condições especiais de armazenamento (ver tabela abaixo) ¹¹⁷.

¹¹⁶ “Neste último caso, a natureza dos produtos e de seu processamento exerce influência direta na modalidade de articulação e na organização da atividade produtiva da pequena produção” (Maluf, 2000: 31).

¹¹⁷ Produtos como frango caipira resfriado ou congelado, hortaliças pré-processadas e leite pasteurizado/iogurte, exigem condições de armazenamento ou exposição nos pontos de venda, que incorporassem um processo de resfriamento e/ou congelamento (as AGIs que processavam estes produtos correspondiam a 35,6% do total das AGIs do Programa); embutidos e defumados exigem acondicionamento específico, assim como panificados e biscoitos (correspondente a 11,4%). Ou seja, quase metade dos produtos do Programa exigia condições específicas de acondicionamento para comercialização.

Quadro 12
Tipos de Agroindústrias do PROVE de acordo com a atividade desenvolvida ¹¹⁸

Atividade	Quantidade de AGIs	Percentual (%)
1. Frango abatido, em pé e derivados	31	23,5
2. Doces, geléias e picles e conservas	25	19,0
3. Ovos	20	15,1
4. Panificados e biscoitos	15	11,4
5. Vegetais processados	12	9,1
6. Embutidos e defumados de suíno	07	5,3
7. Rapadura	05	3,8
8. Ovos de codorna	04	3,0
9. Mel	04	3,0
10. Leite pasteurizado e/ou iogurte	04	3,0
11. Temperos	03	2,2
12. Processamento de frutas	01	0,8
13. Sabão em barra	01	0,8
Total	132	100

Outros mercados considerados como sendo de potencial elevado para os produtos PROVE, apesar de seu tamanho ser relativamente restrito, tratava-se das lojas de produtos naturais, assim como restaurantes especializados e o crescente mercado do agroturismo ¹¹⁹.

No caso específico de Brasília, além da consideração inicial de que os produtos do PROVE seguia a linha “artesanal” e que o GDF, através da SADF, estaria implantando um processo de construção de referencial de qualidade e conseqüente valorização dos produtos frente aos agentes mercantis (através de estratégias de marketing), há que se levar em conta que o Distrito Federal possui características bem peculiares que teoricamente poderiam facilitar o escoamento dos produtos PROVE, tais como a dimensão consideravelmente grande do mercado consumidor e o elevado nível médio de renda de sua população ¹²⁰. Por outro lado, o fato dos produtores localizarem-se em regiões (em geral) bastante próximas ao grande mercado consumidor ¹²¹, também contribuía para o escoamento dos produtos, acentuando ainda mais as peculiaridades da região em questão e perspectivas positivas de comercialização.

¹¹⁸ Algumas AGIs realizavam mais de uma atividade (dentre as organizadas neste quadro), por exemplo, uma AGI que foi aqui enquadrada como produtora de rapadura, também processava doces de frutas; uma AGI que produzia iogurte, também produzia panificados; uma AGI que produzia frango, também produzia panificados. Por outro lado, no bloco constituído por AGIs produtoras de doces, geléias e picles, algumas produziam exclusivamente doce de leite, outras produziam somente picles, outras produziam doces e picles; etc. (ver Anexo 12).

¹¹⁹ Em Brasília crescia os “pesque-pague” e sítios de lazer que ofereciam, além dos “prazeres proporcionados pela natureza”, refeições consideradas como naturais ou “da roça”, constituindo um mercado potencial passível de ser explorado pelos produtores do PROVE.

¹²⁰ Brasília é considerado como sendo o “estado” da federação que possui a maior renda per capita do país. Pelo fato de ser a capital do país, concentra um grande número de funcionários públicos, que por sua vez possuem salários relativamente bastante acima da média da população do país.

¹²¹ Asa Sul, Asa Norte e regiões adjacentes, bem como as principais cidades satélites tais como Sobradinho e Planaltina. As distâncias enfrentadas pelos produtores inseridos no PROVE para o escoamento de seus produtos, na

Uma pesquisa realizada em meados de 1998 sobre o perfil dos consumidores dos produtos PROVE, sob a responsabilidade do Instituto Euvaldo Lodi do Distrito Federal (IEL/ DF), que efetuou 3.199 entrevistas nos pontos de distribuição dos produtos, bem como em alguns domicílios, chegou a uma série de conclusões sintetizadas a seguir ¹²²:

- O tamanho médio das famílias pesquisadas, incluindo a empregada doméstica, principalmente nas camadas avaliadas, era de 4,3 pessoas o que confere com a média para o DF (3,5 pessoas sem a empregada). A maioria dos questionários foi respondida por donas de casa (46,6%) e empregadas domésticas (6,1%), sendo em geral pessoas com mais de 28 anos de idade, confirmando o fato de que os integrantes mais novos na família não decidiriam sobre as compras de gêneros alimentícios;
- A informação sobre a renda familiar, tradicionalmente não é muito confiável, mesmo garantido o sigilo. Conforme declaração, a maioria dos entrevistados (51,2%) ¹²³ afirmaram que auferiam renda familiar acima de R\$ 781,00, o que representa um bom potencial de consumo para os gêneros alimentícios;
- De acordo com os consumidores, o fator determinante de consumo dos alimentos pesquisados seria a *qualidade* em 1^o lugar, com 47% das opiniões, e o *preço* em 2^o lugar com 37,4%. As outras características como sabor, marca, higiene, etc., quase não tiveram pontuação. Entretanto, todas elas podem estar implícitas na *qualidade*;
- O percentual de 57,3% dos entrevistados não tinha conhecimento da marca PROVE. Um pouco menos da metade já conheciam (42,7%). A maioria dos que já tinham conhecimento dos produtos PROVE, o fizeram através da propaganda (77%), na mídia, principalmente. Entretanto, o percentual dos consumidores que já haviam consumido os produtos referidos era baixo, contemplando apenas 14,7% dos entrevistados. O desconhecimento das marcas também era evidente em relação aos produtos do PROVE;
- Quanto às sugestões para melhoria da distribuição, apresentação e qualidade dos produtos do PROVE, um expressivo percentual (42,3%) desejavam que fosse ampliada a distribuição dos produtos, uma vez que ainda não eram encontrados em todos os supermercados. Outra sugestão importante referia-se a melhoria na divulgação dos produtos, inclusive sinalizando a existência nos supermercados com, por exemplo, propaganda impressa, etc.
- Embora o percentual de consumidores dos produtos do PROVE fosse ainda pequeno, estes apresentaram um bom nível de satisfação. Observou-se, no entanto, que não existia continuidade na disponibilização dos produtos, ou seja, o fluxo de distribuição era interrompido, devendo-se talvez ampliar a escala de produção visando baixar os preços que ainda não eram muito competitivos, de acordo com os consumidores entrevistados. A propaganda dos produtos deveria ser analisada de forma a ser redirecionada, inclusive com oferta de amostras para prova nos supermercados.

Brasília apresentava ainda uma característica muito peculiar e decisiva para o sucesso do PROVE, que consistia no fato do GDF possuir uma rede de supermercados - a SAB, rede supermercadista estatal que contava com um conjunto de unidades operacionais, tais como sete

média (e em estimativa grosseira) não ultrapassavam 50 Km.

¹²² Informações extraídas quase que integralmente do documento Pesquisa PROVE - Relatório final. Brasília, Instituto Euvaldo Lodi, 1998.

¹²³ Outros 22,1% não responderam ou não informou, podendo estar incluído também no extrato com renda no patamar especificado.

Supermercados e sete Micro Mercados espalhados pelo Distrito Federal. Sendo assim, a questão da comercialização, no início do Programa, não era vista como fator de entrave ao mesmo, muito pelo contrário, o fato de se possuir um instrumento como a SAB dentro da esfera da SADF, era considerado como um grande trunfo no desenvolvimento do Programa, pois tecnicamente havia um instrumento já pronto e relativamente eficaz (a SAB) para colocação dos produtos.

Nesta linha, Maluf (2000) destaca a importância do chamado “mercado institucional”, composto das compras dos organismos governamentais para diversos programas (alimentação escolar e distribuição de alimentos) e serviços públicos (alimentação em hospitais e presídios, restaurantes populares e outros), que, por outro lado, colocaria um importante condicionante quanto ao preparo dos agricultores e suas associações para participarem de processos licitatórios, que deveriam ter suas regras e procedimentos usuais alterados de modo a facilitar a participação de pequenos e médios fornecedores regionais (Maluf, 2000: 33).

Evidentemente que há uma significativa diferença entre o chamado “mercado institucional” caracterizado acima por Maluf e o processo de colocação e venda dos produtos do PROVE nas lojas estatais da SAB. Porém, tal experiência revelou uma tentativa efetiva de viabilizar espaços públicos (assim como os Quiosques do Produtor) para a colocação dos produtos PROVE em condições diferenciadas (e facilitadas), o que de certa forma teve um êxito relativamente satisfatório.

Sendo assim, inicialmente pensou-se que a SAB absorveria toda a produção destas agroindústrias, constituindo-se no principal local de escoamento dos produtos, fato que percebeu-se posteriormente que não correspondia à realidade.

“(…) Porque você tinha uma rede com nove supermercados, uma SAB daquele tamanho certo, você tinha, somando tudo, dava vinte e cinco mil metros quadrados de área de venda; das dez lojas, nove, dez na época. Então você tecnicamente tinha como colocar o seu produto sem maiores problemas; então na minha idéia foi se dado mais ênfase em outras áreas (...). Porque você tinha um instrumento montadinho, de prontidão que era só pegar o produto e colocar lá dentro tá, mais nada (...) Inicialmente foi essa a concepção a nível de comercialização, mas eu acredito que houve equívocos nessa concepção. Que na realidade você se preocupou com o instrumento, mas você não se preocupou com a capacitação do produtor, dos técnicos envolvidos no processo, uma coisa tem que ficar clara tá; os técnicos envolvidos no processo, eles conhecem da porteira para dentro, da porteira para fora eles não conhecem nada”.
(Presidente da SAB durante o Governo que instituiu o PROVE).

Fica bastante claro na citação acima, que uma das questões que foi inicialmente pouco trabalhada dentro do PROVE e que veio a provocar posteriormente relativo entrave ao mesmo (ou já no início das primeiras vendas), refere-se à questão da capacitação (de produtores e técnicos) no que toca a questão da comercialização - entender e estar preparado para os meandros da comercialização de produtos. Percebeu-se que não bastava apenas ter o instrumento de mercado (no caso do PROVE, a SAB) - o que certamente pode ser considerado um trunfo precioso para a viabilização do Programa -, mas que deveria ter havido todo um trabalho de capacitação por trás, para que efetivamente um Programa de tal cunho se viabilize.

3.2. O processo de comercialização: entraves e ações minimizadoras

É evidente que o processo de comercialização de qualquer produto implica muito mais do que a colocação e venda efetiva do mesmo no mercado consumidor. Questões como pesquisa de mercado; custos de produção e formação dos preços de venda dos produtos; padronização, regularidade de produção e linhas de produtos; transporte; organização dos produtores, entre outras, constituem-se em fatores fundamentais para que se realize um bom processo de comercialização, proporcionando satisfação por parte de produtores, consumidores e eventuais intermediários. Neste sentido, destacaremos a seguir os principais entraves dentro do processo de comercialização (lato sensu) do PROVE, a forma com que estes entraves afetaram o Programa, bem como as ações que foram implementadas com vistas a minimização dos efeitos prejudiciais ao processo de comercialização e conseqüentemente do desenvolvimento do Programa e sucesso dos produtores envolvidos.

3.2.1. Pesquisa de mercado

O prévio levantamento do mercado de produtos processados é de fundamental importância para a abertura de qualquer negócio (no caso aqui tratado, as agroindústrias). E neste sentido, um dos grandes problemas enfrentados pelo PROVE, no que toca a questão da comercialização, teve como ponto de partida a ausência de uma pesquisa de mercado mais consistente.

Muitas das agroindústrias do Programa foram construídas com muito pouco conhecimento do mercado dos produtos por elas processados, e, por conseqüência, passaram por sérios problemas de colocação e venda desses produtos.

“(...) eu falo muito que nós tivemos um erro que foi o seguinte, não foi ter feito pesquisa de mercado e um plano. Nós enfiamos no mercado (...) existia em Brasília uma demanda por frangos, só que nós metemos 15 toneladas de uma hora para outra de frango caipira em Brasília e não tinha essa demanda, não agüentava. Por quê? Porque nós abrimos as agroindústrias tudo ao mesmo tempo, então foi um erro terrível porque nós tivemos que reprogramar as agroindústrias de frango, então isso também é um dos entraves da comercialização. Você não fazer pesquisa de mercado, você não sabe se o produto, ele tem mercado. Aí como você vai fazer pesquisa de mercado? Ah, você vai contratar uma empresa e vai contratar não sei quantos pesquisadores. Bobagem, você não vai fazer nunca isso. Eu falo em fazer uma pesquisa empírica. Vai na loja e pergunta: "Quanto o senhor paga?" "Como é que o Senhor compra?", "Como é que o senhor vai....?"; converse com os donos de lojas que vendem o produto. Então eu acho que essa pesquisa é fundamental. Porque isso ia dar base para o PROVE. Eu quero dizer o seguinte: olha não vai fazer processado de frango caipira que nós vamos quebrar porque têm três lojas de Minas Gerais, de São Paulo e mais aqui de Brasília que entram no mercado e eles dominam, têm um preço fantástico. O frango de granja que tá R\$ 0.99/Kg eles tão entrando aqui com R\$ 1.20 [o frango caipira], o nosso preço final vai ser R\$2.80. Nós estamos lascados, então vamos sair dessa daí, vamos mexer com outro

tipo de agroindústria, por isso que essa pesquisa vai sinalizar isso aí tá, então a questão de mercado é fundamental”. (Presidente da SAB durante o governo que instituiu o PROVE).

Do comentário acima, confirma-se um dos principais entraves no que toca a questão da comercialização e conseqüentemente do bom desempenho das AGIs do PROVE. A ausência de um mecanismo de levantamento potencial de mercado (prévio) para produtos processados a serem desenvolvidos pelas AGIs do Programa, acabou por direcionar o mesmo para o desenvolvimento de atividades que proporcionaram o “saturamento” do mercado para alguns produtos. É o caso do frango caipira, que consistiu no maior exemplo da necessidade de se fazer um levantamento do potencial de mercado, não só para programas de agroindustrialização, mas para o desenvolvimento de qualquer tipo de produção, que implique em venda em mercado varejista ou de atacado.

No decorrer do Programa, algumas iniciativas (isoladas e pouco consistentes) foram efetivadas com vistas a um melhor reconhecimento do mercado potencial de produtos processados, tendo por base a CIMAGRI. Levantamento de mercado para carne de coelho, marreco, filé de peixe, etc., podem ser citados como exemplo, apesar de terem sido efetuados de forma precária, obtendo resultados parciais. Porém, a base do trabalho consistia na identificação de mercados potenciais para as AGIs já em funcionamento com vistas ao escoamento da produção dos produtos das mesmas. Um caso notório dentro do Programa compreendeu a busca de mercado para o frango caipira, bem como marreco e doces em geral.

Podemos então afirmar, que a não implementação de um levantamento mais apurado do potencial de mercado para produtos processados, de forma a dar uma sinalização sobre a possível viabilidade (ou não) das AGIs a serem implantadas pelo PROVE, pode ser considerado como uma falha central dentro da estratégia de implantação do Programa, o que veio a comprometer uma série de empreendimentos, tais como as (já citadas) AGIs de frango caipira, que correspondia a uma boa parte das AGIs do Programa.

3.2.2. Custo de produção e formação dos preços de venda

A informação sobre o custo de produção é uma ferramenta essencial na produção industrial para a formação do preço final de venda dos produtos produzidos. Normalmente as indústrias calculam seus “*Custos de Produção*” (CP)¹²⁴, através do somatório do “*Custo Variável de Produção*” (CVP)¹²⁵ com o “*Custo Fixo Unitário*” (CFU)¹²⁶. A partir daí, a formação dos

¹²⁴ As informações que seguem com relação a formação do preço de venda, foram baseadas em material técnico do SEBRAE: Peçanha, Enedino O. L. (s. d.). Formação do preço de venda à vista na indústria. Brasília: SEBRAE, s.d. (Série Controles Gerenciais).

¹²⁵ São todos aqueles que estão diretamente ligados à produção, variando proporcionalmente à quantidade produzida, podendo ser chamado também de custo com material direto. Em geral compreende o resultado do somatório dos gastos com: embalagem, etiqueta, seguro e frete. O custo variável de produção corresponde ao custo unitário gasto com estes itens.

¹²⁶ São todos aqueles que independem, até um certo limite, do volume de produção e venda dos produtos, ou seja, são os custos despendidos pela empresa para manutenção de sua estrutura operacional. Em geral compreende o resultante do somatório das despesas com: salário e pró-labore + encargos sociais; honorários contábeis; água e energia; combustível e lubrificantes; lanche; material de limpeza/ escritório; telefone; depreciação; entre outros. O somatório destes itens é dividido então pela quantidade de peças produzidas mensalmente.

preços se dá através do cálculo do “Custo Variável de Vendas” (CVV)¹²⁷ que, juntamente com a Margem de Lucro (ML) desejada, proporcionariam todos os elementos para o cálculo final do preço de venda, efetuado pela seguinte fórmula:

$$\text{Preço de venda (PV)} = \frac{\text{CVP} + \text{CFU}}{100 - (\% \text{CVV} + \text{ML})}$$

Por outro lado, parece ser pouco apropriado a utilização de tal método de cálculo dos custos de produção para atividades ligadas a pequena produção, cuja “lógica tradicional” não passa de forma explícita pela questão do lucro. Ressaltando a questão do preço final dos produtos do PROVE, fazendo alusão a visão dos idealizadores do Programa, Maluf (1999) tece os seguintes comentários:

“A propósito dos preços dos produtos, considera-se que são competitivos, embora não sejam produtos baratos. A intenção dos idealizadores do Programa é a de explorar nichos do mercado regional capazes de pagar o valor incorporado aos produtos, porém, advertem que as planilhas de custos convencionais não são adequadas para formar preços nesses casos, pois resultariam na elevação indevida do preço final” (Maluf, 1999: 33).

Uma das questões que mais se debateu na elaboração de metodologias de cálculo dos custos de produção dos produtos PROVE, referia-se a inclusão ou não do “custo da mão de obra” utilizada nas AGIs, que em geral era proporcionado por membros da própria família (não remunerados)¹²⁸. Por outro lado, todos os instrumentos utilizados no levantamento do cálculo dos custos de produção dos produtos PROVE, levavam em conta fórmulas muito parecidas com a que foi apresentada acima, utilizada no cálculo dos custos de produtos industriais.

Da mesma forma que o cálculo do custo de produção, outro fator de extrema importância a ser considerado na composição dos preços de venda dos produtos produzidos, consiste na análise dos preços praticados pelos concorrentes. Há que se atentar para a margem de lucro considerada, que muitas vezes pode estar exagerada, proporcionando um preço final de venda muito superior ao da concorrência, o que por vezes pode promover o encalhe do produto nos mercados. Neste último caso, uma das estratégias a ser adotada consistiria em baixar a margem de lucro. Por outro lado, a redução dos custos de uma forma geral constitui-se em estratégia fundamental para a competitividade dos produtos.

¹²⁷ São todos aqueles que incidem sobre o preço de venda dos produtos, variando de acordo com a quantidade vendida, sendo eles representados em percentual (%). Em geral compreende o resultante do somatório dos percentuais relativos a impostos (ICMS, PIS, COFINS, Contribuição Social e Imposto de Renda) e comissão sobre vendas (se for o caso).

¹²⁸ Um exemplo clássico ocorrido no PROVE, foi o caso de duas AGIs vizinhas que produziam doce de leite, sendo que uma utilizava mão de obra familiar e a outra pagava um funcionário para confeccionar os doces. No cálculo dos custos de produção, se não fosse considerado os custos com a mão de obra familiar, as duas AGIs, apesar de terem os custos idênticos em praticamente todos os itens, teriam preços finais diferentes, pois em uma delas havia uma despesa real (com mão de obra) que deveria evidentemente ser levada em consideração no cálculo dos custos de produção. No Anexo 10 apresentamos uma das metodologias utilizadas para o cálculo dos custos de produção dos produtos PROVE.

Tendo por base as informações obtidas na pesquisa "*Diagnóstico da Situação das Agroindústrias do PROVE*¹²⁹", anteriormente citada, temos que no interior do PROVE, a maioria das AGIs desconhecia o seu custo de produção (51%). Este número é ampliado se considerarmos os que não forneceram resposta ou ainda não tinham idéia de custo (porque ainda não haviam iniciado a produção). Nesta categoria estavam 12 AGIs e o somatório passaria a 42 AGIs, ou seja 72% das AGIs (tanto produtores como os técnicos responsáveis pela assistência técnica) desconheciam o custo dos produtos produzidos.

Entre as 16 AGIs (28%) que alegaram conhecerem o custo de produção dos produtos processados, 9 AGIs (16%) utilizavam-se do Rural-Pró ¹³⁰, aplicado pelos técnicos. Porém, apesar de teoricamente possuírem um instrumento elaborado para o levantamento dos custos de produção, os técnicos citaram uma série de dificuldades na aplicação deste instrumento tais como: "o programa não mostra a realidade"; "há dificuldade de se conseguir informações para alimentá-lo"; "falta treinamento"; "falta tempo para aplicação e é necessário a elaboração de planilhas adequadas para a coleta da informação", etc.

Existiam ainda outras 7 AGIs (12%) que realizavam o cálculo do custo de produção através de outros mecanismos, normalmente desenvolvidos pelos próprios técnicos dos escritórios locais da Emater-DF.

Neste contexto, ficou evidente que o controle dos custos de produção (quando havia), ficava restrito a esfera dos técnicos, havendo a necessidade de se criar mecanismos de controles de custo que fossem de domínio dos produtores. A partir destes mecanismos simplificados de levantamento de custos e da percepção de sua importância por parte do produtor, poderiam então serem desenvolvidos sistemas mais sofisticados.

"(...) Olha o produtor, primeiro raramente ele consegue saber o custo do produto. Eu tenho a seguinte concepção, para você ter seu preço de venda você tem três variáveis: uma é o seu preço de custo, certo, que bem ou mal é uma variável ponderável, dois - o preço dos produtos concorrentes, certo; e terceiro eu acho que esse aí é que tá todo o "X" da questão - quanto o mercado está disposto a pagar pelo seu produto. (...) no início o produtor não tinha noção de preço e ele não se preocupava com o preço do concorrente e colocava o preço estratosférico, então, por exemplo: um doce dele ele vendia a R\$ 9,00, um doce do concorrente, um doce industrializado saía por R\$ 2,00, 3,00. O mercado estava disposto a pagar esse preço? (...) então o cara primeiro tem que ter um mínimo de noção de quanto custa o produto dele, depois trabalhar em associação, só comprando matéria prima em sociedade que ele vai conseguir baixar o preço dele; segundo, saber o mercado concorrente (isso é fundamental), quanto custa o produto concorrente das outras agroindústrias ou dos produtos industrializados e aí depois disso aí acrescentar um delta D" (Presidente da SAB durante o governo que instituiu o PROVE).

¹²⁹ As informações sobre comercialização e organização referentes ao PROVE foram analisadas no conjunto, ou seja, as 58 agroindústrias levantadas foram vistas num todo. Porém, na ocasião da pesquisa, apenas trinta e oito (38) agroindústrias comercializavam, o que influenciou no universo de análise de algumas questões.

¹³⁰ Programa de computador elaborado por técnico do CNPq para levantamento do custo de produção dos produtos, entre outros.

Uma série de iniciativas foram efetuadas para suprir esta necessidade vital para o processo de comercialização, qual seja o levantamento dos custos de produção e a formação coerente dos preços dos produtos produzidos pelas AGIs do PROVE:

Em primeiro lugar, foi desenvolvido um programa de computador, denominado Rural-Pró (anteriormente citado), cujas dificuldades de utilização (basicamente de alimentação do programa e não de sua utilização em si - ou seja, na obtenção de dados primários sobre a produção) - proporcionaram poucos resultados concretos (preço dos produtos efetiva e coerentemente levantados).

Em segundo lugar, uma série de iniciativas de alguns técnicos dos Eslocs da Emater-DF (algumas vezes de forma pouco analítica), proporcionaram uma aproximação dos custos reais dos produtos de algumas AGIs.

Em terceiro lugar, foi realizado uma experiência piloto em um Esloc da Emater-DF (Jardim), envolvendo técnicos do Esloc e do CNPq, com vistas a se criar uma metodologia única de levantamento de custos de produção e formação de preços de venda dos produtos do PROVE¹³¹. Foi realizado o levantamento detalhado dos custos de produção dos produtos de cinco AGIs do PROVE atendidas por este Esloc, o que compreendia desde o levantamento das quantidades utilizadas de matéria prima, os custos das mesmas (pago pelo produtor¹³²), dentre outros gastos¹³³. A partir dos dados coletados de forma sistemática no campo, foi desenvolvida uma planilha simplificada de computador que (alimentado com as informações levantadas) proporcionava a obtenção de custos de produção dos produtos processados¹³⁴. Tal iniciativa, porém, não foi levada adiante, restringindo-se ao Esloc aonde foi aplicada.

Pode-se afirmar, que de certa forma, inicialmente o processo de formação de preços dos produtos PROVE, para uma boa parte das AGIs, foi sendo construído de forma aleatória e empírica, ou seja, foram sendo testados diferentes preços de venda final (praticamente desconsiderando os custos de produção dos produtos e até os preços da própria concorrência), adequando-os gradativamente aos resultados obtidos no mercado (venda efetiva). Este fato é facilmente constatável, uma vez que verifica-se que boa parte dos produtos, que entraram inicialmente nos mercados com preços de vendas bastante elevados, foram sofrendo sucessivas reduções em seus preços finais. Concomitante a este processo, os mecanismos anteriormente citados foram sendo desenvolvidos obtendo alguns resultados parciais.

3.2.3. Padronização, regularidade de produção e linha de produtos

Considerados como fatores fundamentais dentro do processo de comercialização de produtos agroindustrializados junto ao mercado agroalimentar, a padronização, regularidade de produção e linha de produtos devem ser pensados e trabalhados de forma muito especial por

¹³¹ Para maiores detalhes sobre esta experiência Ver Anexo 10.

¹³² Quando a matéria prima não era comprada e sim extraída da própria propriedade do produtor, utilizava-se como preço referência para os cálculos do custo de produção, os preços praticados no CEASA-DF.

¹³³ Tais como etiquetas, mão de obra, embalagens, transporte, impostos, entre outros.

¹³⁴ Este programa levantava o chamado “custo margem zero” - custo de produção bruto sem nenhuma margem de lucro; o custo do produto a granel (sem embalagem) e o custo do produto de acordo com a embalagem utilizada. Considerava ainda diferentes possibilidades de alíquota de imposto: custo integral (que de uma forma geral constituía-se em 17%); custo como microempresa (4%); e venda direta (em feiras, na própria propriedade, etc., considerando custo zero para os impostos).

quem pretende se inserir no mercado e auferir renda dentro destes. Tais fatores, muitas vezes, se constituem nos principais entraves para a inserção dos pequenos produtores familiares no mercado de produtos agroindustrializados, com vista a saída da tradicional informalidade com que estes geralmente se inserem nos mercados, conforme destaca Maluf (2000) no trecho a seguir:

“Uma das questões a serem enfrentadas pela grande maioria dos produtores é a de transitar da atual informalidade para uma atividade que se adéqüe às normas do mercado formal em termos de qualidade do produto, padrões de higiene e sanidade, insumos, acondicionamento e transporte adequados, etc. A obtenção de uma maior regularidade na produção envolve a ampliação dos mercados existentes e a abertura de novos mercados, para o que a incorporação de técnicas básicas de marketing assume grande importância fundamental” (Maluf, 2000: 31).

No que diz respeito aos itens acima citados, algumas questões estão diretamente ligadas ao efetivo cumprimento das “exigências do mercado”, questões estas que podemos considerar como sendo decisivas para o bom (ou mal) desempenho dos produtores do PROVE no processo de comercialização de seus produtos. Tais itens serão destacados a seguir, cabendo ressaltar que estas questões foram analisadas dentro da pesquisa anteriormente citada onde foram considerados, para efeito desta análise, somente as AGIs que estavam efetivamente realizando o processamento de produtos (ou seja 40 AGIs).

- **Tradição nas atividades**

Parece óbvio que ter tradição na atividade desempenhada, ou mesmo conhecer o processo de confecção de determinado produto agroindustrializado, é uma pré-condição desejada (mas não excludente) para uma melhor atuação dos produtores junto ao PROVE. Por ocasião da pesquisa acima citada, podemos observar neste item, que 45% (18 AGIs) dos produtores não tinham tradição nas atividades por eles desenvolvidas nas AGIs, o que poderia ter causado dificuldades em algumas atividades ligadas diretamente ao processamento dos produtos.

Cerca de 20% (8 AGIs) dos produtores possuíam alguma experiência ou tradição na produção de matéria prima e outros 5% (2 AGIs) somente no processamento de seus produtos. Porém, foi diagnosticado que 30% (12 AGIs) já tinham tradição anterior ao PROVE, porém não em caráter empresarial e tão pouco com todas as particularidades do processamento exigidos nas atividades das agroindústrias.

Sendo assim, se fez mais que necessário um grande esforço e insistência por parte dos técnicos e também dos produtores, para que ocorresse efetivamente a assimilação de todos os procedimentos necessários à obtenção de um bom "produto final".

O processo de seleção dos produtores interessados em ingressar no PROVE, deveria levar em consideração e valorizar este aspecto (que não seria condição excludente). Neste sentido, dever-se-ia buscar uma preparação anterior para os produtores que não possuísem nenhuma tradição, através de oficinas de produção; cursos de higiene; gerenciamento; comercialização, entre outros, de forma a capacitar o produtor anteriormente ao fechamento dos projetos e verificação de sua aptidão e interesse para o negócio. Tal procedimento foi denominado por

alguns técnicos da Emater-DF como “pré-PROVE” e foi motivo de muita discussão e controvérsia dentro da esfera da SADF.

- **Domínio das técnicas de processamento/ padronização e principais problemas diagnosticados no processamento**

Diante do quadro levantado acima, com respeito a tradição dos produtores nas atividades de processamento, foi diagnosticado, segundo os técnicos dos Eslocs responsáveis pelas informações contidas no diagnóstico efetuado, que 55% (22 AGIs) dos produtores possuíam o domínio necessário ao processamento de seus produtos ¹³⁵ e 35% (14 AGIs) ainda apresentavam um domínio relativo, com determinados problemas em relação à higiene necessária ao processamento; não alcançaram ainda a padronização requerida ao "produto final" (ex. ponto do doce e coloração; tamanhos e pesos dos produtos muito diferenciados, etc.); e má utilização das receitas e técnicas fornecidas. Outros 5% (2 AGIs) não tinham ainda domínio e outros 5% não responderam a esta pergunta.

Com relação à padronização dos produtos, apenas 12 AGIs forneceram informações. Um dos principais itens mencionados foi a falta de padronização do "frango abatido", devido aos problemas de manejo e aquisição de pintos de 1 dia de baixa qualidade. Dentre estas, apenas 5 AGIs foram diagnosticadas com tendo um padrão já bem definido e 4 não tinham conseguido ainda padronizar seus produtos, sendo que as outras 3 AGIs apresentavam produtos padronizados, mas ainda não bem estabelecidos.

“(...) O quê que é padronização do produto? O cara fabrica um produto hoje, esse produto tem que ter a cor, a textura, o tamanho, a aparência tem que ser igual constantemente. Experiência você faz na sua casa, quando você vai para o mercado você não vai ficar fazendo experiência com o produto. Então o quê que acontecia no PROVE: a D. Mariazinha entregava as peta dela branquinha, bonitinha, na outra fornada as petinhas já vinham mais queimadas, na outra fornada mudava o gosto das petinha. A cuca vinha mais alta, mais baixa, mais queimadinha. Gente! O mercado não aceita isso tem que ter padrão; então padronização de produto isso é uma coisa horrorosa, o doce de leite então pelo amor de deus: tinha doce de leite que vinha mais claro, mais escuro, e você não sabia, aí você punha um do lado do outro e você falava: ‘gente do céu nós estamos perdidos; é o mesmo produto!’ Então essa questão da padronização do produto é fundamental. Outra coisa, para você ter expansão, na embalagem você tem que ter código de barra se não você vai limitar violentamente o seu produto, então na embalagem código de barra; outra coisa a embalagem, marca, rótulo não pega Zé Mané da esquina não e manda fazer, porque todo mundo sabe fazer. O entrave dessa questão do marketing, - o marketing eu chamo tudo: embalagem, propaganda - o entrave dessa área é colocar gente que não é da área, aí você tem que por gente da área que conheça especificamente para você poder ter um produto de qualidade, e quando eu falo qualidade não precisa falar de produto caro de embalagem cara não, adequada

¹³⁵ O que traz uma certa coerência, uma vez que exatamente 55% dos produtores já possuíam alguma tradição nas atividades desempenhadas junto as AGIs.

aquele tipo de produto mais que tenha um rótulo bonito, que tenha um staff por trás fazendo os convênios lá para fazer o raio do código de barra, porque hoje sem código de barra raramente você vai conseguir comercializar (...) qualquer ponto de venda exige o código de barra” (Presidente da SAB durante o governo que instituiu o PROVE).

Sendo assim, esta questão de padronização deveria ter sido melhor aprofundada, fazendo-se necessário um estudo por parte do corpo técnico de quais estratégias poderiam ser utilizadas junto aos produtores para alcançar tal objetivo, uma vez que o mercado em geral é rigoroso e exige produtos padronizados. Com relação ao domínio das técnicas de processamento percebeu-se a necessidade de: maior conscientização do produtor com relação ao aspecto higiênico; capacitação do produtor com relação à obtenção de matéria prima, para que a padronização do "produto final" tenha maior possibilidade de qualidade; levantamento de padrões de produtos (com base nos padrões atuais de mercado, com repasse para os produtores), entre outros.

No que toca a questão dos “*principais problemas diagnosticados no processamento*”, segundo os técnicos, 37% (15 AGIs) apresentavam "dificuldades no processamento", que agrupava diversos problemas, tais como: mão de obra limitada; padronização dos produtos; qualidade da água e equipamentos.

Constatou-se que 20% (8 AGIs) apresentava como um dos principais problemas a "higiene", caracterizada pela baixa conscientização dos produtores em relação à importância das condições higiênico-sanitárias das instalações e equipamentos exigidas ao processamentos, bem em relação à própria higiene pessoal.

Outro item também bastante mencionado (25% - 10 AGIs) foram as embalagens e etiquetas, sendo que os principais problemas levantados referiam-se a dificuldade, demora na obtenção das mesmas e a adaptação das mesmas aos produtos.

• **Treinamento e capacitação junto aos produtores**

Peça fundamental e estratégica dentro de um Programa de tal espectro, a questão da capacitação dos produtores em relação ao processamento, foi objeto de grande intervenção (basicamente da Emater), no aperfeiçoamento dos produtos processados nas AGIs do PROVE. Com relação ao treinamento dado aos produtores, observou-se um bom trabalho realizado pela Emater-DF, uma vez que 92% (37 AGIs) dos produtores do PROVE teriam recebido algum tipo de treinamento através dos técnicos dos Eslocs, equipe do CNPq e cursos realizados no CENTRER, além de outras atividades.

Por outro lado, conforme citado anteriormente, em que apenas 55% dos produtores teriam domínio das técnicas necessárias ao processamento, demonstrava a necessidade de um trabalho de reforço em determinados aspectos e técnicas, uma vez que muitas informações fornecidas em curto período de tempo tornam-se difíceis de serem assimiladas totalmente pelos produtores.

Também percebia-se que era necessário o treinamento dos produtores e muitas vezes até mesmo dos técnicos com relação à novos produtos a serem incorporados ao PROVE, ampliando assim a linha de produção de algumas AGIs. Por outro lado, a padronização dos produtos, apresentava-se como o alvo principal do trabalho a ser implementado nas AGIs que estavam em estado mais avançado de produção.

- **Diversificação e ampliação da linha de produção**

Segundo os técnicos consultados neste diagnóstico, 52,5% dos produtores (21 AGIs), tinham o objetivo de diversificar ou ampliar sua produção, sendo que a tendência de diversificação estava direcionada para os seguintes produtos: A) Produtos de origem animal: lingüiça, mussarela, defumados de marreco e suínos, ovos de codorna processados; B) Outros produtos: pimenta, hortaliças, pão, massas congeladas, doces, geléia e licores, coco ralado, açúcar mascavo, etc.

Um aspecto positivo deste diagnóstico foi que 10% das AGIs que estavam processando (4 AGIs) já estavam diversificando ou ampliando sua produção.

Segundo os técnicos, 18% das AGIs (7 AGIs) que não pretendiam ou estavam em dúvida com relação a diversificação ou ampliação de sua produção, alegando que só deveriam assumir tal procedimento, após a resolução dos seguintes fatores: melhoria da comercialização; obtenção de um bom padrão de qualidade de seus atuais produtos; melhoria das instalações, equipamentos e mão de obra; melhoria na produção de matéria prima.

Acontece que a pouca diversidade das AGIs, com linhas de produção muito restritas poderia muitas vezes inviabilizar a entrada em determinadas lojas e mercados.

“Linha de produção é o seguinte: se você faz um tipo de tempero, não adianta fazer só dois, três tipos para você entrar numa loja, você vai ter que ter pelo menos uns quinze tipos de tempero, se você faz o doce - ah, eu faço só doce de banana - alguns instrumentos de varejo eles vão pedir no mínimo uns quatro, cinco tipos de doce então é uma linha de produto que você quer, ele não quer um produtinho só, ah eu só fabrico (...) não, então você quer uma linha de produto”. (Presidente da SAB durante o governo que instituiu o PROVE).

Alguns procedimentos seriam necessários a qualquer investimento por parte do produtor na diversificação ou ampliação da produção de sua agroindústria. Neste sentido, deveriam ser realizados, na medida do possível: estudos e testes de laboratório das técnicas necessárias aos novos tipos de processamento; avaliação da condição do produtor com relação a produção de matéria-prima e; demanda de mercado e preços (produtos com bom potencial e que proporcione um bom retorno econômico, sendo porém tecnologicamente viável), entre outros.

- **Mão de obra empregada e tempo médio de trabalho nas agroindústrias**

No que toca a questão da mão de obra empregada na agroindústria, do total das 40 AGIs que estavam processando na época da pesquisa, cerca de 130 pessoas estavam efetivamente envolvidas com o processamento. Foi observado que apenas 11% destas agroindústrias possuíam mão de obra contratada, correspondendo à mais ou menos 10 pessoas.

Já no que se refere a questão do tempo médio de trabalho nas AGIs, para padronização dos dados levantados foi considerado que: um dia de trabalho corresponderia à 8 horas de trabalho por dia, com 5 dias de trabalho por semana. Em alguns casos (avicultura principalmente), também foi levado em consideração o tempo de trabalho gasto na produção da matéria prima (os frangos).

Observou-se que cerca de 29% (12 AGIs) dos produtores trabalhavam em média de 1 a 4 horas/ dia, caracterizando ociosidade na agroindústria. Este baixo número de horas de trabalho, pode ser atribuído a diversos fatores como: no caso das AGIs de frango, o abate concentrava-se em determinadas épocas; o desenvolvimento de outras atividades (agrícolas e não-agrícolas) nas propriedades, tais como atividades domésticas (principalmente das mulheres com suas casas e famílias), e, principalmente devido à produção de matéria prima que normalmente é sazonal. Porém, 43% (23 AGIs) trabalhavam em média de 4 a 8 h/dia e 8% (3 AGIs) trabalhavam mais de 8 h/ dia, com picos de até 12 h/ dia.

Este item foi de difícil avaliação, uma vez que muitos produtores ainda não possuíam uma rotina de trabalho estabelecida, seja por falta de matéria prima (devido à sazonalidade de produção ou pelo pouco volume de produção da mesma); por escassez de mão de obra para desenvolver as atividades inerentes às agroindústrias; bem como pelas restrições apresentadas no processo de comercialização dos produtos.

Cabe ressaltar ainda, as diferenças existentes entre os projetos, onde alguns destes eram encarados como atividade principal e geradora de sustento da família, sendo que outros foram pensados e projetados para servirem como complemento de renda.

Podemos observar na tabela abaixo, um levantamento recente (out. 1999) sobre a questão do funcionamento das agroindústrias do Programa em termos de tempo efetivo destinado ao processamento e preparação dos produtos (baseado nos dados do Anexo 12). Percebemos facilmente através deste quadro, uma diferenciação em três categorias distintas (de AGIs ou produtores): aquelas que efetivamente estão atuando; aquelas que estão parcialmente ou esporadicamente atuando; e aquelas que efetivamente pararam de funcionar.

Tabela 11
Funcionamento das agroindústrias do PROVE (processamento de produtos)

FUNCIONAMENTO DA AGROINDÚSTRIA	PARÂMETROS ESTABELECIDOS	QTDE	%
Total	mais de 30 h/ semana	36	27,3
Parcial	de 12 a 29 h/ semana	19	14,4
Esporádica	de 01 a 11 h/ semana	25	18,9
Parada*	não está produzindo há mais de 4 meses e/ ou não produzirá mais	34	25,8
Não Produz**	ainda não havia iniciado o processamento	11	8,3
Nunca Produziu	Nunca chegou a funcionar	04	3,0
Desistiu	Desistiu do Programa	02	1,5
Sem Resposta	Não respondeu a esta pergunta	01	0,8

* Existiam 4 AGIs em que os proprietários venderam suas propriedades.

** AGIs relativamente novas que ainda não haviam iniciado a produção, mas que tinham perspectivas de funcionamento.

Através dos dados da tabela acima, constata-se que um percentual bastante significativo das AGIs do Programa encontravam-se com suas atividades paralisadas (34 AGIs -

correspondendo a 25,8%), sendo que cerca de 60% do total das AGIs encontravam-se em funcionamento, porém com diferentes graus de atividade: uma parte deste grupo de AGIs (com número total muito parecido com as AGIs paradas), funcionava de forma total (36 AGIs - 27,3%); outro funcionava de forma parcial (19 AGIs - 14,4%); e um terceiro grupo funcionavam de forma esporádica (25 AGIs - 18,9%).

Sendo assim, podemos especular que, alguns produtores conseguiram se estabelecer e estão efetivamente atuando de forma relativamente autônoma; outros podem (ou não) vir a se estabelecer, sendo que para tal necessitariam de um pouco mais de apoio por parte da SADF para a maturação de seus negócios (o que efetivamente não vem acontecendo); e outros dificilmente vão para frente, nem que fosse dado um apoio mais efetivo e consistente por parte da SADF.

Os números ora apresentados, não parecem indicar um fracasso ou sucesso do Programa e sim uma segmentação perfeitamente natural (ainda mais considerando o público beneficiário e o grau de dificuldade enfrentado para a implementação do Programa), dentro do universo total de produtores abarcados pelo PROVE. Pode-se dizer que tal segmentação era perfeitamente esperada, e de certa forma, podemos considerar o Programa como exitoso, dentro de todas as limitações e dificuldades enfrentadas. Por outro lado, é de difícil previsão o que virá a acontecer com o grupo de produtores que aparentemente não se estabeleceu ainda, funcionando de forma parcial ou esporádica. Para uma avaliação mais consistente das possibilidades das AGIs (e dos produtores) que encontram-se neste grupo, só mesmo realizando um levantamento caso a caso, agroindústria por agroindústria.

Os tipos de produtos produzidos pelas AGIs inseridas no PROVE (ver tabela abaixo) eram os mais variados, com grande peso para o frango “tipo” caipira e ovos caipira; passando por doces em geral (com destaque para o doce de leite e alguns doces cristalizados), panificados em geral, hortaliças picadas (e embaladas em bandejas de isopor com filme plástico); e em menor escala, picles, embutidos de suínos e até mesmo salgadinhos congelados, entre outros.

Quadro 13
Tipos de produtos produzidos no PROVE ¹³⁶

DOCES	PÃES, BOLOS, BISCOITOS E SALGADOS	FRANGOS E DERIVADOS	OUTROS
Doce de manga em pasta	Pão caseiro	Frango caipira vivo	Alface
Doce de goiaba cristalizado	Pão de queijo	Frango abatido resf.	Brócolis
Goiabada	Pão de coco	Frango abatido cong.	Cebola ralada
Doce de banana cristalizado	Pão integral	Frango em pedaços resf.	Cebola fatiada
Doce de abóbora cristalizado	Pão de cenoura	Lingüiça de frango	Cheiro verde
Doce de banana em pasta	Pão de abóbora	Ovos de codorna	Cenoura
Doce de abóbora em pasta	Pão de mandioca	Ovos caipira	Coco ralado
Doce de mamão verde	Bolo de mandioca	Ovos de codorna em conserva	Feijão verde (resf.)
Doce de amendoim	Bolo de milho	Galinha d'angola	Mandioca pré-cozida
Doce de banana em barra	Bolo de cenoura		Mandioca congelada
Doce de leite	Bolo de banana		Lingüiça de suíno
Doce de leite c/ amendoim	Bolo de laranja		Pimenta em conserva
Doces cristalizados	Cuca		Iogurte
Chocolates	Brioche		Polpas de frutas (acerola e maracujá)
Doce de leite pastoso	Biscoito de nata		Licores diversos
Doce de ambrósia	Petinhas- vários sabores		Picles de couve-flor
Doce de goiaba	Biscoitos salgados		Picles de pepino
Geléia de goiaba	Coxinha		Picles misto
Doce de mamão	Empadinha		Conserva de jurubeba
Doce de banana	Pizza		Couve picada
Rapadura	Rizoli		Vagem picada
Melado	Kibe		Repolho
	Enroladinho		
	Esfirra		

¹³⁶

Levantados por ocasião da pesquisa anteriormente citada, realizada no período de abril a junho de 1997.

Com relação às quantidades produzidas, apenas foi constatado uma média aproximada de produção, uma vez que as AGIs, em sua maioria não possuíam na época uma produção constante, tendo em vista diversas fontes de variação tais como: sazonalidade de produção de matéria prima, imprevistos com relação às criações dos animais, comercialização dos produtos, produção por demanda, entre outros. Tais volumes expressos na tabela acima, não refletem, porém os níveis de produção apresentados ao final do Programa, evidentemente muito maiores.

Tabela 12
Quantidades médias de produtos produzidas no PROVE ¹³⁷

PRODUTO	QUANTIDADE
Doces em geral	2.380 Kg/ mês
Pães e Bolos	280 Kg massa/mês + 340 unid./mês
Petas	2.000 Kg/ mês
Biscoitos	10 Kg/ mês
Salgados	De acordo com a demanda
Lingüiça de porco	200 Kg/ semana
Ovos caipiras	140 dz./ semana
Frango vivo	100 aves/ mês
Frango resfriado	2.700 frangos/mês
Ovos de codorna	1.718 caixas/mês
Cenoura processada	2 caixas/ semana
Feijão verde	2 caixas/ semana
Mandioca	só por encomenda
Couve picada	1840 maços/ semana
Vagem picada	17 caixas/ semana
Repolho	210 Kg/ semana
Iogurte	400 l / semana
Polpa de frutas	50 Kg/ mês
Pimenta em conserva	60 Kg/ mês
Licores diversos	10 litros/ mês

Fazia-se necessário um maior controle desta produção, uma vez que havia evidentemente a necessidade de previsão e um constante fornecimento dos produtos nos diversos pontos de venda do PROVE. Da mesma forma, a centralização destas informações poderia facilitar o processo de comercialização, garantindo quantidade, qualidade, padronização, escala de produção, etc.

“(...) Outro entrave que eu chamo é a questão da quantidade. O produtor quando ele faz um compromisso com algum estabelecimento ele tem que respeitar esse compromisso. Qual é esse compromisso? Entregar dez unidades por semana, ele tem que entregar dez unidades por semana, certo. Mas o que eu ia dizer é o seguinte: eu prefiro não ter o produto no

¹³⁷

Levantados por ocasião da pesquisa anteriormente citada, realizada no período de abril a junho de 1997.

meu estabelecimento comercial do que ter e não ter, ter uma vez e não ter outra vez ... o supermercadista (isso eu falo como supermercadista), eu prefiro não ter o produto (...) você é o cliente, você vem, você compra hoje, amanhã você volta e não tem o produto, depois você volta tem, depois não tem, prefiro tirar esse produto do meu estabelecimento (...) então a regularidade de produção ela é fundamental, é um dos entraves fantasmas da comercialização” (Presidente da SAB durante o governo que instituiu o PROVE).

3.2.4. Transporte

O transporte dos produtos da agricultura familiar se insere no contexto da comercialização como um dos problemas mais graves. Individualmente, o pequeno produtor possui quantidade reduzida de mercadorias, o que onera muito a realização do transporte com veículo próprio, e, quando este é efetuado desta forma, frequentemente não cobre todos os seus custos. Muitas vezes, mesmo numa situação de transporte coletivo, a ausência de mecanismos de controle e informação leva para idêntico resultado.

As informações obtidas na pesquisa *"Diagnóstico da Situação das Agroindústrias do PROVE"*, mostrou que das 58 agroindústrias existentes na época, a maior parte - 48% (28 AGIs) - possuía transporte próprio. Isto, todavia, não significava que a questão do transporte estivesse resolvida para este estrato. Grande parte dos veículos citados encontrava-se em estado precário de uso, sendo que muitas vezes, mesmo possuindo veículo, o produtor utilizava outros meios de transporte, como a venda associada à outras agroindústrias, prática esta que fazia parte, na época, do cotidiano de 11 AGIs (19%).

A Emater-DF estava presente no apoio ao transporte das mercadorias de 6 AGIs (10%). O número pareceu pequeno, visto a grande dependência de muitos produtores em relação a empresa. Apesar da atividade de transporte de mercadorias fugir aos objetivos da empresa, havia a necessidade de se efetuar este tipo de serviço em algumas situações, uma vez que sem este apoio, muitas vezes o produtor não teria como escoar suas mercadorias. Porém havia a necessidade de se buscar soluções autônomas por parte dos produtores.

O levantamento indicou que existiam formas bastante precárias de locomoção/ transporte. Estas formas se encontram no segmento identificado como outros tipos de transporte (19 AGIs - 33%). Os meios citados aqui foram a bicicleta, a carroça, o ônibus e os veículos emprestados, sendo que nos três primeiros casos, há sérios limites quanto ao volume de mercadorias a ser transportado e a distância a ser vencida para os locais de comercialização.

O transporte conjunto de mercadorias parecia ser a solução mais adequada naquele contexto e, de uma forma geral, para boa parte dos agricultores familiares. Neste sentido, algumas regiões apresentaram soluções criativas na tentativa de resolução deste problema, tendo como expressão máxima, os produtores de Planaltina, que procuravam, na época, conduzir seus produtos coletivamente. Aos sábados, havia revezamento entre os produtores que possuíam veículo, em direção ao varejão do CEASA. No Jardim (outra região), os produtores, estimulados pela Emater-DF, contrataram uma caminhonete que ficava a sua disposição um dia por semana, quando realizavam a entrega de produtos na SAB.

Foi experimentada também, o transporte de produtos por meio de uma kombi cedida pela SAB, em caráter provisório, que efetuava o transporte de mercadorias do PROVE, em rotas e dias

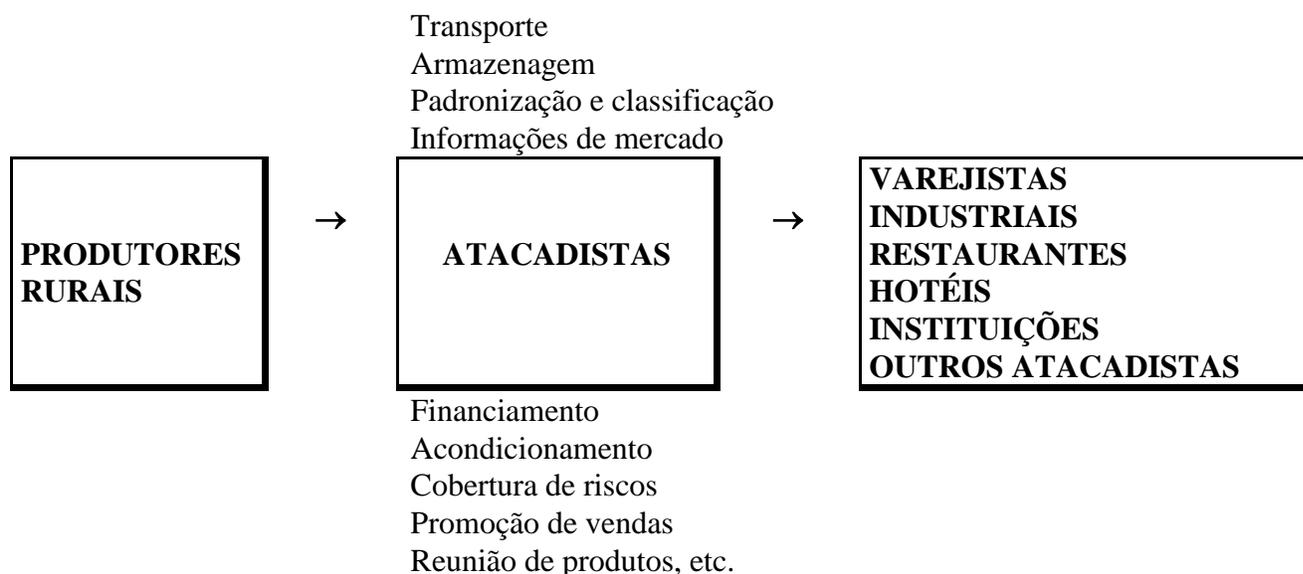
pré-estabelecidos. Esta solução foi implementada tendo em vista, futuramente, a implementação de formas autônomas de transporte pelos produtores (Ver Anexo 11).

3.2.5. Locais de venda dos produtos PROVE

De uma forma geral, no que toca a questão dos canais de comercialização ¹³⁸, temos que as vendas podem ser efetuadas diretamente pelo produtor ao consumidor; ou as operações de comercialização podem ser divididas entre o produtor e os intermediários (Fontes, 1981: 3-7).

Os mercados podem ser divididos em *mercado atacadista* ¹³⁹ e *mercado varejista*, sendo que no primeiro caso a operação envolve maiores volumes de mercadorias do que os geralmente comprados pelo consumidor final; no segundo caso, a venda de bens e serviços é feita ao último consumidor, tratando-se de uma das maiores instituições da estrutura do comércio (Fontes, 1981: 8-10).

Quadro 14
Serviços empreendidos pelo atacadista



Os tipos mais importantes de organizações varejistas que manipulam produtos agrícolas são: *vendas diretas e mercados à beira da estrada* (o produtor é o vendedor final de sua própria mercadoria); *mercados públicos* (espaços localizados ao ar livre ou em abrigos, onde grupos de produtores apresentam seus produtos para venda aos consumidores); *lojas independentes* (controlada pelo proprietário que tem pleno poder de administrar e executar todas as atividades de comercialização); *lojas em cadeia e sistemas de lojas em cadeia* (grupo de lojas que negociam com o mesmo tipo de mercadoria, com propriedade a administração centralizada, buscando tirar

¹³⁸ “Canal de comercialização é o caminho percorrido pela mercadoria desde o produtor até o consumidor final. É a seqüência de mercados pelos quais passa o produto, sob a ação de diversos intermediários, até atingir a região de consumo” (Fontes, 1981: 7).

¹³⁹ Em geral a palavra “atacado” importa na venda de lotes “completos” de mercadorias, ou de lotes que ainda não foram “divididos” (Fontes, 1981: 8).

proveito da especialização); e *supermercados* (grandes lojas de auto-serviço, divididas em departamentos) (Fontes, 1981: 10-11).

Após estas considerações iniciais acerca das especificidades dos locais de venda dos produtos agrícolas/ agroindustriais, cabe destacar que o processo de modernização do mercado agroalimentar tem sido profundamente desfavorável aos agricultores familiares, notadamente àqueles pouco organizados. As grandes agroindústrias e os hipermercados tornaram-se os “modernos atravessadores” e vêm ao longo das últimas décadas, praticamente no mundo inteiro, dominando o comércio de gêneros alimentícios, impondo condições muitas vezes proibitivas para o grande contingente populacional de agricultores familiares.

Segundo a tabela abaixo, que trata dos gastos efetuados com alimentação dentro dos domicílios, podemos constatar facilmente a importância dos supermercados, como principal local de compra de alimentos por parte das famílias, abarcando um percentual que praticamente permaneceu estável no período englobado pela pesquisa (1987-1996), sendo responsável sozinho por cerca de 45% das vendas de alimentos consumidos nas residências do país. Cabe destacar, que no caso dos alimentos de maior durabilidade (nos quais a maioria dos produtos do PROVE estão incluídos), parece estar ocorrendo uma certa consolidação de uma fatia de mercado (‘franjas’) para os pequenos e médios estabelecimentos varejistas, de no mínimo 25 a 30%, cabendo aos supermercados a parte majoritária (Maluf, 2000: 28).

Tabela 13
Valor da despesa média mensal familiar em alimentação no domicílio por locais de compra
- Total das áreas

Tipo de despesa	Locais de Compra	Ano			
		1996		1987	
		R\$	%	CZ\$	%
Alimentação no Domicílio	Total	173,05	100	5.003,00	100
	Armazém	19,89	11,5	509,00	10,2
	Estabelecimento especializado	46,23	26,7	1.411,00	28,0
	Feira	10,29	5,9	433,00	8,7
	Mercado e sacolão	14,21	8,2	-	-
	Mercado	-	-	178,00	3,6
	Supermercado	77,65	44,9	2.284,00	35,7
	Vendedor ambulante	3,68	2,1	90,00	1,8
	Outros	0,98	-	98,00	-
	Ignorado	0,12	-	-	-

Fonte: IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares, apud. Maluf, 2000: 69.

O produto agroindustrializado possui todos os requisitos para a comercialização nos supermercados, que tornaram-se, em poucos anos, os locais preferidos para a compra dos alimentos da maior parte dos consumidores. Estes estabelecimentos de varejo de alimentos com auto-serviço¹⁴⁰ concentram elevado percentual do faturamento das vendas do setor. Sendo assim,

¹⁴⁰ A principal característica dos supermercados é o auto-serviço. Com isto, as empresas com alta produtividade podem ampliar sua escala de venda e o seu poder de negociação, apresentando assim, elevado grau de concentração econômica.

os produtos PROVE, portanto, deveriam ter nos supermercados seu principal destino, além de uma vasta rede de pequenos restaurantes e lojas de produtos naturais que apresentavam potencial considerável de compra, lembrando-se as características semi-artesanais dos produtos PROVE.

A observação do levantamento efetuado sobre os locais de venda dos produtos PROVE na pesquisa "*Diagnóstico da Situação das Agroindústrias do PROVE*", revelou, no entanto, uma informação surpreendente: Das 40 agroindústrias que estavam comercializando, 22 AGIs utilizam-se das feiras, o que equivalia a 58%. Assim, este equipamento de comercialização aparecia com maior importância entre os locais de comercialização. O dado, todavia, não permite afirmar que se encontravam aí os maiores volumes comercializados ¹⁴¹. Dentre as feiras, destacavam-se as de Sobradinho, Planaltina, Ceilândia/Taguatinga, ESAF e AGE em ordem decrescente de participação dos produtores.

A SAB aparecia como o segundo local mais procurado. Eram 16 AGIs (42%) que comercializavam na rede pública de supermercados. Por outro lado, na época das entrevistas, apenas 2 AGIs (5%) haviam conseguido ingressar em outros supermercados.

Entre as 8 AGIs que vendiam aos restaurantes, 2 (25%) encontraram oportunidades em restaurantes naturais, o que demonstra o potencial, já citado, que o Programa apresentava entre consumidores naturalistas.

Os mercados locais surgiam como a terceira frente entre os espaços de comercialização do PROVE. Eram 15 AGIs (39%) que os utilizam. A seguir aparecia o varejão do CEASA, onde aos sábados pela manhã, 12 AGIs (31%) comercializam no espaço da pedra destinado ao PROVE.

Havia um grupo de produtores que conseguia vender seus produtos na própria região, quando não na própria propriedade. No primeiro caso, eram sete os produtores (18%), enquanto na segunda situação encontravam-se três produtores (8%). Isto poderia indicar uma tendência que sinalizasse para ações no sentido do desenvolvimento do Programa associado ao agroturismo.

Ainda foram citados na pesquisa os sacolões e as padarias. Duas AGIs comercializam nestes estabelecimentos. Foram incluídos no grupo "*outros locais de comercialização*", com uma indicação cada, a Caravana da Cidadania, escolas, exposições, bares, Fercal e o SESC.

3.2.6. Distribuição das agroindústrias segundo a origem da matéria prima

Pensando na produção de matéria prima para o processamento nas AGIs do PROVE, podemos considerar que, de modo geral, tal produção freqüentemente se apresentava incipiente. É costume encontrarmos na literatura argumentos que reforçam a tese de que, de uma forma geral, o produtor familiar tem como raciocínio básico e imediato, a sustentação de sua família, portanto sua estratégia muitas vezes estaria restrita ao plantio e a criação com fins de subsistência.

Seguindo este raciocínio, percebíamos dentre os produtores participante do PROVE, que muitos eram os que produziam com fins de subsistência e, quando muito, para a comercialização de pequenos excedentes. Da mesma forma, era um fato normal produtores do PROVE terem atividades fora da propriedade, vendendo sua força de trabalho, com o objetivo de complementar a renda familiar (ou até mesmo tendo estas atividades como única fonte de renda).

¹⁴¹ A informação obtida no levantamento desta questão dava informações apenas com relação aos locais onde eram realizadas as vendas das AGIs (de forma não excludente, ou seja, uma AGI poderia estar comercializando em diferentes equipamentos), sem porém dar informações sobre os volumes relativos comercializados (quanto era comercializado em cada local).

Tal situação reduziu sobremaneira as possibilidades no desenvolvimento dos projetos técnicos, uma vez que eles (os projetos) pressupunham de antemão matéria prima disponível (mesmo que em quantidades ainda pequenas) para o processamento, da mesma forma que, inicialmente era vedada a possibilidade de financiamento para custeio. Sendo assim, havia a necessidade de abertura da possibilidade de financiamento de custeio para a viabilização de grande parte das AGIs, uma vez que muitos dos produtores enquadrados como beneficiários do Programa, efetivamente não possuíam quase nada (ou nada) para processar. Da mesma forma, nos projetos elaborados onde os produtores já possuíam alguma quantidade de matéria prima para processar, em geral as quantidades eram escassas para o giro da grande maioria, tornando-as muitas vezes ociosa.

Sendo assim, uma das saídas encontradas foi a flexibilização do financiamento, possibilitando também que este fosse utilizado em atividades de custeio. Constatamos desta forma que, uma das atividades que mais foi desenvolvida (tendo em vista as dificuldades expressas acima) foi a avicultura “tipo caipira” (tanto para corte como para postura), onde a maior parte dos produtores tiveram sua criação totalmente financiada pelo PROVE (incluindo aí o custeio das primeiras criações).

Aparecendo como possível contradição com o que foi exposto acima, no que se refere aos resultados levantados por ocasião da pesquisa efetuada, parecia ser uma vitória parcial do Programa o resultado encontrado no levantamento sobre a origem da matéria-prima. Metade das AGIs (29) funcionavam com produção própria ¹⁴². Adicionando-se a esta informação a parcela que tinha perspectiva de funcionar da mesma maneira, alcançaríamos o percentual de 66% (33).

Doze AGIs (21%) tinham a necessidade de comprar matéria-prima, complementando a produção própria. Isto ocorria, normalmente, por problemas sazonais, por uma evolução favorável da AGI, quando o mercado passava a demandar quantidade expressiva de produtos ou, ainda, pelo pouca disponibilidade de matéria prima de alguns produtores.

Apesar de serem apenas 2 agroindústrias (3%) que compravam toda a matéria prima que necessitavam, estas eram as que mereciam maior atenção quanto a esta questão, pois deixaram de se vincular às idéias originais do Programa, qual seja a verticalização da produção (na maior parte) própria. Havia nestes casos e em outros onde havia ociosidade das AGIs em função de escassez de matéria prima, necessidade de apoio efetivo no incremento da produção de matéria prima destinada à transformação nas AGIs.

O financiamento voltado para a produção agropecuária do PROVE poderia ser uma forma de incrementar o volume de matéria prima. Por outro lado, a idéia denominada Pré-PROVE (anteriormente citada), que consistia no financiamento para a produção agropecuária, bem como todo um treinamento prévio nas diversas questões que envolvem o trabalho junto a uma AGI, dinamizando a atividade da unidade produtiva antes do ingresso no Programa, foi motivo de debates e proposições. Tal processo poderia, segundo seus defensores, atenuar os diversos problemas enfrentados, dentre eles a escassez de matéria prima própria para o processamento nas AGIs do Programa.

Verificamos posteriormente, que a grande maioria das AGIs do Programa funcionava de maneira ociosa, tendo como um dos estrangulamentos a escassez de matéria prima própria para o

¹⁴² Da mesma forma que na questão anterior, este item da pesquisa não nos dava uma visão clara da produção das AGIs e da ociosidade das mesmas (constatada em grande percentual na pergunta específica sobre este questão). Sendo assim, considerávamos que a não necessidade de aquisição de matéria prima externa a propriedade se dava, em grande parte, em função do estágio de funcionamento ainda inicial e ocioso das AGIs.

processamento. Outros fatores que também contribuíam para a ociosidade das AGIs compreendiam a questão da escassez de mão de obra disponível; restrição do mercados para comercialização; entre outros. Tal fato não é de se estranhar, uma vez considerando o grau de carência da população abarcada pelo Programa. Porém, conforme dito anteriormente, havia a necessidade de apoio efetivo no incremento da produção de matéria prima destinada à transformação nas AGIs.

3.2.7. Características das vendas dos produtos PROVE e principais problemas da comercialização

No que toca a questão da qualidade da venda dos produtos PROVE, a resposta positiva que aparece na análise dos depoimentos (opinião) dos técnicos dos escritórios locais na pesquisa citada, de certo modo surpreende. A maioria (32 AGIs - 56%) diziam que as AGIs estavam vendendo bem seus produtos. No entanto, buscando um pouco mais de profundidade nas respostas, podia-se notar que existiam muitos limites para este grupo de AGIs e muitas questões implícitas¹⁴³. Por outro lado, seis respostas (10%) consideraram como negativo o desempenho das AGIs no que toca a questão das vendas, constatando que aqui já existiam problemas sérios de comercialização. Outras 20 AGIs (34%) ainda não estavam comercializando.

Com relação aos “*principais problemas da comercialização*” levantados na pesquisa, dentre as 38 AGIs que estavam comercializando, o principal problema citado foi a “*devolução de produtos adquiridos em consignação*”¹⁴⁴ (basicamente por vencimento dos prazos de validade), onde 7 AGIs, que representavam 18%, enfrentavam este problema. Se incluirmos aqui problemas como *as violações de embalagem e a conseqüente perda de produtos* (citado para 5 casos/ AGIs), esse percentual subiria para 31% (12 AGIs). Desta forma, parecia ser necessário o início de uma investigação que apontasse embalagens mais seguras.

O curto prazo de validade para o consumo dos panificados e do frango resfriado (em média 8 e 12 dias, respectivamente), provocou grandes perdas de produtos. Assim, a estratégia de congelamento do frango, foi uma das saídas implementadas para reduzir a perda do produto, uma vez que esta prática aumentava significativamente o prazo de validade do mesmo (para 1 ano), apesar da relativa diferença do produto (resfriado X congelado), além das dificuldades estruturais enfrentadas neste processo¹⁴⁵.

A “*provisoriedade da solução SAB*”¹⁴⁶ (apontada em 6 casos/ AGIs, correspondente a cerca de 16% do total), era vista com muita preocupação no instante das entrevistas. A compra de

¹⁴³ Na verdade, pode-se argumentar que havia relativa satisfação com a venda que estava sendo efetivada, mas não com a que poderia ser realizada. Em outras palavras, aqui foi entendido que naquele momento não estavam havendo problemas do tipo “calote”, devolução do produto, etc., novamente sem levar em conta o potencial de venda das AGIs e a questão do negócio de uma forma ampla (capacidade de pagamento do financiamento em comparação aos recursos obtidos com as vendas; realidade das vendas X projeto elaborado, etc.).

¹⁴⁴ Prática corriqueira nas grandes redes de supermercados.

¹⁴⁵ O congelamento do frango só podia ser feito em câmara frigorífica, para que este (o congelamento) se desse por inteiro e de imediato no produto. O congelamento do produto em freezer doméstico poderia implicar em um congelamento desigual do frango, proporcionando problemas de contaminação, entre outros. Para efetuar tal procedimento, foi utilizada a estrutura da Freeozen (localizada no CEASA-DF), onde o transporte do produto foi motivo de grandes dificuldades.

¹⁴⁶ Esta era praticamente “forçada” a adquirir uma série de produtos das AGIs do PROVE. Uma expressiva quantidade de doce de leite encalhou nas lojas da SAB, proporcionando o vencimento dos prazos de validade dos

todos os produtos da região do Jardim, garantida pelo próprio Secretário de Agricultura, era vista com solução paliativa, pois não teria como ter continuidade. Na verdade o que importa é a venda efetiva dos produtos, e, sendo assim, considerava-se que as ações deveriam ser direcionadas para o incremento das vendas no varejo.

A “*falta de mercado ou a pouca demanda*” pelos produtos foram problemas lembrados no caso de 5 AGIs, ou de 13% das que comercializavam à época. Com a abertura (na época recente) de novos espaços para a comercialização tal como o Carrefour, o problema poderia ser minimizado (o que de certa forma veio a ocorrer). As dificuldades então passariam a ser outras, entre elas, a padronização, organização, regularidade, pontualidade, etc.

O “*alto custo das embalagens*” e o “*preço baixo*”¹⁴⁷ alcançado pelo produto PROVE foram problemas lembrados na mesma intensidade, ou seja, para 5 AGIs (13%) em cada caso. Por outro lado, alguns produtos já eram considerados como muito caros e para se tornarem competitivos no mercado, teriam que reduzir custos e preços, podendo contribuir com este fim a pesquisa de insumos mais baratos e a compra e comercialização conjunta.

Outros problemas lembrados, agrupado no estrato “*outros*” (correspondente a 7 AGIs - 18%), foram: falta de nota fiscal, má qualidade do produto, prazo de pagamento, refrigeração inadequada no ponto de venda, transporte e, por fim, venda clandestina. Todos foram citados apenas uma vez.

A organização dos produtores parecia ser a principal forma para a superação dos problemas levantados neste item.

3.2.8. A regularização das agroindústrias do PROVE junto à Secretaria da Fazenda

Após mais de dois anos de desenvolvimento do PROVE, a situação das agroindústrias com relação a regularização destas junto à receita continuava indefinida. A maioria dos produtores comercializavam seus produtos sem nota fiscal, e os que possuíam nota também encontravam-se irregulares, pois comercializavam seus produtos com nota de produtor, com a qual só é permitido comercializar produtos “*in natura*” e não produtos processados.

Os impostos incidentes sobre a maioria dos produtos produzidos no PROVE eram altíssimos (17%), porém eram poucos os produtores que efetivamente recolhiam estes impostos. Da mesma forma, vários mercados não compravam estes produtos sem a apresentação da nota fiscal, deixando os produtores reduzidos a poucos mercados, em especial a SAB (rede estatal de supermercados e pequenos mercados e feiras).

Constatou-se que, de uma forma geral, a desinformação tanto de produtores quanto de técnicos com relação à legislação e aos mecanismos de regularização das agroindústrias era geral. Sendo assim, a ação encaminhada pela SADF, foi a contratação de um contador para tentar agilizar o processo de regularização das agroindústrias do PROVE como microempresas, reduzindo a incidência de impostos para 4%, enquadrando-as no Simples (sistema simplificado do recolhimento de impostos). A problemática futura a ser superada, seria a contratação (custo) de um contador que fizesse o balancete mensal destas agroindústrias (exigência legal), além do fato deste tipo de classificação (como microempresa), não gerar crédito de ICMS para quem

produtos. Da mesma forma, uma grande quantidade de frango resfriado foi literalmente jogado fora por vencimento dos prazos de validade.

¹⁴⁷ Ou pequena margem de lucro apresentada para alguns produtos.

adquire os produtos, o que muitas vezes inviabiliza negócios com alguns supermercados (principal mercado dos produtos PROVE).

A regularização das agroindústrias do PROVE junto à Secretaria da Fazenda exigiu grande esforço por parte da SADF com ação direta e incisiva da mesma. Constituiu-se em um problema sério no processo de “regularização” do PROVE, uma vez que as ações necessárias extrapolavam a esfera da governabilidade distrital. Em meados do ano de 1999, cerca de 50 AGIs encontravam-se regularizadas como microempresas.

3.2.9. O processo de organização dos produtores do PROVE

Vem ganhando terreno nas discussões atuais acerca das políticas de desenvolvimento, a questão da arte de governar em situações de “*poder compartilhado*”, cujo pressuposto fundamental refere-se a necessidade de se buscar um elevado nível de articulação junto à sociedade civil nos processos decisórios, no sentido de uma maior participação e controle social, favorecendo ao máximo o processo de capacitação e organização (de modo geral bastante débil em nosso país), bem como a criação/ ampliação de espaços abrangentes de discussão e negociação que propiciem uma maior concertação entre agentes ¹⁴⁸.

Sendo assim, a promoção da organização dos produtores transforma-se em instrumento fundamental para o êxito de políticas diferenciadas, pois o desenho e a execução deste tipo de política em geral é bastante complexo, dependendo fundamentalmente da participação dos próprios beneficiários para a obtenção de sucesso, uma vez que muito dificilmente a tecnoburocracia possa decidir, de maneira eficiente, qual a melhor alocação de recursos ao nível local, acompanhar a implantação de projetos, a construção de infra-estrutura, o desempenho dos funcionários, etc. Estas tarefas só podem ter sucesso se houver efetiva participação dos próprios beneficiários, que por sua vez só pode ser eficaz se for organizada. Por outro lado, é através da organização que os agricultores familiares podem superar a debilidade decorrente de sua atomização, dispersão e escala de produção. Se não se apresentarem de forma organizada nos mercados, estes agricultores dificilmente obterão condições satisfatórias que viabilizem sua sustentabilidade (Buainain, 1997: 70).

Neste sentido, os responsáveis pelo gerenciamento do PROVE acreditavam que a efetiva organização dos produtores de forma associativa seria uma das possíveis soluções para a sustentabilidade do PROVE a médio/ longo prazo. Por outro lado, percebia-se que das mais de 200 Associações existentes no Distrito Federal, pouco mais de uma dezena eram as que apresentavam uma organização regular, com reuniões periódicas e algum tipo de trabalho efetivo, sendo que, de uma forma geral, o processo associativo era utilizado como mero trampolim para se conseguir benefícios, bem como para ascensão política de determinadas pessoas (diretores, etc.).

No caso do PROVE, o processo de organização dos produtores iniciou-se com o I Encontro de Avaliação, realizado em julho de 1996, quando ficou definido que os produtores se agrupariam em organizações regionais. Posteriormente foram realizados mais dois encontros, culminando com a efetivação da Associação dos Produtores do PROVE - ASPROVE, já em meados de 1997, progredindo para uma organização estruturada em comissões de trabalho por segmento produtivo ¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Essas notas tema foram extraídas de anotações de aula da disciplina “teorias de Desenvolvimento”, proferida por Renato Maluf no 2º semestre de 1998.

¹⁴⁹ Os grupos de interesse foram quatro: carnes e ovos; hortaliças pré-processadas; doces e conservas vegetais;

Referindo-se a pesquisa sobre a situação das agroindústrias do PROVE, de uma forma geral os produtores participavam significativamente dos encontros gerais e regionais do PROVE. Houve maior presença nos Encontros de Avaliação, com participação de 78% dos produtores. Isto se deveu, provavelmente, ao isolamento de alguns produtores, a inexistência de organizações em algumas regiões onde já existiam um número importante de agroindústria (como era o caso do Gama), e a menor infra-estrutura (basicamente transporte) dispensada por alguns Eslocs da Emater-DF nos encontros regionais. No caso destes últimos, houve participação de 72% dos produtores.

Quanto à compra ou venda conjunta, a maioria dos produtores não a realizavam. Foram 28 respostas para o primeiro caso e 30 para o segundo. Os que praticavam compra conjunta concentravam-se em Planaltina, experiência mais avançada, e em Sobradinho, estimulada e acompanhada pelo escritório local. Já no caso de venda conjunta, os casos se apresentaram no Jardim e, novamente, em Planaltina.

Os produtores de Planaltina, após o I Encontro de Avaliação, no qual já haviam apresentado as propostas mais avançadas no sentido da organização, iniciaram um importante trabalho de organização regional. Suas reuniões passaram a ser convocadas pelo próprio grupo de produtores, existindo, na época, experiências-modelo para outras regiões de compra conjunta de insumos, transporte solidário, ou comercialização coletiva dos produtos.

A principal sugestão dos técnicos dos Eslocs para a organização dos produtores consistia na busca de soluções para problemas concretos e objetivos (onde destacava-se a questão da comercialização). A formalização da organização dos produtores em associação ou cooperativa era outra preocupação de peso entre os entrevistados.

Ainda foram levantadas as seguintes idéias: continuar o processo de organização regional; organizar por produtos; canalizar as ações para resolver o problema dos impostos; maior rapidez; conscientizar os produtores; trabalhar com grupos menores; ter como um dos objetivos a aquisição conjunta de insumos; centralizar a produção para a comercialização; clarear o papel do representante regional; e canalizar os problemas para a Emater-DF.

Conforme citado anteriormente, foi criada em meados de 1997 a Associação dos Produtores do PROVE (ASPROVE), que inicialmente contou com pouca participação, refletindo a baixa capacidade desta (e conseqüentemente dos produtores) de assumirem o processo de gerenciamento do Programa. Por outro lado, a dispersão geográfica das agroindústrias e conseqüentemente de seus donos (os produtores), também dificultava em demasia a organização da Associação.

Considera-se que o processo de associação entre os produtores do PROVE, não surtiu o efeito esperado pela gerência do Programa e nem foi inicialmente priorizado, contraditoriamente a aspiração de que estes assumissem o comando das ações do Programa tornando-o auto-sustentável, independentemente das ações dos futuros governos.

O PROVE apresentava como principal característica, proporcionar a alavancagem dos pequenos produtores envolvidos no Programa, não só no aspecto econômico, como também no social. Estes por sua vez, buscavam adequarem-se à esta nova realidade que os norteavam, incorporando às suas atividades costumeiras de pequenos produtores, às de micro-empresários. Porém, este era um campo novo para a grande maioria dos produtores e dos técnicos, que muitas vezes não estavam aparelhados para tratar estas questões adequadamente, e, apesar de seus esforços, esbarravam em problemas tais como o analfabetismo ou baixa instrução, ou mesmo a

falta de hábito de anotar, o que mostrava-se como fator limitante para o perfeito funcionamento das agroindústrias.

Há que se levar em consideração ainda, o fato de que muitas vezes a lógica destes produtores ser outra, não seguindo a lógica do capital, que visa basicamente o lucro. Muitas vezes buscam simplesmente a subsistência e uma renda extra, ocupação para os filhos, etc., o que não exclui a necessidade de uma melhor capacitação gerencial/ administrativa e comercial, para o sucesso de seu empreendimento. Da mesma forma, o fato do processo de organização dos produtores de forma associada ter partido de uma intervenção basicamente externa (da SADF) e não dos próprios agricultores, nos dá pistas significativas sobre o relativo fracasso deste processo.

“(...) o PROVE para esses aqui no DF é uma beleza, eu tenho um mercado que compra tal e tal, mais aí eu digo, na hora que esse camarada vende doutor, aí começa um outro problema. Aquele dinheiro que ele põe no bolso, ele não sabe o que fazer com ele, ele não sabe administrar aquilo, ele tem um monte de necessidades, como é que você vai impedir que um camarada desses compre 1 kg de arroz ao invés de comprar um saco de ração para dar para os pintinhos, é complicado” (Diretor Executivo da Emater-DF ¹⁵⁰, durante o Governo que implementou o PROVE).

3.3. A competitividade dos produtos do PROVE

A questão da competitividade dos produtos do PROVE frente aos outros produtos agroindustrializados similares é sem sombra de dúvidas um ponto de difícil análise dentro do contexto desta dissertação, considerando ainda que não há aqui a pretensão de se fazer um estudo pormenorizado deste fator (estudo caso-a-caso, ou mesmo fazer a avaliação de um caso específico). Sendo assim teceremos a seguir algumas considerações de cunho um pouco mais teórico acerca desta questão, certamente de extrema relevância para o Programa e conseqüentemente para o conjunto de produtores envolvidos. Da mesma forma, através das notas que seguem neste item, pretendemos abordar as principiaes questões tratadas neste capítulo, ressaltando, porém que em função da extrema complexidade da problemática da comercialização, procuraremos aqui não ser repetitivo, acreditando ter (parcialmente) discutido as questões fundamentais no decorrer do capítulo (sem evidentemente esgotá-los).

Um dos grandes paradigmas estabelecidos quanto à questão da agroindustrialização refere-se ao chamado fator “escala de produção”, ou seja, quanto maior for a escala de produção de uma determinada agroindústria (quantidade processada por unidade de tempo), menor seriam seus custos e, conseqüentemente, este seria um fator positivo em relação à competitividade de seus produtos no mercado, com possibilidade de margens de lucro maiores. Sendo assim, a pequena produção e mais especificamente as pequenas agroindústrias já estariam entrando no mercado com uma relativa menor competitividade, uma vez que, via de regra, a escala de produção destas é de reduzido volume e/ ou potencial.

¹⁵⁰ Três pessoas ocuparam o cargo de Diretor Executivo da Emater-DF durante o Governo Cristovan Buarque. A referida entrevista foi concedida pelo último Diretor Executivo que ocupou o cargo no Governo, que correspondeu a aproximadamente a última metade do mandato governamental.

Remontando ao processo de “modernização conservadora” desencadeado no Brasil, Wilkinson (1997) ressalta que este teria favorecido a grande propriedade, enfraquecendo a competitividade natural da pequena produção familiar, uma vez que a competitividade da produção em grande escala seria artificial, pelo fato de ter sido forjada por meio de acesso privilegiado à terra e ao crédito subsidiado, facilitando sobretudo grandes investimentos que não teriam sido viabilizados sem estes benefícios, criando uma tendência generalizada favorável à mecanização, o que debilitaria a competitividade natural do trabalho (característica básica da pequena produção familiar).

Sendo assim, segundo Wilkinson (1997), a via de desenvolvimento agrícola do país com base na produção familiar estaria bloqueada, em função da consolidação dos preços relativos que não refletiriam as dotações reais de fatores resultantes basicamente do acesso desigual à terra e ao crédito subsidiado, o que a partir da adoção de um paradigma tecnológico baseado em maquinaria agrícola inapropriado ao setor da produção familiar, teria consolidado unidades de produção em grande escala.

Diante de tais argumentos, temos que a pequena produção já entraria em desvantagem frente aos benefícios concedidos aos grandes e médios produtores (em relação à terra e crédito) dentro do processo de “modernização conservadora”, bem como em relação a questão tecnológica, uma vez que a produção baseada em maquinaria pesada, é sabidamente inapropriada para a pequena produção.

Na visão de Buainain (1997), uma política de comercialização deveria concentrar esforços na promoção do acesso dos produtores aos mercados de produtos e insumos, superando as eventuais desvantagens decorrentes de produção em escala menor do que os grandes produtores. As dificuldades de acesso e de articulação dos agricultores familiares e pequenos produtores com o mercado são conhecidas. Entre as causas mais freqüentes encontram-se o pequeno volume de produção comercializada, falta de informação, dispersão dos produtores, inexistência de infraestrutura de armazenagem e falta de capacidade financeira para estocar e vender a safra; deficiências de qualidade e padronização dos produtos, o que implica em redução do preço de venda.

A informação, em sentido amplo, desempenha um papel central nas decisões dos produtores, baseadas em grande medida nas informações disponíveis sobre alternativas, tecnologias, situação dos mercados, etc. Estas informações têm um custo relativamente elevado, e é sem dúvida uma das principais fontes de assimetria dentre produtores. Desta maneira, é fundamental desenvolver instituições que facilitem a geração e difusão de informações relevantes para a agricultura familiar, desde informações de mercado até recomendações de natureza tecnológica (Buainain, 1997)

Além das informações, esta política deveria estimular o desenvolvimento dos mercados locais e a abertura de novos mercados para os agricultores familiares. Estes dois elementos seriam muito importantes. O desenvolvimento de mercados locais requer mudanças institucionais importantes, especialmente a descentralização efetiva do poder e das políticas sociais do Governo Federal para as instâncias locais. Esta orientação fortalece a inserção da agricultura familiar na economia local, reforçando efeitos de sinergia e de solidariedade e apoio da comunidade aos seus agricultores. As possibilidades que se abrem a partir de uma articulação mais estreita entre a agricultura familiar e a economia local são imensas, como a experiência recente de descentralização de alguns programas como o de merenda escolar vem demonstrando (Buainain, 1997).

Por outro lado, mais recentemente, uma série de outras questões começou a ser consideradas dentro do imaginário tanto do produtor como do consumidor, vindo a proporcionar interessantes questionamentos ao paradigma produtivo, relativizando a questão da escala de produção como fator primordial na composição de preços dos produtos e na competitividade dos mesmos no mercado agroalimentar.

Um primeiro fator estaria ligado a insustentabilidade do modelo químico-mecanizado e seu vínculo com as questões ambientais, conforme ressalta Almeida (1996), dentro de um contexto mais macro:

“(...) A insustentabilidade do modelo químico-mecanizado no Brasil torna-se ainda mais evidente, se aos custos econômicos forem agregados os custos ambientais. Estudos recentes vêm demonstrando que quando se contabiliza a degradação ambiental, a receita real de países cujas economias dependem muito do uso de recursos naturais acaba ficando muito abaixo dos cálculos oficiais (...) Neste sentido, não se torna difícil arriscar a hipótese de que, se forem contabilizados os custos ambientais, o crescimento econômico de várias regiões agrícolas do Brasil tem sido alcançado às custas de um desenvolvimento negativo ou muito próximo a zero. Há alguns anos esta especulação soaria como infundada e alarmista. Hoje, ela possui uma carga de incômodo realismo ¹⁵¹”
(Almeida, 1996: 11).

Desta forma, a questão ambiental passa a assumir interessante papel dentro das questões relativas à competitividade dos produtos agrícolas e agroindustriais. Um público crescente de consumidores começa a procurar cada vez mais os produtos “limpos” e estes passam a ser considerados como produtos diferenciados dentro do mercado agroalimentar, uma vez que possuem características específicas.

No caso do PROVE, temos que os produtos produzidos no âmbito das AGIs do Programa, assumiam a característica de produtos diferenciados frente a grande maioria dos produtos agroindustrializados dos concorrentes, qual seja a característica de ser um produto “natural” e “local”, o que de certa forma proporcionava uma melhor competitividade, levando em consideração que grande parte das AGIs do PROVE trabalhavam com baixa escala de produção e conseqüentemente com custos relativos maiores.

Outro fator que proporcionaria uma melhor competitividade aos produtos do PROVE, referia-se a utilização de mão de obra familiar nas atividades de processamento em boa parte das AGIs do Programa, aproveitando, em geral, o tempo ocioso de alguns membros da família.

Em um contexto mais geral, e que podemos caracterizar como bastante “pessimista” para a categoria de pequenos agricultores familiares, as alternativas no sentido de sobrevivência da mesma e competitividade de seus produtos parecem exíguas.

Uma primeira opção alentada seria a reconversão, com o apoio financeiro à setores não competitivos para que desenvolvam atividades alternativas, no sentido da superação de “ineficiência competitivas” da produção familiar, diante da crescente produção especializada das

¹⁵¹ Neste texto, os autores discutem brevemente os seguintes exemplos: o caso da modernização agrícola nos Cerrados; o caso dos grandes projetos de irrigação no Nordeste; a questão dos agrotóxicos; e o caso de erosão dos solos no Sul do Brasil (p. 9 - 13).

lavouras tradicionais, porém, não há muitas políticas deste tipo e muito menos ajuda financeira neste sentido.

Wilkinson (1997) destaca que as várias abordagens sociológicas e econômicas (custos de transação; teoria da regulação; corrente neo-schumpeteriana; irreversibilidade; lock-in, entre outras), provavelmente enfatizariam a natureza irreversível do modelo de produção especializada em larga escala. Porém, dentro do contexto de crise da agricultura familiar e o aprofundamento desta à nível regional, a produção com a utilização de poucos insumos, usando terra e força de trabalho marginal, seria competitiva em preços e se torna uma opção atraente para o produtor familiar ¹⁵².

Percebe-se, portanto, três estratégias básicas para a pequena produção familiar ¹⁵³:

- **Associativismo** - Pode se dar inicialmente através da reestruturação do setor cooperativista, o que possibilitaria a manutenção e a inclusão de novos produtores familiares inserindo-os no mercado. Implica-se aí uma maior integração do setor cooperativista e o desenvolvimento de formas jurídicas mais ágeis (aquisições, joint-ventures, subsidiárias “tipo S. A.”, etc.), permitindo assim sua expansão e o atendimento de mercados específicos. Por outro lado, formas alternativas tais como os condomínios, podem apresentar-se como uma solução alternativa, bem como associações mais simples, onde os investimentos poderiam ser rateados, diminuindo assim o custo individual para cada produtor. Deve-se, no entanto, atentar-se para questões culturais, que muitas vezes (evidentemente associada a uma gama de outras questões), acabam por inviabilizar projetos técnica e economicamente coerentes.
- **Estratégias autônomas** - Caracterizadas por alternativas que não dependessem da indústria dominante. Como exemplo, teríamos pequenas agroindústrias voltadas para o mercado local, dentro dos padrões de consumo vigentes, e abrangendo espaços não cobertos pelas grandes agroindústrias.
- **Opcões artesanais** - Caracterizado pela possibilidade de se ter diferentes tipos de atividades no interior das propriedades, fazendo melhor uso da mão de obra disponível. Insere-se neste contexto os demais cultivos (processados artesanalmente ou não), artesanatos, entre outros. Desta forma, o uso eficiente da mão de obra e dos recursos da propriedade, em diversas atividades, realçariam a principal vantagem comparativa da pequena propriedade familiar frente as novas condições impostas, tornando as propriedades familiares em seu conjunto viáveis.

Wilkinson (1997) resume bem os aspectos que englobariam uma possível saída para a produção familiar, fazendo referência à região sul do país (mas perfeitamente extrapolável para as demais regiões), onde destaca que:

“O futuro da produção familiar nos estados do sul do Brasil depende menos da competitividade definida nos estritos limites tecnológicos e organizacionais do que no surgimento de uma coalizão de atores comprometidos com a redefinição das prioridades econômicas para a região a partir do potencial produtivo do sistema de produção familiar. Como uma primeira aproximação, tais atores incluiriam figuras políticas regionais e instituições, cooperativas, particularmente as cooperativas singulares, extensionistas, ONGs e interesses mobilizados

¹⁵² Wilkinson faz referência de modo especial a produção leiteira.

¹⁵³ Baseado em anotações de aula da disciplina proferida no 1º semestre de 1998 pelo professor John Wilkinson: “Estruturas agroindustriais”.

em torno do meio ambiente. A agroindústria, historicamente identificada com a região por 40 anos, poderia ser formalmente interpelada e talvez incluída no tipo de pacto sugerido. O comércio local poderia responder à idéia de reter o poder de compra na região e os sentimentos urbanos regionais poderiam ser mobilizados em torno da ameaça de favelização, violência e os problemas de saúde. A chave da mobilização estaria na identificação da produção familiar com o futuro da região” (Wilkinson, 1997: p. 47-48).

Tentando fazer um resumo das principais características que acreditava-se que iriam proporcionar competitividade aos produtos PROVE temos: diferenciação dos produtos mediante apelo ao “natural” e ao “local” com produtos de boa qualidade e padronizados; redução dos custos diretos mediante utilização de mão de obra familiar “ociosa”; serviço de marketing de boa qualidade (incluindo aí embalagens adaptadas e do boa apresentação, código de barras e etiquetas de qualidade, propaganda da marca PROVE englobando todas as agroindústrias do Programa, etc.). Todas estas questões foram trabalhadas de forma intensiva dentro do Programa proporcionando êxitos e evidentemente trazendo muitos problemas inerentes a complexidade das ações necessárias para que os produtos do PROVE se tornassem competitivos e fossem efetivamente vendidos, trazendo retorno satisfatório aos produtores inseridos no Programa.

É certo que o Poder Público (diga-se SADF e suas vinculadas), teve uma atuação fundamental dentro da questão da comercialização no PROVE, com uma série de ações (destacadas neste capítulo), que iam desde a disponibilização da SAB, com condições facilitadas, até a abertura de Quiosques do Produtor, passando ainda pela questão do marketing do Programa, além da compra de insumos no atacado, disponibilização de equipamento para confecção de etiquetas e acompanhamento de profissionais especializados. Porém, as dificuldades enfrentadas foram muitas, o que é inerente não só ao PROVE, como a qualquer outro programa que trate da agricultura familiar e que tenha a comercialização como questão fundamental para sua viabilização.

Podemos perceber através da tabela abaixo, que entre os principais problemas do PROVE, os aspectos ligados à comercialização (além da questão em si), juntamente com a questão do crédito, apresentam-se como os maiores problemas do Programa (tanto na visão dos técnicos que acompanhavam o PROVE, verificado na pesquisa anteriormente citada, como na visão dos produtores, conforme demonstrado abaixo). Não é de se estranhar que os cinco primeiros itens considerados como os mais problemáticos, tenham estreita ligação entre eles: a questão “financeira” (tanto do crédito como de retorno econômico dos projetos), ligada a questão da “comercialização” (que se não vai bem compromete o retorno econômico e conseqüentemente traz problemas quanto ao pagamento do financiamento), que por sua vez liga-se a questão do “gerenciamento das unidades”. O “transporte” e a questão da “matéria prima” estão, por sua vez, profundamente ligados com a comercialização, conforme discutido neste capítulo.

Tabela 14

Maiores problemas detectados no PROVE ¹⁵⁴

Maiores Problemas	Quantidade Apontada
Comercialização	39
Financeiro	26
Gerenciamento	12
Matéria Prima	11
Transporte	10
Água	07
Burocracia	05
Escala de produção	05
Mão de obra familiar*	03
Tecnologia	03
Condições do Kit	02
Tributação	01
Concorrência clandestina	01

Fonte: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, 1999. Apud. Secretaria de Agricultura do Distrito Federal, 1999: 7.

* Quando membros da família não se interessavam em colaborar com as atividades de produção.

Relativa a questão da competitividade dos produtos PROVE, podemos considerar como acertada a opção de se buscar um mercado de nicho explorando as características artesanais e regionais dos produtos. Considerando o potencial mercado de produtos “naturais”, que vem crescendo a taxas bastante elevadas (considerando o crescimento do mercado de produtos agrícolas e agroindustriais em geral), e considerando que, via de regra os produtos PROVE tinham custos relativos e conseqüente preço final dos produtos maiores do que os dos produtos produzidos pelos concorrentes de grande porte (em função da escala de produção diferenciada), a opção de se agregar características de produto sem conservantes, sem agrotóxicos, etc., corroborou para a agregação de um valor que proporcionou relativa competitividade aos produtos do Programa, um valor de difícil quantificação, mas que vem sendo considerado cada vez mais por parte dos consumidores.

No que toca a questão da comercialização, ao contrário do crédito, pode-se constatar uma série de inovações e ações implementadas no desenvolvimento do Programa, que foram fundamentais para a viabilização das AGIs e conseqüentemente dos produtores envolvidos, onde destacam-se: o aparato de marketing implementado (incluindo aí a contratação de técnicos especializados, a criação da marca PROVE e a propaganda efetuada em torno da mesma, a aquisição de equipamento para a confecção das etiquetas dos produtores, a viabilização do código de barras para os produtos, a aquisição de insumos e produtos utilizados nas AGIs em grande escala - tais como vidros e embalagens - com revenda no varejo para os produtores, entre outros); a utilização inicial da SAB para a colocação e venda dos produtos do PROVE, facilitando sobremaneira este processo e muitas vezes amargando algum prejuízo com alguns produtos; a criação dos Quiosques dos Produtores que serviram como local de colocação dos produtos para venda e veículo de “treinamento” inicial dos produtores no processo de comercialização; a

¹⁵⁴ Tal quadro foi confeccionado na gestão da nova equipe da SADF que assumiu em janeiro de 1999, gestão esta que não assumiu o Programa, retirando o apoio dado ao mesmo pela gestão anterior.

abertura de outros espaços para a comercialização dos produtos, tal como o Varejão do CEASA; a intermediação e negociação política junto às grandes redes supermercadistas de Brasília para a colocação dos produtos PROVE junto aos mesmos; o acompanhamento dos produtores em seus primeiros negócios; entre outros. Tais ações demonstram que um Programa de tal espectro dificilmente se viabilizaria sem um apoio efetivo no processo de comercialização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste trabalho, procuramos efetuar uma descrição e análise do PROVE, enfocando todos os aspectos importantes ligados ao mesmo, destacando as questões do crédito/ financiamento dos projetos, bem como a comercialização/ inserção dos produtores do Programa no mercado agroalimentar.

Inicialmente, na introdução deste trabalho, destacamos questões conceituais básicas sobre a inclusão social (na América Latina e Brasil), bem como temas afins tais como: desenvolvimento, sustentabilidade, pobreza, papel do Estado, entre outros, calcado em análise de literatura especializada. O objetivo da inclusão de tais notas nesta dissertação deve-se ao fato destas questões estarem diretamente correlacionadas com a política implementada pelo GDF, bem como pelo fato da inclusão social de parcela excluída da população do Distrito Federal se constituir numa das principais metas pretendidas pelo GDF (e SADF) com os programas e projetos implementados pelo mesmo, e de forma especial com o PROVE. Da mesma forma, procuramos explicitar os objetivos deste trabalho, motivações pessoais, metodologias adotadas para o desenvolvimento do mesmo, principais materiais utilizados, bem como a organização estrutural do trabalho, com pequenos resumos acerca dos temas a serem tratados em cada capítulo.

Após as considerações iniciais sobre as questões acima explicitadas, é feita, já no Capítulo 1, uma descrição pormenorizada e análise do processo de constituição do PROVE, abordando aspectos como princípios, estratégias, objetivos, público beneficiário, mecanismos de implementação, etc. Tratamos ainda, neste capítulo da especificidade da região onde o PROVE foi implementado (Brasília), as premissas seguidas pela Secretaria de Agricultura e os demais programas desenvolvidos no âmbito desta Secretaria. A constituição da proposta do PROVE e do processo de implementação do Programa recebe amplo destaque, assim como a mudança nas prioridades do “Novo Governo”, que explicitamente elege a população rural “excluída” como público prioritário/ beneficiário para a maioria de suas políticas públicas. Por outro lado, é feita uma descrição da estrutura da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal e a ação de cada unidade vinculada à SADF frente ao PROVE. Conferimos ainda grande destaque para um dos pontos mais polêmico do Programa, qual seja, o processo de seleção do público beneficiário do Programa; entre outros.

No Capítulo 2, aprofundamos a questão do Crédito/ financiamento do Programa, destacando todos os mecanismos utilizados pela SADF no desenvolvimento deste setor do Programa. É feita uma síntese sobre o desenvolvimento da política de crédito rural no Brasil; assim como uma síntese e análise das iniciativas do GDF, dentro da política de implementação do PROVE, no que toca a questão do crédito, fazendo uma contraposição com outras iniciativas de crédito popular (fundos de aval, fundos rotativos, etc.). Outro ponto aprofundado, refere-se a especificidade do crédito voltado para a agroindustrialização da produção (Programa X Público), em especial os créditos destinados para a pequena produção, efetuando sempre que possível e adequado comparações com o PRONAF, ressaltando as diferenças básicas dos dois programas,

Já no Capítulo 3, realizamos uma breve caracterização das tendências do mercado de produtos alimentares, com destaque para os mercados de nicho, fazendo um paralelo com o mercado potencial dos produtos PROVE. A questão da competitividade é tratada de forma especial (custos dos produtos PROVE X custos dos produtos concorrentes), bem como o complicado processo de inserção dos produtores do PROVE no mercado agroalimentar,

sistematizando o desenvolvimento deste processo desde o início do Programa até o final do governo que o implementou.

Ressaltamos ainda, a existência no conjunto desta dissertação de uma série de anexos que podem servir para um maior aprofundamento de temas específicos tratados no bojo do trabalho, que podem desta forma, trazer maior clareza sobre os pontos destacados. Optamos por esta forma de organização, numa tentativa de tornar o trabalho um pouco menos detalhista, buscando apontar as questões centrais de cada tema tratado, uma vez que, por si só, a grande quantidade de questões abordadas e a complexidade de cada tema, tornou este trabalho por demais extenso.

Finalmente, nas considerações finais desta dissertação, pretende-se realizar uma síntese dos principais argumentos e das principais conclusões parciais extraídas ao longo do trabalho. Por outro lado, pretende-se fazer também uma contraposição dos mecanismos implementados no PROVE com a questão da inclusão social (uma das principais metas do Governo que implementou o Programa), de modo a se avaliar o potencial do Programa como instrumento de efetiva promoção da inclusão social, bem como com questões correlatas, tais como padrões de desenvolvimento, sustentabilidade, pobreza e papel do Estado, entre outros, buscando realizar ainda uma correlação direta destas mais gerais com o PROVE (mesmo que de certa forma esta correlação pareça grosseira e descabida), acreditando que, *apesar do reduzido espectro de abrangência do Programa*, cabe a tentativa de destacar tais correlações, uma vez que a idéia geral do PROVE vem sendo desenvolvida de forma generalizada no país e pode se constituir em uma efetiva política de inclusão social de uma parcela considerável da população rural do país, a ser adotada por estados, município, regiões e até em nível federal. Por fim, caberá breve consideração acerca das perspectivas futuras dos agricultores inseridos no Programa.

“Desenvolver o PROVE possibilitou-nos compreender a importância de se buscar democratizar oportunidades, gerar renda e emprego. Estamos fazendo isto com um Programa capaz de inserir na pequena atividade agroindustrial os que se encontram na periferia das grandes cidades, oriundos de migrações recentes da área rural e que pode ser estendido a 22 milhões de brasileiros que vivem em regime de exclusão social no campo” (Secretário de Agricultura do DF durante o Governo que implementou o PROVE. In: Marques, 1997: p.2).

Inicialmente, cabe destacar a análise da direção da SADF, sobre as principais dificuldades enfrentadas pelo PROVE, explicitadas ao final do ano de 1998 (final do Governo que implementou o PROVE), transcritas a seguir (extraídas de: Carvalho, 1998: 41-42):

- A necessidade de mais pesquisa de mercado e a ampliação dos pontos de venda, para atender ao aumento do número de produtos processados;
- Falta de experiência de comercialização por parte dos produtores, que está sendo solucionada com treinamento e assistência técnica;
- Dificuldade inicial dos produtores em manter estoque mínimo tanto de matéria prima quanto de produtos processados, para garantir a frequência necessária de abastecimento do mercado;
- Insuficiente infra-estrutura - água de qualidade, energia elétrica, estradas, transporte - para atender à expansão do Programa;
- A falta de comprometimento efetivo do pessoal do serviço público com o êxito da produção dos pequenos agricultores e de treinamento em métodos de abordagem do público excluído.

Segue então, agrupados em seis grandes blocos, uma síntese das principais “questões gerais” consideradas importantes dentro das questões tratadas ao longo desta dissertação, bem como uma correlação de algumas destas questões com o PROVE. Desta forma, pretende-se extrair as principais conclusões tratadas no decorrer desta dissertação, tentando extrair alguns dos pontos centrais no desenvolvimento do PROVE.

1. As estratégias de desenvolvimento a serem adotadas nos países da América Latina e em especial no Brasil devem necessariamente se ater ao estabelecimento de políticas que combinem estratégias de crescimento econômico com o combate às desigualdades, visto que, uma política que leve em conta apenas o crescimento econômico (que evidentemente se constitui em importante fator no sentido do desenvolvimento de uma nação), proporcionará certamente um aumento nas diferenças que separam os poucos ricos da grande massa de pobres e miseráveis da região. Da mesma forma, no processo de superação da pobreza e promoção da inclusão social na região em questão, é de fundamental importância o apoio maciço à economia popular, com o estabelecimento de mecanismos que proporcionem aos pequenos produtores apoio eficiente em seus processos administrativos, produtivos e de comercialização ¹⁵⁵. Dentro deste mesmo raciocínio, há a necessidade de se implementar políticas incisivas no sentido de efetuar mudanças drásticas na distribuição dos ativos, onde a reforma agrária, a reforma do sistema de crédito com privilégio para o público de baixa renda, etc., se constituiriam em políticas fundamentais para o alcance dos objetivos propostos ¹⁵⁶. O Estado deve também prover infra-estruturas básicas (mínimas) para a efetiva implementação de projetos, tais como sistema de água, energia elétrica, estradas, saneamento, etc. No que toca a questão do Papel do Estado e das Políticas Públicas frente ao crescente processo de exclusão social, da fome e dos níveis de miséria no Brasil ¹⁵⁷, a superação da pobreza no país requer uma política ativa, constituindo-se no objetivo central do desenvolvimento, expresso pelo aumento da qualidade e da expectativa de vida das populações da região. Há que se considerar, portanto, como sendo fundamental o apoio do Estado no desenvolvimento de políticas públicas de inclusão social, pois é quase impossível de acreditar que irão ocorrer alterações significativas com relação à redução do nível de pobreza e exclusão mediante políticas de cunho neoliberal ou mesmo compensatórias.

- O PROVE certamente se constitui em uma política de inclusão social, buscando combinar estratégias de crescimento econômico com o combate às desigualdades, com vistas à atenuação da pobreza rural e redução do êxodo. Apesar do reduzido espectro de abrangência do PROVE, bem como através do PRAT, podemos considerar que uma das linhas de atuação da SADF (e do GDF), teve por base alguns dos preceitos da teoria da pobreza, uma vez que estes Programas (e outros) buscavam através de uma ação deliberada do Governo, modificar a distribuição primária da renda, através de políticas de reforma agrária, reforma do sistema de crédito, entre outras.

¹⁵⁵ Tais como crédito subsidiado, assistência técnica qualificada, mecanismos simples de formalização, etc.

¹⁵⁶ É muito pouco provável que mecanismos de mercado (tal como, por exemplo, o “Banco da Terra”, recentemente implantado no Brasil, com recursos do Banco Mundial), venham a solucionar as imensas distorções apresentadas atualmente na estrutura fundiária de países como o Brasil.

¹⁵⁷ Considerando ainda que atualmente mais da metade da população latino americana é pobre, que a pobreza absoluta é o estado em que se encontra um terço desta população, vítimas da acumulação sistêmica de injustiças, e que a origem desta situação deve-se principalmente a problemas estruturais.

- Pode-se afirmar que houve uma tentativa deliberada do GDF, no sentido de direcionar e facilitar o crédito para uma parcela da população considerada como “excluída” (apesar do êxito bastante relativo do Programa neste campo), e, por outro lado, implementando também um programa de reforma agrária com vista a uma redistribuição da terra no Distrito Federal, modificando assim a distribuição primária da renda. A SADF através do PROVE (e de outros programas), que tinha como público prioritário os produtores rurais “excluídos” ou de “baixa renda”, buscou proporcionar condições para que estes tivessem acesso não só ao crédito para o financiamento de seus futuros negócios, mas também o apoio eficiente em seus processos administrativos, produtivos e de comercialização, tais como crédito facilitado (porém não subsidiado), assistência técnica qualificada, mecanismos relativamente simples de formalização (como microempresas), marketing, tecnologia de processamento, comercialização, etc. Da mesma forma, por diversas vezes a SADF buscou intermediar ações necessárias para a melhoria das condições de infra-estrutura em geral nas áreas abrangidas pelo Programa (luz, água, estradas, etc.).
- A população rural excluída teve por parte do GDF, na figura da SADF, opção preferencial para atendimento em seus programas e projetos, com vistas ao alavancamento dos mesmos através do acesso a determinadas políticas públicas com vista a uma efetiva inclusão social. Nestes termos, podemos fazer uma alusão ao pensamento de Sen (1993), que trata o fenômeno da fome, equidade e pobreza como uma questão de acesso e titularidade, ou seja, a fome que assola grande parte da população mundial teria ligação direta com a ausência de titularidade (direito de acesso) e conseqüentemente da baixa capacidade de escolha ou liberdade de opção. Desta forma, a construção da equidade social, passaria pela construção da liberdade de escolhas ou das capacidades, proporcionando oportunidades a quem nunca as teve. Neste sentido, empreender esforços institucionais com direcionamento e prioridade para a população “excluída”, como no caso do GDF, representa uma posição clara de uma parcela das representações políticas (partidos e “pessoas públicas”) de que o Estado ainda teria um papel importante e fundamental no processo de inclusão social. Desta forma, parece efetivamente fazer “vista grossa” ao passado ou uma posição relativamente “suspeita”, considerar como privilégio e paternalismo as ações do GDF (em especial no que se refere ao PROVE), é desconsiderar todo o passado das políticas públicas no país que tradicionalmente sempre apoiou e incentivou, mediante diversos mecanismos e ações, outro tipo de população, que não aquela para a qual o GDF direcionou esforços.

2. O suporte às atividades produtivas em pequena escala, na qual se incluem as microempresas rurais (conforme visão de Raczynski citada anteriormente), constitui-se certamente em uma promissora categoria de política pública a ser reforçada e priorizada no sentido do combate à pobreza no Brasil, podendo vir a beneficiar e alavancar um grande contingente populacional no país, promovendo a melhoria da qualidade de vida desta população, desde que adotada de forma maciça e com grande apoio institucional.

- A base do PROVE se assentava dentro da visão de apoio à constituição de agroindústrias de pequeno porte e de base familiar (conseqüentemente de baixa escala), direcionada exclusivamente para a população pobre do Distrito Federal, tendo por objetivo inseri-los no processo produtivo/ comercial, através da agregação de valor a seus produtos e conseqüente obtenção de uma melhor remuneração para os mesmos, possibilitando assim uma melhora na qualidade de vida da população beneficiário do Programa. Por outro lado, seus resultados

concretos (expresso pelo número efetivo de famílias envolvidas), parecem ter pouca expressão quantitativa, por força de uma série de questões anteriormente levantadas, que teria por base a enorme quantidade de carências apresentadas pela população abarcada pelo Programa, bem como pelas dificuldades institucionais no desenvolvimento do Programa e no trato com este público.

- Um Programa governamental de verticalização da produção junto a uma população com as características dos produtores do PROVE, tem que estar preocupado e voltado fortemente para a viabilização dos mesmos, o que implica em uma série de ações nas mais diversas áreas (produção de matéria prima, processamento, gerenciamento, comercialização, etc.), e conseqüentemente em grande empenho institucional (e de elevada qualidade). Grande parte das ações neste sentido eram desempenhadas pela assistência técnica (Emater-DF), de onde percebemos que um relativo percentual de seus técnicos efetivamente “não compraram” o Programa, parte em função da “venda mal feita” por parte dos dirigentes da SADF, que de certa forma impuseram o Programa sem muita discussão a respeito do mesmo, parte em função da própria descrença destes técnicos em relação ao público eleito (para a grande maioria dos programas e ações direcionadas para o mesmo) e/ ou ao Programa direcionado para este público (apesar considerarem que para “um público um pouco melhor” o Programa poderia funcionar). Neste ponto é que surge uma das grandes polêmicas do Programa: o público não seria adequado a este Programa ou seriam as estruturas da SADF (entidades vinculadas) que não estariam preparadas para dar o suporte necessário para as ações necessárias para que o Programa lograsse o êxito esperado? Concretamente é relativamente fácil defender as duas posições: Se por um lado, o público eleito para abarcar o PROVE possuía uma série de carências que de certa forma o desqualificava para um Programa de tal cunho¹⁵⁸, sendo perfeitamente admissível que um público de “melhor nível” obtivesse melhores resultados que aquele estabelecido pelo GDF como prioritário; por outro lado, também é aceitável o argumento de que a assistência técnica e demais pessoas e órgãos responsáveis por dar andamento ao Programa não estariam preparados para dar consistência ao Programa, que certamente exigia um apoio institucional intensivo e em diversas áreas ¹⁵⁹, uma vez que as carências do “público alvo” eram das mais variadas. O fato é que, de certa forma, as duas situações ocorreram em maior ou menor nível e o Programa foi se desenvolvendo muitas vezes de maneira pouco ágil.

3. Outro ponto relevante a ressaltar, refere-se ao processo de *descentralização do aparato estatal* (não só de responsabilidades, mas também de recursos e infra-estrutura), trazendo os serviços e programas para perto da população e passando a valorizar as especificidades locais no processo de implementação das políticas públicas. Desta forma, criam-se perspectivas para uma maior *cooperação entre os setores público e privado e uma efetiva participação da população e suas organizações*, de forma que estas possam expressar suas necessidades e demandas, efetuando um maior controle social.

¹⁵⁸ Incipiência de matéria prima, problemas com higiene (tanto no processamento como pessoal), dificuldades no processamento, dificuldades de gestão do empreendimento, acentuado grau de analfabetismo, poucos recursos para dar giro ao empreendimento, dificuldades no trato com a comercialização dos produtos, entre tantos outros.

¹⁵⁹ Podemos citar a questão da comercialização, onde o conhecimento mercadológico por parte dos técnicos certamente era muito reduzido, ou mesmo a questão do crédito, cuja gestão estava fora da esfera governamental.

- Efetivamente podemos considerar o PROVE como uma política de descentralização, uma vez que este foi proporcionado basicamente em função da possibilidade de criação de uma legislação específica no que toca a questão da inspeção de produtos de origem vegetal e animal (sanidade e industrialização), conferidos pela Constituição de 1988, constituindo-se num fator primordial na montagem do PROVE, ou seja, a descentralização no processo de inspeção proporcionou a criação de uma legislação mais adaptada às pequenas agroindústrias do Programa. Por outro lado, pelo fato do Programa ter se dado mediante uma ação basicamente unilateral (da SADF), e apesar das relativas tentativas de “compartilhamento do comando das ações” do Programa com os produtores envolvidos ¹⁶⁰, podemos considerar a participação dos beneficiários do Programa na tomada de decisão e na implementação de ações relativas ao mesmo, muito pouco efetiva, ou seja, de uma forma geral, foi a SADF que sempre tomou as rédeas e as iniciativas acerca dos rumos do Programa, não tanto por uma posição centralizadora e autoritária, mas sim em função da grande fragilidade da organização dos produtores envolvidos. No que toca a questão da participação do setor privado dentro do PROVE, pode-se notar algum grau de intercâmbio no processo de comercialização, com uma ação efetiva por parte do Governo na intermediação política com vistas a colocação dos produtos PROVE nos mercados privados.

4. É de fundamental importância o envolvimento e a participação efetiva das comunidades como sujeitos e controladores dos processos no sentido de superar a temporalidade dos governos, fato este que (mudança de governo), muitas vezes, tem causado o fracasso de iniciativas consideradas como promissoras na esfera das políticas públicas. A sociedade civil deve ter participação efetiva nas atividades de diagnóstico, escolha de estratégias, acompanhamento na implementação das ações propostas, redirecionamento, etc., pois sem estes elementos, é certo que o desenvolvimento se dará de forma ainda bastante capenga, bem como a promoção da organização social e o treinamento em setores pobres, provendo de informações e proporcionando especialização desta população com vistas a participação efetiva em processos decisórios. Da mesma forma, considerando a realidade brasileira e partindo do pressuposto do indiscutível papel que a agricultura desempenha como agente propulsor do desenvolvimento econômico no país, de modo particular no âmbito das pequenas e médias cidades do interior do país, o desenvolvimento de um projeto municipal ou mesmo regional, tendo por base a agricultura sustentável e os agricultores familiares, torna-se condição básica para o desenvolvimento da economia de um grande número de municípios brasileiros e conseqüentemente de uma grande parcela da população do país.

- Apesar do incentivo proporcionado pela SADF e sua vinculadas na promoção e apoio ao processo associativista junto aos produtores envolvidos no PROVE, visando a participação efetiva destes nos processos decisórios que envolvessem o Programa (e o efetivo controle do mesmo pelos mesmos), assim como a própria conscientização desta população frente a sua cidadania (direitos e deveres), os resultados neste campo podem ser considerados como sendo pouco promissores decorrentes de uma série de aspectos conjunturais, bem como de características típicas da população envolvida e de outros fatores (já citados anteriormente). Infelizmente, o envolvimento e a participação dos produtores e comunidades envolvidas, se deram de forma um tanto quanto sofrível, expressando uma situação de certa forma

¹⁶⁰ Podemos citar a questão da comercialização, onde o conhecimento mercadológico por parte dos técnicos certamente era muito reduzido, ou mesmo a questão do crédito, cuja gestão estava fora da esfera governamental.

predominante no cenário nacional, dificultando sobremaneira o controle dos processos no sentido de superar a temporalidade dos governos. Ainda como agravante desta situação (é de conhecimento de todos), é de praxe neste país a não continuidade de projetos e programas por parte de um governo de outra facção política (oposição), por ocasião do ganho de um mandato governamental subsequente, o que veio efetivamente a ocorrer com o PROVE, proporcionando muitas dificuldades de estabelecimento de uma série de empreendimentos que ainda necessitavam de um certo apoio institucional do Estado para se firmarem, bem como a paralisação geral do processo de incorporação de novos projetos.

- A consolidação do PROVE e conseqüentemente de boa parte dos projetos financiados pelo Programa, carecia de apoio institucional de maior prazo para a maturação dos mesmos e para a incorporação de novos projetos e massificação do Programa, proporcionando assim maior abrangência e expressividade ao mesmo. A tarefa de promover o processo de alavancagem de produtores “excluídos” (que por serem “excluídos” apresentam uma singularidade e carências específicas de elevada complexidade), através de um Programa que envolve agroindustrialização e todos os fatores ligados a esta prática, carece de ações também complexas e que por conseguinte necessitariam de mais tempo para a efetiva inclusão e viabilização de uma maior parcela de empreendimentos e conseqüentemente de produtores e suas famílias, o que efetivamente também não ocorreu, uma vez que o Governo que o implementou não se reelegeu.

5. Deve-se buscar efetivamente dentro do processo de desenvolvimento tecnológico da agricultura (conforme visão de Allteri), a manutenção da produtividade agrícola com o mínimo de *impactos ambientais* e com retornos financeiros-econômicos adequados, que permitam diminuir a pobreza atendendo as necessidades sociais da população. Tais objetivos se constituiriam na base da *agricultura sustentável*, que incorpora efetivamente a *variável ambiental* ao processo de desenvolvimento. Por outro lado, os insumos alternativos, as tecnologias de “alta precisão”, as práticas de manejo e de obras físicas, as tecnologias agroecológicas, as alternativas de organização territorial e as tecnologias de comercialização (levantadas por Almeida), devem ser incorporadas dentro do sistema ensino-pesquisa-extensão de forma efetiva no sentido da *reconversão do sistema produtivo com vistas a uma maior sustentabilidade da agricultura*. Desta forma, a promoção do *desenvolvimento sustentável* no Brasil parece ser um caminho viável e talvez uma das poucas alternativas a ser trilhada neste final de século. Nestes termos, é de fundamental importância a *efetiva participação da sociedade civil* na elaboração de planos e programas, e, fundamentalmente o *enfoque local* do processo de desenvolvimento, contrariando o padrão administrativo concentrador orientado por normas homogeneizadoras e instituições burocratizadas, que muitas vezes ignoram as especificidades do local. Tal enfoque pressupõe uma *ação concertada* entre o Estado e as organizações da sociedade civil com orientação para as especificidades do local, onde o Estado assumiria o papel de facilitador e regulador, no sentido de compatibilizar as diretrizes macro do desenvolvimento, tanto do país como dos estados e municípios, com as demandas colocadas para o desenvolvimento local.

- O grande atrativo do PROVE frente aos consumidores, tinha por base uma posição de destaque frente à questão ambiental, mediante incentivo a confecção de produtos “limpos”, e que conseqüentemente não danificavam o meio ambiente (na fase de produção de matéria prima) e, por outro lado, não causaria danos à saúde dos consumidores. De uma forma geral,

não dá para se afirmar que houve uma grande atuação do Estado frente ao processo produtivo (de matéria prima), com uma franca tentativa de direcioná-lo para métodos agroecológicos. De certa forma, a população rural abarcada pelo Programa, já realizava uma produção sem a utilização de agrotóxicos, não tanto por uma consciência ecológica ou pela intenção de explorar um mercado de produtos “limpos”, mas sim (de uma forma geral) pelo fato de efetivamente não possuírem recursos para a utilização de tecnologias que incorporassem insumos químicos. Dá para especular aqui, que esta noção de produtos “limpos” - sem agrotóxicos ou conservantes, artesanais, e com apelação de origem (Produtos de Brasília), e a percepção da importância da incorporação deste fator aos produtos, foi se conformando ao longo do processo de comercialização, uma vez que, grosso modo, o diferencial de preços (custo de produção) em relação à concorrência (das grandes agroindústrias), só poderia ser “equalizado” mediante a incorporação ao produto deste fator (“produtos limpos”). É certo porém, que esta era uma percepção muito mais dos técnicos que assessoravam e prestavam assistência técnica aos produtores do PROVE, do que dos produtores em si.

- Relativa a questão da competitividade dos produtos PROVE, podemos considera como acertada a opção de se buscar um mercado de nicho explorando as características artesanais e regionais dos produtos. Considerando o potencial mercado de produtos “naturais”, que vem crescendo a taxas bastante elevadas (considerando o crescimento do mercado de produtos agrícolas e agroindustriais em geral), e considerando que, via de regra os produtos PROVE tinham custos relativos e conseqüente preço final dos produtos maiores do que os dos produtos produzidos pelos concorrentes de grande porte (em função da escala de produção diferenciada), a opção de se agregar características de produto sem conservantes, sem agrotóxicos, etc., corroborou para a agregação de um valor que proporcionou relativa competitividade aos produtos do Programa, um valor de difícil quantificação, mas que vem sendo considerado cada vez mais por parte dos consumidores.

6. Para que se viabilizem, programas de desenvolvimento da agricultura sustentável, devem necessariamente passar pelo apoio à *agricultura familiar*, tendo por base fundamentalmente o *crédito subsidiado*, com baixas taxas de juros, carência e prazos máximos bem elásticos, uma vez que o processo de reconversão e conseqüente retorno econômico não se dá de forma instantânea. Nesse sentido, a *desburocratização* (facilitamento) do processo de aquisição do crédito bancário é também ponto estratégico, uma vez que este por vezes torna-se um dos principais obstáculos na implementação de políticas públicas voltadas para populações carentes. Outro ponto fundamental na promoção do desenvolvimento da agricultura sustentável, refere-se à questão da comercialização, em geral considerada como um dos maiores entraves e dificuldades a serem enfrentadas, tanto pelos promotores das políticas públicas, quanto (e principalmente) por parte dos produtores envolvidos. Neste contexto, um apoio maciço na implementação de ações voltadas para este setor, é de vital importância para o sucesso de programas nesta linha.

- Primariamente, o público alvo do PROVE constituía-se em agricultores familiares. Por outro lado, não houve subsídios no crédito fornecido para a implantação dos projetos e as taxas de juros, que inicialmente pareciam baixas, com o desenrolar do Programa e o término dos “recursos próprios livres” do BRB, sofreram relativo aumento, incorporando a correção monetária (através da utilização da TJLP) nos contratos. Da mesma forma, os prazos de carência e máximos, para pagamento das amortizações (que também foram sofrendo alterações, só que aqui para prazos mais longos), também não podem ser considerados como

adequados, uma vez que grande parte dos projetos necessitou de prorrogação dos prazos. No que toca a questão da desburocratização do acesso ao crédito, novo percalço, uma vez que a questão da necessidade de avalista representava grande empecilho. Sendo assim, apesar do empenho institucional da SADF e de sua gestão junto ao BRB (que a princípio não tinha nenhum interesse em trabalhar com a população “excluída”), poucos foram os avanços efetivos neste campo. Talvez apenas a criação do fundo de aval (FUNSOL), pode ser considerada como um avanço frente a esta questão.

- De uma forma geral, o apoio e o empenho institucional do GDF, na figura da SADF, foi fundamental para o desenvolvimento do PROVE, em especial nas áreas ligadas ao crédito e a comercialização ou inserção dos produtores no mercado agroalimentar, proporcionando o facilitamento na liberação dos recursos (com relativa desburocratização deste processo e com taxas em geral inferiores às praticadas no mercado), bem como criando mecanismos e instrumentos para a colocação dos produtos das AGIs inseridas no Programa junto ao mercado consumidor.
- A “ausência de seleção” de produtores para inclusão no PROVE ¹⁶¹ e o relativo grau de pressão junto a assistência técnica para a obtenção de resultados de curto-médio prazo (traduzidos em números de AGIs), proporcionou a inclusão de uma série de iniciativas de difícil êxito ou viabilização, ou seja, empreendimentos que nem com apoio estatal de maior prazo e/ ou empenho, bem como condições mais facilitadas de crédito, lograriam um grau de sucesso relativo bom, atingindo minimamente os resultados projetados (ou sejam faliriam de qualquer jeito).
- No que toca a questão da comercialização, ao contrário do crédito, pode-se constatar uma série de inovações e ações implementadas no desenvolvimento do Programa, que foram fundamentais para a viabilização das AGIs e conseqüentemente dos produtores envolvidos, onde destacam-se: o aparato de marketing implementado (incluindo aí a contratação de técnicos especializados, a criação da marca PROVE e a propaganda efetuada em torno da mesma, a aquisição de equipamento para a confecção das etiquetas dos produtores, a viabilização do código de barras para os produtos, a aquisição de insumos e produtos utilizados nas AGIs em grande escala - tais como vidros e embalagens- com revenda no varejo para os produtores, entre outros); a utilização inicial da SAB para a colocação e venda dos produtos do PROVE, facilitando sobremaneira este processo e muitas vezes amargando algum prejuízo com alguns produtos; a criação dos Quiosques dos Produtores que serviram como local de colocação dos produtos para venda e veículo de “treinamento” inicial dos produtores no processo de comercialização; a abertura de outros espaços para a comercialização dos produtos, tal como o Varejão do CEASA; a intermediação e negociação política junto às grandes redes supermercadistas de Brasília para a colocação dos produtos PROVE junto aos mesmos; o acompanhamento dos produtores em seus primeiros negócios; entre outros. Tais ações demonstram que um Programa de tal espectro dificilmente se viabilizaria sem um apoio efetivo no processo de comercialização.

¹⁶¹ Conforme citado anteriormente, ocorreram certas pressões para a ampliação do Programa e inclusão de novos produtores aos mesmos, o que de certa forma proporcionou uma seleção considerada como “pouco efetiva”, ou seja, de uma maneira geral, quem demonstrasse interesse em ingressar no PROVE, que se enquadrasse nos critérios estabelecidos, na maioria das vezes era atendido, independente de apresentar restrições consideradas como “sérias” para a inclusão no Programa (higiene, mão de obra, aspectos organizacionais, disponibilidade mínima de matéria prima, etc.).

Como último esforço de tirada de conclusões acerca do PROVE dentro dos aspectos propostos inicialmente, cabe aqui a tentativa de realizar uma breve análise das perspectivas dos produtores inseridos no Programa e seus empreendimentos, fazendo a ressalva de que para a obtenção de um panorama mais acertado sobre esta questão haveria a necessidade de um aprofundamento muito maior do que o conferido nesta dissertação (um estudo de campo - caso a caso - para a verificação das alterações ocorridas na qualidade de vida destas famílias ¹⁶²). Porém finiremos a análise que segue tendo por base o levantamento efetuado (em 11/10/99), apresentado de forma global no Anexo 12 (e que já foi abordado em pontos anteriores), que trata das 132 agroindústrias do PROVE mediante três questões centrais, quais sejam: grau de funcionamento efetivo das AGIs; situação do financiamento (grau de inadimplência) e origem da renda que compõe o total da renda familiar.

Com relação ao funcionamento das agroindústrias do Programa, mediante o quadro verificado [34 AGIs paralisadas - 25,8% e 80 AGIs em atividade - aproximadamente 60%, sendo que - 36 AGIs (27,3%) apresentavam funcionamento total, 19 AGIs (14,4%) apresentavam funcionamento parcial, e outras 25 AGIs (18,9%) funcionavam esporadicamente], evidencia-se uma diferenciação em basicamente três categorias de AGIs (ou produtores): aquelas que efetivamente estão atuando e que aparentemente conseguiram se estabelecer; aquelas que estão parcialmente ou esporadicamente atuando, podendo (ou não) vir a se estabelecer, sendo que para tal necessitariam de um tempo maior de apoio por parte da SADF para a maturação de seus negócios; e aquelas que efetivamente pararam de funcionar e que dificilmente iriam para frente, nem que fosse dado uma apoio de maior intensidade por parte da SADF.

Os números levantados, não parecem indicar um fracasso ou sucesso do Programa e sim uma segmentação perfeitamente natural (ainda mais considerando o público beneficiário e o grau de dificuldade enfrentado para a implementação do Programa), dentro do universo total de produtores abarcados pelo PROVE. Pode-se dizer que tal segmentação era perfeitamente esperada, e de certa forma, podemos considerar o Programa como exitoso, dentro de todas as limitações e dificuldades enfrentadas. Por outro lado, é de difícil previsão o que virá a acontecer com o grupo de produtores que aparentemente não se estabeleceu ainda.

No que toca a questão da renda das famílias integrantes do PROVE, verificamos anteriormente que pouco mais da metade dos produtores do PROVE (70 AGIs - 53%) dependiam diretamente da renda extraída de suas propriedades para sobrevivência própria e de sua família, onde a agroindústria passa a ser uma fonte de renda fundamental para este grupo, sendo que deste total, em 17 casos (12,9%) constatou-se que a AGI era a única responsável pela renda das famílias possuidoras das mesmas, sendo que em 53 casos (40,1%), as famílias se mantinham com renda proveniente da AGI e de outras atividades internas à propriedade. Tais dados vêm a reforçar a tese levantada anteriormente, de que alguns projetos foram elaborados para servirem como fonte de renda adicional para as famílias (complemento), sendo que outros foram projetados visando a sustentação integral dessas outras famílias (ou encarado como tal por parte dos produtores, muitas vezes sem outra opção de renda), o que por si só é fato preocupante. Para agravar ainda mais a situação do grupo que dependia exclusivamente da AGI para se reproduzir,

¹⁶² Vem sendo desenvolvido um estudo coordenado por Ida Brasil (em fase final de análise e redação), através da UNB, com vistas a avaliação da melhoria da qualidade de vida dos produtores inseridos no PROVE., entre outras questões Tal estudo certamente vai proporcionar indicativos muito mais consistentes acerca dos resultados obtidos, bem como das perspectivas dos produtores inseridos neste Programa.

boa parte das AGIs eram muito pouco diversificadas, ou seja, produziam um ou pouco mais de um produto comercial, o que torna a AGI muito vulnerável as oscilações do mercado.

No que toca a questão da inadimplência, podemos perceber que, com a retirada do apoio dado ao PROVE por parte do “Novo Governo” que assumiu (em janeiro de 1999) posteriormente ao Governo que o implementou (refletindo a eterna descontinuidade das políticas com a ascensão ao poder de governos de linhas políticas distintas ou “adversários”), o nível de inadimplência cresceu sobremaneira. Por outro lado, conforme citado anteriormente, algumas atividades não proporcionaram o êxito econômico esperado/ projetado (principalmente aquelas ligadas à avicultura), levando os produtores a passarem por sérias dificuldades.

Mesmo assim, pode-se considerar que o índice de inadimplência do Programa, verificado em outubro de 1999, não se apresentou muito elevado (em torno de 20%), onde pouco mais de 10% já haviam quitado seus financiamentos e outros 62% encontravam-se em dia com suas obrigações. Por outro lado, pode acontecer ainda uma relativa elevação desse índice, uma vez que muitos dos projetos considerados em dia e sem renegociação ainda estavam no período de carência, sendo que alguns destes já apresentavam dificuldades de viabilização.

Sendo assim, podemos concluir em linhas gerais com relação a este ponto, que: algumas atividades não proporcionaram os retornos econômicos esperados; a retirada do apoio do “Novo Governo” parece ter contribuído para uma maior dificuldade quanto ao pagamento dos financiamentos; e as condições de financiamento apresentadas pelo Programa (mesmo com as alterações efetuadas no decorrer do mesmo) mostraram-se inadequadas a este público específico.

De uma forma geral, com a retirada do apoio do “Novo Governo” ao PROVE, tentando especular sobre o que poderia ocorrer com as AGIs do Programa, pode-se esperar uma relativa piora nessa situação, que já vem se refletindo no aumento do grau de inadimplência dos produtores e na paralisação das atividades de uma série de AGIs. Desta forma, cabe reforçar a tese de que o tempo de maturação do Programa foi efetivamente curto, sendo que se houvesse um apoio por um tempo maior, o número de AGIs consolidadas certamente poderia ser maior. Por outro lado, não dá para se avaliar efetivamente se as AGIs que estão em funcionamento total, parcial ou esporádico, estão tendo retorno econômico satisfatório, ou mesmo se o Programa proporcionou melhoria no nível de vida dos produtores envolvidos e suas famílias, o que só poderia ser verificado (conforme dito anteriormente) com um estudo muito mais aprofundado.

Por outro lado, a iniciativa implementada pelo GDF, tendo por gestor a SADF, proporcionou grandes avanços na possibilidade de geração de emprego e renda, bem como da melhoria da qualidade de vida de um efetivo contingente populacional rural do país, que tradicionalmente sempre estiveram a margem das políticas públicas voltadas para o setor rural, através de programas de verticalização da produção, tanto em nível local, regional ou mesmo federal, o que vem sendo verificado com o surgimento cada vez maior de projetos nesta linha. Sendo assim, podemos considerar a experiência do PROVE, somente pelo efeito demonstrativo de que tal possibilidade é plenamente possível e viável, como exitosa. Corroborando ainda com tal afirmação, verificamos que um efetivo grupo de produtores conseguiu romper as vias da exclusão, tornando-se pequenos empresários, com ampliação considerável da renda familiar e conseqüente melhoria da qualidade de vida, mediante baixo emprego de recursos financeiros (financiados sem qualquer subsídio) e um apoio institucional relativamente efetivo, utilizando-se de estruturas já existentes, canalizando-as para atuação junto ao público beneficiário do Programa, quais sejam os pequenos produtores rurais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo (1985). *Progresso técnico: a indústria é o caminho?* In: Proposta: Experiências em Educação Popular - Tecnologias Alternativas na Agricultura. Rio de Janeiro: FASE, nº 27. p. 41-50, nov.
- _____. (1992). *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Rio de Janeiro: Campinas: Hucitec; Editora Unicamp; ANPOCS. 275 p.
- ALMEIDA, Jalcione (1995), *Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável*, In: ALMEIDA, Jalcione & NAVARRO, Zander (org.). Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1995. p. 533-555.
- ALMEIDA, Sílvio Gomes de; CORDEIRO, Angela; PETERSEN, Paulo (1996). *Crise sócio-ambiental e conversão ecológica da agricultura*. Rio de Janeiro: AS-PTA. 50 p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO - ABIA (1993). *O sistema e a indústria alimentar no Brasil: Diagnóstico de competitividade, indicadores e tendências*. São Paulo: ABIA. 272 p.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGRIBUSINESS - ABAG (1993). *Segurança alimentar: uma abordagem de agribusiness*. São Paulo: ABAG. 162 p.
- AVANÇOS recentes no entendimento da reforma agrária. [S.N.T.]. n. p.
- BANCO DE BRASÍLIA (1997). *Manual do PROVE*. Brasília: BRB. 10 p.
- BRASIL, Ida Cláudia Pessoa, coord. (1997a). *Seleção de Produtores "excluídos", segundo critérios pré-estabelecidos pela Secretaria de Agricultura do DF*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 33 p. (Relatório de Pesquisa nº 1).
- _____. (1997b). *Caracterização preliminar do perfil sócio-cultural de produtores rurais "excluídos" do Distrito Federal*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 31 p. (Relatório de Pesquisa nº 2).
- BRUM, Argemiro Luís (1983). *A comercialização no contexto econômico: o caso da agropecuária*. Petrópolis: Vozes. (Série: Fidene). p. 28-49.
- BRUMER, Anita, et al (1993). *A exploração familiar no Brasil*. In: LAMARQUE, Hugues (coord.). A agricultura familiar: comparação internacional. Campinas: Editora da UNICAMP. p. 179-234.
- BUAINAIN, Antônio Márcio (1997). *Trajatória recente da política agrícola brasileira*. Campinas: UNICAMP/ NEA. 77 p.
- CARNEIRO, Maria José (1998). Ruralidade: novas identidades em construção. Rio de Janeiro: UFRRJ/ CPDA. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n.11, out. p. 53-75.
- CARVALHO, João Luiz Homem de (org.) (1998). *Agricultura cidadã - A agricultura do Distrito Federal (1995/ 1998)*: Novas formas de intervenção do Estado para um novo modelo de desenvolvimento rural. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 87 p.

- CNBB (1995). *Urgência de prioridades sociais para superar a exclusão social: análise da conjuntura sócio-política brasileira* preparada pelo Setor Pastoral Social - CNBB. Brasília: CNBB. 20p.
- CNPq. (1996). *Relatório de acompanhamento*. Brasília: CNPq. 8 p.
- CNPq/ MCT (1995). *Programa de apoio às tecnologias apropriadas - PTA*. Brasília: CNPq/ MCT. 22 p.
- DELGADO, N., MALUF, R., LAVINAS, N., ROMANO, J. (1996) *Estratégias agroindustriais e grupos sociais rurais: o caso do Mercosul*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 185 p.
- DESENVOLVIMENTO sustentável e modelo de desenvolvimento: a iniquidade em questão (s/d). [S.N.T.] 4 p.
- DESER (1997). *Agricultura familiar e desenvolvimento local: municipalização, diretrizes de desenvolvimento e propostas de políticas públicas*. Curitiba: DESER. 25 p.
- FERREIRA, Bracolina (1994). *Estratégias de intervenção do Estado em áreas de assentamento: as políticas de assentamento do governo federal*. In: Medeiros, Leonilde, et al (org.), Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar. São Paulo: Editora da UNESP. p. 29 - 47.
- FURTADO, Celso (1992). *O subdesenvolvimento revisitado*. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP. Economia e Sociedade. v. 1, n. 1, p. 5 - 19.
- FONTES, Rosa Maria Oliveira. *Noções de comercialização agrícola*. Viçosa, UFV. 14 p.
- GLICO, Nicolas (1988). *En torno a la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola latinoamericano: factores y políticas*. In: Seminario internacional la agricultura latinoamericana: crisis, transformaciones y perspectivas, Punta de Tralca, 1-4 set. 1998. s.l.: GIA; CLACSO. n. p.
- GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John (1990). *Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional*. Rio de Janeiro: Campus. 192 p.
- GOLDEMBERG, Mirian (1997). *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record. 107 p.
- GRAZIANO DA SILVA, José (1992). Complexos agroindustriais e outros complexos. *Reforma Agrária*, Rio de Janeiro, set./ dez. 5 - 34.
- _____ (1996). *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP. 217 p.
- HACKBART, Rolf (1994) *Alguns obstáculos colocados ao desenvolvimento sustentável da agricultura pela legislação e instituições vigentes*. s.l., s. ed, 1994. 10 p.
- INCRA/ FAO/ (1996) *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília: FAO/ INCRA.
- _____ (2000) *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. Brasília: FAO/ INCRA. 74 p.

- INSTITUTO EUVALDO LODI DO DISTRITO FEDERAL. *Pesquisa PROVE*: relatório final/relatório consumidor [1997]. Brasília: IEL/ DF, n.p.
- ITURRA, Antonio. René. (1995). *Subsídios para a formação de uma política de C & T e de recursos humanos para a agroindústria brasileira*. Brasília: MCT/ CNPq. 57 p.
- KAIAMOWITZ, David (1995), *O avanço da agricultura sustentável na América Latina*. In: ALMEIDA, Jalcione & NAVARRO, Zander (org.). *Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1995. p. 56-71.
- LAMOURNIER, Bolívar, coord. (1994). *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Brasília: IPEA. 66 p.
- _____. (1998). *Inserção internacional e financiamento da agricultura brasileira - 1980-1996*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Economia. p. 49 - 117.
- LEITE, Sérgio Pereira (1999). *Políticas públicas, padrão de financiamento e agricultura no Brasil - 1980-1996*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA. (Debates CPDA, n. 8, maio 1999). 68 p.
- LUNARDI, Vera Lúcia. *As organizações dos trabalhadores rurais (sindicatos, associações, cooperativa) e a agricultura familiar - uma reflexão sobre Goiás*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA. 252 p. + anexos. Tese de Mestrado.
- MAARA (1995). *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF: a mudança das prioridades na agricultura*. Brasília: MAARA. 35 p.
- _____. (1996). *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF*. Brasília: MAARA. 12 p.
- _____. (1999). *PRONAF - manual operacional* (versão preliminar). Brasília: MAARA. n. p.
- MALUF, Renato Sérgio (1982). *Algumas questões teórico-metodológicas no estudo da comercialização agrícola*. Campinas: Unicamp. (Texto para discussão, 16). 92 p.
- _____. (1994). *Economia de Rede, o papel da distribuição e a problemática da segurança alimentar*. In: Reestruturação do sistema agroalimentar: Questões metodológicas e de pesquisa. Rio de Janeiro: UFRRJ/ CPDA; REDECAPA; MAUAD. p. 61-69.
- _____. (1997). *Planejamento, desenvolvimento e agricultura na América Latina: Um roteiro de temas*. Rio de Janeiro: CPDA. (Debates CPDA, n.3, nov. 1997). 86 p.
- _____. (1999a). *Ações públicas locais de abastecimento alimentar*. São Paulo: Pólis. (Pólis Papers 99, n. 5). 88 p
- _____. (1999b). *Ações públicas locais de apoio à produção de alimentos e à segurança alimentar*. São Paulo: Pólis, (Pólis Papers 99, n. 4). 84 p.
- _____. (2000). *Liberalização comercial e os mercados de produtos agroalimentares para a agricultura familiar*: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: ÁGORA-FIDA. 73 p.
- MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi, et al (1997). *Agroindústria: um guia de ações para a verticalização da pequena produção*. Brasília: GDF/ Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 18 p.

- MELLO, João Manuel Cardoso de (1986). *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense.
- MIGUEL, César A. (1997). *O índice de desenvolvimento humano: uma proposta conceitual*. In: Proposta: Experiências em Educação Popular - Tecnologias Alternativas na Agricultura. Rio de Janeiro: FASE, n. 73, p. 11-19.
- MUNHOZ, Dercio Garcia. **Economia agrícola**: agricultura na defesa dos subsídios (1982). Petrópolis: Vozes, 107 p.
- NEVES, Luiz Otávio da Justa (1997). *A agroindustrialização no Distrito Federal* - um breve estudo. Brasília, Câmara Legislativa do Distrito Federal. 23 p.
- OLIVEIRA, Augusto de Andrade (1997). *Proposta metodológica de atuação no PROVE para os Eslocs da Emater-DF* (Texto para Debate). Brasília: SADF. mimeo. n. p.
- _____ (1999a). *Informe bibliográfico sobre crédito agrícola e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: AS-PTA. mimeo. n. p.
- _____ (1999b) *O processo de implementação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal (PROVE)*: Análise da ação do Poder Público, face aos principais entraves apresentados (projeto de dissertação de mestrado - 3ª versão). Rio de Janeiro: UFRRJ/ CPDA. 24 p.
- OLIVEIRA, Augusto de Andrade, et al (1997). *Diagnóstico da situação das agroindústrias do PROVE*. Brasília: SADF. n. p.
- PEÇANHA, Enedino O. L.. (s/d) *Formação do preço de venda à vista na indústria*. Brasília: SEBRAE. Folder.
- PELIANO, Anna Maria T. M. (coord.) (1993). *O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Brasília: IPEA. 28 p.
- PNUD (1992). Uma estratégia para a superação da pobreza na América Latina. São Paulo: USP. *Estudos Avançados*, v. 6, n. 16, set./ dez., 1992. p. 157 - 182.
- PROGRAMA DE GOVERNO PARA OS SETORES AGRÍCOLA E AGRÁRIO NACIONAL (1998). Brasília: Secretaria Agrária Nacional do PT. 23 p.
- RACZYNSKI, Dagmar (1995). *Strategies to combat poverty in Latin America*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank. p. 1 - 31.
- REDUÇÃO das desigualdades sociais (1999). [S.N.T.].
- RIBEIRO, Eduardo (s/d). *A política agrícola do governo Collor*. Belo Horizonte: REDE Agricultura Alternativa de Minas Gerais. 11 p.
- ROQUE, Atila. *Cidadania e pobreza*. In: As faces da pobreza no Brasil: Programa de Trabalho. Rio de Janeiro: ActionAid. p. 15 - 38.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (1998). *Cidadania e reforma urbana*. In: As faces da pobreza no Brasil: Programa de Trabalho. Rio de Janeiro: ActionAid. p. 39 - 58.
- SAYAD, João (1984). **Crédito rural no Brasil**: Avaliação das críticas e das propostas de reformas. São Paulo: FIPE, 125 p.
- SEBRAE (s/d). *Como registrar sua empresa no Distrito Federal*. Brasília: SEBRAE. Folder.

- SECRETARIA DE AGRICULTURA DO DISTRITO FEDERAL (1995). *Uma safra de cidadãos*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. (Brasília Rural, n. 1). 11 p.
- ____ (1996a). *Plano Diretor da Secretaria de Agricultura do Distrito Federal - 1996 - 1999*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 32 p.
- ____ (1996b). *PROVE: o gosto da inclusão social*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. (Brasília Rural, 2). 14 p.
- ____ (1997a). *Oficina para a construção coletiva da análise situacional de problemas do PROVE*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 48 p.
- ____ (1997b). *Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola - PROVE: Relatório Institucional - Período set/ 95 a jun/ 97*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. n. p.
- ____ (1997c). *Programas e ações implementadas pela Secretaria de Agricultura do DF*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 4 p.
- ____ (1997d). *Proposta técnica solicitando novo convênio entre a Secretaria de Agricultura e o CNPq para o Programa de Verticalização da Pequena Produção - período de 1998 - 2000*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 24 p.
- ____ (1998a). *Legislação do Distrito Federal para inspeção de produtos de origem animal e vegetal*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 126 p.
- ____ (1998b). *Legislação do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 15 p.
- ____ (s/d a). *Central de Informações de mercado Agrícola - CIMAGRI*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. Folder.
- ____ (s/d b). *Emater/ DF*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. n. p.
- ____ (s/d c). *Indicadores para a seleção dos excluídos*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 2 p.
- ____ (s/d d). *O problema dos produtos de origem animal no Distrito Federal: Encaminhamento de soluções*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal Folder.
- ____ (s/d e). *Produtores rurais no Distrito Federal (classificação e parâmetros para ação governamental)*. Brasília: Secretaria de Agricultura do Distrito Federal. 4p.
- SEMINÁRIO sobre abordagens participativas para o desenvolvimento local (1998). Rio de Janeiro: AS-PTA/ ActionAid. n. p.
- SEN, Amartya (1993). O desenvolvimento como expansão de capacidades. São Paulo: CEDEC. *Lua nova*, n. 28/ 29. p. 313-333.
- SEN, Amartya (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 409 p.
- TAVARES, Joaquim Alfredo da Silva (1995). *Brasília agrícola: sua história*. Brasília: IICA/ BRB. 96 p.

- TEIXEIRA Gerson (1998). *Agricultura e abastecimento*. s.l. MST; MAB; MPA; ANMTR. 32 p.
- TEIXEIRA, Vanessa Lopes (1997). *De camponês a agricultor familiar pluriativo*. In: Pluriatividade e agricultura familiar na região do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro UFRRJ/ CPDA. Tese de Mestrado.
- TERRA, defesa da agricultura e erradicação da fome: diretrizes básicas para a agricultura (versão preliminar para discussão) (1998). Brasília: Coligação PT, PDT, PC do B, PSB, PCB. 13 p.
- VEIGA, José Eli da. A tímida política agrária: questão no campo exige novos rumos no Brasil. **Ciência Hoje**. Rio de Janeiro: SBPC, 24 (141), p. 26 - 31, ago., 1998.
- WEID, Jean Marc von der (1997a). *Desenvolvimento da agricultura e sustentabilidade*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 15 p.
- _____. (1997b). *Uma nova extensão rural para a agricultura familiar*, In: Anais do seminário nacional de assistência técnica e extensão rural, Brasília, 4 -8 de ago. 1997: uma nova extensão rural para a agricultura familiar. Brasília: PNUD. p. 167-171.
- WILKINSON, John (1996a). Agroindústria e perspectivas para a produção familiar no Brasil. *Políticas Agrícolas*, Mexico, 2 (1), 101 - 135p.
- _____. (1996b). *Estudo da competitividade da indústria brasileira: o complexo agroindustrial*. Rio de Janeiro: Forense/ Ed. Univ. Rural. p. 99-120.
- _____. (1997). Mercosul e produção familiar: abordagens teóricas e estratégias alternativas. *Estudos Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, n. 8: p. 7-24.

Periódicos:

O Globo, 08/04 (p. 36); 29/ 04 (p. 1/ 22); 01/05 (p. 19).

ANEXOS

Anexo 1 – Leis, portarias e decretos implementados pelo GDF que facilitaram sobremaneira o desenvolvimento de agroindústrias que facilitaram sobremaneira o desenvolvimento de agroindústrias de pequeno porte no DF

- Lei nº 178, de 1º de novembro de 1991 - *“autoriza o Poder Executivo a instalar e operacionalizar uma rede de abatedouros públicos e dá outras providências”*;
- Lei nº 229, de 10 de janeiro de 1992 - *“dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal no Distrito Federal e dá outras providências”*;
- Decreto nº 13.770, de 6 de fevereiro de 1992 - *“aprova o regulamento da inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal do Distrito Federal”*;
- Portaria 01/92/ SADF, de 6 de maio de 1992 - *“estabelece normas para a implantação e o funcionamento de estâncias leiteiras”*;
- Portaria 03/92/ SADF, de 13 de outubro de 1992 - *“estabelece normas para a implantação e o funcionamento de matadouro para abastecimento regionalizado”*;
- Portaria 05/92/ SADF, de 17 de outubro de 1992 - *“estabelece normas para a implantação e o funcionamento de apiários”*;
- Portaria 06/92/ SADF, de 23 de dezembro de 1992 - *“estabelece normas para a implantação e o funcionamento de estabelecimentos destinados ao processamento artesanal de produtos de origem animal”*;
- Decreto nº 14.591, de 25 de janeiro de 1993 - *“aprova o regulamento que define as normas de implantação, funcionamento e fiscalização de abatedouros públicos”*;
- Portaria conjunta nº 02, de 3 de maio de 1995 - trata do *“registro das agroindústrias artesanais de processamento de alimentos de origem vegetal”*;
- Lei nº 1.671, de 23 de setembro de 1997 - *“dispõe sobre a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem vegetal no Distrito Federal e dá outras providências”*;
- Lei nº 1.825, de 13 de janeiro de 1998 - *“Institui o Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal - PROVE - cria incentivos e estabelece normas relativas ao tratamento diferenciado e simplificado à Unidade Familiar de Processamento Agroindustrial - UFPA”*;
- Decreto nº 19.226, de 12 de maio de 1998 - *“Regulamenta a Lei nº 1.825, de 13 de janeiro de 1998 - “que institui o Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola - PROVE, e dá outras providências”*;
- Decreto nº 19.339, de 19 de junho de 1998 - *“regulamenta a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem vegetal no Distrito Federal, de que trata a lei nº 1.671, de 23 de setembro de 1997”*;
- Portaria nº 5, de 06 de julho de 1998 - *“estabelece normas para a implantação e o funcionamento das Mini-agroindústrias de origem vegetal do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola - PROVE”*;
- Decreto nº 19.341, de 19 de junho de 1998 - *“aprova novo regulamento da inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal no Distrito Federal”*;

- Portaria nº 4, de 06 de julho de 1998 - “estabelece normas para a implantação e o funcionamento das Mini-agroindústrias de produtos de origem animal do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola - PROVE”;
- Portaria nº 6, de 06 de julho de 1998 - “estabelece normas para a implantação e o funcionamento das Matadouros para abastecimento regionalizado”;
- Portaria nº 7, de 06 de julho de 1998 - “estabelece normas para a implantação e o funcionamento de apiários”;
- Portaria nº 8, de 06 de julho de 1998 - “estabelece normas para a implantação e o funcionamento de Estâncias Leiteiras”.

Anexo 2 – Principais passos seguidos na implementação do PROVE

Levantamos a seguir, de forma bastante resumida, os principais passos seguidos na implementação do PROVE, dentro da esfera mais diretamente ligada aos produtores rurais beneficiados (nível de campo), tarefa esta de responsabilidade direta dos técnicos da Emater-DF e dos técnicos do Convênio SADF/ CNPq, de forma a proporcionar maior clareza com relação a seqüência lógica dos procedimentos adotados, mesmo que alguns destes, por vezes não fossem adotados.

- 1. Levantamento de público potencial para o programa (produtores familiares de baixa renda):** A princípio, as metas foram estabelecidas a partir de levantamento "genérico" do público potencial a ser envolvido não só no Prove, mas em todas as ações da Emater-DF. Este público inicialmente levantado serviu de referência para todas as ações prioritárias do Governo do Distrito Federal.
- 2. Divulgação do Programa aos produtores:** Efetuado por todas as unidades vinculadas da SADF e pela própria direção do órgão, sendo que a Emater-DF, tinha responsabilidade principal neste processo, uma vez que lidava diretamente com o público alvo.
- 3. Cadastramento dos produtores por micro-regiões de maior potencial e levantamento sócio-econômico:** Metodologia implantada pela Emater, que possibilita dar uma visão quantitativa/ qualitativa e precisa da situação dos produtores rurais do DF. Conforme orientação da Emater, o trabalho inicial de cadastramento voltou-se para os produtores "A" e "B", e buscou trabalhar com micro-regiões de maior potencial, esgotando-se o cadastramento nestes locais.
- 4. Visitas de sensibilização:** Apresentação do Prove de forma sucinta a partir de reuniões em comunidades para a divulgação do programa e sensibilização dos produtores, verificado o interesse dos mesmos.
- 5. Articulação e formação de grupos de interesse:** Visando otimizar a viabilidade técnica e operacional das unidades processadoras, bem como a utilização dos recursos disponíveis, incentivou-se muitas vezes a conformação projetos coletivos, o que muitas vezes gerou grandes problemas. De uma forma geral, a grande maioria dos projetos implementados se constituía de unidades de base familiar e não estruturas grupais.
- 6. Intercâmbios:** Realização de visitas com os produtores interessados no Programa às agroindústrias do PROVE em funcionamento e outros lugares considerados importantes para o processo de sensibilização.
- 7. Reunião com os produtores para explicação pormenorizada do PROVE/ união e coesão do grupo (se fosse o caso de AGIs coletivas) e definição do tipo de agroindústria a ser implantada:** Nestas reuniões, o PROVE era apresentado de forma pormenorizada, entrando em detalhes como juros, forma de pagamento, entre outros.
- 8. Cadastramento dos produtores junto ao BRB:** Esta parte (cadastramento) foi, em geral, executada pela Emater ou pelos próprios produtores proporcionando uma diversidade incalculável de problemas.
- 9. Confecção do projeto:** A elaboração dos projetos é de responsabilidade da Emater e tenta conciliar o interesse específico dos produtores com a disponibilidade de matéria prima a ser utilizada no processamento.
- 10. Encaminhamento de documentos necessários:** O projeto; declaração de posse da terra; carta consulta para a SEMATEC; solicitação de registro no DIPOVA; carta de apresentação dos

produtores como beneficiário do Programa para o BRB e para a SADF, são encaminhados pela Emater à CEIA (Central de Informações Agroindustriais), estrutura criada pela SADF localizada na Emater-DF, cuja finalidade, entre outras, é a de centralizar e agilizar o processo burocrático de regularização das agroindústrias, encaminhando os documentos necessários e acompanhando sistematicamente o desenrolar destes processos nos diferentes órgãos.

11. Elaboração do contrato de parceria e discussão com o grupo de produtores: Para projetos grupais, o BRB estabeleceu a necessidade de um contrato de parceria, no qual eram definidos direitos e deveres dos produtores do grupo.

12. Discussão com os produtores da cédula rural: Após a liberação da cédula rural, sugeria-se a realização de uma reunião com o(s) produtor(es) para discuti-la, esclarecendo possíveis dúvidas, o que nem sempre foi realizado.

13. Acompanhamento das obras de construção da agroindústria e construções secundárias: A FZDF tinha a responsabilidade de implementação e acompanhamento das construções que se utilizam de Kits e a Emater acompanhava o desenvolvimento destas construções, organizando mutirões nas construções secundárias e acompanhando o processo de uma forma geral.

14. Cursos e treinamentos: Uma série de cursos são realizados abordando temas como processamento; higiene/ sanitização; comercialização; administração/ gerenciamento; entre outros; pontos considerados fundamentais para a capacitação dos produtores envolvidos.

15. Acompanhamento dos produtores na aquisição de equipamentos: Foram elaboradas listagens com equipamentos básicos para determinadas agroindústrias, contendo ainda fornecedores e preços. Foi fundamental o acompanhamento do Esloc na aquisição destes equipamentos, de forma a não haver equívocos (compra de equipamentos caros, desnecessários e/ ou de porte superior a real necessidade, etc.).

16. Controle na utilização dos recursos do projeto: Em função da própria especificidade do público (carência excessiva), é certo que ocorreram casos de utilização indevida dos recursos, o que implicou em longa e acirrada discussão sobre a melhor forma de se “controlar” os recursos destinados aos projetos, de forma que estes fossem efetivamente aplicados nos itens projetados.

17. Acompanhamento constante no processamento e na produção de matéria prima: O início do processamento na agroindústria exigiu um acompanhamento sistemático até que os produtores adquirissem uma rotina de trabalho e entendimento das fases do processamento, higiene, etc. O aperfeiçoamento da matéria prima (produção própria - quantidade e qualidade) também foi fator determinante para o sucesso da agroindústria. Estes trabalhos eram de responsabilidade do quadro de técnicos da Emater.

18. Inspeção Sanitária/ Controle de Qualidade dos Produtos: Realizada pelo DIPOVA, tal processo buscou flexibilizar procedimentos, de forma a facilitar a implementação das agroindústrias do PROVE sem que haja qualquer risco para os consumidores. Com relação ao controle de qualidade dos produtos produzidos, foi deflagrado um processo de reformulação de um laboratório existente nas dependências da FZDF de forma que este passasse a realizar o controle de qualidade dos produtos do Programa.

Anexo 3 – Organograma de funcionamento da SADF e suas vinculadas

Quadro 1 Organograma de funcionamento da SADF

SECRETARIA DE AGRICULTURA¹⁶³

Secretário

Atribuições: Planificar os atos necessários à gestão da Secretaria, submetendo ao governador os assuntos que excederem à sua competência; presidir o Conselho de Política Agrícola e os Conselhos Deliberativos da FZDF e da EMATER-DF

Secretário Adjunto

Atribuições: Coordenação geral das atividades da SADF, bem como assistir e substituir o titular no desempenho de suas atribuições

Gabinete da SADF

Chefe de Gabinete

Atribuições: Coordenação das atividades de administração geral do órgão, bem como assistir o titular nos compromissos sociais

Coordenação de Recursos Humanos do PROVE (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Recrutamento, seleção, acompanhamento e avaliação dos bolsistas do convênio

Técnicos em Administração (02)

Atribuições: Prestação de serviços de apoio administrativo

Recursos Humanos (Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Auxiliar as atividades de recrutamento, seleção e acompanhamento dos bolsistas do convênio

¹⁶³ Extraído do Relatório Institucional do Programa de Verticalização da Pequena Produção Agrícola do Distrito Federal - PROVE - Período set./ 95 a jul./ 97. Todos os demais quadros a seguir, referentes aos organogramas de funcionamento das unidades vinculadas da SADF, bem como do DIPOVA, também foram extraídos do referido relatório e buscam ressaltar o PROVE dentro da organização da SADF.

Quadro 2

Organograma de funcionamento da FZDF

Diretor Executivo

Atribuições: Administração e coordenação da construção dos kits-agroindústria

➤ Laboratório de Tecnologia de Alimentos

Chefia do Laboratório de Tecnologia de Alimentos

Atribuições: Coordenação administrativa e técnica das atividades do laboratório

Auxiliar de Laboratório

Atribuições:
Auxiliar a análise de alimentos em geral

Microbioanálise (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições:
Análise microbiológica dos produtos confeccionados nas AGIs

Administração

Atribuições:
Desenvolver atividades relativas à parte administrativa do laboratório

Técnico de Laboratório

Atribuições: Auxiliar a engenheira de alimentos no controle de qualidade e processamento de alimentos produzidos nas AGIs

Técnico Agrícola

Atribuições:
Realizar trabalhos de campo no que se refere à coleta de amostras

Limpeza e Conservação (03)

Atribuições: Limpeza e conservação dos compartimentos e utensílios do laboratório

Engenharia de Alimentos (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Controle de qualidade e processamento de alimentos produzidos nas AGIs

Engenharia Química (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Análise físico-química dos alimentos produzidos pelas AGIs

Engenharia de Alimentos e microscopia (02 - Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Auxiliar no controle de qualidade e processamento de alimentos produzidos nas AGIs

Engenharia Química (02 - Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Auxiliar na análise físico-química dos alimentos produzidos pelas AGIs

➤ **Departamento de Engenharia e Mecanização Agrícola (DEMA)**

Diretoria do DEMA

Atribuições: Coordenação e elaboração do planejamento, orçamento, programação, diretrizes e normas relativas às unidades orgânicas do Departamento; cumprir e fazer cumprir as normas regulamentares de segurança e medicina do trabalho relativas às suas atividades; dirigir e coordenar as atividades de engenharia e mecanização agrícola no DF e entorno; elaborar, em conjunto com o Departamento de Recursos Humanos, programas de desenvolvimento e treinamento do pessoal lotado no Departamento

Divisão de Engenharia, Irrigação e Drenagem (DEID)

Atribuições: Coordenar a elaboração de projetos nas áreas de engenharia civil e agrícola; coordenar a execução e acompanhamento de obras contratadas de terceiros; acompanhar e controlar a execução de projetos e obras de engenharia; coordenar a elaboração e a execução de projetos de microbacias hidrográficas

Seção de Obras Civis

Atribuições: Elaborar e/ ou acompanhar a elaboração de projetos de arquitetura e de cálculo estrutural de obras civis; executar obras e reformas de edificações nas unidades orgânicas, e de edificações comunitárias rurais administradas pela FZDF; fiscalizar a execução de obras contratadas de terceiros

Seção de Projetos e Desenhos Técnicos

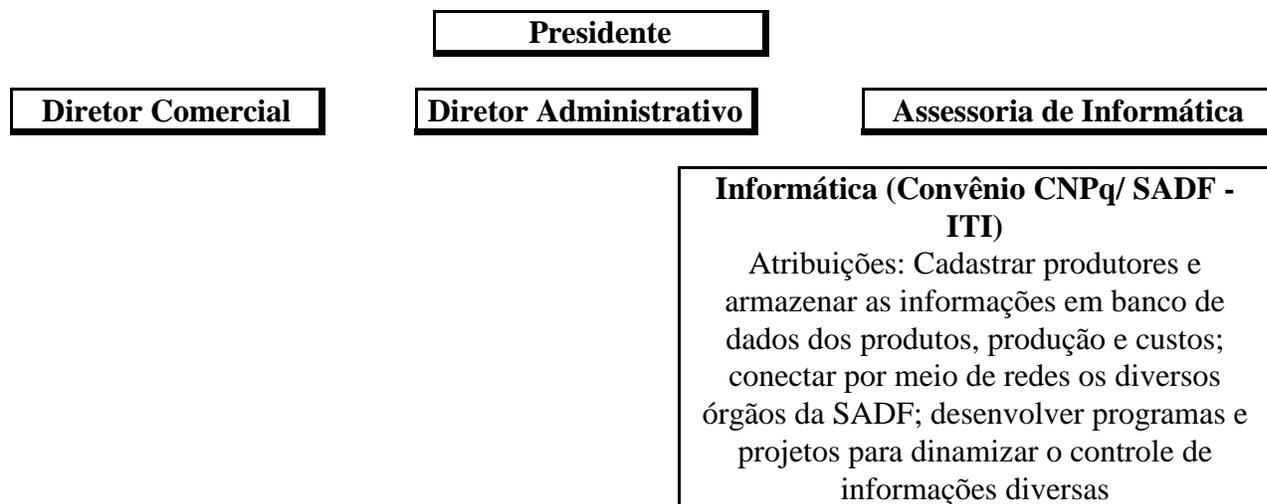
Atribuições: Elaborar desenhos e projetos de engenharia agrícola e civil, cartográficos e gráficos de interesse da FZDF; organizar, catalogar e manter arquivos de desenhos e projetos técnicos

Engenharia Civil (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Identificação de micro-regiões; supervisão da construção das AGIs; instalação do projeto piloto; serviços preliminares; montagens, instalações e equipamentos; assessoria técnica e reparos

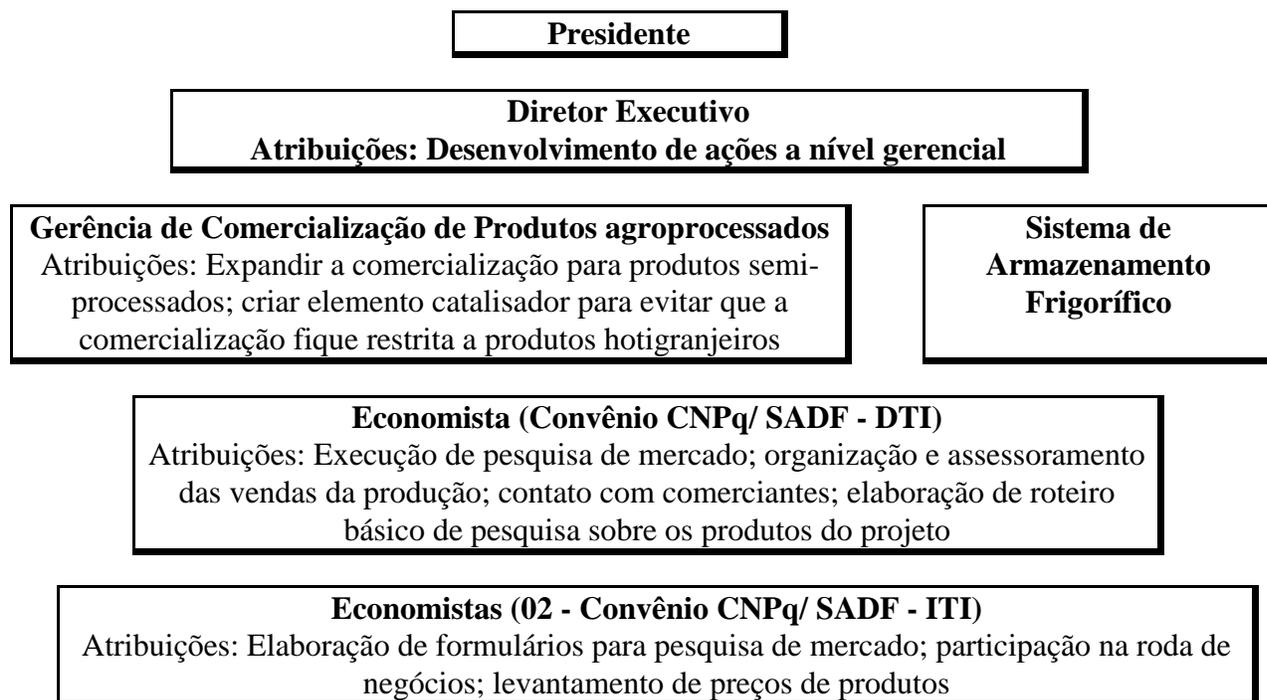
Quadro 3

Organograma de funcionamento da SAB



Quadro 4

Organograma de funcionamento do CEASA



Quadro 5

Organograma de funcionamento da EMATER-DF (quadro resumido)

Presidente

Diretor Executivo

COOPER

CEIA

NUTEC

Eslocs de Sobradinho
Nova Betânia
Planaltina

Área de
Desenvolvimento
Agrícola

Gerência de
Agroindústria

Gerência de
Metodologia e
Comunicação Rural

Gerência de Crédito e
Administração Rural

Quadro 6

Organograma de funcionamento da EMATER-DF

Presidente

Atribuições: Representar politicamente a Empresa no Conselho Diretor da SADF e participar das discussões que envolvem a participação institucional da Emater no PROVE; acompanhar a execução do Programa e manter informado o Secretário de Agricultura sobre as metas alcançadas e a situação do PROVE, em consonância com a Diretoria Executiva

Diretor Executivo

Atribuições: Coordenar os diversos setores operacionais da Empresa para atingir as metas programadas para o PROVE e representar a Empresa no Conselho do PROVE

COOPER

Atribuições: Responsável pela operacionalização dos trabalhos do PROVE de:

- Escritórios Locais - Execução propriamente dita;
- Gerências – Assessoramento dos técnicos dos Eslocs nas fases de produção de matéria-prima;
- Gerência de Agroindústria - Funções específicas na transformação da matéria-prima (processamento) e orientações inerentes ao PROVE

CEIA

Atribuições: Acompanhamento geral dos dados do PROVE e legalização das AGIs:

- Projetos - Região, tipo de AGI, N^o de famílias, valor financiado, fase do projeto, tipo de construção e outros;
- Produtor - Atestado de saúde, código de barras, embalagens, uniforme e outros;
- Normatização - Nome fantasia, DIPOVA, SUS-DF, inscrição do produtor e IEMA;
- Projeto em elaboração - Monitoramento dos projetos que estão em fase de estudo inicial e elaboração;
- Financiamento Recepção dos projetos e documentos, conferência, montagem dos processos e entrega dos mesmos ao BRB; contatos com o banco para resolução das pendências enquanto o projeto está em análise

➤ **Gerência de Crédito e Administração Rural**

Atribuições: Coordenação da Gerência e articulação entre as áreas da gerência

Crédito Rural

Atribuições:
Contato com superintendências do campo para informações sobre crédito rural; auxiliar nas ações da área

Agrônomo

Atribuições:
Elaboração dos projetos; auxílio na área de crédito rural

Secretária

Atribuições:
Apoio administrativo à gerência

Associativismo e Cooperativismo

Atribuições:
Organização de grupos; lida com documentação

Informática (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Implantação de sistemas e programas na área de informática:
- Agroind - Implantação e controle das AGIs;
- SIAGRO - Cadastro sócio-econômico;
- Rural-pró - Cadastro de necessidades econômicas e financeiras

Comercialização Rural (CIMAGRI)

Atribuições:
Coordenação do CIMAGRI

Informática (Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Auxílio na implantação de sistemas e programas na área de informática

➤ **Gerência de Metodologia e Comunicação Rural**

Atribuições: Gerenciamento e desenvolvimento de ações relativas à metodologia no levantamento do público potencial e acompanhamento das AGIs; acompanhamento das ações no âmbito da comunicação tais como vídeo e audiovisuais do Programa

Comunicação

Atribuições: Acompanhamento visual das AGIs; elaboração de vídeo sobre o PROVE

Sociologia Rural (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Localização do público que irá participar do Programa; levantamento sócio-econômico; criação e adaptação de instrumentos; análise de dados

Comunicação (Convênio CNPq/ SADF)

Atribuições: Acompanhamento visual das AGIs; auxiliar na elaboração do vídeo sobre o PROVE

Sociologia Rural (02 - Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Preenchimento do levantamento sócio-econômico nos Eslocs; análise dos dados

➤ **Área de Desenvolvimento Agrícola**

Consultoria em organização e Educação Popular (Convênio CNPq/ SADF - EV)

Atribuições: Fomentar a ampliação do trabalho de organização dos produtores rurais envolvidos no PROVE; auxiliar na instrumentalização da equipe do PROVE; fortalecer as organizações existentes e criar as que se fizerem necessárias

Desenvolvimento Agrícola (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Desenvolvimento das organizações dos produtores do PROVE a partir de metodologias participativas e com o envolvimento dos Eslocs; elaboração de informativos direcionados aos técnicos e produtores com enfoque no objetivo acima citado

Auxiliar Administrativo (Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Prestação de auxílio na área de apoio administrativo

Desenvolvimento Agrícola (Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Apoio às atividades organizativas; ênfase na área de cooperativismo e metodologias participativas

Desenvolvimento Agrícola (Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Apoio às atividades organizativas; ênfase na área de comercialização e desenvolvimento sustentável

➤ **Gerência de Agroindústria**

Atribuições: Propor estratégias técnicas de ação aos Eslocs; articulação e motivação visando o entendimento das prioridades de ação para a área

Engenharia de Alimentos

Atribuições: Elaboração de projetos na parte de equipamentos; assessoramento ao produtor rural no processamento de produtos e na construção de AGIs; estudo das embalagens propostas

Engenharia de Alimentos (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Elaboração de projetos na parte de equipamentos; assessoramento ao produtor rural no processamento de produtos de origem animal e na construção de AGIs; estudo das embalagens propostas

Engenharia de Alimentos (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Elaboração de projetos na parte de equipamentos; assessoramento ao produtor rural no processamento de produtos de origem vegetal e na construção de AGIs; estudo das embalagens propostas

Comunicação Visual/ Design (Convênio CNPq/ SADF - DTI)

Atribuições: Elaboração das logomarcas do Programa e das AGIs; criação das embalagens; definição de soluções para confecção de embalagens

Auxiliar Administrativo (Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Prestação de auxílio na área administrativa

Nutrição (04 - Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Auxiliar no levantamento em nível de agroindústria, dos problemas tecnológicos, processo e fluxo de produção; auxiliar na orientação do produtor quanto à higiene pessoal

Publicidade e Propaganda (Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Auxiliar na criação e elaboração das logomarcas das AGIs

Desenho Industrial (Convênio CNPq/ SADF - ITI)

Atribuições: Auxiliar na criação das etiquetas e embalagens; auxiliar nos encaminhamentos da definição de soluções para a confecção das embalagens

➤ **Coordenação Geral do ESLOC de Sobradinho, Planaltina e Nova Betânia** ¹⁶⁴

Atribuições: Coordenação e supervisão geral do Escritório

<p>Veterinário Atribuições: Atendimento clínico, assistência técnica e orientação</p>	<p>Agrônomo Atribuições: Assistência técnica e orientação</p>	<p>Técnico Agrícola Atribuições: Assistência técnica e orientação</p>	<p>Economista Doméstica Atribuições: Orientação técnica; realização de palestras, cursos e visitas sobre alimentação, nutrição, saúde, higiene e artesanato</p>	<p>Assistente Administrativa Atribuições: Prestação de serviço de apoio administrativo</p>	<p>Zootecnista (Convênio CNPq/ SADF - DTI) Atribuições: Identificação dos pontos críticos da produção animal nas pequenas propriedades do DF e levar conhecimento e assistência técnica com vistas a melhoria dos índices zootécnicos e econômicos. Agrônomo (Convênio CNPq/ SADF - DTI) Atribuições: Identificação do público alvo, assistência técnica e orientação aos produtoras das AGIs</p>
<p>Nutrição (Convênio CNPq/ SADF - ITI) Atribuições: Auxiliar no levantamento dos problemas tecnológicos nas AGIs; processo e fluxo de produção; auxiliar na orientação dos produtores quanto a higiene pessoal</p>	<p>Agrônomo Convênio CNPq/ SADF - ITI) Atribuições: Acompanhamento na identificação do público alvo, assistência técnica e orientação aos produtores das AGIs</p>	<p>Agrônomo (Convênio CNPq/ SADF - ITI) Atribuições: Acompanhamento na identificação dos pontos críticos da produção animal nas pequenas propriedades do DF e levar conhecimentos e assistência técnica com vistas à melhoria dos índices zootécnicos e econômicos</p>			

¹⁶⁴ Estes Eslocs foram considerados como prioritários no desenvolvimento do PROVE, em função de apresentarem maior potencial de público alvo para o Programa, sendo que em cada um destes Eslocs foi alocado um profissional (DTI) do convênio SADF/ CNPq, com vistas a facilitar e agilizar o processo, uma vez que os técnicos da casa (Emater-DF), tinham uma série de outras atribuições. O número de profissionais de cada Esloc variava de acordo com o tamanho coberto pelo Esloc, bem como do número de produtores situados na região atendida pelo mesmo.

Quadro 7

Organograma de funcionamento do DIPOVA

Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal

Atribuições: Inspeccionar a industrialização de produtos e subprodutos de origem vegetal; inspeccionar as matérias primas de origem vegetal destinadas à transformação industrial; dar orientação técnica visando maior produção e aproveitamento racional de produtos de origem vegetal; cumprir e adotar as providências necessárias para aplicação fiel e o cumprimento das disposições legais pertinentes à sua área de ação

Divisão de Inspeção de Produtos de Origem Animal

Atribuições: Inspeccionar a industrialização de produtos e subprodutos de origem animal; inspeccionar as matérias primas de origem animal destinadas à transformação industrial; dar orientação técnica visando maior produção e aproveitamento racional de produtos de origem animal; cumprir e adotar as providências necessárias para aplicação fiel e o cumprimento das disposições legais pertinentes à sua área de ação

Anexo 4 – A burocracia para a “inclusão”: A via Crucis no processo de obtenção do crédito e na regulamentação das agroindústrias

A burocracia a ser vencida pelos produtores para obtenção do financiamento e regulamentação das pequenas agroindústrias do PROVE consistia em tarefa penosa, através das etapas relatadas a seguir:

1. Tramitação Inicial: DIPOVA e BRB

- Preenchimento do requerimento padrão (modelo DIPOVA).
- Anexar ao requerimento padrão os seguintes documentos¹⁶⁵: projeto técnico simplificado (elaboração pelos Eslocs); declaração da Emater-DF, atestando condições de produtor selecionado para o Programa; documento da Emater atestando as condições sanitárias do rebanho que vai dar origem a matéria prima¹⁶⁶;
- Abrir processo no Protocolo Geral do GDF mediante apresentação dos documentos acima citados (o produtor receberá o número do processo)¹⁶⁷;
- O processo será encaminhado para o Secretário de Agricultura que por sua vez repassará para o DIPOVA que analisará e emitirá uma Declaração de que no projeto os equipamentos e instalações utilizados estão de acordo com a legislação;
- A Declaração do DIPOVA fará com que o produtor fique apto à entrar com o projeto no banco, devendo estar anexados à declaração os 04 (quatro) documentos citados;
- Encaminhamento para a agência do BRB mais próxima, fotocópia da identidade e do CPF do produtor, cadastro bancário preenchido e assinado, além de um documento que comprove o domínio da terra (declaração da Emater-DF, no caso de posse).

2. IEMA/ SEMATEC

- Dar início ao processo de Licenciamento Ambiental, através de carta consulta (distribuída aos Eslocs). Após análise da mesma, a CEIA marcava a vistoria do IEMA na agroindústria.

3. Secretaria da Fazenda

- Inscrição do produtor rural;
- Preenchimento de ficha cadastral (FAC);
- Comprovante de domínio da terra (escritura, contrato de arrendamento ou declaração da Emater, em caso de posse);
- Cópia autenticada ou com as originais do CPF e da Identidade.

4. Administrações Regionais

- Alvará de Construção e Funcionamento;
- Consulta prévia;
- Compra do formulário DAR em papelaria para o pagamento das taxas (requerimento - taxa de liberação e taxa para o corpo de bombeiros);

¹⁶⁵ Os ESLOCs se encarregavam de recolher e encaminhar para a CEIA os documentos necessários.

¹⁶⁶ Este último documento só é necessário para produtos de origem animal, onde o produtor já dispõe dos animais.

¹⁶⁷ A CEIA era a responsável por este e pelos demais encaminhamentos.

- Com o comprovante do pagamento das taxas, mais requerimento preenchido, levar à Administração Regional que encaminhará para os bombeiros e para a Saúde.

5. Secretaria de Saúde

- Documentos necessários para o Departamento de Fiscalização de Saúde:
 - Layout;
 - Manual de boas práticas por produto;
 - Formulário de Petição 1 e 2 (3 vias) por produto;
 - Cópia do alvará de construção e de funcionamento e/ou alvará sanitário;
 - Cópia do CGC / CPF;
 - Formulário de diretrizes de rotulagem, datilografado em 3 vias;
 - Vistoria da Inspeção de Saúde à agroindústria.

6. DIPOVA (registro)

- Visita do DIPOVA à propriedade;
- Verificação do cumprimento das exigências do DIPOVA;
- Cópia da inscrição do produtor rural.

Anexo 5 – O Processo de registro das empresas do PROVE¹⁶⁸

1º PASSO: Consulta prévia de endereço

Local: Administração Regional Local.

Finalidade: Fazer consulta prévia de endereço para verificar se a atividade pretendida é compatível com a Lei de Zoneamento do Distrito Federal e Satélites.

2º PASSO: Entrada para registro de processos federais na junta comercial

Local: Junta Comercial do Distrito Federal.

Finalidade: Inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes - C.G.C.; Registro do Contrato Social (só para Sociedades por cotas de responsabilidade Ltda.); Registro de declaração de Firma Individual (só para Firma Individual); Enquadramento de Microempresa a nível federal (Ltda. ou Individual - Microempresa).

Documentação:

- 01 cópia de Cadastro de Pessoa Física - CPF;
- 01 cópia de Identidade dos sócios;
- 01 via de Cadastro Geral de Contribuintes modelo 01 - C.G.C. 01;
- 03 jogos do Contrato Social (só para Ltda.);
- 01 via da Ficha de Cadastro Nacional de Empresas modelo 1 - F.C.N. 01 (só para Ltda.);
- 01 via da Ficha de Cadastro Nacional de Empresas modelo 2 - F.C.N. 02 (só para Ltda.);
- 04 vias de Declaração de Firma Individual (só para Firma Individual);
- 03 vias de Enquadramento como Microempresa a nível Federal (só para Microempresas);
- 02 vias do Documento de Arrecadação de Receitas Federais - DRAF;
- 02 capas de Acompanhamento da Junta Comercial (Microempresas);
- 01 capa de Acompanhamento de Junta Comercial (Pequenas Empresas).

3º PASSO - Entrega do requerimento do Alvará de Funcionamento

Local: Administração Regional Local - mesmo local da consulta prévia de endereço.

Finalidade: Retirada do Alvará de Funcionamento.

Documentação:

- 01 jogo do requerimento do Alvará de Funcionamento (pegar na Administração Regional no ato da consulta prévia);
- 06 vias do Documento de Arrecadação - DAR;
- Consulta Prévia de Endereço aprovada pela Administração Regional;
- 01 cópia do Contrato Social registrado na Junta Comercial (só para Ltda.);
- 01 cópia da Declaração de Firma Individual registrada na Junta Comercial (só para Firma Individual);
- 01 cópia do Contrato de Locação, Escritura do Imóvel ou documento equivalente em nome de pelo menos um dos sócios.

4º PASSO: Registro no Cadastro Fiscal do Distrito Federal - CF/DF

Local: Divisão da Receita de sua localidade.

¹⁶⁸ Extraído integralmente do documento do SEBRAE: Como registrar sua empresa no Distrito Federal (Série informações Gerenciais).

Finalidade: Inscrever-se no Cadastro Fiscal do Distrito Federal; enquadramento de Microempresa a nível estadual (só para ME).

Documentação:

- 01 via da Ficha de Atualização Cadastral - F.A.C.;
- 01 via do Requerimento de Enquadramento no Regime de Microempresa - R.E.M. (só para ME);

- 01 via do Recibo de Entrega de Documentos;

Cópias + originais autenticadas:

- 01 cópia do Contrato Social registrado na Junta Comercial (só para Ltda.);
- 01 cópia da Declaração de Firma Individual registrada na Junta Comercial (só para Firma Individual);
- 01 cópia do Cadastro Geral de Contribuintes registrado na Junta Comercial;
- 01 cópia do Contrato de Locação, Escritura do Imóvel ou documento equivalente em nome de pelo menos um dos sócios.
- 01 cópia do Enquadramento de Microempresa a nível Federal (só para ME);
- 01 cópia do Alvará de Funcionamento;
- 01 cópia do Cadastro Pessoa Física - CPF dos sócios;
- 01 cópia da Identidade do contador que deverá ser fixada na Ficha de Atualização Cadastral - F.A.C. (esta etiqueta não é obrigatória para Microempresas);
- Comprovante de residência de todos os sócios;
- Se a pessoa que for dar entrada no processo não for a responsável legal para assinar a Ficha de Atualização Cadastral - F.A.C., terá que apresentar procuração.

Observações:

- Todos os formulários deverão ser assinados com caneta azul/preta e não poderão conter emendas, rasuras ou ressalvas;
- Depois do término de todo o processo, o empresário deverá procurar uma gráfica a sua escolha e encomendar os blocos de notas fiscais (só para Microempresas);
- No decorrer do processo a Divisão de Receita solicitará ao contador os Livro Fiscais para emitir a autorização de retirada das Notas Fiscais junto à gráfica (para todas as empresas, exceto para as microempresas).

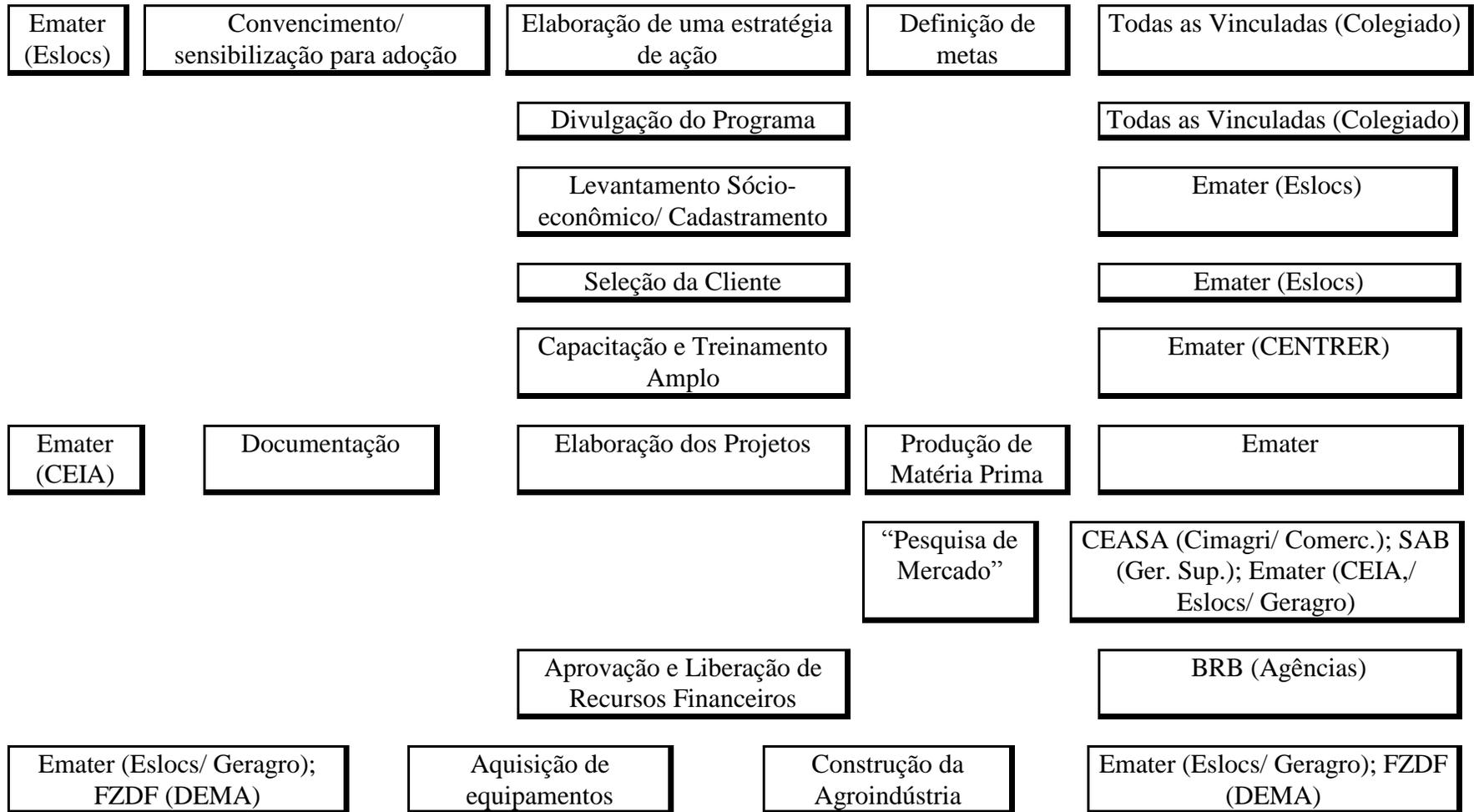
Conceitos:

- Firma Individual é a empresa constituída por uma única pessoa que exerce atividade comercial, industrial ou da prestação de serviço, respondendo ilimitadamente pelas obrigações contraídas em nome da mencionada firma;
- Sociedade Comercial é aquela constituída por duas ou mais pessoas, tendo por objetivo atividades de comércio, serviço ou indústria. A sociedade comercial mais comum é a Ltda., em que a responsabilidade de cada sócio é limitada à importância do capital social, que é dividido em quotas e distribuído entre eles.

OBS.: Não se aplicam às Firmas individuais os processos de Transformação, Incorporação, Cisão e Fusão de empresas.

Anexo 6 – Fluxograma de ações do PROVE¹⁶⁹

1. Etapa de Implementação



2. Etapa de Processamento

¹⁶⁹ Os quadros que seguem, foram montados por ocasião da “Oficina para construção coletiva de análise situacional dos problemas do PROVE”, realizada no final de 1997.

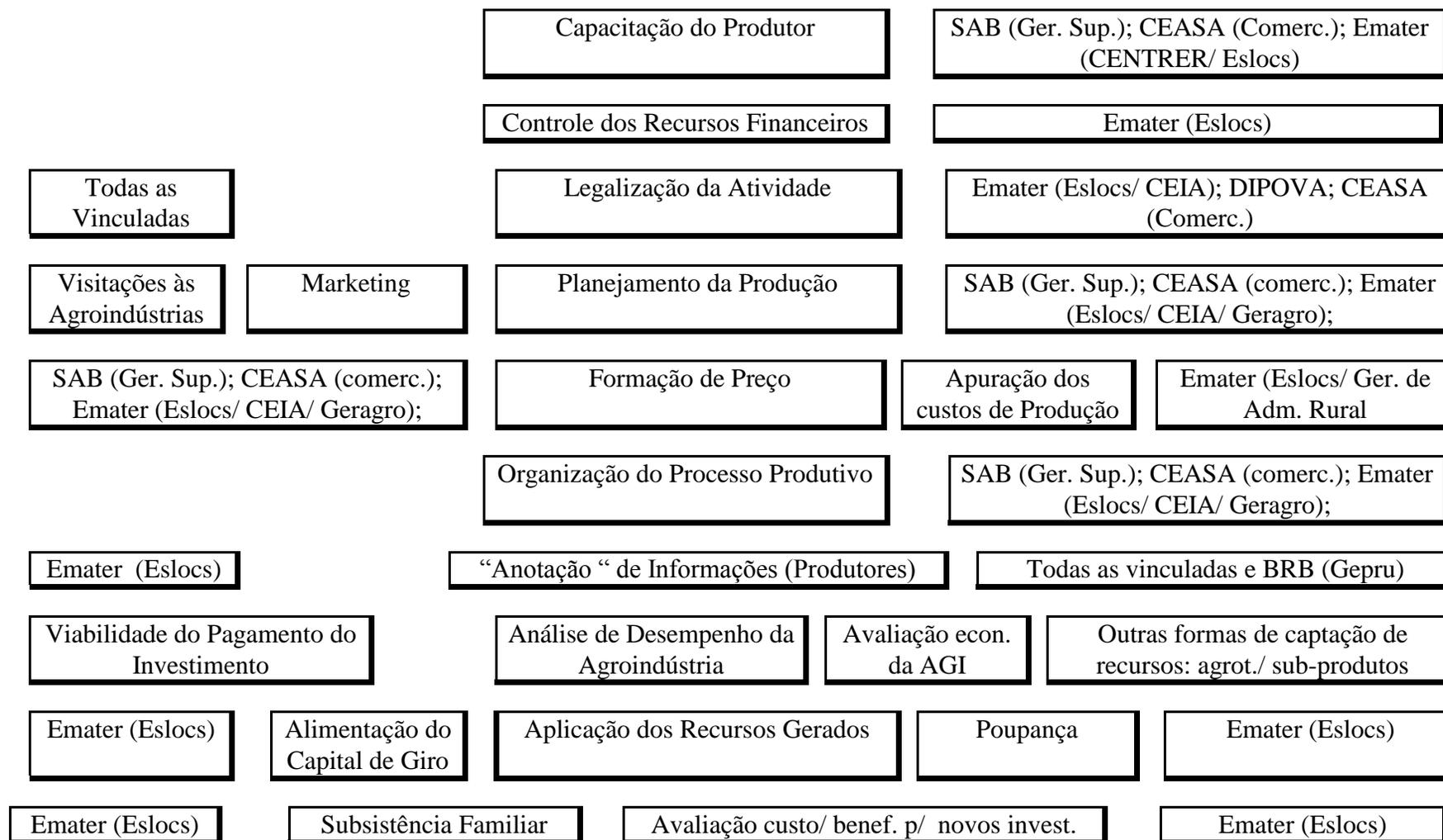
Controle de Qualidade

Disponibilização da Matéria Prima	Emater (Eslocs/ Geragro)
Aquisição de Insumos	Emater (Eslocs/ Geragro); FZDF (Dep. Comerc.)
Treinamento Específico	Emater (Eslocs/ Geragro/ Gerências)
Adaptação de Processo, Equipamentos e Instalações	Emater (Eslocs/ Geragro); FZDF (DAG); DIPOVA
Padronização de Processos	Emater (Eslocs/ Geragro); FZDF (DAG)
Manutenção de Instalações e Equipamentos	Emater (Eslocs/ Geragro); FZDF (DEMA); DIPOVA
Embalagem	Emater (Eslocs/ Geragro)
Rotulagem	Emater (Eslocs/ Geragro); FZDF (Revenda/ Laboratório/ DAG)
Conservação e Armazenamento	Emater (Eslocs/ Geragro); CEASA (Comerc.); SAB (Ger. Sup.)

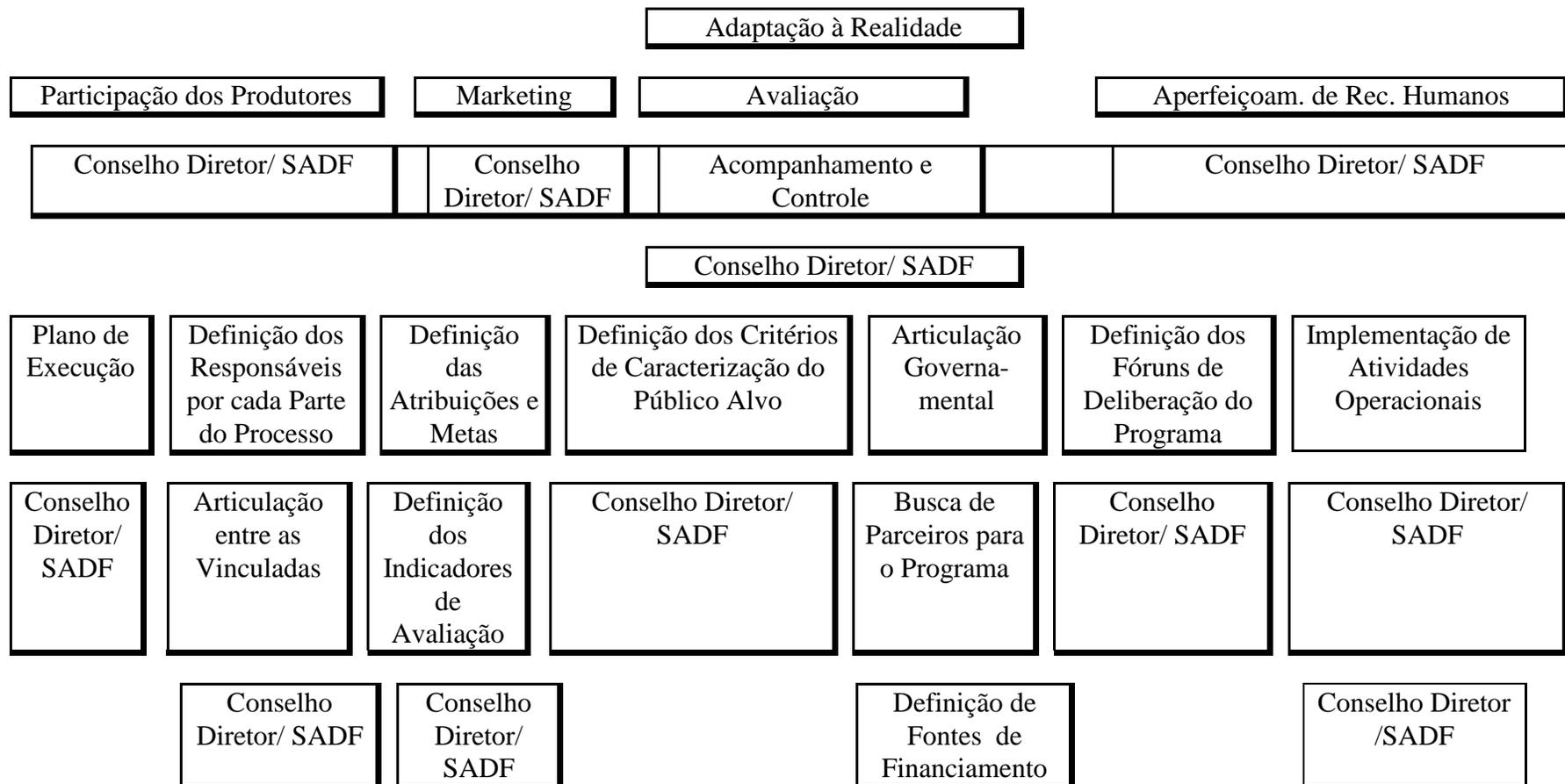
3. Etapa de Comercialização

Identificação dos Pontos de Venda	SAB (Diret. Comerc.); Emater (Eslocs); CEASA (CIMAGRI/ Comerc.)
Acondicionamento do Produto	Todas as Vinculadas
Transporte	Emater (Eslocs/ Setra/ Asser); SAB (Ger. Sup.); CEASA (Comerc.)
Distribuição	SAB (Ger. Sup.); Emater (Eslocs/ CEIA); CEASA (Comerc.)
Apresentação do Produto	SAB (Ger. Sup.); Emater (Eslocs/ Geragro); CEASA (Comerc.); FZDF (DAG)
Exposição dos Produtos	SAB (Ger. Sup.); CEASA (Comerc.)
Propaganda e Divulgação	
Promoção de Vendas	SAB (Ger. Sup.); Emater (Ger. Com.); CEASA (comerc.)
Acompanhamento dos Produtos no Mercado	SAB (Ger. Sup.); CEASA (comerc.)
Faturamento	SAB (Ger. Sup.); Emater (Eslocs/ CEIA); CEASA (Comerc.)

4. Gerenciamento da Unidade



5 Gerenciamento do Programa



Anexo 7 – Análise dos resultados da pesquisa: Caracterização preliminar do perfil sócio-cultural de Produtores rurais “excluídos” do Distrito Federal¹⁷⁰

- a. A amostragem dessa pesquisa compreende 578 questionários coletados através dos 15 escritórios locais (ESLOCS) da EMATER-DF. A maioria dos questionários foi respondida em Sobradinho, representando 21,8 % do total. Os outros ESLOCS que coletaram maior número de questionários foram os de Planaltina (18,2%), Ceilândia (14,4%) e Nova Betânia (9,9%). Esses quatro escritórios locais foram responsáveis por 64,3% da amostragem. Estrategicamente representam áreas prioritárias do PROVE por possuírem um maior número de comunidades de produtores rurais de “baixa renda”, ou seja, produtores rurais familiares do tipo “A” e “B”, segundo estimativas da EMATER-DF. A amostragem corresponde a 11,56% da população estimada de produtores rurais “A” e “B” no Distrito Federal.
- b. A maioria dos produtores estão no DF há mais de vinte anos (51,9%), sendo relevante a porcentagem dos que aqui residem há mais de trinta anos (32,5%). Não podem ser caracterizados, portanto, como migrantes recentes, fruto da intensa movimentação de imigrantes observada nos últimos dez anos.
- c. Quando a amostragem diz respeito à chegada do produtor em sua propriedade, a maior porcentagem é de produtores que estão estabelecidos há mais de 10 anos, 41,7%. Em condições favoráveis de disponibilidade de capital, tecnologia, gerenciamento e mercado, teoricamente, estariam aptos a se encontrarem economicamente estruturados. Entretanto, pela ausência de um ou de vários fatores básicos, o processo de desenvolvimento econômico não foi verificado.
- d. No que diz respeito ao exercício de outras profissões, ou seja, se o produtor já trabalhou fora do setor agropecuário, os dados demonstram que 41,9 % sempre trabalhou e viveu da agropecuária, ou como produtor ou como assalariado rural. Trabalharam em outras áreas indústria ou serviços 40,6%. Destes que conheceram outras profissões, valeria investigar quais das experiências acumuladas podem ser melhor potencializadas pelo PROVE.
- e. O número de membros na família, dos que responderam o questionário, mostra que na grande maioria as famílias são pequenas e médias (94,1%), prevalecendo a pequena família (47,9%). Consideramos família pequena aquela que possui até quatro membros. Famílias médias, aquelas com número de membros de cinco a nove; e famílias grandes com mais de nove pessoas. Família, nesta investigação, compreende todos os membros que vivem e dependem do arrimo da família, independente do grau de parentesco.
- f. A amostragem de indivíduos por sexo demonstra que indivíduos do sexo masculino prevalecem, ainda que com pequena margem de diferença sobre o feminino. Do total de indivíduos cadastrados (2.722), 1.415 são do sexo masculino e 1.278 do feminino. Quando se trata da idade, o item que prevalece com 45,3%, é a faixa de adultos, com idade de 21 a 65

¹⁷⁰ Extraído de Brasil, 1997: 10 - 14.

anos. Isso demonstra que a maioria dos indivíduos dessa amostragem são os que estão na faixa de população economicamente ativa da sociedade, com potencial para o desenvolvimento de atividades produtivas, com vistas ao estabelecimento do pleno emprego.

- g. Com relação ao grau de instrução o que prevalece é a faixa de analfabetos até primeiro grau completo ou não (67,6%). Entretanto, se separarmos a amostra dos analfabetos com os que só foram à escola até a 4ª série, este dado passa a ser preponderante, com 35,9 % das respostas obtidas.
- h. Um dado que apareceu em menor proporção do que o esperado foi o relacionado a deficiências. Apenas 2,8 % apresentaram algum tipo de deficiência, seja ela física, sensorial, múltipla ou outras.
- i. Os produtores, em sua maioria, participam de associações de produtores. Outra instituição que obteve colocação de destaque nas opções de participação foi a igreja. As outras instituições perguntadas, cooperativa, sindicatos, grupos de comunidade e outros obtiveram respostas com índices bem inferiores às associações e igrejas.
- j. Com relação aos meios de comunicação a grande maioria dos produtores possui rádio e televisão em casa. Em ordem descendente de frequência total, os meios de comunicação que os produtores mais lêem ou assistem são: rádio, televisão, jornais, revistas e boletins técnicos.
- k. Os dados sobre moradia demonstram que a construção predominante é a de alvenaria (67,5%), o piso de cimento (75,6%), a cobertura de telha “eternit” (72,1%) e a iluminação elétrica (58,6%). As casas seguem um padrão semelhante a das casas de periferia do DF. Em comparação a outras regiões do país, como a Norte e a Nordeste, consideramos as moradias rurais do DF com um padrão de qualidade superior a daquelas regiões.
- l. Quanto à fonte de água, a principal fonte é a cisterna (46,2%) e a maioria das casas têm filtro (85,1%).
- m. Na maioria das respostas, o destino das águas utilizadas domesticamente é o terreiro (56,6%), o lixo, queimado (44,8%). Outro destino significativo dado ao lixo é jogar em buracos (23,7%). O destino das fezes é em fossas (49,0%) ou banheiros (41,0%).
- n. Os banhos são em chuveiros (54,2%), dado que reforça a significativa presença de água encanada nas moradias (56,6%).
- o. O tamanho das moradias, por número aproximado de cômodos, pode ser classificado como mediano, ou seja, possuem mais que três cômodos, e menos do que oito (68,3%).
- p. O meio de transporte mais utilizado é o ônibus, sendo a classificação modal em ordem descendente (depois do ônibus): a pé, bicicleta, carro próprio ou de membro da família, charrete ou carroça, cavalo, lotação da comunidade ou carro de terceiros, outros, e leiteiro.

- p. Dos produtores, 60,4% não financiaram sua safra em 1996. Os dados sobre safras anteriores não permitem aferições, pois 60,6% das respostas ou não foram respondidas ou eram ininteligíveis. Dos que apresentaram resposta (39,4%), 24,9% não fez financiamento rural em outras safras, enquanto 14,5% já participaram de alguma experiência. Na opinião sobre financiamentos, 48,6% acham-no perigoso ou difícil para os pequenos e 32,2% têm opinião favorável, ou seja, é bom. Apenas 5,9% consideraram ruim e 13,3% não registraram opinião.
- r. A prática da ajuda mútua não é comum entre o público pesquisado, com um índice de apenas 8,7%.

Anexo 8 – Planilha utilizada na elaboração do diagnóstico da situação das agroindústrias do

PROVE

- AGROINDÚSTRIA:
- PRODUTOR:
- TIPO DE AGROINDÚSTRIA:
- FASE DO PROJETO:
- TIPO DE CONSTRUÇÃO:
- ESLOC:

CRÉDITO:

- 1- Valor do financiamento
- 2- Data de assinatura da cédula
- 3- Parcelas
- 4- Houve prorrogação (rearrançamento das parcelas)?
- 5- Como se deu a administração dos recursos do projeto?
- 6- Você sabe quando vence a 1ª parcela e o valor a ser pago?
- 7- Como está se organizando para pagar?
- 8- Vai ter dificuldades para pagar? Por quê?
- 9- O dinheiro foi suficiente para montar o negócio?

CONSTRUÇÕES:

- 1- Tempo de construção
- 2- Qualidade da construção
- 3- Problemas surgidos (durante e depois da construção)

GERENCIAMENTO/ ADMINISTRAÇÃO:

- 1- Faz algum tipo de controle (anotam alguma coisa) ?
- 2- Como se dá a administração dos recursos (compra/ venda)
- 3- Dificuldades encontradas
- 4- Têm problemas de relacionamento (coletivas)?

PROCESSAMENTO:

- 1- que produz? (código de barras)
- 2- Quantidades (média mensal)
- 3- Tem domínio das técnicas? (processamento dos produtos/ padronização)
- 4- Quer ampliar a linha de produção?
- 5- Tempo de trabalho dentro da Agroindústria
- 6- Foram treinados?
- 7- Os produtores têm tradição no que estão fazendo?
- 8- Qual o maior problema nesta área?
- 9- Número de mão de obra empregado na agroindústria.

COMERCIALIZAÇÃO/ TRANSPORTE:

- 1- Origem da matéria-prima:
 - * Produção própria
 - * Produção comprada
 - * Perspectiva de ampliação da produção própria
- 2- Como realizam o transporte?
- 3- Locais de venda
 - * Onde
 - * Problemas (perda, pagamento/ prazos, retorno de produtos, etc.)
- 4- Tem idéia de custo de produção (Rural-Pró foi aplicado; outros levantamentos)?
- 5- Está vendendo bem?

ORGANIZAÇÃO DOS PRODUTORES:

- 1- Compra ou vende em conjunto?
- 2- Participou dos encontros do PROVE?
- 3- Sabe como está o processo de organização dos produtores como um todo?
- 4- Como deve caminhar a organização?

GERAIS:

- 1- Qual a sua opinião sobre esta agroindústria (vai para frente?) e qual a maior dificuldade para seu sucesso?
- 2- Comentários gerais.

Anexo 9 – Roteiros semi-estruturados utilizados nas entrevistas realizadas junto a alguns representantes do Governo do Distrito Federal, na Gestão 1995-98

ROTEIRO 1

(Secretário de Agricultura do DF, Sub-Secretário de Agricultura, e Diretor Executivo da EMATER-DF)

1. Origem do Programa
2. Concepção/ desenho do Programa
(público alvo; recursos; gerenciamento; apoios, metas, seleção, etc.)
3. Entraves iniciais no processo de implantação
4. Desenvolvimento do Programa (as ações da Secretaria de Agricultura no desenvolvimento e aperfeiçoamento do Programa)
5. Os principais gargalos do Programa
6. Agroindustrialização X público eleito para o PROVE: inadequação do Programa ao público ou das estruturas ao Programa?
7. A questão do crédito:
 - Idéia inicial
 - Principais entraves
 - Adaptações realizadas
 - O que tem de inovador no PROVE em relação a outros Programas governamentais e não governamentais no que toca a questão do crédito?
 - Após a experiência passada com o PROVE, qual seria a melhor estratégia a ser seguida em relação ao crédito?
 - Erros e acertos do PROVE
8. A questão da comercialização:
 - Idéia inicial
 - Principais entraves
 - Adaptações realizadas
 - O que tem de inovador no PROVE em relação a outros Programas governamentais e não governamentais no que toca a questão da comercialização?
 - Após a experiência passada com o PROVE, qual seria a melhor estratégia a ser seguida em relação ao comercialização?
9. O que você mudaria no Programa se tivesse a oportunidade de começar tudo de novo?
10. O suporte do poder público em programas semelhantes (paternalismo X opção política e apoio institucional - onde está o limite?)
11. Comentários gerais

ROTEIRO 2

(Presidente da SAB)

1. A questão da comercialização:
 - Idéia inicial (pontos de venda; apoio institucional do Governo; controle de qualidade dos produtos; regularidade de entrega, etc.)

- Principais entraves
 - Adaptações realizadas
 - O que tem de inovador no PROVE em relação a outros Programas governamentais e não governamentais no que toca a questão da comercialização?
2. Dificuldades na inserção dos pequenos produtores no mercado agroalimentar
(Como o Governo pode apoiar e facilitar este processo?)
 3. Agroindustrialização em pequena escala X preços (competitividade)
 4. Quais seriam os mercados dos produtos do PROVE?
 5. O suporte do poder público em programas semelhantes (paternalismo X opção política e apoio institucional - onde está o limite?)
 6. Comentários gerais
 7. Erros e acertos do PROVE no que toca a questão da comercialização
 8. Após a experiência passada com o PROVE, o que você mudaria no Programa se tivesse a oportunidade de começar tudo de novo?
 9. Agroindustrialização X público eleito para o PROVE: inadequação do Programa ao público ou das estruturas ao Programa? (pensando em relação à comercialização)

ROTEIRO 3 **(Representante do BRB)**

1. A questão do crédito:
 - A idéia inicial (recursos, condições de pagamento, etc.)
 - Principais entraves
 - Adaptações realizadas durante o Programa
 - Grau de inadimplência durante o Programa, no fim do Governo Cristovam Buarque e atualmente
 - Público do Programa X crédito bancário
(principais entreves; dificuldades de relacionamento; necessidade de adaptações nos procedimentos)
 - Como atender a este público específico (mecanismos)
 - O que tem de inovador no PROVE em relação a outros Programas governamentais e não governamentais no que toca a questão do crédito?
 - Após a experiência passada com o PROVE, qual seria a melhor estratégia a ser seguida em relação ao crédito?
2. O que você mudaria no Programa se tivesse a oportunidade de começar tudo de novo?
3. O suporte do Poder Público em Programas semelhantes: paternalismo X opção política e apoio institucional - onde está o limite?
4. Erros e acertos do PROVE em relação ao crédito
5. Comentários gerais.

Anexo 10 – Metodologia de cálculo do custo de produção e preço de venda final dos produtos do PROVE (implementada no Esloc da Emater-DF/Jardim) ¹⁷¹

PLANILHA BÁSICA

CÁLCULO DO PREÇO PAGO AO PRODUTOR/ UNIDADE PRODUZIDA

Produto:

Custo de Industrialização/ kg

Insumos	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Total	Porcentagem	
					no item	
Subtotal						

Custo de Produção/embalagem

Insumos	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Total	Porcentagem	
					no item	
Custo de Industrialização	Kg					
Mão-de-obra	R\$					
Embalagem	Unid					
Tampa	Unid					
Etiqueta	Unid					
Etiqueta Prove	Unid					
Total						

¹⁷¹ Tabela desenvolvida em planilha do microsoft Exel. Todos os itens poderiam ser alterados a qualquer momento, se por ventura algum dos itens sofresse modificação (de preço, quantidades, ingredientes, etc.), proporcionando novos valores de venda.

Produto: _____
 Número do Item: _____

A - Preço c/ margem 0%

B - Valor do Imposto

C - Preço A - Imposto

D - % Frete _____

E - Frete

F - Amortização _____

G - Custo variável

H - % Margem de lucro _____

I - Taxa de marcação

J - Preço de venda final

Tabela de Impostos			
Item	ICMS	CONFINS	PASEP
1	Doces, picles, bolos, iogurte, polpa de frutas, pimenta malagueta, pizza (massas), salgados, pães especiais, pães de queijo, salaminho, ovos de codorna, derivados de milho, vegetais processados e derivados de mandioca.....	17%	0.65%
2	Ovos de galinha, melado de cana, rapadura.....	Isento	
3	Biscoitos, frango caipira abatido, pães especiais e lingüiça.....	17%	
	Com redução em.....	41.17%	
4	Licores.....	25%	
5	Imposto como Microempresa.....		
6	Produtos vendidos sem nota.....		ZERO

INFORMAÇÕES CALCULADAS/ DISPONIBILIZADAS PELA PLANILHA BÁSICA

- Produção média mensal por produto;
- Receita média bruta mensal (geral e por produto);
- Custo de industrialização dos produtos (= ingredientes + gás + energia elétrica);
- Custo de produção/ embalagem (= custo de industrialização + mão de obra + embalagem + tampa + etiquetas);
- Preço com margem 0 % (preço de custo);
- Preço de venda por produto e embalagem (= custo de produção/ embalagem + frete + amortização + impostos + margem de lucro);
- Valor médio da amortização do financiamento;
- Rateio da amortização do financiamento por produto (considerando o custo de produção e o volume vendido de cada produto);
- Mão de obra empregada paga;
- Rateio da mão de obra paga por produto (considerando o tempo gasto para a confecção de cada produto e o volume de produção destes);

EXEMPLO DO CÁLCULO DO CUSTO DE PRODUÇÃO DOS DOCES E PREÇO DE VENDA FINAL UTILIZADO EM UMA AGI DO PROVE

JOSÉ FELICIANO ALVES DE JESUS (SÍTIO ALVES)

A. RECEITAS DOS DOCES E GASTOS COM GÁS

<p>1. Ingredientes (doce de leite):</p> <p>16 litros de leite 3,2 kg açúcar 0,007 kg de Bicarbonato</p> <p>Rendimento: 6,0 kg de doce Tempo total de preparo: 5h e 40min (= 5,67 h) Então para 1 kg de doce:</p> <p>2,67 litros de leite 0,53 kg de açúcar 0,0012 kg bicarbonato</p>	<p>1. Ingrediente (doce de ambrosia)s:</p> <p>5 litros de leite 30 ovos (= 2,5 Dz) 2,45 kg de açúcar</p> <p>Rendimento: 4 kg de doce Tempo total de preparo: 4h e 40min (= 4,67 h) Então para 1kg de doce:</p> <p>1,25 litros de leite 0,61 kg de açúcar 0,63 Dz ovos</p>
---	--

2. Gás

Base de cálculo: 1 Bujão de gás (13 Kg) dura 24 h e custa R\$ 8,50

13 Kg _____ R\$ 8,5
 1 Kg _____ X
X = R\$ 0,65 (Custo de 1 Kg de gás)

<p>Doce de leite (mexerola) 1 bujão faz 4 paneladas (35,2 Kg)</p> <p>13 Kg gás (1 bujão) _____ 32,5 Kg doce X Kg gás _____ 1 Kg doce X = 0,37 Kg de gás/ Kg de doce</p>	<p>Doce de ambrosia Tempo gasto: 3 horas p/ preparo 1 hora e 40 min p/ pasteurização Tempo total : 4,67 Horas</p> <p>1 bujão de gás _____ 24 H X bujão _____ 4,67 H X = 0,20 bujão</p> <p>0,20 bujão _____ 8 Kg D. Ambrosia X bujão _____ 1 Kg D. Ambrosia X = 0,025 Kg</p> <p>13 Kg gás _____ 1 Bujão X Kg gás _____ 0,025 Bujão X = 0,33 Kg de gás/ Kg de doce</p>
--	---

B. PRODUÇÃO

	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Média
Doce de leite	152,21	172,50	182,70	98,94	151,60
Ambrosia	119,10	157,10	122,40	94,20	123,20

C. CÁLCULO DO VALOR DAS AMORTIZAÇÕES A SER INCORPORADO NO PREÇO FINAL DOS PRODUTOS

Amortizações - 12/97 até 11/99 - 24 meses

VENCIMENTO DA PARCELA	VALOR
14.05.98	991,83
14.11.98	991,83
14.05.99	991,83
14.11.99	1.015,99
Total	3.991,48

Amortização mensal = 3.991,48 / 24 Meses = 166,31

PRODUTO	VOLUME VENDIDO (MÉDIA MENSAL)	PREÇO/ Kg (GRANEL)	RENDA (MÉDIA MENSAL)
DOCE DE AMBROSIA	128	1.72	220.16
DOCE DE LEITE	166	1.47	244.02
			464.18

RENDA TOTAL 464.18 _____ 100%
 RENDA C/ D. 220.16 _____ X
 AMBROSIA
X = 0.47

RENDA TOTAL 464.18 _____ 100%
 RENDA C/ D. LEITE 244.02 _____ X
X = 0.53

VALOR DA AMORTIZAÇÃO MENSAL = 166.31

% D. AMBROSIA X AMORTIZAÇÃO = 78.88 (Amort. p/ D. Ambrosia)
 % D. LEITE X AMORTIZAÇÃO = 87.43 (Amort. p/ D. Leite)

AMORTIZ. P/ D. AMBROSIA/ PROD. MENSAL DE D. AMBROSIA = **0.62**
 AMORTIZ. P/ D. LEITE/ PRODUÇÃO MENSAL DE D. LEITE = **0.53**

D. RATEIO DA MÃO DE OBRA ENTRE OS PRODUTOS

BASE DE CÁLCULO - 1 SALÁRIO MÍNIMO = R\$ 120,00

1 PESSOA TRABALHANDO 8 H/ DIA, 6 DIAS/ SEMANA/ 4 SEMANAS = 192H

TOTAL DE HORAS EFETIVAS TRABALHADAS/ MÊS = 192 h

REMUNERAÇÃO TOTAL = 120.00

CUSTO DA HORA TRABALHADA = 0.625

DOCE DE LEITE

RECEITA	6.00 Kg	_____	5.67 H
PRODUÇÃO	151.60 Kg	_____	X H
	X= 143.26	Horas/ Mês	

AMBROSIA

RECEITA	4 Kg	_____	4.67 H
PRODUÇÃO	123.20 Kg	_____	X H
	X= 143.84	Horas/ Mês	

TOTAL DE HORAS GASTAS = 287.10

HORAS DE M. O. FAMILIAR/ OCIOSIDADE DE ATIVIDADES = 95.10 h

Produto	Qtd. produz./ Mês	Tempo de produção	% do total	H gastas (ajustado)	R\$/ h. trab.	R\$/ mão de obra	R\$/ Kg
DOCE DE LEITE	166.00	143.26	0.499	95.81	0.63	59.88	0.36
AMBROSIA	128.00	143.84	0.501	96.19	0.63	60.12	0.47
TOTAIS	294.00	287.10	1.00	192.00		120.00	

E. EXEMPLOS DE UTILIZAÇÃO DA TABELA PARA CÁLCULO DO CUSTO FINAL DOS PRODUTOS (de acordo com o tipo de embalagem e o imposto cobrado)

Exemplo 1

Venda efetuada sem nota fiscal (imposto = zero; embalagem de vidro de 400g)

CÁLCULO DO PREÇO PAGO AO PRODUTOR/ UNIDADE PRODUZIDA

Produto: DOCE DE LEITE (Vidro 400 g)

Custo de Produção/kg

Insumos	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Total	Porcentagem no item
LEITE	L	2.67	0.23	0.61	55%
AÇÚCAR	Kg	0.53	0.40	0.21	19%
BICARBONATO DE SÓDIO	Kg	0.00	4.50	0.01	0%
GÁS	Kg	0.37	0.65	0.24	22%
ENERGIA ELÉTRICA	KWA	0.44	0.09	0.04	4%
Subtotal				1.11	100%

Custo de Produção/embalagem

Insumos	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Total	Porcentagem no item
Custo de confecção	Kg	0.40	1.11	0.44	44%
Mão-de-obra	R\$	0.40	0.36	0.14	14%
Embalagem	Unid	1.00	0.30	0.30	30%
Tampa	Unid	1.00	0.08	0.08	8%
Etiqueta	Unid	1.00	0.04	0.04	4%
Etiqueta Prove	Unid	1.00	0.01	0.01	0%
Total				1.01	100%

Produto: DOCE DE LEITE (Vidro 400 g)

Número do Item: 6

A - Preço c/ margem 0% R\$1.22

B - Valor do Imposto

C - Preço A - Imposto R\$1.22

D - % Frete¹⁷² _____

E - Frete

F - Amortização R\$0.21

G - Custo variável R\$1.01

H - % Margem de lucro 15%

I - Taxa de marcação 1.18

J - Preço de venda final R\$1.44

Tabela de Impostos				
Item		ICMS	CONFINS	PASEP
1	Doces, picles, bolos, iogurte, polpa de frutas, pimenta malagueta, pizza (massas), salgados, pães especiais, pães de queijo, salaminho, ovos de codorna, derivados de milho, vegetais processados e derivados de mandioca.....	17%	2%	0.65%
2	Ovos de galinha, melado de cana, rapadura.....	Isento		
3	Biscoitos, frango caipira abatido, pães especiais e lingüiça.....	17%		
	Com redução em.....	41.17%		
4	Licores.....	25%		
5	Imposto como Microempresa.....		4%	
6	Produtos vendidos sem nota.....		ZERO	

¹⁷² O frete foi considerado como sendo zero em todos os casos, uma vez que este vinha sendo realizado, na época, por veículo da SADF, sem ônus para o produtor.

Exemplo 2**Venda efetuada com nota fiscal (Microempresa e produto em embalagem de vidro de 700g)****CÁLCULO DO PREÇO PAGO AO PRODUTOR/ UNIDADE PRODUZIDA****Produto:** DOCE DE LEITE (Vidro 700 g)**Custo de Produção/kg**

Insumos	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Total	Porcentagem no item
LEITE	L	2.67	0.23	0.61	55%
AÇÚCAR	Kg	0.53	0.40	0.21	19%
BICARBONATO DE SÓDIO	Kg	0.00	4.50	0.01	0%
GÁS	Kg	0.37	0.65	0.24	22%
ENERGIA ELÉTRICA	KWA	0.44	0.09	0.04	4%
Subtotal				1.11	100%

Custo de Produção/embalagem

Insumos	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Total	Porcentagem no item
Custo de confecção	Kg	0.70	1.11	0.78	49%
Mão-de-obra	R\$	0.70	0.36	0.25	16%
Embalagem	Unid	1.00	0.40	0.40	25%
Tampa	Unid	1.00	0.10	0.10	6%
Etiqueta	Unid	1.00	0.04	0.04	3%
Etiqueta Prove	Unid	1.00	0.01	0.01	0%
Total				1.58	100%

Produto: DOCE DE LEITE (Vidro 700 g)
 Número do Item: 5

A - Preço c/ margem 0% R\$2.03
 B - Valor do Imposto R\$0.08
 C - Preço A - Imposto R\$1.95
 D - % Frete _____
 E - Frete
 F - Amortização R\$0.37
 G - Custo variável R\$1.58
 H - % Margem de lucro 15%
 I - Taxa de marcação 1.23
 J - Preço de venda **R\$2.40**
final

Tabela de Impostos				
Item		ICMS	CONFINS	PASEP
1	Doces, picles, bolos, iogurte, polpa de frutas, pimenta malagueta, pizza (massas), salgados, pães especiais, pães de queijo, salaminho, ovos de codorna, derivados de milho, vegetais processados e derivados de mandioca.....	17%	2%	0.65%
2	Ovos de galinha, melado de cana, rapadura	Isento		
3	Biscoitos, frango caipira abatido, pães especiais e linguiça.....	17%		
	Com redução em.....	41.17%		
4	Licores.....	25%		
5	Imposto como Microempresa.....		4%	
6	Produtos vendidos sem nota.....		ZERO	

Exemplo 3

Venda com nota (Empresa e produto a granel)

CÁLCULO DO PREÇO PAGO AO PRODUTOR/ UNIDADE PRODUZIDA

Produto: DOCE DE AMBROSIA (Granel)

Custo de Produção/kg

Insumos	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Total	Porcentagem no item
LEITE	L	1.25	0.23	0.29	23%
OVOS	Dz	0.63	0.80	0.50	40%
AÇÚCAR	Kg	0.61	0.40	0.24	20%
GÁS	Kg	0.33	0.65	0.21	17%
Subtotal				1.25	100%

Custo de Produção/embalagem

Insumos	Unidade	Quant.	Valor Unit.	Valor Total	Porcentagem no item
Custo de confecção	Kg	1.00	1.25	1.25	73%
Mão-de-obra	R\$	1.00	0.47	0.47	27%
Embalagem	Granel				
Total				1.72	100%

Produto: DOCE DE AMBROSIA (Granel)

Número do Item: 1

A - Preço c/ margem 0% R\$2.91

B - Valor do Imposto R\$0.57

C - Preço A - Imposto R\$2.34

D - % Frete _____

E - Frete

F - Amortização R\$0.62

G - Custo variável R\$1.72

H - % Margem de lucro 15%

I - Taxa de marcação 1.53

J - Preço de venda final R\$3.57

Tabela de Impostos			
Item	ICMS	CONFIN S	PASEP
1	Doces, picles, bolos, iogurte, polpa de frutas, pimenta malagueta, pizza (massas), salgados, pães especiais, pães de queijo, salaminho, ovos de codorna, derivados de milho, vegetais processados e derivados de mandioca.....	17%	2% 0.65%
2	Ovos de galinha, melado de cana, rapadura	Isento	
3	Biscoitos, frango caipira abatido, pães especiais e lingüiça..... Com redução em.....	17% 41.17%	
4	Licores.....	25%	
5	Imposto como Microempresa.....		4%
6	Produtos vendidos sem nota.....		ZERO

E. PREÇOS DE VENDA FINAL PRATICADOS NO ATACADO (consolidado)

PROPRIETÁRIO: JOSÉ FELICIANO ALVES DE JESUS

DENOMINAÇÃO DO PRODUTO: SÍTIO ALVES

I.É (CF/DF): 07.358.292/001-40

CPF: 504.280.041-72

ENDEREÇO: LOTE 04 COLÔNIA AGRÍCOLA SÃO BERNARDO - PARANÁ - DF

TELEFONE PARA CONTATO: (061) 500-2360

1. DOCE DE LEITE

A. CUSTO DE INDUSTRIALIZAÇÃO (POR Kg) - R\$ 1,11

(= custo de ingredientes, gás e energia elétrica)

B. CUSTO DE PRODUÇÃO / EMBALAGEM

(= custo de industrialização, mão de obra, embalagem, tampa, etiqueta e etiqueta Prove)

VOLUME	CUSTO DE PRODUÇÃO/ EMBALAGEM
400 g	1,01
700 g	1,58
Granel	1,47

C. PREÇO DE VENDA FINAL

(= custo de produção/ embalagem, impostos, frete, amortização e margem de lucro)

PESO (g)	PREÇO C/ IMPOSTO		PREÇO C/ MICROEMP.		PREÇO S/ NOTA	
	Margem 0 %	Margem 15 %	Margem 0 %	Margem 15 %	Margem 0 %	Margem 15 %
400	1,52	1,88	1,27	1,51	1,22	1,44
700	2,43	2,98	2,03	2,40	1,95	2,29
Granel (Kg)	2,49	3,06	2,08	2,47	2,00	2,35

2. DOCE DE AMBROSIA

A. CUSTO DE INDUSTRIALIZAÇÃO (POR Kg) - R\$ 1,25

(= custo de ingredientes, gás e energia elétrica)

B. CUSTO DE PRODUÇÃO / EMBALAGEM

(= custo de industrialização, mão de obra, embalagem, tampa, etiqueta e etiqueta Prove)

VOLUME	CUSTO DE PRODUÇÃO/ EMBALAGEM
400 g	1,11
700 g	1,75
Granel	1,72

C. PREÇO DE VENDA FINAL

(= custo de produção/ embalagem, impostos, frete, amortização e margem de lucro)

PESO (g)	PREÇO C/ IMPOSTO		PREÇO C/ MICROEMP.		PREÇO S/ NOTA	
	Margem 0 %	Margem 15 %	Margem 0 %	Margem 15 %	Margem 0 %	Margem 15 %
400	1,69	2,08	1,41	1,68	1,36	1,60
700	2,72	3,34	2,27	2,69	2,18	2,56
Granel (Kg)	2,91	3,57	2,44	2,88	2,34	2,75

DATA: ____/____/1997

**Anexo 11 – Aspectos gerais do esquema de comercialização organizado junto ao PROVE
(período inicial - jun./ago. 97)**

1. PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UMA EQUIPE DE COMERCIALIZAÇÃO PARA O PROVE

1.1. Justificativas

Um dos grandes nós do Prove atualmente, refere-se a questão da comercialização. No início do Programa foi trabalhada a idéia de que a SAB (rede estatal) seria a responsável pela comercialização dos produtos oriundos do Prove. Atualmente, percebemos que a SAB não tem dado suporte para o escoamento dos produtos (desinformação sobre demandas/ capacidade de escoamento; retorno de produtos com data de validade vencida, descrédito por parte dos produtores, entre outros), e que o processo de comercialização nesta, encontra-se relativamente desorganizado.

Certamente uma das principais preocupações e motivo da não adesão de novos produtores ao Prove é a *dificuldade na comercialização*, que associado com o medo da dívida junto ao banco, e com a ainda "pouca consistência" do Programa, tem provocado um certo marasmo no mesmo. Percebemos ainda que o Prove provoca um tremendo impacto na vida dos produtores (tradicionalmente excluídos de todo o processo produtivo e até de cidadania) e que infelizmente vem ocorrendo uma "propaganda negativa" por parte de algumas agroindústrias que encontram-se em dificuldades, e de produtos (sem padrão) o que pode vir a "queimar" a marca Prove e até mesmo o Programa.

Associado a todos estes fatos, alguns núcleos rurais encontram-se distantes dos grandes centros consumidores e os produtores potenciais para o Programa em geral não dispõem de transporte. Partindo deste pressuposto, percebemos que os Eslocs da Emater vem tendo muitas dificuldades na sensibilização de novos produtores e mesmo na proposição de soluções para a comercialização das agroindústrias que estão em atividade.

Muitos problemas estão se acumulando na área da comercialização, caracterizados basicamente pela falta de ações conjuntas e ordenadas ("amadorismo empírico"). O que temos percebido é que muitos produtores estão insatisfeitos, outros têm buscando soluções individuais (em geral são aqueles com mais iniciativa), o que até certo ponto é interessante, outros estão tendo problemas com relação a desinformação com relação aos processos e formas de funcionamento do mercado (prazo de pagamento, utilização de nota fiscal, boleto bancário, troca de produtos, negociação de preços, abertura de novos pontos, etc.), mas de uma forma geral percebemos que o Programa está carente de alternativas gerais e comuns para o conjunto dos produtores inseridos no mesmo.

Diante deste quadro resumidamente traçado, sugerimos a criação de uma equipe de comercialização para organizar toda esta área do programa, abrindo novos pontos de venda, agenciando negócios, levantando épocas e quantidades processadas (disponibilidade de produtos), entre outros e paralelamente (o que talvez seja mais importante), ir capacitando e repassando as atividades desta área para organização dos produtores, ainda em fase embrionária.

1.2. Propostas

A proposta ora apresentada, constitui-se na criação de uma Equipe de Comercialização composta por um membro da Emater, um da SAB, um do Ceasa e um do CNPq (que já está atuando nesta área), que tenha à sua disposição uma sala fixa e infra-estrutura de trabalho (telefone, computador, veículo, etc.).

A idéia básica é que esta equipe trabalhe a estruturação do processo de comercialização dos produtos do Prove e paralelamente a isto vá capacitando os produtores e suas organizações para que estes assumam cada vez mais estas funções.

Ressalta-se o fato de que esta equipe é provisória e seu objetivo fim é a sua extinção após posterior capacitação dos produtores para assumirem esta função. Deve buscar ao máximo acompanhar o processo inicial de inserção dos produtores ao mercado e depois deixa-los caminharem com suas próprias pernas.

Além da criação desta equipe, deve-se trabalhar intensivamente a organização dos produtores para que estes possam assumir esta função. Sugere-se reforçar institucionalmente (SADF) o convite à Capina (ONG) através da Recopa, para que esta passe a assessorar os produtores neste processo.

1.3. Atividades

- Levantamento da produção atual e futura das agroindústrias;
- Levantamento do potencial de comercialização no Distrito Federal e novos produtos.
- Organização de material informativo sobre os mecanismos de comercialização existentes dentro do mercado (nota fiscal; boleto bancário; prazos; formas de pagamento; substituição de produtos; organização dos produtos nas prateleiras; etc.), para capacitação dos técnicos/ produtores. A ida desta equipe a campo para esclarecimento/ capacitação dos técnicos/ produtores é fundamental, bem como o acompanhamento dos produtores nos primeiros negócios;
- Desenvolver uma estratégia/ mecanismo de organização da comercialização junto à SAB;
- Organização de um mecanismo ágil de comunicação entre esta equipe e os produtores/ Eslocs ; levantamento de demandas; agenciamento de vendas;
- Organizar o espaço no Ceasa (Varejão) e trabalhar a questão da divulgação
- Buscar novos pontos de venda e agenciar vendas;
- Trabalhar a questão dos preços (custo de produção e margem de lucro);
- Trabalhar a questão dos impostos (ICMS) - estudo e esclarecimento dos produtores.

2. PÚBLICO PARTICIPANTE

1. JOAQUIM PINTO RAMOS
2. SÍLVIO JOSÉ CARDOSO (D. JOSA)
3. SEBASTIÃO SILVA LEMOS
4. MARCILENE PEREIRA
5. FRANCISCO VICENTE DE SOUZA
6. JOSÉ CLEONE BRAGA SOARES
7. ANTONIO MARINHO SOBRINHO
8. CAETANO GOMES NETO (D. MARIA)
9. MARIA RODRIGUES DE MORAES E BENITA PINTO RODRIGUES
10. JORGE ANTONIO DE MATOS
11. JOSÉ FELICIANO ALVES DE JESUS
12. MARIA APARECIDA BARBOSA DA SILVA
13. EUNICE DE LOURDES CUSTÓDIO DOS SANTOS
14. LINDINALVA FRANCISCA SILVA MELO
15. VALDINO JOSÉ PEREIRA

3. PRODUTOS COMERCIALIZADOS

PRODUTOS	QUANTIDADES
1. RAPADURA 700 g	273 UND
2. MELADO 500 ml	208 UND
3. AÇÚCAR MASCADO 1 kg	32 Kg
4. DOCE DE BANANA pc 500 g	12 UND
5. DOCE DE LEITE pc 500 g	27 UND
6. LINGÜIÇA CASEIRA pc 1 kg, 5 kg e 10 kg	265 Kg
7. OVO DE CODORNA EM CONSERVA balde 6 kg	72 Kg
8. PICLES DE PEPINO vd 490 g	12 UND
9. OVO TIPO CAIPIRA cx dz	206 Dz
10. PICLES DE PEPINO vd 490 g	24 UND
11. PICLES DE PEPINO vd 170 g	24 UND
12. PICLES MISTO vd 450 g	12 UND
13. PETINHA pc 100 g	80 UND
14. DOCE DE BANANA E ABÓBORA CRISTALIZADO band. 300 g	148 UND
15. DOCE DE GOIABA CREMOSO vd 420 g	24 UND
16. DOCE DE LEITE PASTOSO vd 400 g	24 UND
17. DOCE DE AMBROSIA vd 400 g	48 UND
18. DOCE DE LEITE EM BARRA - barra 40 g	288 UND
19. DOCE DE ABÓBORA COM COCO vd 420 g	24 UND
19. DOCE DE ABÓBORA COM COCO vd 700 g	15 UND
20. DOCE CRISTALIZADO bandeja 300 g	90 UND
21. PÃO CASEIRO 400 g	51 UND
22. PÃO CASEIRO 900 g	24 UND
23. PÃO INTEGRAL 400 g	98 UND
24. PÃO INTEGRAL 800 g	34 UND
25. CUCA 500 g	65 UND
26. PÃO DE QUEIJO pc 500 g	30 UND
27. COXINHA pc 500 g	30 UND
28. EMPADINHA pc 500g	20 UND
29. OVOS DE CODORNA cx dz	30 Dz

4. ESQUEMA MONTADO

4.1 - ESTRUTURA

- . ESPAÇO FÍSICO (SALA, TELEFONE, ESTANTE)
- . CARRO DA SAB
- . MOTORISTA DA SAB
- . COMBUSTÍVEL DA SAB
- . 3 TÉCNICOS DO CNPq
- . ISOPORES (06); CAIXAS DE MARFINITE (08)
- . 01 FREEZER (emprestado)

4.2 - ROTAS ESTABELECIDAS:

- . SOBRADINHO/ PLANALTINA - (que por fim ficou só Sobradinho)
- . NOVA BETÂNIA/ JARDIM

4.3 - ATIVIDADES DESEMPENHADAS

- . TRANSPORTE DE MERCADORIAS PARA A CENTRAL
- . TRANSPORTE DE MERCADORIAS PARA OS MERCADOS
- . PADRONIZAÇÃO/ ADAPTAÇÃO DE EMBALAGENS PARA ATACADO
- . PESQUISA DE PREÇOS DE PRODUTOS E INSUMOS
- . AJUSTAMENTO DE PROBLEMAS RELATIVOS AO PROCESSO DE COMERCIALIZAÇÃO/ TRANSPORTE DE PRODUTOS (FEED-BACK PARA OS ESLOCS E PRODUTORES)
- . APOIO AO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO DAS AGROINDÚSTRIAS JUNTO À SECRETARIA DA FAZENDA
- . BUSCA DE NOVOS MERCADOS

4.4 - CONTROLES EFETIVADOS

- **Guia de Transporte** - Ficavam registrado nesta ficha as quantidades de produtos que eram recolhidas. O produtor ficava com uma via da Guia de Transporte (assinada pelo recolhedor) e a outra via seguia para a Central (assinada pelo produtor).
- **Pasta dos produtores** - Ficava na Central e continha a *ficha da agroindústria*, com informações do produtor - Nome, CIC, RG, CC, endereço, especificação de cada produto, embalagem de atacado, preço, código de barra, etc. Na pasta havia também as *Fichas de Entrada e Saída de Produtos*. Cada produtor tinha a sua pasta e para cada produto havia uma ficha; se o produto fosse comercializado com pesos ou volumes diferentes, existiam na pasta duas ou mais fichas para o mesmo produto.
- **Planilha de Estimativa de Oferta de Produtos** - Ficha de cada agroindústria onde o produtor fazia semanalmente uma previsão de entrega de produtos para a semana seguinte. Cada ficha valia pelo período de um mês e desta forma deveria ser renovada mensalmente.
- **Ficha de Entrada e Saída de Produtos** - Na chegada dos produtos à Central era dada baixa nas Guias de Transporte e efetuada a entrada dos produtos na Ficha de Entrada e Saída de Produtos. Quando os produtos seguiam para os mercados, era anotados a saída destes (em suas respectivas fichas) e os mercados para onde estes estavam sendo encaminhados.
- **Talão de Pedidos** - Eram anotados os produtos a serem entregues em um determinado mercado e o funcionário que recebia este produto rubricava esta nota, ficando com uma cópia; a outra seguia para a Central.
- **Nota Fiscal** - Eram encaminhadas para os produtores junto ao transporte, na semana posterior a entrega dos produtos.
- **Pagamento na SAB** - O pagamento segundo entendimentos com a SAB podia ser efetuado através de depósito em conta corrente no BRB, uma vez que todos os produtores do PROVE possuíam obrigatoriamente conta neste banco.

5. PADRONIZAÇÃO DOS PRODUTOS PROVE PARA VENDA NO ATACADO SEGUNDO ESQUEMA DE COMERCIALIZAÇÃO CONJUNTA:

. FRANGO E OUTRAS AVES

Os frangos deveriam estar embalados e etiquetados e o número total a ser enviado por cada produtor deveria ser de 20 ou múltiplo de 20 (20, 40, 60, 80 ...), pois o transporte era feito em isopores à granel. O produtor deveria fornecer sacos de ráfia identificados com o seu nome e o da AGI de acordo com o número de frangos enviados (ex. 20 frangos - 1 saco; 40 frangos - 2 sacos; 60 frangos - 3 sacos). Os limites máximos a serem enviados por produtor seriam fixados futuramente, de acordo com a capacidade da Kombi.

. PICLES E DOCES EM VIDRO

Utilizar as mesmas caixas em que os vidros vinham Caixas cheias com um único produto. Colocar uma etiqueta do lado de fora da caixa, escrevendo também a quantidade de vidros que estava dentro da mesma.

. PICLES E DOCES EM STAND UP

Caixa de marfinita com “X” unidades contendo um único produto - ex. 50 doces de leite de 500 g. (Verificaríamos a posteriori a quantidade de pacotes que cabe em uma caixa de marfinita).

. PANIFICAÇÃO (pães, bolos, cucas)

Caixa de marfinita rasa contendo um único tipo de produto. Devido aos diferentes tipos de produtos (tamanho, espessura, etc.), para cada produtor deveriam ser verificadas as quantidades de produtos que caberiam em cada caixa.

Ex. Eunice: Cabiam nas caixas, após o teste com cada produto:

23 cucas de 500 g (2 camadas com papelão entre as camadas)

8 pães caseiros de 900 g

8 pães de cenoura de 900 g

15 pães caseiros de 400 g

15 pães de cenoura de 400 g

22 pães integrais de 400 g

. IOGURTE

Isopor do produtor cheio.

. DOCES EM BANDEJA

Ex. Benita e Maria (Nova Betânia) e Ozílio (Planaltina) - caixa de marfinita (adaptada com “estrados”) contendo 24 bandejas com um único produto.

. PETA

Sacos plásticos grandes com 30 pacotes de 100 gramas.

. SALGADINHOS

Lindinalva: A granel dentro dos isopores da kombi em número de 20 pacotes (cada produto) ou múltiplo de 20.

. OVOS DE GALINHA

Caixas de marfinita com 20 dúzias.

. OVOS DE CODORNA

. Em caixa - Caixas de papelão reutilizadas. Deveria ser colocada uma etiqueta do lado de fora da caixa, escrevendo também a quantidade de caixas que estava dentro da mesma, ou caixas de marfinita (verificar o número de caixas que cabem).

. Processado - Balde retornável contendo 6 Kg. Vidros contendo 300 g (peso drenado), acondicionados em caixas cheias (a mesma do vidro). Colocar uma etiqueta do lado de fora da caixa, escrevendo também a quantidade de vidros que estaria dentro da mesma.

. MELADO

Caixa de marfinita com 40 vidros de 500 ml.

. RAPADURA

Caixa de marfinita com 40 rapaduras de 700 g.

. AÇÚCAR MASCADO

Caixa de marfinita com 25 pacotes de 1 Kg.

**6. CONTAS AUTORIZADAS PELOS PRODUTORES PARA FAZER DEPÓSITO
(pagamento pela SAB)**

PRODUTOR	CONTA
1. José Cleone Braga Soares	011213337-1
2. Josina Barbosa Cardoso	107003441-7
3. Joaquim Pinto Ramos	110311105-9
4. Maria Roseli de Freitas Gomes	107006105-8
5. Lindinalva Francisca Silva Melo	110311426-0
6. Sebastião Silva Lemos	110310413-3
7. Marcilene Pereira da Silva	110311427-9
8. <i>Benita Pinto Rodrigues</i>	011213482-3
9. Valdino José Pereira	011213266-9
10. Petrônio Pereira da Silva	

7. PONTOS FALHOS - ALTERAÇÕES NECESSÁRIAS (1ª avaliação):

- **Entrega dos produtos pelos produtores** - Alguns produtos vinham sem etiqueta; tínhamos que esperar etiquetagem, colocação de data de validade, etc.; alguns produtos não estavam acondicionados em embalagens de atacado; alguns produtores falharam nas entregas; não conseguimos controlar bem as planilhas de previsões mensais.

. *Alterações necessárias* - Há a necessidade de manter atualizadas as planilhas de estimativa de oferta de produtos; os produtos devem *estar prontos* para serem transportados no horário previsto (etiquetados, carimbados com data de validade ou de produção, acondicionados em embalagem de atacado com quantidades padrões, etc.).

- **Horário de passagem para o recolhimento dos produtos** - Ocorreram diversos problemas com relação ao horário de passagem para recolhimento dos produtos (falta de combustível; quebra da Kombi; atraso dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento do veículo, etc.), de modo que os horários pactuados com os produtores nem sempre foram cumpridos.

Alterações necessárias - Há a necessidade de reformulação de alguns horários/ pontos de recepção dos produtos e um maior rigor/ pontualidade/ responsabilidade por parte dos técnicos/ motorista para cumprimento dos horários estabelecidos.

- **Entrega dos produtos na SAB** - Ocorreram demoras excessivas na recepção dos produtos (tínhamos que colocar preço nos produtos, colocar nas prateleiras, etc.), o que demandava um tempo considerável; ocorreu um caso em que o produto foi entregue (pães) e não saiu do depósito tendo seu prazo de validade vencido sem sequer ter ido para a prateleira, acarretando prejuízo certo para o produtor.

Alterações necessárias - Ficou pactuado com Vitor (Presidente da SAB) e Assis (Supervisor Geral), que haveria uma pessoa em cada uma das três lojas da SAB no Plano Piloto, responsável pelos produtos do Prove (tal qual na 406/7 sul - Rosinha), e como tal, seriam os

responsáveis pela recepção dos produtos, colocação de preços, arrumação dos produtos nas prateleiras, informações sobre o giro dos produtos dentro do mercado, etc.

- **Participação efetiva dos produtores (ASPROVE) no processo, acompanhando todo o processo implantado** - Não ocorreu o envolvimento efetivo da ASPROVE em momento algum do processo de comercialização/ transporte de produtos.

Alterações necessárias - Se a intenção de todo este trabalho é a melhoria do sistema de comercialização/ transporte dos produtos Prove (apontado como o grande nó do programa) e o controle destas ações por parte da ASPROVE e isto nem de perto vem ocorrendo, temos que buscar um mecanismo de participação dos produtores (sem prejuízo para estes), de forma que os mesmos conheçam as dificuldades enfrentadas e participem dos ajustes necessários para a melhoria deste serviço começando a assumir o processo, cujos beneficiários são os próprios produtores.

- **Público participante** - Registramos a participação de apenas 15 produtores no processo.

Alterações necessárias - Para que o processo seja economicamente viável, há a necessidade de maior participação dos produtores no processo, assim, a partir do momento em que este serviço for terceirizado, os custos serão economicamente compensatórios para o produtor, além do fato de os liberarem para outras atividades. Deve haver um processo de conscientização dos produtores da importância deste serviço e a reformulações nas rotas de transporte.

- **Preço dos produtos** - Percebemos que os preços de vários produtos estão muito superiores aos preços de produtos similares no mercado.

Alterações necessárias - Há a necessidade de um maior aprofundamento e reformulação dos custos de produção/ preço final dos produtos, e para tal tem que haver um esforço concentrado dos Eslocs para tal. Está sendo elaborada pela Cimagri, uma pesquisa de preços de insumos e produtos acabados.

- **Abertura de novos mercados** - Pouco foi feito com relação à abertura de novos mercados, devendo-se quase que exclusivamente a falta de tempo. Há a perspectiva de colocação de doces como sobremesa no Sesi, mas o negócio tem que ser amadurecido pois as quantidades mínimas exigidas são relativamente grandes.

Alterações necessárias - Há a necessidade de liberação de técnicos envolvidos com o processo "mecânico" (acompanhamento da Kombi; preenchimento de planilhas; entrega de produtos, etc.), para busca desses novos mercados

- **Processo de comunicação Produtores/ Eslocs/ Equipe de comercialização:** Tem havido certas dificuldades no processo de comunicação entre produtores, Eslocs e a Equipe de comercialização.

Alterações necessárias - Há a necessidade de se estabelecer um esquema de feed-back para a melhoria no entrosamento (processo de comunicação) entre os produtores/ Eslocs/ Equipe de Comercialização.

- **Regularização das Agroindústrias:** A regularização das agroindústrias (nota fiscal) é fundamental para o processo de abertura de novos mercados.

Alterações necessárias - Continuar o processo de regularização das Agroindústrias para redução do imposto pago pelo produtor e para a efetivação de novos negócios com outras redes de supermercados e outros compradores.

- **Dificuldade de articulação interna da equipe:** A ausência de coordenação tem levado a uma dificuldade muito grande na articulação entre os membros da equipe, e, desta forma, os ajustes necessários tem se dado a duras penas; a divisão de trabalho tem sido praticamente aleatória; a equipe não consegue se reunir e a priorização nas atividades tem ocorrido por opção pessoal.

Alterações necessárias - Há a necessidade da efetivação de um coordenador que assuma o processo e coordene o trabalho desta equipe, pois sem que isso ocorra, o trabalho realizado até agora não tem muitas perspectivas de dar bons frutos.

Anexo 12 – As agroindústrias do PROVE em relação ao grau de funcionamento, situação do financiamento e tipo de atividade
(em 11/10/99)¹⁷³

	Produtor	Funciona- mento¹	Ativi- dade²	Produtos	Financia- mento³	Observação
1.	João Pereira Pinto	TT	B	Ovo de codorna	?	Vende mão de obra
2.	Floriza Escórcio dos Reis	PC	B	Panificados	D/R	
3.	Evânio Rodrigues Pereira	TT	D	Ovos	D/R	160 dz/dia
4.	M ^a Salete de S. Gomes	TT	B	Hortaliças proc.	D/R	
5.	Eloisa S. Oliveira e Outros	TT	B	Hortaliças proc.	D/R	
6.	Helena Martins Calazans	TT	B	Doces de frutas	D/R	
7.	Antônio Miracy Ximenes	TT	A	Ovos	D/R	
8.	Madalena Gomes Aleixo	ES	B	Couve picada e chuchu	D/R	
9.	Donizete da C. F. Pinto	PD	?	Ovos	D/R	
10.	Domingos Braz de Queiroz	TT	B	Doce de leite	D/R	300 kg/semana
11.	Antônio B. de Lima	ES	B	Produção de mel	D/R	
12.	Francisco Vicente de Souza	TT	B	Doce de fruta e picles	D/R	
13.	Antônio Marinho Sobrinho	ES	B	Doce de fruta	D/R	
14.	Domingas B. da Paz Belloti	TT	C	Pamonha, curau, bolo	D/R	
15.	Ormezino da Silva Pereira	PC	B	Ovos	D/R	
16.	Raimundo P. Costa	TT	B	Panificados	D/R	
17.	M ^a José de Oliveira	TT	B	Panificados	D/R	
18.	Cosma Celina P. Pitanguí	TT	A	Panificados	D/R	
19.	Assoc. Comunitária Rajadinha	TT	D	Alface picada / ext. tomate	D/R	
20.	Gilmar de Melo Álvaro	ES	D	Cortes de carne suína	D/R	
21.	Laurindo F. da Silva e outros	PD	?	Frango abatido	D/R	
22.	Petrônio P. da Silva e outros	PD	B	Frango abatido	D/R	Base da renda de fora

¹⁷³ Quadro baseado em informações sistematizadas por Sérgio Orsi, funcionário da Emater-DF e aluno do mestrado no CPDA. Tais informações foram obtidas mediante solicitação por escrito aos ESLOCs, onde já eram apresentados os parâmetros relacionados na sistematização efetuada (funcionamento, atividade e financiamento).

23.	Eraldo B. das Neves e grupo	PD	?	Frango abatido	D/R	
24.	Lindinalva F. S. Melo e outros	PD	B	Panificados	D/R	
25.	Jésus Divino Barbosa	PD	?	Frango abatido	D/R	
26.	Marcilene Pereira e outros	PC	B	Ovos de codorna em conservas	D/R	
27.	Ortêncio Francisco da Silva	TT	A	Frango abatido	D/R	
28.	Adelício Silva Santana	PD	?	Frango abatido	D/R	
29.	Messias Francisco da Silva	PD	?	Frango Abatido	D/R	
30.	José Milton Alves e Outros	PD	?	Frango abatido	D/R	
31.	Germano José da Silva	ES	B	Frango Vivo e abatido	D/R	
32.	José Milton Alves	TT	D	Frango abatido	D/R	Vende mão-de-obra
33.	Sebastião Silvio de Lemos	TT	B	Embutidos	D/R	
34.	Aguimar Mendes dos Santos	TT	A	Frango abatido	D/R	
35.	Maria Magnólia O. Lustosa	PD	?	Frango abatido	D/R	
36.	José Homero Barbosa	PD	?	Frango abatido	D/R	
37.	Jacira A. da Cunha	ES	D	Lingüiça	D/R	
38.	Celso Henrique Garcia	PC	E	Couve picada	D/SR	
39.	Rosângela F. Braga	TT	D	Ovos	D/SR	
40.	M ^a das Graças E. de Oliveira	TT	A	Embutidos/defumados	D/SR	
41.	Earle Bastos Matos	TT	A	Ovos	D/SR	
42.	Lourenço Roque Perius	PC	B	Panificados	D/SR	
43.	Charles G. de Melo Costa	PC	A	Embutidos/defumados	D/SR	
44.	Vilmar de Oliveira Silva	ES	B	Rapadura	D/SR	
45.	Nei Robson P. de Farias	PD/ vendeu	?	Hortaliças processadas	D/SR	Vendeu a propriedade
46.	Edina Clara de V. Rosa	TT	A	Doces e rapadurinha	D/SR	
47.	M ^a da Conceição S. Nascimento	Não produz	?	Doces de fruta	D/SR	Ainda não iniciou
48.	Carmem Helena Guedes	TT	B	Couve picada	D/SR	
49.	Etelvino Alves da Silva	ES	B	Frango em pé	D/SR	Tinha abated./ desistiu
50.	Francisca de Paula Lima	TT	B	Lingüiça de frango	D/SR	
51.	Zenaide de Oliveira	PD	?	Leite de cabra	D/SR	Quer montar abated.

52.	Cleusa M. de Barros Pinto	ES	B	Panificados	D/SR	
53.	José Luiz Filho	Construindo	B	Doces	D/SR	Fase de acabamento
54.	M ^a do Carmo Andrade Silva	TT	B	Ovos	D/SR	
55.	Pedro P. Rodrigues e Outros	ES	B	Doces fruta e leite	D/SR	
56.	Edna Maria da Silva	TT	D	Doces e panificados	D/SR	
57.	Elice Aparecida Triacca	PD	?	Panificados	D/SR	Prob. de regularização
58.	José Neres de Almeida	PC	B	Temperos	D/SR	
59.	Serzina C. Correia e Outros	ES	A	Geléia de mocotó	D/SR	Regularizando
60.	José Teodoro de Souza	ES	B	Paçoca de fubá	D/SR	
61.	Odécio Lawall	TT	B	Iogurte e panificação	D/SR	
62.	Francisca F. Evangelista	TT	B	Frutas cristalizadas	D/SR	
63.	Pedro Gomes da Silva	Não produz	?	Proc. de frutas do cerrado	D/SR	Ainda não funcionou
64.	Luzimar Pereira de Souza	ES	B	Panificados	D/SR	
65.	Yolanda Ramiro Mamão	PC	?	Temperos	D/SR	
66.	Manuel Rafael de Almeida	PC	B	Geléia de frutas	D/SR	Regularizando
67.	Bazildo dos Santos	TT	B	Ovos codorna, pimenta	D/SR	Regularizando
68.	Alemir Cândido Sobrinho	Não produz	?	Hortaliças processadas	D/SR	Falta equipamento
69.	Elizeth Fernandes Riquelme	TT	B	Ovos	D/SR	
70.	Enéas Barreto Neto	ES	B	Doce de frutas	D/SR	
71.	Admil Lawall	Não produz	?	Mel	D/SR	Terminando parte física
72.	Lauro Admio Gernhandt	Não produz	B	Mel	D/SR	Agilizando produção
73.	Francisco Gomes de Oliveira	PC	D	Mel	D/SR	Trabalha de vaqueiro
74.	Gerso Silva	PD	B	Ovos de codorna em conservas	D/SR	Interditado, abate irregular
75.	Cícero Leandro de Freitas	TT	B	Frango abatido	D/SR	
76.	Maria Cordeiro da Silva	PC	B	Frango abatido e vivo	D/SR	Aposentadoria
77.	Tânia Roberta dos Santos	PC	A	Frango desossado Panificação	D/SR	
78.	Elaine P. Albuquerque	Não produz	?	Hortaliças proc.	D/SR	Não iniciou produção
79.	Maria A. Pereira de Souza	PC	?	Panificados	D/SR	Grupo de 4 senhoras
80.	Araci Tengaten	ES	D	Lingüiça	D/SR	
81.	Luiz Ferreira de Lima	ES	D	Panificados	D/SR	
82.	Lázara Simone T. A. Farias	PC	D	Sabão em barra	D/SR	

83.	Itamar Leite Pereira	PC	B	Frango abatido	D/SR	
84.	Roberto M. Borges e Outros	Nunca prod.	?	Hortaliças proc.	I/R	Nunca funcionou
85.	Vandete M ^a e Cláudia Lúcia	PD	?	Frango abatido	I/R	
86.	Elsa C. de Almeida	PD	?	Ovos	I/R	Talvez não volte
87.	Rita Lima Gurgel	ES	C	Frango em pé	I/R	
88.	Hernande Calixto Moreira	PC	B	Couve picada	I/R	
89.	Waldir Pereira da Cunha	PD	?	Ovos	I/R	
90.	Leonor e Nagib S. Martins	PD	?	Frango abatido	I/R	
91.	José Feliciano A. de Jesus	ES	B	Doce de leite	I/R	
92.	Jorge Antônio de Matos	ES	B	Doce de leite	I/R	
93.	Helmut Ergang	ES	B	Abacaxi em calda	I/R	
94.	João Marcos Custódio	PC	B	Panificados	I/R	
95.	Júlio dos Santos Serpa	PD	?	Temperos	I/R	
96.	Elzio da Silva	PC	B	Picles	I/R	
97.	Daniel Francisco Alves	PD	?	Conserva pimenta	I/R	
98.	Francisco Pereira da Silva	Nunca prod.	?	Ovos	I/R	Só estrutura física
99.	Adão Gomes de Abreu	PD	D	Rapadura	I/R	Vendendo a propriedade
100.	Sebastião Rodrigues Ferreira	TT	B	Ovos	I/SR	
101.	Antônio José dos Santos	ES	B	Couve picada/milho verde	I/SR	
102.	Avelino Alves de Souza	PD	?	Frango abatido	I/SR	
103.	Antônio Vilmar C. Souza	TT	A	Frango abatido	I/SR	
104.	Rosineide Martins de Oliveira	ES	A	Doce de abóbora	I/SR	
105.	Eliene Moraes do Nascimento	ES	A	Panificados	I/SR	Sendo regularizada
106.	Maria Catarina Ferreira	Não produz	?	Ovos	I/SR	Só construção (SAB)
107.	Modesto de Oliveira	Não produz	?	Ovos	I/SR	Só construção (SAB)
108.	Flávio F. Guimarães	ES	B	Doce de Leite	I/SR	
109.	Antônio de Padua Silva	TT	D	Frango desossado e cortes	I/SR	
110.	Maria Elizabete A. de Medeiros	PD	?	Ovos	I/SR	Interditado pelo DIPOVA
111.	Terezinha Aparecida da Silva	TT	A	Panificados	NF	
112.	Higashi Mae Uejo	PD/vendeu	A	Leite Pasteurizado	NF	Vendeu a propriedade

113.	Norma Suely	PD	?	Frango abatido	NF	Banca na feira
114.	Eurides Rosa Sudré	?	?	Farinha mandioca, condimento	NF	Não pegou financiamento
115.	José Candido Neto	Nunca prod.	?	Iogurte	NF	Só construiu
116.	Olívio gomes da Silva	Desistiu	?	Ovos	NF	Não pegou financiamento
117.	José Luís Lacerda	Não produz	?	Embutidos e defumados	NF	Só estrutura física
118.	Corina Fonseca da Silva	Desistiu	?	Ovos	NF/ desistiu	Desistiu
119.	Odete B. de Oliveira	PD	?	Ovos	Q	
120.	Benedita Pinto e M ^a Rodrigues	PD	?	Doces, polpas,	Q	
121.	Juvêncio S. de Jesus e Outros	PD	?	Frango abatido	Q	
122.	M ^a Nazaré Alves e Outros	PD	?	Frango abatido	Q	
123.	Euvânio Rosa Neves	Nunca prod	?	Polpa de frutas	Q	Nunca funcionou
124.	João Batista da Costa	PD	C	Doce de Leite	Q	
125.	Silvio José Cardoso	ES	B	Doce de leite e doce de frutas	Q	
126.	Joaquim Pinto Ramos	TT	A	Rapadura / melado	Q	
127.	Caetano Gomes Neto	TT	B	Petas	Q	
128.	José Mário G. de Almeida	PD	?	Frango abatido	Q	
129.	Francisco Carlos de Araújo	PD/vendeu	?	Frango Abatido	Q	Vendeu a propriedade
130.	Ednaldo Francisco dos Santos	PC	C	Frango abatido	Q	
131.	Raimundo B. de Medeiros	PD	A	Ovos	Q	
132.	Francisco G. Nascimento	PD/vendeu	B	Ovos	Q	Vendeu a propriedade

1- Funcionamento da Agroindústria (processamento de produtos):

TT→TOTAL em torno de seis ou mais horas, 5 dias por semana (+ de 30 h/semana)

PC→PARCIAL em torno de quatro horas diárias e/ou a maioria dos dias úteis da semana (de 12 a 29 h/semana)

ES→ESPORÁDICA menos de quatro horas diárias e/ou minoria dos dias úteis da semana (de 1 a 11 h/semana)

PD→PARADA não está produzindo há mais de 4 meses e/ou não produzirá mais.

2- Conforme a origem da renda que compõe o total da renda familiar baseada nas atividades de todos os membros desta família:

MONOATIVA (renda oriunda de atividades só de dentro da porteira)

A→SÓ AGROINDÚSTRIA (nenhuma pessoa do núcleo familiar trabalha fora)

B→AGROINDÚSTRIA E OUTRAS ATIVIDADES DENTRO DA PORTEIRA (pode até incluir aposentadoria(s) rural – um Salário Mínimo).

PLURIATIVA (renda oriunda de atividades dentro e fora da porteira)

C→AGROINDÚSTRIA E APOSENTADORIA (maior que um Salário Mínimo)

D→AGROINDÚSTRIA, ATIVIDADE FORA DA PROPRIEDADE (do proprietário ou algum membro do núcleo familiar)

E→AGROINDÚSTRIA, ATIVIDADE FORA DA PROPRIEDADE E APOSENTADORIA (maior que um salário)

F→AGROINDÚSTRIA, OUTRAS ATIVIDADES DENTRO DA PROPRIEDADE E APOSENTADORIA (maior que um salário)

3. Quanto ao financiamento

Q→ Quitou

NF→ Não financiou

I/R→ Inadimplente/ Renegociou

I/SR→ Inadimplente/ Sem Renegociação

D/ R→Em dia/ Renegociou