

# Projeto

## Conexão Local - ANO II

### Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária (PROVE) do estado do Mato Grosso do Sul

Daniel Cypas  
Marcelo Yazaki

**Tutor:** Fernando Burgos

2006

# Projeto Conexão Local

1	Considerações iniciais .....	2
1.1	Importância de um programa voltado à agricultura familiar .....	2
1.2	Situação fundiária do estado do Mato Grosso do Sul .....	3
2	Histórico do programa .....	4
2.1	O IDATERRA .....	5
2.2	O PROVE no Distrito Federal .....	6
2.3	Contexto Político .....	6
3	O desenho do Programa .....	7
3.1	O porquê da verticalização .....	7
3.2	O modelo .....	9
3.3	Processo de entrada no programa .....	10
3.4	Suporte governamental .....	12
4	Realidade atual .....	14
4.1	Introdução à situação atual .....	14
4.2	A questão do crédito .....	17
4.3	A questão da produção .....	19
4.4	A questão da Comercialização .....	20
4.5	A questão cultural e o cooperativismo .....	21
4.6	O “caso Sidrolândia” .....	23
5	Considerações Finais .....	25
6	Referências Bibliográficas: .....	29



## 1 Considerações iniciais

### 1.1 Importância de um programa voltado à agricultura familiar

“A agricultura familiar é uma forma de produção onde predomina a interação entre gestão e trabalho; são os agricultores familiares que dirigem o processo produtivo, dando ênfase na diversificação e utilizando o trabalho familiar, eventualmente complementado pelo trabalho assalariado”. (Ministério do Desenvolvimento Agrário)

Tendo treze milhões de brasileiros vivendo quase que unicamente da atividade agrícola, a agricultura familiar corresponde hoje a 77% da população ocupada na agricultura. Estima-se que cerca de 40% do valor bruto da produção agropecuária do país é de origem familiar. Apesar de toda essa relevância, esta categoria produtiva só veio a ser reconhecida pela legislação brasileira em 4 de julho de 2006, com a aprovação do projeto de lei que institui a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Isto quer dizer que até a data citada, toda e qualquer política pública voltada a esse setor não era institucionalizada.<sup>1</sup>

Discutida desde 1993, esta lei passa a classificar o produtor familiar e a definir suas características, que já eram utilizadas pelo Pronaf<sup>2</sup> e estão listadas a baixo:

#### Parâmetros para enquadramento como agricultor familiar

- Não deter área maior do que quatro módulos fiscais (unidade-padrão para todo o território brasileiro).
- Utilizar predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu empreendimento.
- Dirigir o estabelecimento ou empreendimento com auxílio de pessoas da família.
- Ter renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário

<sup>1</sup> Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário

<sup>2</sup> Programa Nacional de Fortalecimento da Agroindústria Familiar.

Isto quer dizer que ao contrário do que diz o senso comum, a agricultura familiar pode ser mais do que a simples subsistência de uma família rural, já que a produção excedente pode ser vendida, tornando-se uma fonte de renda para essas famílias.

Dado o abismo que separa a renda do latifundiário e os produtores familiares, mostra-se evidente a necessidade de políticas fortalecedoras desta categoria, que sofre constantemente com o dinamismo moderno do mercado, a concentração da posse das terras e a concorrência desleal perante os grandes proprietários.

## 1.2 Situação fundiária do estado do Mato Grosso do Sul

Atualmente, no Brasil, cerca de 85% das propriedades rurais pertencem a grupos familiares, o que corresponde, em números absolutos, a cerca de 4,1 milhões de propriedades. Cerca de 60% dos alimentos consumidos pela população brasileira vêm desse tipo de produção rural.<sup>3</sup>

Não diferente do modelo nacional, o estado do Mato Grosso do Sul segue a mesma linha. Conta também com uma fortíssima concentração fundiária, além de ser caracterizado pela força do setor agropecuário.

Neste estado, a grande propriedade rural detém mais de 90,0% de toda a área destinada à agricultura, enquanto a agricultura familiar (composta por famílias assentadas pelo INCRA e pequenos produtores tradicionais), apenas 6,7%. Apesar de possuir um espaço pequeno, ela mantém 41% do pessoal ocupado na agricultura<sup>4</sup>.

É evidente que esta matriz é altamente prejudicial ao pequeno produtor, uma vez que ele não consegue competir diretamente com os grandes grupos que operam em grande escala.

<sup>3</sup> Fonte: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário – MS

<sup>4</sup> Fonte: Idaterra



## 2 Histórico do programa

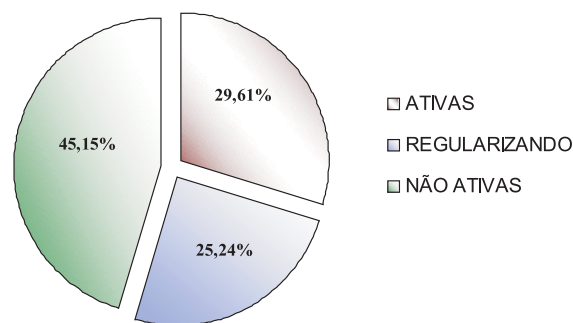
O PROVE Pantanal (Programa de Verticalização da Pequena Produção Agropecuária) nasceu no Distrito Federal, em janeiro de 1998, durante a gestão do ex-governador Cristóvam Buarque. Tem como principal objetivo

*“(...) resgatar a cidadania do pequeno produtor rural, excluído do processo econômico, inserindo-o no processo produtivo através do beneficiamento de seus produtos in natura, agregando-lhes valor e propiciando a elevação de renda da sua produção e a geração de empregos”. (CARVALHO, 2006)*

O programa veio para o Mato Grosso do Sul através de Dorcelina Folador, então prefeita do pequeno município de Mundo Novo e integrante do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 17 de julho de 2000, o governador José Orcírio Miranda dos Santos, o Zeca do PT, assina o decreto nº 9983/00, oficializando o programa no estado e nomeando-o de PROVE Pantanal<sup>5</sup>.

Inicialmente a idéia era inaugurar 350 agroindústrias, todas espalhadas pelo estado e perto de “manchas urbanas”, para onde a produção seria escoada. Vinte agroindústrias pré-moldadas foram sorteadas e implantadas, para dar início ao PROVE em escala estadual. Talvez aí tenha sido cometido o primeiro equívoco: a ausência quase total de critérios para escolher os beneficiados pelo programa. Por incrível que pareça, das vinte iniciais, somente três funcionam atualmente. Esse afobamento em dar início ao programa, com a escolha aleatória dos beneficiados, não possibilitou uma filtragem de perfil. Como será visto mais adiante<sup>6</sup>, esta falta de critérios perdurou por dois anos, o que possibilitou o enorme número de agroindústrias abandonadas (ver gráfico).

Status das Agroindústrias do PROVE Pantanal



<sup>5</sup> Diário Oficial, nº 5308 de 18 de julho de 2000.

<sup>6</sup> Em seguida, será abordado o processo de entrada no programa (item 3.3)

Atualmente, no Mato Grosso do Sul, há 206 agroindústrias cadastradas, sendo 61 em funcionamento, 88 paralisadas, 14 fechadas e 48 em construção<sup>7</sup>. Vale ressaltar que muitas das agroindústrias, que estão consideradas como em processo de regularização, já foram abandonadas. Isso porque dadas as adversidades surgidas, muitos produtores acabam desistindo de integrar o programa.

## 2.1 O IDATERRA

Sendo o órgão responsável pela gestão da política de terras do estado do Mato Grosso do Sul, o IDATERRA (Instituto de Desenvolvimento Agrário, Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural) surgiu em 26 de outubro de 2000, substituindo a antiga EMPAER (Empresa de Pesquisa Assistência Técnica e Extensão Rural do MS). Apesar de servir-se de boa parte dos técnicos de seu antecessor, o quadro de funcionários do Instituto ainda apresenta-se esvaziado. Entretanto, esta mudança não se limitou apenas ao nome: foi principalmente o foco que gerou a reestruturação do órgão. Atendendo antigamente a todos os produtores do estado, hoje o IDATERRA visa prioritariamente a assistência aos pequenos, que antes se sentiam intimidados ao tratar de seus assuntos junto a grandes latifundiários.

Vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Agrário do estado do Mato Grosso do Sul, SDA, o IDATERRA hoje presta assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares, indígenas, assentados, comunidades negras e pescadores artesanais, realizando pesquisas no campo da agropecuária e colaborando para adequar estes às políticas sociais, à tecnologia, ao crédito, à capacitação e à estratégia de desenvolvimento.

Definido oficialmente como “braço operacional da SDA”, o IDATERRA tem uma função essencialmente executora, enquanto a Secretaria ocupa-se com a porção política e modeladora dos programas. A lista desses programas, assim como o total de famílias beneficiadas, encontra-se a seguir:

---

<sup>7</sup> Fonte: SDA/Idaterra

Relação de programas relacionados ao SDA/IDATERRA	
Programa	Beneficiados
Pronaf	12.265 famílias
MS Solidário	11.400 famílias
PROVE Pantanal	2.000 famílias
Terra Nova	1.576 famílias
Tupã'l	68 áreas indígenas e 13 comunidades negras

Fonte: SDA/IDATERRA

## 2.2 O PROVE no Distrito Federal

O PROVE fora idealizado por João Luiz Homem de Carvalho, então secretário de agricultura do Distrito Federal. Com o apoio de Cristovam Buarque, na época governador do distrito, em 13 de janeiro de 1998 fora publicada a lei nº 1825, que instituiu o PROVE no DF.

Pelo material disponível ao público, há informações de que tratou-se de um excelente programa, tanto é que foram replicados de forma semelhante ao PROVE do Distrito Federal, diversos programas estaduais no Brasil, e também no exterior, como, por exemplo, no Equador.

Em 7 de dezembro de 1999, já no governo de Joaquim Domingos Roriz (PMDB), fora promulgada a lei nº 2499, que revogou a lei nº 1825, acabando então com o programa daquele distrito. Apesar de haver controvérsias, os fatos nos levam a crer que o programa deixou de existir por questões políticas.

## 2.3 Contexto Político

Analisando a história política recente do estado do Mato Grosso do Sul, podemos também fazer algumas reflexões. No 1º turno da eleição de 1998, o então deputado federal Zeca do PT obteve 32,77% dos votos válidos, contra 38,50% de seu concorrente Ricardo Bacha, do PSDB. Já no segundo turno, houve uma reviravolta e Zeca ganhou com 61,27% dos votos.





Após quatro anos de mandato, em 2002, o governador tentou a reeleição, tendo como adversário principal, outro concorrente do PSDB, Marisa Serrano. Por pouco não se reelegeu em primeiro turno, mas no segundo venceu com 53,74% dos votos válidos.

É interessante notar que nessa eleição, o governador ajudou na eleição de Delcídio Amaral, como Senador pelo PT (embora sua origem política seja do PSDB). Por causa da sua intensa participação na CPMI dos Correios, no ano passado e nesse, Delcídio conquistou o direito de concorrer à vaga de governador, sucedendo Zeca do PT (que agora, prefere ser chamado pelo seu nome José Orcirio Miranda dos Santos).

Nas eleições de 01 de outubro deste ano, o senador Delcídio foi derrotado por André Puccinelli (PMDB), ex-prefeito de Campo Grande. Puccinelli venceu em 1º turno, com 61,34% dos votos válidos, contra 38,04% de Delcídio. Essa vitória do PMDB põe fim ao período de oito anos de governo petista no estado, exatamente o período de existência do PROVE.

Por causa da proximidade criada entre o PROVE e o PT, há um risco de que o programa venha a ser extinto ou transformado. A descontinuidade administrativa de programas governamentais é uma prática comum na Administração Pública brasileira. E ela fica ainda mais evidente, quando adversários políticos assumem novos cargos. Fica a esperança de que a continuidade do PROVE esteja acima das disputas partidárias sul-matogrossenses.

## 3. O desenho do Programa

### 3.1 O porquê da verticalização

Nas palavras do idealizador do Programa, João Luis Homem de Carvalho, “verticalizar é agregar valor”. Mas qual o motivo pelo qual um programa visaria gastar tantos recursos para verticalizar a produção de produtores familiares, já que ele poderia assumir uma função simplesmente assistencialista e distribuir recursos para que os produtores próprios se encarregassem de sua cultura? Segundo Carvalho, existe no mínimo duas razões a serem consideradas:

- Causas estruturais
- Estrutura familiar como empresa competitiva





As causas estruturais apontadas por Carvalho referem-se às questões esqueléticas do país, como a educação deficiente e a matriz tecnológica de produção. Elas são justamente os componentes básicos que impedem a ampla inclusão no ciclo econômico nacional. O defasado sistema educacional dispensa grandes comentários, já que são conhecidas as suas conseqüências no processo de desenvolvimento. Entretanto é a matriz tecnológica a grande vilã dos pequenos produtores, e, segundo Carvalho, deve ser combatida.

Conforme dados do idealizador do PROVE, a matriz impede que os elaboradores de produtos in natura retenham volume suficiente de recursos, para obterem um salário consumo capaz de arcar com as despesas domésticas. Em um mercado, o preço de um produto, descontados os devidos impostos, pode ser dividido<sup>8</sup> como:

- De 30 a 40% para as grandes agroindústrias
- De 20 a 25% para os comerciantes
- De 25 a 30% para os produtores de insumos
- De 5 a 10% para os produtores da matéria prima

Ora, se hoje o litro de um logurte de uma marca sólida não é vendido a menos de R\$5,00, pode-se inferir que o grande pecuarista leiteiro ganhou menos de 50 centavos pelo litro de leite. Acontece que este grande produtor tem como vender seu insumo a este preço, o que não ocorre com os pequenos. Constatou-se<sup>9</sup> em Mato Grosso do Sul que o leite nunca era comprado por mais que R\$0,40. Mas, há um detalhe importante: no período analisado a produção leiteira encontrava-se escassa, pois, além de ser o período de entressafra, a febre aftosa dizimou muitas manadas no Sul do estado. Ou seja, R\$0,40 é um preço alto para o litro de leite – considerando a “escassa” oferta do produto.

E é aí onde se encontra a importância em combater esta matriz, invertendo essa lógica, fazendo com que dos cinco reais, quatro sejam dos pequenos produtores. E, somente verticalizando todo processo produtivo é que isto se torna possível. É por isso, que a estrutura do Programa prevê a verticalização da produção familiar como fator fundamental de desenvolvimento das famílias rurais à margem da sociedade.

<sup>8</sup> Dados citados por João Luis Homem de Carvalho, durante uma palestra em 5 de junho de 2006 na EAESP-FGV.

<sup>9</sup> Preço médio durante o mês de Julho de 2006.



## 3.2 O modelo

No Mato Grosso do Sul, o PROVE tem como objetivo principal:

*“inserir o pequeno produtor rural no processo produtivo, concedendo-lhes incentivos à produção e ao processamento dos produtos in natura de origem animal e vegetal, de modo agregar maior valor a estes, aumentando a renda familiar, fixando a família na terra e gerando empregos no campo”. (Decreto n.º 9983, de 17 de julho de 2000)*

O programa prevê:

1. Financiamento para a construção da agroindústria e aquisição dos maquinários necessários (recurso oriundo primeiramente do FIS - Fundo de Inclusão Social, tendo como agente financeiro o Banco do Povo e, posteriormente, do Pronaf – Programa Nacional da Agricultura Familiar, tendo como agente financeiro o Banco do Brasil);
2. Assistência Técnica, fornecida pelos profissionais (extensionistas rurais) do IDATERRA;
  - a. Capacitação do produtor, através de cursos sobre higiene, boas práticas na fabricação e manipulação de alimentos, gerenciamento, técnicas no processamento de alimentos;
3. Apoio ao Marketing e comercialização, como elaboração de rótulos, código de barras e valor nutricional, divulgação na mídia, participação em feiras e eventos, selo de qualidade, apoio na comercialização;
4. Tratamento diferenciado e simplificado nas áreas
  - a. Fiscal e tributária
  - b. Creditícia
  - c. Licenciamento ambiental
  - d. Higiênico-sanitária
  - e. Análise da água



- f. Organização social e econômica
- g. Produção e comercialização.

O Público-alvo é o produtor rural do estado, enquadrado como agricultor familiar (conforme regras do Pronaf) e que atenda às exigências do Decreto nº 9983 que criou o PROVE.

### 3.3 Processo de entrada no programa

Como já anteriormente citado, os critérios de entrada no programa são regulamentados pelo Decreto de criação do PROVE e exige dos produtores uma série de requisições. A primeira e primordial requisição exige o enquadramento do produtor como familiar. Entretanto, torna-se necessário ter a absoluta certeza de que um potencial beneficiário é ou não um produtor familiar. Por este motivo é que o início do processo de entrada no PROVE Pantanal começa com uma entrevista informal com os produtores, onde o extensionista avalia, dentre outras coisas, o que é produzido na propriedade, a quantidade produzida, o número de pessoas envolvidas no trabalho, as necessidades da família, etc.

Esta entrevista funciona como um filtro, descartando aqueles que não tem as condições exigidas para serem contemplados pelo programa. Sua vantagem é que ela exige muito pouco recurso do IDATERRA, sendo gasto apenas o tempo do entrevistador e folhas para o preenchimento de um formulário. Ela também tem a função de “coletora inicial de dados”, pois, caso o produtor seja apto a receber os benefícios do programa, o formulário preenchido já é usado como uma fonte de dados.

Passada esta primeira etapa, segue-se o processo com uma visita à propriedade do requisitante. Nela serão conferidos os dados extraídos na entrevista e, caso necessário, serão corrigidos. Muitas vezes o produtor não tem alguns dados, tais como sua receita ou produção anual, e é papel do extensionista ajudá-lo no cálculo de tais valores.

Estando tudo em ordem, o extensionista, juntamente com o coordenador regional liberam um parecer à coordenação central, em Campo Grande. Enquanto isso, o produtor passa a estar cadastrado no Programa como requerente e deverá a partir deste instante aguardar pela aprovação na Capital. Esta aprovação leva cerca de quinze dias, caso esteja tudo devidamente preenchido. Ocorre então o momento crucial do processo,

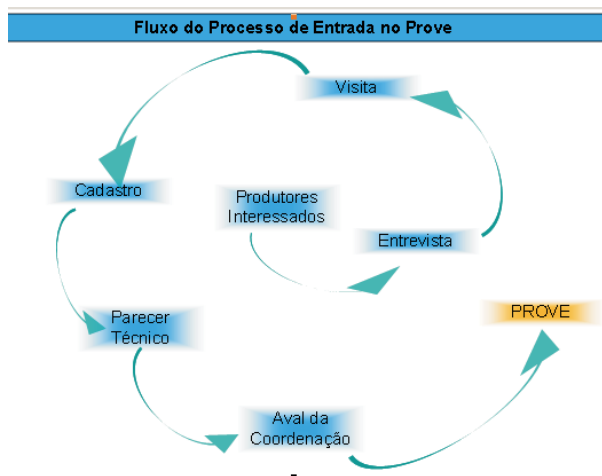


onde é aprovada ou não a entrada do requerente no programa. Porém, devemos lembrar que todo este sistema de “filtragem” de interessados só começou a funcionar por volta de 2002, após sucessivas desistências de produtores em participar do Programa, provavelmente porque não possuíam um perfil compatível com as características exigidas pelo mesmo.

Passa-se agora para uma segunda etapa, onde o produtor que foi selecionado deve, juntamente com a equipe do IDATERRA, tratar das questões burocráticas e legais. Vale apontar que esta etapa pode se encaminhar por duas maneiras. A primeira delas é executada caso o contemplado não tenha edificação adequada para a instalação da agroindústria. Neste caso, é necessário o desenvolvimento de um projeto físico, que pode levar até três meses, dependendo da disponibilidade do engenheiro responsável. A segunda maneira ocorre quando já existe uma edificação apropriada.

É nesta etapa que são auferidas as duas principais licenças obrigatórias: a liberação da SEMA<sup>10</sup> e do IAGRO<sup>11</sup>. É notável a economia de tempo para a realização destes processos quando o produtor é integrante do PROVE, dado que se executado por conta própria, o tempo consumido seria muito maior.

Se o produtor já possuir a edificação adequada, o processo completo, desde a primeira entrevista até a liberação das certificações leva algo em torno de 2 meses. Depois de cumpridas todas as exigências legais, a aprovação do pedido é publicada no Diário Oficial da União e o produtor, então, encontra-se finalmente filiado ao PROVE Pantanal. A partir daí ele recebe talonários de Nota Fiscal, código de barras e selos que identificam que é um produto vinculado ao PROVE. A figura a seguir, ilustra esse fluxo:



<sup>10</sup> Secretaria do Meio Ambiente

<sup>11</sup> Departamento de Inspeção e Defesa Agropecuária de Mato Grosso do Sul

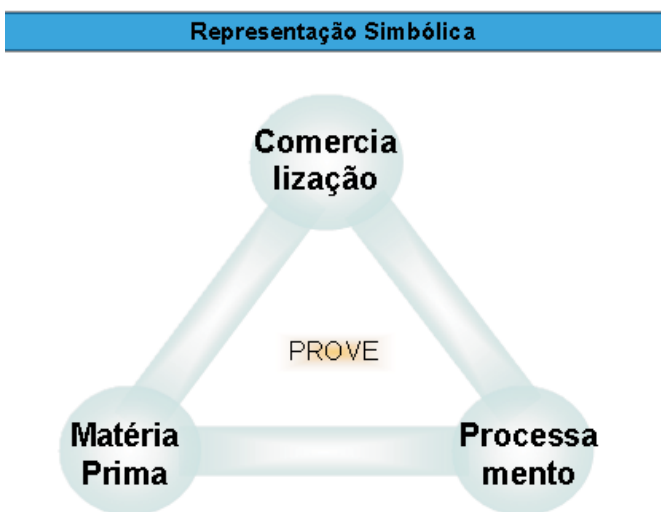
Um dado interessante é que este tempo total depende muito da colaboração entre produtor e funcionário do Programa. Houve casos onde o processo fluiu de maneira muito rápida, pois coexistia esta parceria empreendedora e, além disso, uma vontade muito grande por conta dos extensionistas de ajudar os requerentes. Mesmo correndo o risco de parecer muito piegas, é de extrema importância ressaltar o valioso papel dos funcionários públicos na busca pela eficiência do programa como um todo, e, até mais que isso, o papel destes como responsáveis pelas mudanças positivas das políticas públicas no Brasil.

### 3.4 Suporte governamental

A partir de uma abordagem sistêmica, o programa parte do princípio de que o produtor necessita de auxílio em quatro pontos: financiamentos, assistência técnica, capacitação e apoio à comercialização. Isto porque ficou claro para Carvalho que a verticalização é o que asseguraria uma renda justa aos produtores familiares, e esta só seria possível se houvesse todo um aparato sustentado pelo Estado para facilitar a inserção dos excluídos na rede socioeconômica. Por isso, está discriminado no decreto lei que é papel do Estado cuidar de todos esses aspectos.

Com toda a certeza, pode-se afirmar que os aspectos melhor trabalhados pelo Programa são os de capacitação e de assistência técnica, já que a questão do crédito rural e da comercialização apresentam contextos mais conturbados (ver itens 4.2 e 4.4).

Concluiu-se a importância de um tripé, sustentado pela comercialização, processamento e matéria prima. Caso este tripé esteja em equilíbrio, é sinal que o produtor conseguiu verticalizar-se e o programa rendeu-lhe resultados positivos.



## a. Matéria Prima

Entende-se por matéria-prima a substância principal e essencial de que se faz ou fabrica alguma coisa. Para este trabalho, usaremos matéria-prima não só para se referir à substância principal e essencial da produção, mas também aos insumos necessários para se colocar um produto acabado à venda como, por exemplo, embalagens e rótulos.

Sobre este pilar detectamos aspectos positivos e negativos, por exemplo a descontinuidade da produção em épocas de entressafra e a busca por insumos de melhor qualidade e preços baixos. Tais aspectos serão mais bem discutidos no próximo capítulo.

Além disso, devemos mencionar também, como pontos positivos, a elaboração dos rótulos, do conteúdo legal (tabela nutricional) e o fornecimento do código de barras pelo PROVE. Atualmente, estes fatores são vitais para a entrada e permanência do produto no mercado formal.

## b. Processamento

Fase onde se transforma a matéria-prima em produto acabado. Nesta fase ocorre também o embalamento dos produtos. É neste momento que os produtores mostram - e de fato mostraram - suas habilidades quanto à industrialização (agregação de valor) da matéria-prima.

Durante as visitas, ficou claro que os produtores têm pleno domínio do tratamento correto a ser dado à matéria-prima, à higienização, ao tratamento da água, dentre outros, o que nos levou a crer que esta é uma das fases onde o programa obteve maior êxito.

## c. Comercialização

Momento de mostrar o produto ao público, todas as suas qualidades e, principalmente, negociar preço. Este pilar, em nosso entendimento, é o mais delicado e que depende muito do perfil de cada produtor.

Houve ações do governo para facilitar a penetração dos produtos PROVE em redes de supermercados e afins (Rede Econômica, por exemplo), porém não obteve sucesso, principalmente devido à inconstância por parte do produtor em colocar seu produto no mercado.





Outro ponto, que está sendo muito bem trabalhado pelo programa é a inclusão de produtores em feiras e exposições em todo o Brasil. Uma das mais famosas é a FERIA Nacional de Agricultura Familiar e Reforma Agrária, que ocorre todo mês de junho, em Brasília. Esse tipo de ação traz aprendizagem e reconhecimento ao produtor, o que o estimula a trabalhar cada vez mais e melhor.

## 4 Realidade atual

### 4.1 Introdução à situação atual

O modelo instaurado no Mato Grosso do Sul, em princípio, buscou incluir famílias que viviam em situação miserável. Para isso o governo estadual adquiriu 20 agroindústrias pré-fabricadas e sorteou-as. As famílias contempladas receberam a agroindústria, o maquinário, capacitação e assistência técnica. Foi, inclusive, neste momento, que alguns tiveram acesso, pela primeira vez, a seus documentos pessoais.

Dando continuidade ao programa, os IDATERRA locais passaram a receber e selecionar os produtores interessados. Muitos, em princípio, sentiram-se atraídos, principalmente, pela facilidade de crédito.

Como o decreto de criação do programa não previa que o produtor deveria ter experiência no ramo em que pretende atuar, capacidade de avaliar a viabilidade do negócio, nem perfil empreendedor, qualquer agricultor enquadrado, após os devidos processos burocráticos, poderiam se tornar microempresários.

Durante nossa visita à MS, em julho de 2006, tivemos a oportunidade de encontrar produtores que, de fato, tinham experiência, *'feeling'* para o negócio, e espírito empreendedor. Estes souberam utilizar os recursos oferecidos pelo PROVE e, em geral, obtiveram sucesso. Encontramos também um outro grupo, que às vezes se confunde com o anterior, que optaram por trabalhar com produtos que detém certa demanda no mercado local, porém, não há concorrência à altura. Estes também se consolidaram.

Tais grupos, aparentemente, encontram-se em condições de *'andar com as próprias pernas'*. Em geral, consolidaram sua produção, conquistaram o mercado, conseguiram receita razoável e pensam em expansão.





Encontramos também algumas famílias com características bem peculiares, que contrastam fortemente com os valores enraizados nos grandes centros urbanos. São produtores que souberam colocar o trabalho e o dinheiro nos seus respectivos lugares, que valorizam o “viver”. São produtores que mantêm suas agroindústrias em funcionamento, têm potencial para crescimento, porém não o fazem basicamente por dois motivos: porque não precisam de mais dinheiro e porque isto os tomaria tempo de convivência com os amigos, com o meio-ambiente e principalmente com os familiares.

Porém, infelizmente, estes grupos não representam a maioria. Conforme material cedido pela coordenação do programa, hoje, das 206 agroindústrias cadastradas, apenas 29,61% estão produzindo. Ou seja, são mais de 70% das agroindústrias que, por algum motivo, estão paradas.

Muitos produtores, ao se depararem com questões típicas de mercado, por exemplo, a negociação, o marketing, a flexibilidade, a gestão dos insumos e matéria-prima e, principalmente, a concorrência, não conseguem prosseguir. Estes, em geral, além de se manterem na mesma situação em que se encontravam anteriormente, agora têm dívida junto ao Banco do Povo – contraída para o financiamento de sua agroindústria. Para se ter uma idéia, dos produtores que tomaram crédito via Banco do Povo, 93% estão inadimplentes.

Sobre gestão da matéria-prima encontramos um forte problema: a entressafra. Devido a este período de carência, várias agroindústrias ficam praticamente paradas. Esta queda - ou paralisação - na produção é absurdamente prejudicial ao produtor pois, além de impactar negativamente em sua renda, ele acaba perdendo a fidelidade do cliente e, por conseqüência, espaço no mercado. Sabemos que reconquistar espaço e clientes é muito difícil.

Parece-nos razoável que um pequeno agricultor que não consiga relacionar planejamento, organização, direção e controle, assim como qualquer outro indivíduo, terá dificuldades em administrar uma agroindústria.

Um outro aspecto externo ao programa, mas que afeta diretamente o sucesso da agroindústria, é o desejo dos filhos dos produtores em migrarem para os grandes centros urbanos, fato este que nos parece natural, dado o tipo de sociedade em que vivemos<sup>12</sup>. Isso interfere na produção porque o filho comumente é considerado mão-de-obra indispensável.

<sup>12</sup> Conforme IBGE, no ano 2000, a população urbana brasileira totalizava 81,25%



# Projeto Conexão Local

A fim de buscar uma diminuição dessa migração, que muitas vezes é ingênua, abriremos um parêntese para falar sobre as escolas rurais de alternância. Tivemos a oportunidade de conhecer uma dessas escolas, situada na região de Itaquiraí. Consideramos este tipo de pedagogia uma excelente saída para se evitar o êxodo rural pois ela, além de conseguir educar e profissionalizar o aluno, consegue, também, evidenciar a importância do meio rural para a sobrevivência da sociedade como um todo. Este tipo de escola mostra, através da educação, o valor que o produtor rural tem. São ensinamentos que, geralmente, culminam por fixar o aluno no campo.

Enfim, como regra geral, vimos que, com exceção daqueles que se consolidaram por não possuírem concorrentes imediatos, os produtores de sucesso são aqueles que possuem certo perfil empreendedor, habilidade na gestão agroindustrial e que não vêem o governo como uma instituição paternalista.

Dado o cenário, o programa chegou a um polêmico paradoxo: continuar buscando a inclusão a qualquer custo, mesmo colhendo mais fracassos que sucessos, ou partir para a busca de produtores com determinado perfil, de forma que se aumente a probabilidade de sucesso, tanto do programa, quanto dos produtores.

A alternativa escolhida foi a segunda: selecionar o produtor com maior potencial. Foi o que pudemos detectar durante nossas conversas com o pessoal dos IDATERRA locais e com a equipe de coordenação.

O resultado dessa mudança será colhido apenas no médio e longo prazos, mas, de imediato, podemos registrar um ponto fundamental: o principal objetivo do programa, que era a inclusão social, não é mais, passando a ser um programa voltado ao fortalecimento dos empreendimentos rurais já existentes.

Não consideramos essa decisão ruim. Parece-nos que a realidade atual exigiu essa mudança de postura, caso contrário o programa, em curtíssimo prazo, estaria fadado ao fracasso visto que praticamente não havia agroindústria de sucesso.



Outros pontos que jamais poderiam ser deixados de lado são a profissionalização do pequeno produtor - chamada de capacitação - e a fixação do mesmo à terra. Todos os produtores visitados mostraram ter pleno conhecimento das técnicas de manejo e higienização dos produtos trabalhados. Além disso, nenhum deles mostrou-se interessado em deixar o meio rural. Sem dúvida alguma a equipe do IDATERRA soube trabalhar perfeitamente bem em cima destes aspectos.

Vimos também que os produtores, no lugar de comprar 'cegamente' insumos (embalagens e etiquetas) da Coop-Grande - cooperativa que detém parceria com o governo do Estado para venda de insumos a preços razoáveis aos pequenos produtores - em geral, buscam preços mais em conta, mesmo que seja em outro estado, fato que atualmente se faz necessário uma vez que muitos produtores consideram esta cooperativa "careira", além de não apresentar produtos que os agradem. Este também é um fator positivo.

## 4.2 A questão do crédito

Inicialmente o governo estadual fora o financiador dos pequenos produtores rurais. O recurso vinha do FIS - Fundo de Inclusão Social (conceitualmente um 'fundo perdido'), era repassado para o Banco do Povo do estado que, então, o emprestava a juros, prazos e carências acessíveis aos produtores rurais devidamente credenciados ao PROVE, sem a necessidade de garantias.

Apesar dos recursos serem oriundos de um fundo perdido, os contratos firmados com os produtores eram de uma concessão de crédito, ou seja, previa pagamento do principal, com juros. Além disso, este empréstimo, depois de quitado, deveria ser destinado ao financiamento de um segundo produtor, formando-se então um ciclo que favorecesse a todos.

Porém, por diversos motivos, um deles a dificuldade e/ou demora em se obter as licenças sanitárias, fez com que diversos produtores não tivessem tempo hábil para iniciar sua produção e comercialização antes do vencimento das primeiras prestações do financiamento:

*"Com esta demora de liberação do licenciamento ambiental, a agroindústria não inicia a produção, ainda que o tempo de carência do empréstimo já esteja correndo. Isso cria dificuldades com o Banco do Povo na medida em que surgem casos de inadimplência em que a responsabilidade não é do produtor". (COELHO, 2002, p.4)*



Por uma série de questões administrativas, o Banco do Povo jamais cobrou os produtores inadimplentes. Este fato originou um sentimento de profundo desagrado naqueles que se sacrificavam para honrar suas dívidas. Juntou-se a isso o pensamento, amplamente difundido entre os produtores, de que se os recursos advêm de um fundo perdido, não precisam ser pagos.

Durante nossas visitas, ficou-nos bem claro que os produtores inadimplentes não negam a existência da dívida, porém se defendem dizendo que o recurso é oriundo de um fundo perdido. Enfim, hoje, a carteira de crédito concedida pelo Banco do Povo, amarga 93% de inadimplência.

Apesar disso, há muitos interessados em regularizar sua situação perante o Estado. Encontramos na região de Nova Andradina uma associação, criada após grande empenho dos funcionários e extensionistas do IDATERRA local, onde um de seus principais objetivos é tentar a renegociação da dívida junto ao Banco do Povo. Conforme constatamos, já foram enviadas diversas propostas ao governo do Estado, porém até o momento, não houve qualquer resposta. Dado o contexto político - período de eleições e conforme já mencionado, de incertezas - essa ausência de resposta deixa todos os produtores apreensivos e desacreditados.

Buscando limitar essa 'desordem' com o recurso público, em meados de 2003 houve uma transferência de responsabilidade. A partir de então o recurso oriundo do FIS fora destinado para outras ações e o recurso para o PROVE agora viria totalmente do Pronaf. O agente financeiro deixou de ser o Banco do Povo, para ser uma grande e sólida instituição financeira, com vasto conhecimento em oferecimento e avaliação de crédito, além de um forte setor de renegociação e cobrança, o Banco do Brasil.

A partir de então, não houve mais casos de inadimplência. Porém, apenas oito pessoas conseguiram levantar recursos via Pronaf, fato que nos remete a pensar sobre o grau de dificuldade de cumprimento das exigências e burocracia exigidas por esta instituição.

Não questionamos ou discordamos das exigências e processos adotados pelo Banco do Brasil para a liberação do crédito, mesmo porque estes não foram alvos de nossa pesquisa, porém consideramos um tanto



exagerada a exigência de garantia real de um público que, geralmente, tem apenas a família como bem valioso.

Ou seja, enquadrar o pequeno produtor, que quase sempre não possui garantias suficientes para conseguir um financiamento bancário tornou-se um ato muito difícil. E mais, se o Programa tinha um caráter de inclusão social, com certeza o perdeu, já que famílias pobres e sem recurso algum agora não têm mais acesso ao financiamento do Pronaf. Hoje, além de excluídas do processo econômico são também paradoxalmente excluídas de políticas públicas antes voltadas a elas.

### 4.3 A questão da produção

Em geral, os produtores já possuem certo conhecimento do ramo em que estão atuando. Aqueles que iniciaram do 'zero', em geral, receberam grande apoio e instrução do IDATERRA. Independente disso, todos aqueles produtores visitados, apesar das dificuldades, mostraram-se inteiramente dispostos a trabalhar e produzir.

Apesar da força de vontade, muitos produtores visitados estavam quase parados devido a problemas com a matéria-prima. No extremo sul do estado, foco da febre-aftosa, os produtores que dependiam do leite sofreram um grande impacto. Os produtores que se utilizam da carne suína também foram atingidos. Aqueles produtores que fazem largo uso do açúcar também foram atingidos devido ao forte aumento no preço desta commodity ao consumidor final.

Verificamos também que, apesar do programa exigir que metade da matéria prima seja retirada das terras do produtor, alguns estão comprando toda sua matéria-prima de terceiros, ou seja, estão atuando como uma espécie de atravessador.

Houve, também, o relato de um produtor que nos causou certo incomodo. Trata-se de um senhor, com mais de 60 anos, reassentado, produtor de rapadura. Ele tomou um empréstimo para construir sua agroindústria. Apesar de todas as análises realizadas pelos técnicos do IDATERRA local, ninguém detectou que suas terras eram de baixíssima produtividade. Conclusão: após a segunda colheita de cana, o terreno ficou praticamente estéril. Sua produção, que era de duas toneladas por mês, hoje não passa de 100 kg.



Outro ponto que chamou atenção diz respeito ao maquinário de processamento. Um dos passos após a vinculação do produtor ao programa é a elaboração de um projeto técnico, feito pelo IDATERRA, onde, junto com o produtor, discute-se basicamente algumas configurações da edificação agroindustrial e as máquinas a serem instaladas. Neste ponto encontramos algumas disfunções, que acabam saindo caras para o pequeno produtor, por exemplo, maquinário inadequado ou adquirido desnecessariamente (principalmente relacionados com o doce de leite). Importante registrar também que algumas vezes, por ambição, esse desvio advém do próprio produtor.

Apesar de tudo isso, podemos dizer que a equipe de técnicos e extensionistas do IDATERRA que conhecemos vem desenvolvendo excelentes trabalhos, sempre buscando a melhor forma de se produzir e da maneira mais eficiente. Buscam, através de pesquisas, opções variadas de processamento, procurando adequá-las às necessidades de cada produtor.

#### 4.4 A questão da Comercialização

Também denominada como “gargalo” do programa, conforme Favieri (2004) a comercialização é um dos temas de maior polêmica dentro do programa. Na verdade, o que foi observado é que a grande discussão está entre opiniões divergentes quanto a necessidade de o governo encabeçar ou não a comercialização de produtos com o selo do programa.

Segundo Eron Brum<sup>13</sup>, uma política pública eficiente deve ser capaz de incluir os beneficiados na rede (ou ciclo) econômica, tendo em vista que redes já montadas impede a formação de novas. É importantíssima tal colocação, pois são notórias as “forças” que permeiam tais redes. Como simples exemplo ilustrativo temos os grandes laticínios, que praticamente usurpam o leite dos pequenos produtores ao comprarem a matéria prima por um preço vergonhosamente baixo. Sendo estes as “forças” e, o mercado de leite a rede, observamos a dificuldade dos pequenos em se inserirem nesta conjuntura.

O que Brum aponta como necessidades são os preceitos da Teoria Geral dos Sistemas, de Von Bertalanffy, onde “torna-se necessário usar uma abordagem holística ou sistêmica para lidar com a complexidade dos todos”. Ora, isto quer dizer que a dificuldade em comercializar não está no fato de que o governo concede incentivo ou não, mas sim no fato de que são os próprios mecanismos do mercado que impedem o sucesso da maioria dos produtores.

<sup>13</sup> Jornalista, cientista político e Professor de Mestrado da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (UNIDERP).



Mas é justamente desta premissa que surge a discussão: até que ponto o Estado deve participar desta etapa do ciclo produtivo? Segundo alguns, o governo deve dar as mãos aos produtores e levá-los, ou carregá-los, aos pontos de venda. Não é a toa que esta é a idéia preferida entre os beneficiados pelo programa, já que, como o processo de vendas é crítico, é melhor deixá-lo a cargo do Estado. Em contrapartida, uma segunda linha de opinião defende uma maior distribuição de responsabilidades, afirmando que muitos produtores acabam se acomodando e permanecendo inertes enquanto o programa se encarrega das vendas.

O grande problema é que cada produtor enfrenta problemas diferentes. Enquanto um tem dificuldade para pagar a gasolina que leva seus produtos aos centros consumidores, o outro briga com a concorrência desleal de produtores ilegais que operam com custos muito mais baixos.

Realmente é fato a questão da acomodação por parte dos agricultores familiares, mas é de extrema relevância a criação de mecanismos dentro do programa que pelo menos impulsionem a comercialização e insiram os agroindustriais no ciclo econômico e produtivo.

Retomando as idéias de Brum, é de suma importância que o programa tenha uma visão sistêmica, sendo capaz de incluir os beneficiados na rede por completo, e não aos poucos, de parte em parte. Pois, a partir do momento em que o está conectados a lógica atual, os mecanismo que agem na rede econômica passarão a agir também a seu favor.

#### 4.5 A questão cultural e o cooperativismo

“Uma estratégia que está sendo apropriada para burlar a exclusão social, no meio rural, é a incorporação de recursos tecnológicos de baixo custo, por meio de ações associativas ou comunitárias que otimizam os ganhos, através da compra e venda em comum, da pressão para barganhar melhores preços ou para a criação de sistemas condominiais de coleta e transporte e, em alguns casos, industrialização dos produtos. Porém, esta estratégia somente terá sucesso se ancorada em políticas públicas de apoio financeiro e técnico, de qualificação profissional e de infra-estrutura”. (GEHLEN, 2004, p. 102)





Ana Cristina Ajalla, coordenadora do PROVE Pantanal, afirmou que o programa, atualmente, não possui planos de expansão, dado inúmeros percalços, como os já citados problemas com financiamento e número de técnicos disponíveis. Entretanto, afirmou haver uma postura otimista quanto ao apoio a cooperativas e associações. Suas palavras são confirmadas ao se analisar o cadastro dos produtores, onde atualmente mais de 20% dos cadastros em status de regularização ou construção são de cooperativas.

Dar preferência a este tipo de união é, sem dúvida nenhuma, o futuro não só para este programa, mas para qualquer programa de âmbito social não assistencialista. Ora, se os recursos são escassos, o ideal é a sua otimização, para potencializar os resultados.

As associações são ainda mais justificáveis no caso do PROVE, já que quase todas as agroindústrias ficam paradas grande parte do tempo. Como uma única família não possui matéria prima e mão de obra suficientes para aproveitar toda a capacidade do equipamento, este acaba sendo subutilizado. Nada mais justo do que dividí-lo com outras famílias vizinhas.

Tudo isto parece extremamente óbvio, mas não é. Devemos ter em mente a questão cultural, um aspecto muito subjetivo e que quase sempre impossibilita as ações ideais. No PROVE, existe pelo menos um grande exemplo de que o cooperativismo pode ser um fracasso: a faraônica feccularia de Itaquiraí. Tratava-se de uma excelente idéia que atenderia diretamente diversas famílias e tornaria a região num pólo produtor de farinha de mandioca (produto abundante na região). Porém, após terem investido algo em torno de R\$ 100.000,00 e verem a agroindustria pronta, uma série de conflitos desfez a associação. Conclusão: esta agroindústria nunca funcionou.

Ficou-nos clara a ausência de uma cultura associativista, de forma que todos conheçam seus direitos e deveres, respeitem o papel de seus companheiros e percebam que todos buscam um mesmo objetivo: fazer a associação funcionar em favor do bem-estar de todos.

No Sul do país, onde a colonização se deu de forma diferente, as famílias já têm uma maior tradição em mutuamente se ajudarem. Lá onde, por sinal, os índices sociais são melhores<sup>14</sup>, o cooperativismo parece integrar a cultura local.

<sup>14</sup> Pelo IDH de 2000, Santa Catarina está em 2º lugar, Rio Grande do Sul em 4º e o Paraná em 6º lugar.

Qualquer programa que faça apelo ao associativismo, para poder funcionar da melhor forma possível, deve prever aspectos de cultura, costumes, religião ou caso contrário, um excelente programa pode ir por água abaixo.

## 4.6 O “caso Sidrolândia”

Devido ao caráter diferenciado com que a cidade de Sidrolândia foi contemplada pelo programa, notou-se necessário analisar separadamente o seu caso, como se fosse um outro programa. Entretanto, este caso nos revela de forma latente as falhas no desenho do PROVE, antes encobertas com casos exitosos. De cem agroindústrias previstas para este pólo, apenas 65 foram, de fato, construídas. Destas, apenas 3 estão funcionando atualmente<sup>15</sup>.

A proposta de João Luis Homem de Carvalho parecia viável: criar um pólo agroindustrial em alguma região próxima aos grandes centros consumidores. Ora, nada mais acertado do que a cidade de Sidrolândia, localizada a 68Km da capital. Entretanto parece que os organizadores pecaram ao estabelecer metas pouco realizáveis, ainda mais com a escassez de técnicos e extensionistas. Criar cerca de cem pequenas fábricas individuais em um pequeno espaço de tempo mostrou-se penoso, mas ainda era só o começo da crise.

*“(...) o programa foi estruturado em meio a uma reforma administrativa da EMPAER, criando um quadro de funcionários instável e com impacto sobre a manutenção do programa com a eficiência e agilidade necessárias às informações e à decisão”.  
(COELHO, 2002, p. 4)*

O órgão executor, IDATERRA, vinha passando por um processo de reestruturação desde quando deixou de ser a EMPAER, e grande parte do quadro de funcionários fora demitido ou transferido. Ainda em tempos de adaptação, o Instituto encontrava-se desorganizado e sobrecarregado, mas mesmo assim o desafio de construir um pólo agroindustrial prosseguiu.

---

<sup>15</sup> Fonte: IDATERRA

# Projeto Conexão Local

Como a intenção era justamente trabalhar com os “excluídos dos excluídos”, cadastraram-se os assentados mais necessitados, que pouco ou nada tinham, tanto material quanto em níveis de conhecimento. As capacitações seguiram até que normalmente, mas um grave problema desestimulou muitos produtores: a empreiteira contratada para levantar as construções deu “calote”, deixando quase todos os prédios inacabados. Mas como os financiamentos eram liberados de acordo com a evolução dos projetos, os produtores ainda dispunham de algum crédito, ainda que muitos terminaram a obra por conta própria.

Como agravante, houve um processo de embargo, movido pelo lagro, notificando todos os produtores de aviários que deveriam deixar de funcionar, pois não respeitavam uma norma de que as criações dos frangos deveriam estar localizadas a no mínimo cinco quilômetros dos abatedouros. Essa medida soou estranha, dado o fato de que o próprio lagro havia previamente liberado esses produtores.

Especula-se que a grande companhia de alimentos Seara, possuidora de um enorme abatedouro na região, exigiu o fechamento das agroindústrias. Mesmo embasados pela legislação vigente, o caso parece obscuro dado que a própria Seara também tem criadouros a distâncias não adequadas às normas, e nem por isso deixaram de funcionar. Ainda que sendo apenas boatos, o fato é que todas as agroindústrias de criação de frango de corte foram fechadas ao mesmo tempo pelo órgão de inspeção. O ocorrido acabou desanimando outros produtores, fazendo-os desistir de integrar o programa.



## 5 Considerações Finais

Em trabalho realizado em 2004, "O doce e o amargo: Os diversos sabores do PROVE-Pantanal – Um estudo de caso do Programa da Verticalização da Pequena Produção Agropecuária de Mato Grosso do Sul", Giusepe Favieri formalizou importantes dados acerca de toda a estrutura de funcionamento do Programa no Mato Grosso do Sul. Após a visita a inúmeras agroindústrias, suas conclusões continuam sendo a mesma que as presentes neste trabalho: (...) o Programa PROVE-Pantanal é uma boa ação governamental(...). Todavia, os problemas e gargalos encontrados durante sua pesquisa continuaram os mesmos, ainda que dois anos depois.

Cabe aqui, portanto, retomarmos e explicitarmos questões já apontadas, a fim de sustentarmos nossas considerações, que são formadas substancialmente por quatro aspectos fundamentais: os problemas de marketing, a questão do desenquadramento, a inclusão social e a dualidade nas políticas públicas.

Tratemos um pouco sobre o marketing. Como já citado em "A questão da Comercialização" (4.4), existe um grande debate sobre qual o papel do Estado a respeito da venda dos produtos do PROVE. Mesmo tratando de um tema muito conflitante, uma coisa é certa: este papel deve ser exercido. O Artigo 13º do decreto 9.983 de 17 de Julho de 2000 garante:

*Art. 13. À Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul – EMPAER<sup>16</sup>, como entidade executora do Programa, compete:*

*I - divulgar o PROVE Pantanal de forma a difundir o seu nome;*

*VII - providenciar espaços em exposições, feiras e eventos, visando à comercialização dos produtos do PROVE Pantanal.*

A partir do momento em que está instituída a divulgação do PROVE, podemos então afirmar que o Estado não está cumprindo com suas atribuições. Vamos entender a importância desta divulgação.

<sup>16</sup> Como a EMPAER deixou de existir em 26 de outubro de 2000, tais atribuições passaram ao Idaterra.

De acordo com as normas do Programa, todos os produtores devem obedecer a uma rigorosa legislação de higiene e qualidade. Portanto, têm um maior custo de produção se comparado a produtores informais, já que estes últimos não precisam arcar com custos de testes de qualidade, embalagens adequadas, etc. Este custo mais elevado acaba tornando os produtos do PROVE menos competitivos, já que a maioria destes produtos é destinado a consumidores de baixa renda, onde o fator preço é o maior diferencial. Não tendo outra opção, os produtores do Programa acabam diminuindo tanto sua margem de lucro, de forma que muitas vezes as receitas não chegam a cobrir as despesas, fazendo com que eles entrem num ciclo de desvantagens, até quebrarem.

Ora, se o preço dos produtos do PROVE não podem ser tão baratos quanto os produtos convencionais, o único diferencial possível é agregar valor a imagem do selo do programa, fazendo com que os consumidores, ao se depararem com uma mercadoria com este selo, associem-no com qualidade. Outra forma de agregação de valor seria também remeter ao selo uma conotação social, já que quem comprar tais produtos estará também contribuindo com o programa e, portanto, com seus beneficiados. A intenção disto tudo é fazer com que os consumidores vejam valor em produtos com o selo do PROVE e estejam dispostos a pagar um preço justo<sup>17</sup> por eles. Outra medida que se faz necessária é o direcionamento destes produtos para segmentos de mercados que tenham condições para pagar tal valor. E, portanto, é esta divulgação que garante aos produtores uma remuneração suficiente e justa, devendo ser o principal ponto de reformulação estratégica do Programa.

Outro aspecto importante diz respeito a uma maneira de tornar possível que produtores cadastrados possam, de acordo com sua evolução e estabilidade financeira, passar por processos de desenquadramento. Nada mais justo, já que, se o Programa conseguiu tirar produtores da situação de miséria, após certo tempo, acredita-se que estes estejam aptos a caminharem com as próprias pernas e, portanto, permanecerem no PROVE torna-se sem sentido, pois, além de não enquadráveis eles também estarão ocupando um lugar que poderia estar sendo ocupado por famílias mais necessitadas. E ainda sem citar que um produtor não enquadrável dentro do Programa estará concorrendo injustamente com outros produtores de fora, sem tais vantagens competitivas. Vale aqui uma ressalva: é claro que este processo de desligamento deve respeitar as capacidades de um recém incluído, ponderando sua capacidade de pagar tributações, testes de qualidade, etc.

<sup>17</sup> O preço justo é um valor pago a um produtor pelo seu trabalho, valor este que seja suficiente para cobrir as despesas de produção e para permitir ao produtor uma vida digna.

João Luis Homem de Carvalho afirmou em sua palestra que um programa de inclusão social está dando certo quando ao respondermos a questão “Está incluindo?” a resposta seja “Sim”. Mas se fossemos responder a esta pergunta, provavelmente diríamos “Depende”. Ora, analisando o programa por diversos ângulos podemos levantar diferentes visões. Se pensarmos gramaticalmente, o Programa não está mais incluindo, dado que hoje não há mais novos cadastros em processo de entrada. Mas, num ponto de vista mais abrangente, podemos dizer que o Programa já incluiu algumas pessoas. Dizemos algumas, porque a grande maioria dos produtores do PROVE que hoje estão bem estruturados não eram exatamente excluídos dos processos econômicos antes de entrarem no programa. Logo, o Programa perdeu de certa forma seu caráter de inclusão, já que agora o crédito é restrito a quem tem garantias e além disso, os produtores devem possuir um perfil pré-determinado. Então, de acordo com a abordagem proposta por Carvalho, o programa não está mais incluindo, portanto, não está dando certo.

Entretanto, não achamos conveniente tal abordagem. Partimos do princípio de que existem dualidades nas políticas públicas, ou seja, que a forma de avaliar um programa governamental é muito complexo. Por exemplo, do ponto de vista de uma instituição privada, um programa cujo produto é menos que cinquenta por cento de resultado esperado é considerado fracassado. Ora, nada mais justo, já que o capital investido neste projeto deve de alguma forma gerar valor aos donos da empresa. Entretanto, no meio público, a lógica mostra-se bem diferente. A grande questão é como avaliar se um programa é ou não eficiente.

No PROVE Pantanal, temos poucos casos de grande sucesso, cujos favorecidos passaram a integrar o ciclo econômico, e muitos casos onde produtores além de permanecer à margem da sociedade, passaram também a carregar uma vultosa dívida. Daí nota-se a dualidade, que torna árdua a avaliação de medidas de políticas públicas.

Elias Vieira de Menezes, técnico do CNPq, afirmou com toda certeza que enquanto houver uma família beneficiada o programa pode ser considerado um sucesso. Mas entramos novamente na dualidade: será mesmo que um programa que exige tamanhos recursos está cumprindo seu objetivo de maneira eficiente? Talvez ele esteja sim desempenhando seu papel, mas de modo tão pouco hábil que poderia gerar questionamentos na sociedade, se não seria mais vantajoso se o Estado doasse este recurso diretamente a seus favorecidos, dada tamanha ineficiência do projeto. E a partir do





# Projeto Conexão Local

momento em que a situação anterior torna-se verossímil faz-se necessário repensar se o programa deve ou não ser mantido.

Mas se voltarmos ao argumento do técnico, a melhora de vida de uma simples família já é algo admirável, apresentando o programa novamente como benfeitor, já que uma família incluída representa, em média, quatro pessoas a menos passando fome. Surge, então, novamente a dualidade.

Tendo em vista todas estas considerações, reforça-se a dificuldade em mensurar o grau de sucesso deste tipo de empreendimento. A subjetividade que permeia este tema não nos permite afirmar de modo parcial se ele realmente vale os seus recursos.





## 6 Referências Bibliográficas:

CARVALHO, J.L.H. de. Discurso a 5 de junho de 2006. São Paulo.

COELHO, Franklin D. *PROVE Pantanal – Replicabilidade e Inovação*. In: *FORUM de Discussão: Desenvolvimento Socioeconômico Local e Relações Solidárias na Pequena Produção*. Recife, (FGV-EAESP, 2002).

FAVIERI, GIUSEPE. *O doce e o amargo: Os diversos sabores do PROVE-Pantanal – Um estudo de caso do Programa da Verticalização da Pequena Produção Agropecuária de Mato Grosso do Sul*. UNIDERP, Campo Grande, MS. 2004.

IVALDO GEHLEN, *Políticas Públicas e Desenvolvimento Social Rural*. In: *São Paulo em Perspectiva*, 18(2):95-103, 2004.

LOPES, I. V. e ROCHA, D. P. *Agricultura familiar: muitos produzem pouco*. In: *Conjuntura Econômica*. FGV-EAESP. Fevereiro de 2005, volume 59, nº 2. Pg 31-35.

MENDES, Arizoly; et al. *O Prove Pantanal com enfoque na cadeia do leite de Mato Grosso do Sul*. UNIDERP, Campo Grande, MS. Agosto 2004.

PROVE Pantanal. Panfletos institucionais e registro de produtores. 2006.



Permitida a reprodução desde que citada a fonte

