

PROVE –DF A descontinuidade apesar do amparo legal

João Luiz Homem de Carvalho - Diretor-Presidente da APROVE Associação de Apoio à Verticalização da Pequena Produção Familiar - jluzhc@uol.com.br

Foto 1: João Luiz Homem de Carvalho

O PROVE foi um programa pioneiro e inovador em suas idéias e ações voltadas para um público de agricultores familiares, considerados pela Secretaria de Estado de Agricultura do Governo do Distrito Federal (1995-1998) como “excluídos”. Excluídos, no sentido de serem agricultores historicamente sem acesso a políticas públicas de desenvolvimento e, em linhas gerais, serem integrantes do setor mais empobrecido do meio urbano, periurbano e rural do Distrito Federal.

O Prove-DF é conhecido nacionalmente e internacionalmente por ter sido exclusivamente direcionado ao setor menos favorecido dos agricultores familiares, ao mesmo tempo em que estabeleceu o compromisso de construir um “desenvolvimento sustentável e solidário”. Ele representou uma experiência significativa, de concepção inovadora, enquanto um programa de governo local voltado exclusivamente para o público de agricultores familiares. Simboliza um exemplo pioneiro da ação de desenvolvimento do Estado em apoio a este segmento de agricultores familiares menos favorecidos no Brasil.



O Prove-DF foi planejado e executado no Distrito Federal, localizado na Região Centro - Oeste, ocupando uma área 5.789,16 km² (equivalendo a 0,06% da superfície do Brasil), com 2,3 milhões de habitantes, e onde se encontra Brasília, a capital do país. Rapidamente ele ganhou visibilidade social e credibilidade política, servindo, quase de imediato, como modelo para outros estados e países. Tornou-se alternativa para valorização e sobrevivência da agricultura familiar urbana, periurbana e rural, além de contribuir na geração de renda e empregos. Nesse sentido, o surgimento do Prove foi um dos destaques do momento da história do Brasil, em que ocorreu a expansão de elos políticos demarcadores de uma relação denominada diferenciada e de aproximação entre o Estado e a agricultura familiar, sobretudo a partir de meados da década de 1990 (Brasil, 2005).

O Programa criou logomarca própria, que tanto representava o Prove institucionalmente quanto também identificava, no mercado, os artigos produzidos pelas agroindústrias familiares, instalações aptas ao processamento de alimentos de no máximo 40m², (AGIs) a ele vinculadas. Logo após a inauguração da primeira agroindústria do Prove-DF em 1995, diversos acordos foram firmados no sentido de que seu ‘modelo’ fosse implantado em outros estados da Federação, bem como em outros países em desenvolvimento. Hoje existem pelo menos 500 agroindústrias familiares em todo o território nacional que foram construídas dentro da concepção inicial do PROVE-DF.

1. Concorrendo com 325 programas congêneres, ganhou o prêmio destaque (os 5 melhores) do Concurso "Gestão Pública e Cidadania", promovido pela Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
2. Logo após o início do novo governo (1999-2002) o PROVE começou a sofrer um total desmonte de seus mecanismos de apoio aos agricultores. Após 2 anos ele já não existia nos moldes em que foi criado enquanto programa.
3. Analisar o porquê da não continuidade de um programa, tido como exitoso durante 4 anos, no Distrito Federal, é uma tarefa necessária para que, através de uma reflexão, possamos identificar os erros e acertos que sirvam para levar à frente novos programas de apoio à diminuição das desigualdades sociais, como foi o PROVE no DF.

Os mecanismos de reprodução das desigualdades sociais

O Brasil é um país marcado pelas fortes desigualdades sociais. A qualidade de vida vem melhorando nos últimos dez anos, mas as desigualdades se acentuam ao invés de decrescer. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em seu relatório divulgado em Dublin, afirma que os 10% dos lares mais ricos do Brasil têm 70 vezes a renda dos 10% mais pobres, colocando o Brasil na 65ª posição, atrás de outros latino-americanos como Uruguai, Costa Rica, Chile, Cuba e México, mas na frente de Venezuela, Peru, Paraguai e Equador. Apesar de um crescimento em relação ao ano passado, quando o País foi classificado como o 73º país no ranking, a posição é muito

desconfortável. Nessas circunstâncias encontramos todo um aparato de estado, técnicos nas suas instituições e leis, sempre adaptados a manter essas desigualdades sociais.

Mudar e ou criar as leis necessárias à sustentabilidade do PROVE e convencer as pessoas de que a prioridade deveria ser os mais necessitados foi o grande desafio. Isso porque para manter e acentuar essa situação de desigualdades, os mecanismos de sua reprodução têm que ser também mantidos. As universidades, de uma maneira geral, formam profissionais preparados para trabalhar com os 10% mais ricos. Esses profissionais irão integrar as instituições, no nosso caso, de assistência técnica e extensão rural, que evidentemente terão enormes dificuldades para se colocarem a serviço do público excluído.

Esses foram nossos desafios: convencer as pessoas das instituições “preparadas” para manter as desigualdades que o nosso público prioritário deveria ser o excluído socialmente, e que novas leis, para ampará-los, deveriam ser criadas.

As ações de enfrentamento implementadas em relação aos técnicos:

Reconhecíamos o “poder de fogo” que a maioria (felizmente não são todos) desses técnicos têm para não colaborar com programas tipo PROVE. Admitimos a enorme capilaridade e capacidade de mobilização que tinham essas pessoas que estão sempre juntos aos pequenos e grandes produtores. Mesmo não tendo nenhum compromisso com o êxito de suas atividades, eles têm uma relação de troca de favores extremamente forte. Procuramos adotar como estratégia, para os técnicos, os seguintes pontos: todos os técnicos receberam todas as informações sobre o programa a ser executado; foram dados cursos, palestras e seminários sobre a necessidade de se trabalhar com os chamados agricultores excluídos; ficou claro também para esses técnicos a determinação política do governo, como um todo, em executar o programa; a divulgação do programa recebeu prioridade, com a intenção de lhe dar visibilidade, criando-se desta forma um respaldo dentro do governo, entre os produtores e na sociedade em geral, atraindo aqueles técnicos que anteriormente negavam a proposta.

Desta forma “vencemos” grande parte da resistência desses técnicos, fato de suma importância para a implantação do PROVE, e partimos para a elaboração de leis de amparo legal a programa. O amparo legal com relação à obtenção do capital financeiro e às pequenas atividades de manipulação de alimentos. Vivemos em um sistema capitalista, em que cada vez mais se procura priorizar a rentabilidade do capital. Com essa prioridade, desencadeia-se uma série de medidas que atingem de maneira danosa os tomadores de recursos financeiros para a pequena produção.

Os bancos, sejam eles privados ou estatais, dão um tratamento estritamente igual aos desiguais. Nossa luta para auxiliar a tomada de empréstimo, pelo pequeno produtor, foi reverter essa situação, fazendo com que o agente financeiro reconhecesse que para os desiguais o tratamento tem que ser desigual. Os bancos procuram avaliar o cadastro sem considerar a situação de exclusão social em que se encontra o tomador e o custo que terá para a sociedade, do não fornecimento do empréstimo. Todos aqueles que tenham problemas de ordem cadastral ficam impossibilitados de adquirir o empréstimo em função do que determina o MCR – Manual de Crédito Rural. Tudo esbarra fortemente nas leis inflexíveis do sistema financeiro nacional, que não “obedece” à autoridade política, mas sim à autoridade financeira (Conselho Monetário Nacional, Banco Central etc.).

Criamos, então por lei o FUNSOL – Fundo de Solidariedade. Criado com recursos do Governo do Distrito Federal que avalizava, junto ao Banco, empréstimos de até US\$ 2.500,00. Esses recursos só eram suficientes para a construção em alvenaria da pequena agroindústria, de 30 a 40 metros quadrados, pronta para funcionar, inclusive com o sistema de água e esgoto instalado. Restava obter ainda o dinheiro para os equipamentos e para o custeio inicial. Esse restante caía nas condições normais do banco, mas as exigências eram menores porque o empréstimo restante também era menor.

Foi criado, através de lei, o Banco do Trabalho. Esse Banco operava com o dinheiro do Funsol. A burocracia diminuiu em relação às exigências e houve flexibilidade, de forma geral.

Tudo o que foi feito levou a uma melhoria na concessão dos empréstimos sem, contudo, resolver os problemas daqueles que não têm garantias ou têm suas fichas cadastrais “sujas” e não conseguem “limpá-las”. Esses ficariam sem empréstimos. Para resolver esse ponto criamos a agroindústria móvel.

A agroindústria móvel é constituída de estrutura metálica, com acabamento em PVC. Com seus 2.000 kg de peso total, ela pode ser transportada em um caminhão. Por ser um bem durável e removível, podemos colocá-la como sendo a própria garantia para o empréstimo. Caso não se cumpram as cláusulas que obrigam o pagamento do empréstimo, o agente financiador poderá tomá-la e financiá-la para outro. Dessa forma, a falta de garantia para o empréstimo desapareceria. Essa solução resolveu também o problema das pessoas jovens que, exatamente por estarem começando, não têm como dar garantias.

Com a criação dessas leis e da agroindústria móvel, os recursos financeiros conseguiram chegar para o público excluído; a burocracia diminuiu consideravelmente para se obter os empréstimos; e aqueles que jamais poderiam ter alguma oportunidade, em função de sua fixa cadastral reprovada pelo banco, puderam começar uma atividade rendosa, em função da agroindústria móvel, em sua propriedade.

Tão excludente quanto o sistema financeiro, é a legislação que regulamenta a inspeção de produtos de origem animal e vegetal, no nível das pequenas atividades agrícolas urbanas, periurbanas e rurais. Constituída por leis elaboradas no início dos anos 1950s, ela é elitista e excludente. Para combater essa situação, reformulamos e elaboramos a legislação do Distrito Federal para a inspeção de produtos de origem animal e vegetal.

Transformamos em lei uma série de normas para a construção de pequenas agroindústrias (30 a 40 m²) no nível da propriedade. Dentro dessas leis, que estabelecem normas para a implantação e o funcionamento das mini-agroindústrias de produtos de origem animal e vegetal, fizemos leis específicas para o Prove.

Fizemos também uma lei específica para evitar desvios no encaminhamento do programa.

Foi elaborado um Projeto de Lei que contemplasse a sua continuidade, garantindo inclusive incentivos fiscais e considerando a legislação de impostos específica para produtos de processamento artesanal, feitos somente pelo público rural classificado como excluído. Com a aprovação da “Lei do Prove” pela Assembléia Legislativa do DF, passamos a trabalhar nas questões que se referiam também à legislação tributária.

A lei número 1825 de 13 de janeiro de 1998, instituiu o Programa de Verticalização da Pequena Produção Familiar do Distrito Federal – PROVE, criou incentivos e estabeleceu normas relativas ao tratamento diferenciado e simplificado para as Unidades Familiares de Processamento Agroindustrial.

Com seus 20 artigos, esta lei e o decreto número 19226, de 12 de maio de 1998, que a regulamenta, deram ao PROVE um caráter legal, além de afirmar a imperiosa necessidade da ação do Estado no processo econômico, forçando-o a não abdicar de uma de suas funções primárias, a de promover a equidade social. Com a implantação da Legislação, criaram-se, para os pequenos agricultores familiares, novas alternativas de exploração agrícola e ampliou-se a sua capacidade de produção, permitindo-lhes usufruir os benefícios de novas e eficazes tecnologias, adaptadas e aprovadas cientificamente. Ao mesmo tempo, ela permitiu estabelecer mecanismos que apurassem ao máximo a qualidade do produto final oferecido pelas mini agroindústrias, desmoralizando o preconceito de que “qualidade é monopólio do grande setor industrial”, e demonstrando que não apenas é possível como é também econômica e racionalmente indispensável simplificarmos os procedimentos administrativos e burocráticos que envolvem o processo produtivo, trazendo benefícios para todos.

Por que o PROVE não teve continuidade, no DF, após o Governo? (1995-1998)

Apesar de todo o esforço, no âmbito administrativo e legal, para que o PROVE continuasse, isso não aconteceu no Distrito Federal, mesmo com a criação das leis e com todo o encaminhamento dado. O Programa não conseguiu alavancar estruturas de sustentabilidade institucional e de co-responsabilização (*ownership*) entre os diversos atores sociais integrantes, tornando-se vulnerável a desmontes e descontinuidades.

Com a saída do governo que instituiu o Prove-DF em 1999, houve uma ruptura dos elos estabelecidos entre os produtores do PROVE e se estabeleceu um quadro de descontinuidade das ações e da concepção política inicialmente implementada. Os ideais do PROVE-DF foram abandonados e o funcionamento das agroindústrias foi para a clandestinidade.

O Prove e a ASPROVE- Associação dos Produtores do PROVE não resistiram à ausência de apoio do Estado. Em novembro de 2003, todas as agroindústrias haviam encerrado suas atividades regulares. Algumas passaram a funcionar na clandestinidade.

No DF, em 2003, era possível caracterizar a relação entre o Estado e a agricultura familiar como difusa e de abandono. Os agricultores familiares não conseguiram se organizar satisfatoriamente até o presente momento e o Estado promove ações preconizadas para o aumento da produção e da produtividade em que o foco está vinculado a estratégias de dinamização de “produtos” agropecuários e não de setores ou grupos de agricultores familiares. Não se percebe uma preocupação explícita com ações que venham a construir um desenvolvimento em bases sustentáveis”. (Brasil 2005)

Não descartamos os erros, de ordem operacional, durante a implantação do PROVE, que afetariam sua continuidade, mas pelo êxito alcançado durante aqueles 4 anos, esses erros, com certeza, não foram determinantes. O que nos

parece claro é que, quando qualquer governo coloca suas instituições para atender com exclusividade o público “excluído”, todas as ações se tornam complexas e de difícil realização. O Estado não está suficientemente preparado para essas tarefas. Não há uma percepção do que representa a exclusão social. Ignora-se o nível dessa exclusão. Não existe um entendimento de que essas pessoas estão em um processo de abandono há séculos e que seria impossível incluí-las em somente 4 anos; daí as observações, feitas pelos que não eram a favor, de que atender prioritariamente a essas pessoas seria paternalismo e que não se pode ficar muito tempo “tomando conta delas”.

Um outro ponto, ao nosso ver determinante para a não continuidade do PROVE, foi que ele nunca foi uma política de Estado. Ele era um programa de governo e do governo do Partido dos Trabalhadores. Na medida em que ele foi exitoso, virou marca de governo e alvo de questionamento dos partidos contrários. Isso nos dá segurança em dizer que, para a sustentabilidade, de programas de inclusão social, os esforços nas transformações e/ou adaptações do aparelho de estado e a elaboração de novas leis serão de pouca valia se o programa não estiver dentro de um pacto entre todos os partidos, enfim, como já dissemos, dentro de uma séria política de Estado.

Referências

Carvalho JLH de. 2001. O PROVE - Programmea de Verticalização da Pequena Produção Familiar. Cuaderno de Trabajo 83. Programmea de Gestión Urbana - pgu@pgu.ecuanex.net.ec

Duarte LMG, Brasil ICP, Salviano OMMF, Biserra RS. 1997. Relatório de Pesquisa – Avaliação do Prove. Brasília: Secretaria de Agricultura do DF

Pesquisa Prove. 1998. Relatório Final. Brasília: Instituto Euvaldo Lodi do DF.

BRASIL, Ida Cláudia Pessoa. Estado, agricultura familiar e desenvolvimento sustentável: construção de uma relação diferenciada. Tese de Doutorado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. UnB, 2004

CARVALHO, João Luiz Homem de. Brasília. PROVE - O Gosto da Inclusão Social SADF, 1995.

CARVALHO, João Luiz Homem de (Org.). Agricultura cidadã: novas formas de intervenção do Estado para um novo modelo de desenvolvimento rural. Brasília: Secretaria de Agricultura, 1998.