

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
ESPECIALIZAÇÃO EM AGRICULTURA FAMILIAR CAMPONESA E
EDUCAÇÃO DO CAMPO**

**AS COOPERATIVAS DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA
AGRÁRIA E O PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO “TERRA
FORTE”: DESAFIOS PARA SUA CONSOLIDAÇÃO.**

André Camargo Volpato

**Santa Maria, RS, Brasil
2015**

**AS COOPERATIVAS DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA
AGRÁRIA E O PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO “TERRA
FORTE”: DESAFIOS PARA SUA CONSOLIDAÇÃO.**

André Camargo Volpato

Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Agricultura Familiar
Camponesa e Educação do Campo, da Universidade Federal de Santa Maria
(UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Gisele Martins Guimarães

**Santa Maria, RS, Brasil
2015**

Universidade Federal de Santa Maria
Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do
Campo

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova o Artigo

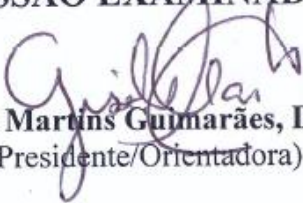
AS COOPERATIVAS DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA
AGRÁRIA E O PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO
“TERRA FORTE”: DESAFIOS PARA SUA CONSOLIDAÇÃO

elaborado por

André Camargo Volpato

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do
Campo

COMISSÃO EXAMINADORA:


Gisele Martins Guimarães, Dr.(a)
(Presidente/Orientadora)


Aline Weber Sulzbacher, Dr. (a)


Janáina Balk Brandão, Dr. (a)

Santa Maria, 15 de Julho de 2015.

RESUMO

AS COOPERATIVAS DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA E O PROGRAMA DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO “TERRA FORTE”: DESAFIOS PARA SUA CONSOLIDAÇÃO

AUTOR: ANDRÉ CAMARGO VOLPATO

ORIENTADORA: GISELE MARTINS GUIMARÃES

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 15 de Julho de 2015.

A agroindustrialização na agricultura familiar e camponesa se constitui numa importante alternativa de trabalho e renda com a agregação de valor aos produtos produzidos, gerando postos de trabalho para mulheres e jovens, contribuindo na reprodução econômica e social das famílias rurais. As cooperativas dos assentamentos rurais vêm pautando o Estado Brasileiro para o financiamento de empreendimentos agroindustriais. Atualmente se tem o Programa “Terra Forte”, constituído por diversas entidades públicas a partir de comitês organizativos, para financiamentos de empreendimentos agroindustriais. O presente trabalho realiza investigações e análises dos seguintes elementos relativos ao Programa: a) Processos de construção do Programa; b) Operacionalização e Governança; c) Desafios para a sua consolidação no que se refere ao fortalecimento das cooperativas dos assentamentos da Reforma Agrária. Dados obtidos apontam que para a consolidação do Programa Terra Forte como estratégia de viabilização de agroindústrias em assentamentos rurais, sendo que as organizações coletivas devem superar seus problemas estruturais de gestão, planejamento e trabalho coletivo. Bem como o próprio Programa Terra Forte deve superar limitações ainda presentes em sua operacionalização enquanto política pública recente, tais como morosidade nos processos do Programa, regras que estão prejudicando a elaboração dos projetos e o seu pouco tempo de execução.

Palavras – chaves: Agroindustrialização. Cooperativas. Assentamentos da Reforma Agrária.

ABSTRACT

THE COOPERATIVE OF REFORM SETTLEMENTS AND AGRICULTURAL THE AGROINDUSTRIALIZATION PROGRAM "TERRA FORTE": CHALLENGES FOR ITS CONSOLIDATION

AUTHOR: ANDRÉ CAMARGO VOLPATO

GUIDANCE: GISELE MARTINS GUIMARÃES

Date and Place of Defense: Santa Maria, July 15, 2015.

Agro-industrialization in the family and peasant agriculture is an important source of employment and income through adding value to products produced, creating jobs for women and youth, contributing to the economic and social reproduction of rural families. Cooperatives of rural settlements have guided the Brazilian State to finance agribusiness enterprises. Currently has the Program "Terra Forte", consisting of various public entities from organizational committees to financing agribusiness enterprises. This paper conducts research and analysis of the following details of the program: a) Program construction processes; b) Operation and Governance; c) Challenges for its consolidation as regards the strengthening of cooperatives of agrarian reform settlements. Data obtained show that to consolidate the Earth Strong Program as agro-industries viable strategy in rural settlements, and collective organizations must overcome its structural problems of management, planning and collective work. As well as its Program Terra Forte must overcome still present limitations in their operation while recent public policy, such as delays in proceedings of the Program rules that are hampering the development of the projects and their little runtime.

Key - words: Agroindustrialization. Cooperatives. Agrarian reform settlements.

1. INTRODUÇÃO

A estratégia de agroindustrialização das matérias primas produzidas pela agricultura familiar vem ganhando importância nos debates acerca do desenvolvimento dos assentamentos rurais e viabilização econômica das cooperativas, pela sua capacidade de contribuir com a reprodução econômica e social das famílias assentadas. Estas se fazem fundamentais pelos processos de agregação de valor aos produtos agrícolas produzidos nos assentamentos, gerando postos de trabalho e ampliação de renda, contribuindo na produção de alimentos processados de forma sustentável. Nesse sentido, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) a partir de sua organização político-social tem pautado ao Estado Brasileiro a criação de Programas que financiem projetos de agroindústrias em assentamentos, junto às cooperativas e associações dos assentados. Como síntese desse debate, hoje tem-se o Programa “Terra Forte”, criado oficialmente em 2013, com o objetivo de financiar a implantação ou ampliação de empreendimentos coletivos agroindustriais para áreas de Reforma Agrária.

Assim buscando conhecer o Programa Terra Forte e a contribuição deste para a viabilização das cooperativas dos assentamentos da Reforma Agrária do Rio Grande do Sul, o presente trabalho realizou investigações e análises dos seguintes elementos relativos aos Programa: a) Processos de construção do Programa; b) Operacionalização e Governança; c) Desafios para a sua consolidação no que se refere ao fortalecimento das cooperativas dos assentamentos da Reforma Agrária. Este estudo justifica-se pela necessidade de sistematizar informações referentes a esse Programa de nível nacional, que ganha importância no cenário das discussões da Reforma Agrária e o processo de agroindustrialização nos assentamentos rurais.

A metodologia de pesquisa utilizada no presente trabalho foi organizada a partir da Abordagem Qualitativa, esta, caracterizada por um enfoque descritivo das ações e análise dos dados levantados em fontes documentais e diretamente com os atores sociais envolvidos na questão, que trazem consigo suas diferentes interpretações de mundo e posições político-sociais (TRIVINÕS, 2009). Os instrumentos de pesquisa utilizados foram:

- a) Análise de Documentos do Programa Terra Forte: materiais retirados de fontes oficiais das entidades governamentais envolvidas e relatórios de trabalho da equipe técnica do

Programa Terra Forte do Rio Grande do Sul, disponibilizados pela Cooperativa Central dos Assentamentos do RS (COCEARGS);

- b) Entrevistas semiestruturadas com informantes chaves: foram entrevistados um (1) representante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Articulador do Projeto do Laboratório de Educação do Campo e Estudos da Reforma Agrária/ Universidade Federal de Santa Catarina (LECERA/UFSC), um (1) representante da Cooperativa Central dos Assentamentos de Reforma Agrária do Rio Grande do Sul (COCEARGS) e um (1) entrevistado da Cooperativa Agropecuária dos Assentados de Charqueadas Ltda (COPAC).

O artigo está dividido em três conjuntos de informações. O primeiro versa sobre a importância da agregação de valor a partir de agroindústrias em assentamentos rurais, a viabilização da estratégia das cooperativas em assentamentos e a importância das agroindústrias para a superação de opressões de gênero (mulheres) e geracional (jovens) no meio rural. O segundo conjunto de informações apresenta o Programa, onde se realizam reflexões sobre sua constituição, organização, operacionalização e principais desafios a serem superados no sentido de materializar a estratégia de agroindustrialização da produção em cooperativas de assentamentos da Reforma Agrária, por parte do Programa bem como das Cooperativas dos assentamentos rurais. Por fim, tecem-se considerações sobre os desafios organizativos de gestão, planejamento e trabalho coletivo das cooperativas, bem como os desafios da consolidação do Programa Terra Forte enquanto Política Pública.

2. A IMPORTÂNCIA DA AGREGAÇÃO DE VALOR À PRODUÇÃO EM COOPERATIVAS DE ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

O sistema de organização da produção agropecuária com integração entre empresas e/ou cooperativas com agricultores teve seu início na década de 60, no estado de Santa Catarina, principalmente no segmento de produção avícola, se estendendo para outros estados do Sul, bem como para outras atividades agrícolas, como a suinocultura. A principal característica deste sistema organizativo é o fornecimento da matéria-prima e insumos da empresa ao agricultor, sendo que este coloca as estruturas necessárias e sua mão-de-obra. No início desse sistema, os acordos tinham caráter informal. Com a ampliação dos processos e suas complexificações, foram desenvolvidos sistemas formais a partir de contratos entre empresas e integradores. Na atualidade, esse sistema envolve milhares de produtores rurais (UBA, 2008, apud GAMEIRO et al, 2009).

Porém com o crescimento econômico das empresas integradoras e sua respectiva oligopolização do mercado, bem como com a globalização dos mercados agrícolas a partir das commodities e o capital financeiro, esse sistema integrador passou cada vez mais a reduzir a renda dos agricultores integrados. Segundo Sulzbacher (2012), pesquisas econômicas atuais apontam claramente que grupos de agricultores familiares que reduzem suas atividades à produção de matéria-prima e a comercialização com empresas integradoras, não garantem a reprodução socioeconômica da família em longo prazo. As rendas auferidas dessas atividades veem geralmente da auto exploração da força de trabalho familiar aliada ao uso de recursos que deveriam ser utilizados na depreciação da infraestrutura das propriedades, como solo, maquinários, instalações, etc.

Somando-se a necessidade da importância da agregação de valor aos produtos da agricultura familiar, se percebe que a agroindustrialização na agricultura familiar tem ganhado destaque no cenário agrícola mundial e brasileiro por vários fatores. O primeiro deles é a questão da desconfiança dos consumidores quanto ao consumo de produtos processados pelas empresas integradoras, que são de origem desconhecida, sem territorialidade. O consumo de produtos de origem conhecida e regionalizados também teve acréscimo, segundo Junior (2008), depois da crise sanitária que inquietou consumidores de todo o mundo através das doenças da vaca louca, febre aftosa, gripe aviária, salmonela, etc.

Outro fator que se destaca para o aumento da agroindustrialização familiar é a pluriatividade das propriedades, conforme destaca Winck (2014), que tem se tornado cada vez mais observável nas unidades de produção familiar. Essa tem sido uma estratégia devido aos custos da produção agrícola primária estarem cada vez maiores, o que tem reduzido a renda agrícola dentro da propriedade, que obrigando os agricultores familiares a buscarem sua sobrevivência em atividades para além da produção primária, como é o caso das agroindústrias familiares, feiras livres, turismo rural etc. A pluriatividade a partir dessas atividades proporciona uma aproximação do rural com o urbano, o que acaba retroalimentando e aumentando essa demanda por produtos das agroindústrias.

Nos assentamentos rurais, com o acúmulo de organização coletiva e discussões provindas da organização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), se buscou fugir da lógica de organização econômica com base na “integração”, buscando-se a construção de sistemas cooperativos próprios dos agricultores assentados. Tais cooperativas possuem o papel de organizar a produção, processamento/industrialização, transporte e comercialização dos produtos oriundos de seus cooperados/as, fugindo da lógica de

exploração econômica que as empresas integradoras exercem nos agricultores. A organização do processamento da matéria-prima agrícola passa pela constituição de agroindústrias, que tem o papel principal de agregação de valor a produção com maior renda às famílias assentadas bem como o destaque político da produção em áreas de Reforma Agrária. Percebe-se, portanto, que

A agroindústria, tal qual concebida nessa estratégia, refere-se a uma unidade voltada para larga escala de produção, capaz de processar toda produção dos assentamentos e fazer frente aos produtos das grandes empresas do ramo agroindustrial (SULZBACHER, 2012, p. 08).

Podemos notar diferenças significativas na organização das agroindústrias da agricultura familiar e das agroindústrias dos assentamentos rurais. Enquanto as primeiras geralmente são organizadas a partir do núcleo familiar as segundas são formadas a partir da organização coletiva de cooperativas, e seu trabalho envolve o coletivo de diversas famílias cooperadas dos assentamentos.

A política pública de Agroindústrias Familiares Rurais é considerada uma das mais complexas por envolver fatores em sua viabilização como produção de matéria-prima (quantidade e qualidade), controle de processamento/industrialização (qualidade do produto), logística de comercialização/entrega, controle financeiro de custos entre outros itens. Nas agroindústrias de assentamentos rurais soma-se a esses pontos o desafio do trabalho coletivo a partir da gestão da produção pelos agentes das cooperativas, com isso se percebe uma complexidade ainda maior na viabilização das agroindústrias quando se trata de organizações coletivas.

2.1. Viabilização socioeconômica das estratégias de cooperativas em assentamentos

A história precursora do cooperativismo em assentamentos rurais começa a partir de 1985. Antes desse período a organização da produção dos assentamentos era feita a partir de pequenos grupos coletivos e grupos de ajuda mútua, principalmente buscando a superação imediata das mazelas vivenciadas pela escassez de recursos no campo. A partir de 1985, o enfoque da organização foram as associações de agricultores, que buscavam melhorias coletivas da infraestrutura dos assentamentos, com maquinários, insumos, ferramentas e acesso ao crédito agrícola provindo do Estado (BORGES, 2009).

Com o cenário político desfavorável em 1989, o MST voltou-se para a consolidação do sistema cooperativista nos assentamentos rurais. A proposta base era a mecanização do

meio agrícola, buscando uma evolução e superação da condição camponesa, e uma inserção no mercado, baseado em grandes culturas agrícolas. Ainda segundo Borges (2009), o cooperativismo possibilitaria maior competitividade e produtividade, através da incorporação de novas técnicas e acesso a recursos financeiros. A lógica estava voltada para a produção em larga escala comparada à produção em grandes propriedades rurais. Junto com essa concepção, a partir da década de 90, nasce a discussão sobre a importância da agroindustrialização e agregação de valor nos assentamentos (SULZBACHER, 2014).

A estrutura de organização era constituída pelo Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA), a partir do Setor de Produção do MST. A centralização proporcionou a criação de um modelo uniformizado no país inteiro de cooperativas nos assentamentos. Com a instalação das cooperativas locais, houve a criação das Centrais Cooperativas dos Assentamentos (CCAs), que eram as instâncias representativas em nível de estado. Em 1992, se constitui o sistema nacional de representação das cooperativas, a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB). Com a CONCRAB, se dinamiza a organização do SCA (BORGES, 2009).

A linha produtiva organizada a partir dessas instâncias estava alicerçada na produção agrícola a partir do modelo convencional de produção, baseado na dependência de insumos externos aos assentamentos e com preços de comercialização dependentes de comércios internacionais (commodities), características do que hoje denomina-se agronegócio. Esse fato levou a seguinte situação:

[...] as primeiras experiências da forma construtiva coletivista começavam a apresentar resultados econômicos negativos, o que induzia alguns analistas rigorosos a refletirem sobre a inadequação desse modelo de agricultura empresarial – orientado para a intensificação do capital e a redução da mão-de-obra, que era a base referida da produção coletiva, às condições objetivas dos assentamentos -, de baixa capacidade de investimento e grande disponibilidade de mão-de-obra. (BORGES, 2009, p. 10 apud DINCAO; ROY, 1995, p. 36).

Fatores externos aos assentamentos também influenciaram negativamente o sistema cooperativista implementado, principalmente nas políticas públicas de crédito aos assentamentos, que tinham caráter coletivo e necessitavam para o seu acesso a constituição de uma cooperativa. Nessa época, a discussão sobre agroindustrialização ainda era incipiente, a busca era pela estruturação da produção primária nos assentamentos, devido às suas enormes debilidades de infraestrutura. O sistema cooperativista do MST entrou em crise devido aos fatos acima citados, acabando na sua desagregação com a destituição da CONCRAB, de boa parte das CCAs, bem como de cooperativas locais.

Com essa crise o MST passa a repensar sua organização produtiva em outras bases tecnológicas, tendo em vista a inviabilização no sistema produtivo convencional. Essa nova base tecnológica para a produção estava calcada na Agroecologia, que traz em síntese sistemas produtivos adaptados às realidades locais, seja no âmbito econômico, ambiental, cultural e social, buscando a autonomia dos assentados frente aos grandes mercados agrícolas (BORGES, 2009).

Porém se percebeu que não basta apenas produzir, também se aprofundam as discussões sobre a importância da agroindustrialização para agregação de valor à produção dos assentados, organizados em cooperativas. Se percebe que para além da produção de matéria prima é preciso agregar valor a tais produtos e participar do mercado consumidor, ter o maior controle possível de todos os elos da cadeia produtiva (da produção à comercialização), para que os valores gerados a partir do trabalho humano dos assentados fiquem com estes e com suas organizações cooperativas, aumentando suas sobras, suas rendas e sua autonomia frente à exploração capitalista estabelecida na agricultura.

Junto a essa compreensão, está claro a discussão sobre a importância do Estado financiar o desenvolvimento de agroindústrias dentro dos assentamentos, como forma de garantir a sua implantação e viabilização econômica. Assim a organização MST pautou a constituição de programas públicos que viessem a atender as demandas pela agroindustrialização.

As principais contribuições de uma agroindústria dentro de um assentamento são: maior qualificação do trabalho para a ocupação de mão-de-obra, garantindo espaços de trabalho menos penosos e com mais produtividade às mulheres e jovens; desenvolvimento humano de capacidades de gestão cooperativa e processamento agroindustrial, entre outros temas; maior agregação de valor com a comercialização dos produtos processados, possibilitando incremento nas receitas das cooperativas, proporcionando uma maior renda e distribuição das sobras aos cooperados. Está claro no debate político atual do MST, que as cooperativas precisam trabalhar a industrialização de seus produtos, para garantir a sua sobrevivência econômica, garantindo assim também a organização produtiva e política dos assentamentos rurais.

A partir de um panorama que exalta a importância das estratégias de agroindustrialização em cooperativas de assentamentos da Reforma Agrária e tendo o Programa Terra Forte como instrumento de fortalecimento das organizações coletivas presentes no assentamentos, o presente trabalho apresenta e discute os seguintes elementos: a)

Processo de construção do Programa Terra Forte enquanto política para a Reforma Agrária, b) Estrutura Operacional e Governança do Programa Terra Forte; c) Principais desafios enfrentados pelas Cooperativas para efetivação das estratégias de agroindustrialização nos assentamentos da Reforma Agrária.

3. O PROGRAMA TERRA FORTE: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO, ESTRUTURA E GOVERNANÇA

O Programa Terra Forte tem como objetivo geral a implantação e/ou modernização de empreendimentos coletivos agroindustriais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, criados ou reconhecidos pelo INCRA, em todo o território nacional. Os beneficiários do Programa são assentados da reforma agrária, em assentamentos devidamente reconhecidos pelo INCRA e organizados em cooperativas ou associações de produção e/ou comercialização. O programa possui vigência de cinco anos (início em 2013) com possibilidades de renovação, com recursos totais de 300 milhões de reais. Os recursos para os projetos de agroindústrias são oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Banco do Brasil (BB). Para a contratação das equipes técnicas de cada estado, os recursos são destinados pelo INCRA (INCRA, 2015. p. 01).

A origem de sua construção parte de demandas dos agricultores assentados e seus dirigentes, que na busca de viabilização para seus empreendimentos coletivos, passam a discutir a necessidade de agregação de valor as matérias primas produzidas. Representante do MST entrevistado para este trabalho relata que o movimento desde o seu início tinha claro em suas discussões que para a permanência das famílias na terra conquistada, um dos pontos fundamentais era a garantia da renda, esta advinda da produção de alimentos nos assentamentos e posteriormente comercializados no mercado. Neste sentido o entrevistado ressalta que ao surgirem às primeiras cooperativas, logo nos primeiros anos constatou-se que apenas produzir a matéria-prima não garantiria renda e que era preciso agregar valor aos produtos, surgindo assim as primeiras agroindústrias, o que se relata a seguir:

Esse processo de agregação de valor iniciou na década de 90. Porém as primeiras agroindústrias organizadas não tiveram vida longa, sendo o principal limitante a falta de linhas de crédito por parte do Estado Brasileiro voltadas para a agroindustrialização, levando às cooperativas ao endividamento (REPRESENTANTE DO MST ENTREVISTADO, 2015).

Desde essa época, o MST vem pautando ao Estado Brasileiro a construção de leis, políticas públicas e programas que garantam o desenvolvimento socioeconômico dos

assentamentos de Reforma Agrária, conforme destaca entrevistado do Laboratório de Educação do Campo e Estudos da Reforma Agrária/ Universidade Federal de Santa Catarina (LECERA/UFSC):

O II Plano Nacional da Reforma Agrária, assim como o Estatuto da Terra, Lei 4.504/64, preconiza uma reforma agrária que extrapola a simples aquisição de terras, tendo, dentre outras políticas, a assistência técnica como um caminho para o desenvolvimento das áreas de assentamento. O INCRA, a partir do Projeto Lumiar, passando pelo Programa de ATES e, mais recentemente, corroborado pela Lei de ATER (Lei 12.188/10), vem implementando esta política na maioria dos assentamentos da Reforma Agrária, numa perspectiva de assegurar condições e oportunidades para inserção das comunidades assentadas no contexto do desenvolvimento econômico e social, concatenadas com outras Políticas Públicas, seja municipal, estadual ou federal; a exemplo do PRONAF-A, PAA, PNAE e Terra Sol (REPRESENTANTE LECERA/UFSC ENTREVISTADO, 2015).

A intensificação das discussões sobre a necessidade da construção de um Programa para agroindústrias em assentamentos rurais ocorreu no início do Governo Lula, conforme cita ainda o entrevistado representante do MST, sendo que a partir de 2008 é que se dá início a construção da proposta do Programa Terra Forte:

No início do governo Lula se intensificou a discussão sobre a necessidade de construir um programa para a industrialização nos assentamentos de reforma Agrária. Porém muita conversa e sem a capacidade de se efetivar como tal. Assim, a partir de 2008 começamos a construir uma proposta de como deveria ser um programa de agroindústria para cooperativas de reforma agrária. Esta proposta tem como base o envolvimento do BNDES e de órgãos governamentais voltados para o campo da agricultura familiar, como Conab, Incra e MDA. Somente em 2013 conseguimos fechar uma proposta de programa de agroindústria, chamado de Terra Forte que tem sua assinatura em fevereiro de 2014, pela presidenta Dilma em Arapongas no Paraná (REPRESENTANTE MST ENTREVISTADO, 2015).

Para a construção do referido programa, o representante do MST destaca a importância fundamental da persistência do movimento social pautando as entidades públicas para a sua criação:

O Terra Forte só saiu, graças a persistência do MST. Foram mais de 20 idas ao Rio de Janeiro para tratar com o BNDES a construção do mesmo. Além do BNDES tivemos que construir uma articulação com outros órgãos do governo (REPRESENTANTE MST ENTREVISTADO, 2015).

Assim tem-se que o Programa possui uma demanda real dos agricultores assentados, possui base legal para a sua construção e foi fruto de um longo processo de organização e discussão do MST, com o envolvimento e apoio de diversas entidades representantes do Estado Brasileiro, sensíveis a questão da agroindustrialização nos assentamentos rurais.

3.1 Estrutura e Governança do Programa Terra Forte

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, a definição geral de governança é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo. É a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções (GONÇALVES, 2005). Assim, o conceito de governança nos auxilia na compreensão do sistema organizacional do Programa Terra Forte, este composto por relações organizativas de diferentes entidades, governamentais e não governamentais.

Conforme dados de entrevista com representante do MST, para funcionamento do Programa Terra Forte a sua organização é gerida por dois comitês, um de caráter político e outro técnico, o que segue:

- a) **O Comitê Gestor:** coordenado pelo INCRA, com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Banco do Brasil (BB) Fundação Banco do Brasil (FBB), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria Geral da Presidência (SGP) Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e MST. Todos têm poder de voto, exceto MST, que participa como convidado. Esse Comitê Gestor tem caráter político na construção e organização geral do Programa Terra Forte, sendo a partir de suas reuniões, que se definiram as linhas gerais do Programa, os valores totais para financiamento, bem como onde podem ocorrer alterações de itens que podem não estar sendo viáveis em sua execução.
- b) **O Comitê de Investimento:** coordenado pela FBB. Esse possui caráter técnico, principalmente sobre os aspectos relacionados a elaboração dos projetos, sua aprovação e liberação dos recursos. A FBB é a entidade que organiza os aspectos relativos ao modelo de projeto para o Programa, a execução dos prazos para recebimento dos projetos, sua análise, “pré- aprovação” e qualificação dos projetos. Simplificando, tem-se que a FBB faz a execução do programa e dois bancos (BB e BNDES) fazem a liberação dos recursos.

Em entrevista, o representante do MST destaca a organização interna do Programa e as relações entre as diversas entidades envolvidas:

Por ser um programa público o TF [Terra Forte] é composto de representantes do BNDES, BB, FBB, MDA, Secretaria Geral da Presidência, MDS, Conab e Incra. Existem dois espaços de discussão dentro do programa chamados de Comitês: O comitê de investimento, com caráter mais técnico, que tem a função de encaminhar todos os aspectos voltados na elaboração dos projetos e sua contratação e a liberação

dos recursos financeiros. Este comitê é coordenado pela FBB. O outro comitê é chamado de comitê gestor e tem a tarefa de dar rumo político ao programa e este é coordenado pelo INCRA. Em ambos cada órgão acima tem acento nos espaços decisórios. Nós do MST participamos dos dois espaços como convidados, sem o poder de voto. Este convite é pelo reconhecimento da dedicação que o MST desempenhou na construção (REPRESENTANTE MST ENTREVISTADO, 2015).

Para a execução do Programa Terra Forte junto às cooperativas, com o trabalho de elaboração e execução dos projetos de agroindústrias, foram articulados entre INCRA e Universidades Federais, Termos de Cooperação para a contratação de equipes técnicas estaduais. Foram então contratadas quatro Universidades: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Dentre os Termos de Cooperação, o Laboratório de Educação do Campo e Estudos da Reforma Agrária/ Universidade Federal de Santa Catarina (LECERA/UFSC) ficou responsável pelos estados do Sul (Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná) e São Paulo. Em entrevista com representante do LECERA/UFSC, o mesmo destacou a importância das equipes técnicas para a realização e execução dos projetos de agroindústrias do Programa, para além das equipes de ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural) também contratadas pelo INCRA, já presentes nos assentamentos:

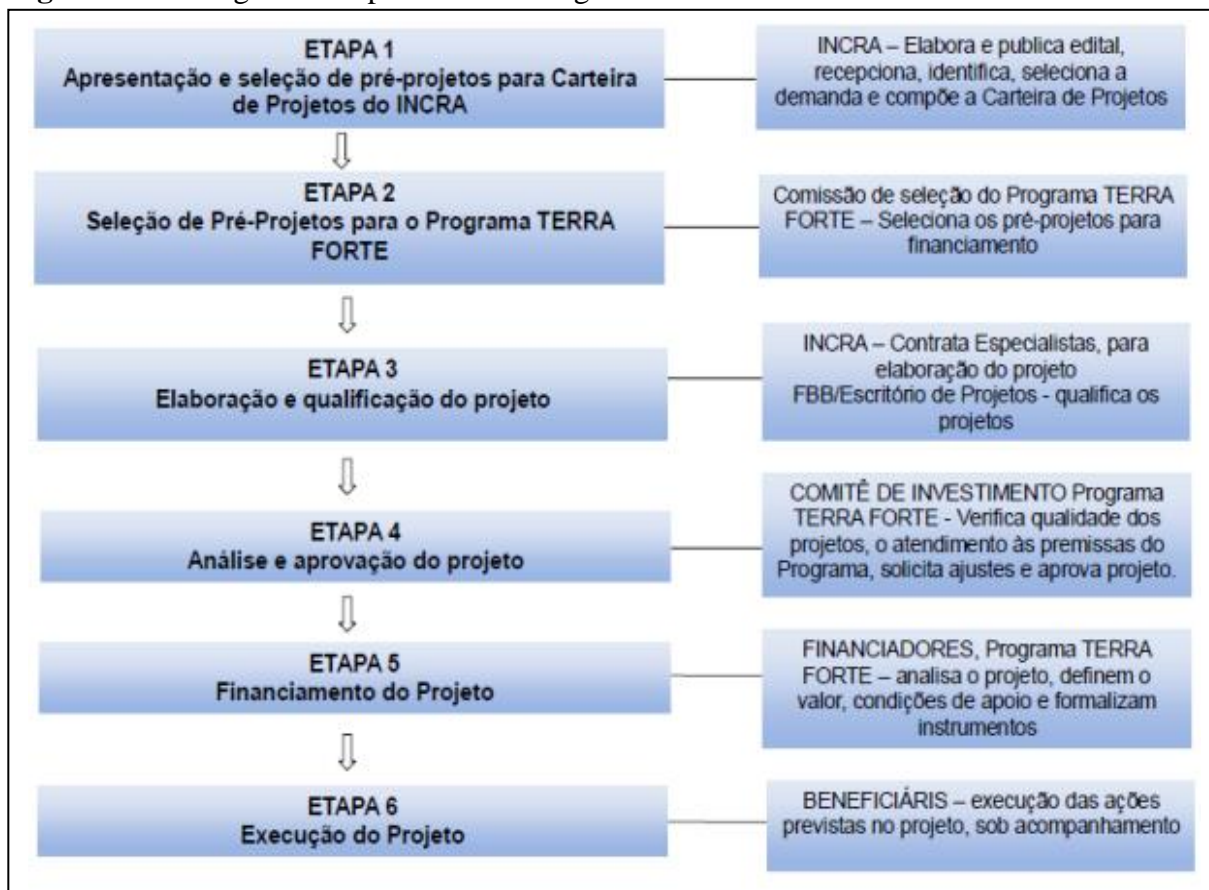
Diante de um cenário, onde a presença do INCRA nas áreas de assentamentos, operando serviços de assistência técnica, a partir da atuação das equipes técnicas de ATER e, mesmo onde este serviço ainda não esteja sendo aplicado, somado às diversas mobilizações, discussões e fóruns, dentro do conjunto das famílias assentadas, dos movimentos sociais e das entidades representativas dos trabalhadores rurais, têm emergido várias demandas, tencionando para a qualificação da produção da agricultura familiar e a sua comercialização, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidade de trabalho no meio rural, promover sua inserção no mercado institucional e fomentar o dinamismo econômico local e regional (REPRESENTANTE LECERA/UFSC ENTREVISTADO, 2015).

O entrevistado continua em sua fala, destacando que:

Estes debates têm gerado entendimentos que apontam inúmeros fatores determinantes para o sucesso dos empreendimentos e que devem ser abordados adequadamente, no âmbito das políticas públicas, entre os quais se destacam: estudos de viabilidade na implantação de plataformas agroindustriais; economia de escala na comercialização e/ou adequação ao mercado; a disponibilidade de matéria-prima, a mão-de-obra, o capital e os equipamentos e instalações; a padronização e a qualidade dos produtos; a continuidade da oferta; a capacidade gerencial em todas as etapas do processo produtivo; o processo de organização; a disponibilidade de infraestrutura pública; a adequação e/ou o conhecimento das legislações sanitária, tributária, ambiental, previdenciária e trabalhista; e o suporte creditício para a estruturação produtiva e o capital de giro. Assim tem-se constatado a necessidade de Profissionais Especializados, com a finalidade específica de Realizar Estudos e Elaborar Propostas de Projetos de Agroindústrias, de forma a atender os requisitos mínimos (Carta Consulta) dos organismos financiadores e fomentadores do Desenvolvimento Econômico e Social (REPRESENTANTE LECERA/UFSC ENTREVISTADO, 2015).

A seguir, apresenta-se o fluxograma a ser percorrido pelos projetos elaborados pelas Cooperativas, desde sua concepção, até execução (Figura 01).

Figura 01: Fluxograma simplificado do Programa Terra Forte



Fonte: INCRA, 2015.

Segundo o fluxograma exposto acima, a Etapa 1 consiste na elaboração dos pré-projetos pelas próprias cooperativas. A contratação das equipes técnicas acontece só na Etapa 3 do fluxograma, como pode ser observado. Também, como destaca o fluxograma, a entidade responsável pela execução da fase 1 foi o INCRA. A seleção dos pré-projetos, na Etapa 2, foi executada pela Comissão de Seleção do Programa Terra Forte, coordenada pelo INCRA. Na Etapa 3 (Elaboração e Qualificação do Projeto) foram contratadas as equipes técnicas pelo INCRA, através dos Termos de Cooperação com Universidades Públicas. Os modelos de projetos foram construídos pela FBB e possui a denominação de Plano de Investimentos de Empreendimentos Solidários. Após elaborados e pontuados pela FBB, os projetos passam, ainda na Etapa 3, pela qualificação, através de Escritório de Projetos contratados pela FBB, conforme informações do fluxograma. Na Etapa 4, temos a análise final dos projetos pelo

comitê de Investimentos Terra Forte, que é coordenado pela FBB, e aprovação se cumprir todas as premissas do Programa. A Etapa 5 compreende o financiamento dos projetos por parte dos agentes financiadores, que analisam o projeto, definem as condições orçamentárias e formalizam os instrumentos para a contratação. A última Etapa (6) compreende a execução das ações previstas nos projetos, com acompanhamento das equipes técnicas.

Sobre o processo de classificação dos projetos, obtém-se que este foi organizado pelos comitês gestor e de financiamento a partir dos quesitos “valor total de financiamento e distribuição regional”. Segundo documento oficial obtido em *site* do Incra, para a formação da Carteira de Projetos Terra Forte, os projetos foram divididos em duas categorias:

- a) Projetos com orçamento total de até três milhões de reais (R\$ 3.000.000,00), sendo dois projetos por cada região geográfica do país. Os demais projetos que alcançaram a pontuação e possuem esse orçamento, ficaram classificados em ordem de pontuação geral, sem divisões regionais, na categoria “Demais Classificados”;
- b) Projetos de orçamento total superior a três milhões de reais (R\$ 3.000.000,00), sem divisões regionais, com classificação geral.

O valor mínimo de cada projeto é de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

O Plano de Investimentos de Empreendimentos Solidários leva em consideração vários itens que a cooperativa deve preencher como requisitos à aprovação do projeto, que são: I – Apresentação da Proponente; II - Aspectos Sociais; III – Aspectos Tecnológicos, Organizacionais e de Infra-estrutura; IV – Aspectos mercadológicos; V – Aspectos ambientais; VI – Aspectos Econômico-financeiros. Segundo documento Regulamento para Utilização dos Recursos Financeiros do Programa Terra Forte – 1ª Edição:

Serão indicados para investimento com Recursos do Programa os projetos que na Etapa de Qualificação confirmarem: a) viabilidade social: o projeto consegue afetar positivamente os atores sociais envolvidos (indivíduos ou organizações); b) viabilidade técnica: o projeto consegue apresentar capacidade de reunir e operar todos os meios de produção necessários para a fabricação dos produtos; c) viabilidade mercadológica: o projeto consegue apresentar a existência de mercado consumidor para os produtos fabricados pela agroindústria, compatível com sua capacidade de operacionalização; d) viabilidade ambiental: o projeto consegue apresentar a melhor alternativa de funcionamento que atenda às normas da legislação e tenha sustentabilidade ambiental; e) viabilidade econômico-financeira: o projeto consegue apresentar taxa de retorno e Valor Presente Líquido – VPL positivos; f) regularização; a entidade proponente do projeto consegue apresentar todos os documentos exigidos para receber o apoio do Programa (INCRA, 2015).

Os critérios de pontuação do Programa Terra Forte são utilizados para o processo de Seleção dos projetos. Após, há o processo de Qualificação dos Projetos. Esses critérios estão expostos em quadro abaixo:

Quadro 01: Critérios de Pontuação dos Projetos apresentados ao Programa Terra Forte

Critérios de pontuação	Pontuação Máxima
Quantidade de famílias assentadas no(s) assentamento(s) localizado na área de abrangência da cooperativa/associação, conforme definido no seu estatuto ou contrato social	10
Relação entre a quantidade de assentados associados ou cooperados da entidade e a quantidade de famílias assentadas no(s) assentamento(s) localizado(s) na área de abrangência da cooperativa/associação, conforme definido no seu estatuto ou contrato social	10
Volume de investimento não reembolsável a realizar por cooperado/associado	10
Disponibilidade de matéria-prima compatível com a capacidade operacional do empreendimento proposto	15
Proposição de plano de gestão para o empreendimento proposto	10
Mercado para a quantidade de produto a ser produzida no empreendimento proposto e experiência em comercialização	15
Acesso à assistência técnica pelos produtores de matéria-prima relacionada à agroindústria	10
Condições de infraestrutura logística para abastecimento de matérias-primas/insumos e distribuição de produtos acabados	10
Atendimento à demanda de energia elétrica do empreendimento (qualidade e quantidade)	10
Atendimento à demanda de água do empreendimento (qualidade e quantidade)	10
Aproveitamento de efluentes líquidos e/ou sólidos	10
Atendimento às exigências de regularidade ambiental	10
Certificação orgânica	10

Fonte: INCRA, 2015 (adaptado pelo autor).

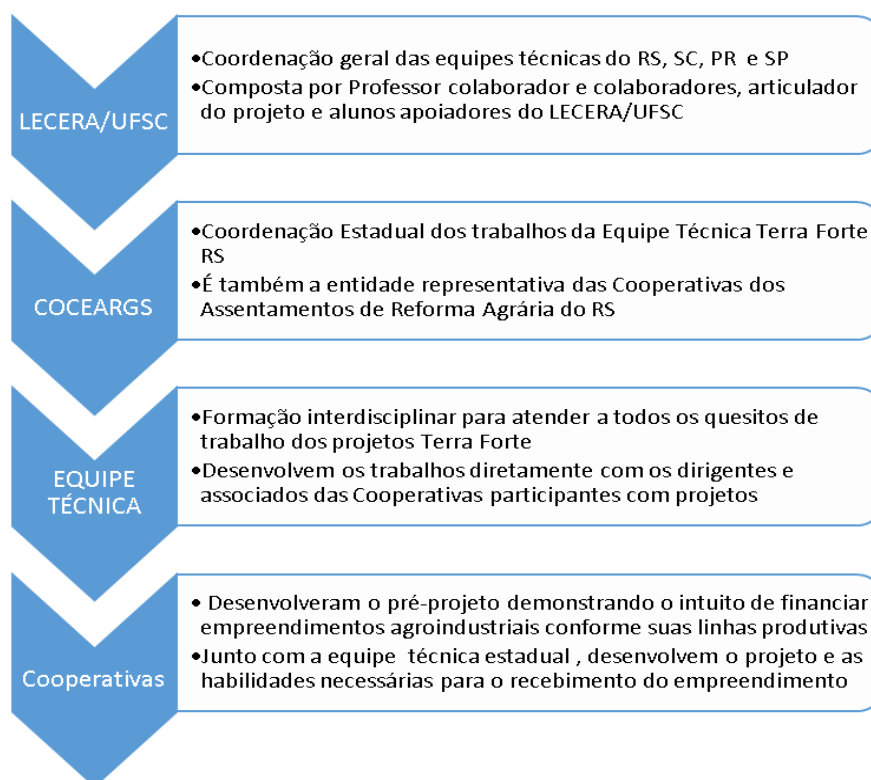
Segundo INCRA (2015) os projetos aprovados que compõem a Carteira de Projetos, passarão pela qualificação e somente depois de comprovada sua viabilidade é que será feita a indicação para liberação do investimento. Na qualificação será analisado:

[...] se os projetos conseguem afetar positivamente os atores sociais envolvidos; se possuem os meios de produção necessários para a fabricação dos produtos; se apresentarem a existência de mercado consumidor compatível; se o funcionamento do empreendimento consegue atender a legislação ambiental; se têm capacidade de apresentar taxa de retorno econômico-financeira positiva e se têm condições de apresentar toda a documentação exigida (INCRA, 2015).

3.2 O Programa Terra Forte no estado do Rio Grande do Sul

Para melhor entendimento e organização, essa seção começa com um fluxograma que demonstra o trabalho do Programa Terra Forte no RS (Figura 02):

Figura 2: Fluxograma de organização dos trabalhos do Programa Terra Forte no RS



Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Conforme o fluxograma descreve, para os estados do RS, SC, PR e SP o INCRA firmou parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, tendo o LECERA (Laboratório de Educação do Campo e Estudos da Reforma Agrária) como responsável pela execução do Termo de Cooperação para os quatro estados.

A coordenação geral do Termo de Cooperação, segundo representante entrevistado do LECERA/UFSC, é realizada por um professor coordenador da UFSC, por professores colaboradores e por alunos colaboradores do LECERA/UFSC. Há também o papel do Articulador do Projeto, que tem como função o apoio ao professor coordenador e colaboradores, nas questões sobre contratação das equipes técnicas estaduais, representação institucional da Universidade, interlocução com outros termos de cooperação e Universidades

do país, acompanhamento dos trabalhos das equipes técnicas e o cumprimento das metas pré-estabelecidas pelo Termo de Cooperação.

Para o trabalho nos quatro estados, foi contratado o seguinte quadro de profissionais:

Quadro 02: Perfis e número de profissionais contratados pelo Termo Cooperação INCRA/UFSC.

Estado	Nº de Profissionais		Qualificação dos Profissionais
	Nível Superior	Nível Médio	
PARANÁ	12	1	Ciências Agrárias, Ciências Econômicas ou da Administração, Ciência de Alimentos
SANTA CATARINA	10	1	
RIO GRANDE DO SUL	18	1	
SÃO PAULO	06	1	
TOTAL	46	4	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Seguindo a sequência do fluxograma, cada estado possui uma Coordenação Estadual, representada por uma entidade que tenha envolvimento direto com as cooperativas dos assentamentos rurais, no caso do RS essa coordenação é realizada pela COCEARGS (Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul). Essa coordenação estadual, segundo entrevista com representante do LECERA/UFSC, tem o papel de fazer a interlocução estadual com a equipe de coordenação da UFSC. Ainda a coordenação estadual tem o papel de orientar e monitorar os técnicos contratados para o acompanhamento das unidades produtivas e elaboração dos projetos. A equipe tem o papel da elaboração do projeto junto à cooperativa e acompanhamento na implantação da agroindústria e seu início de funcionamento.

Para a compreensão da forma de trabalho da equipe técnica com as cooperativas, adotada pela COCEARGS, o representante desta entidade trouxe a seguinte síntese:

A proposta de trabalho neste programa de agroindústrias passa pelo critério da inserção popular junto as cooperativas no qual tem a demanda da agroindústria. A dimensão do trabalho em equipe, ou seja, da atuação coletiva, garante a qualidade dos projetos (...). O projeto é da Cooperativa, portanto a rotina de trabalho da equipe técnica necessariamente tem de ser junto com a direção da Cooperativa: etapas da concepção, elaboração, implantação e funcionamento da agroindústria. Eventualmente o trabalho no campo da pesquisa se dá somente com a equipe (REPRESENTANTE COCEARGS ENTREVISTADO).

A dinâmica de trabalho da equipe é organizada da seguinte forma: cada projeto tem um ou dois técnicos responsáveis diretos para a sua elaboração em cada cooperativa participante, construindo as relações de trabalho e se inserindo no dia-a-dia da cooperativa. Para auxiliar na elaboração dos temas mais específicos de cada projeto, dentro das cinco

viabilidades necessárias para aprovação do projeto (econômico-financeira, social, ambiental, tecnológica e mercadológica), a equipe contém integrantes especialistas em cada uma dessas áreas, que contribuem para a elaboração de cada um desses itens. Esses especialistas atuam de maneira transversal em todos os projetos.

Quando se fala em elaboração de projetos, para o trabalho do Programa Terra Forte, se compreende o trabalho da equipe com a cooperativa para criar as condições e as viabilidades social, ambiental, mercadológica, tecnológica e econômico-financeira. Para além da organização burocrática do projeto, se entende como “construção” do projeto o trabalho sequencial de acompanhamento e intervenção qualificada da equipe com o intuito de aperfeiçoar a cooperativa para o recebimento de determinado investimento.

Porém, a proposta de trabalho em equipe multidisciplinar, com técnicos de várias áreas, com forma coletiva e interdisciplinar para a elaboração e desenvolvimento de projetos com caráter sistêmico, não se configura uma tarefa fácil, como destacou o entrevistado da COCEARGS:

O principal desafio é desenvolver uma cultura de trabalho coletivo, conceber os projetos numa visão sistêmica da produção, ou seja, incluir na concepção dos projetos a visão da PRODUÇÃO, INDÚSTRIA e MERCADO como 3 dimensões fundamentais para um bom PLANO DE NEGÓCIOS (REPRESENTANTE COCEARGS ENTREVISTADO, 2015).

Em entrevista com representante de Cooperativa participante do Programa, este destaca como principal característica positiva do trabalho a questão da complementariedade da equipe. E como principais problemas o troca-troca de técnicos e a falta de técnicos de algumas áreas do conhecimento.

Sobre os projetos em desenvolvimento no estado do RS, trabalhados pelo Programa Terra Forte, o entrevistado representante da COCEARGS traz a seguinte exposição:

Avançamos da maneira organizada na construção de PROJETOS estratégicos em 3 grandes linhas de produção: Leite, Carnes e Grãos. Com as agroindústrias avançamos na consolidação das cadeias produtivas, agregando mais valor a produção, elevando a renda das famílias assentadas, bem como garantindo a consolidação do projeto de agricultura camponesa, com destaque na SOBERANIA ALIMENTAR (REPRESENTANTE COCEARGS ENTREVISTADO).

Os projetos do estado do RS que estão na carteira de projetos do Programa e que estão em fase de qualificação, com suas linhas produtivas específicas, conforme informações oficiais estão listados em Quadro 03.

Quadro 03: Projetos do RS selecionados para a Carteira do Programa Terra Forte,

Entidade	Linha Produtiva do empreendimento
Cooperativa dos Produtores Orgânicos de Reforma Agrária de Viamão – COPERAV	Grãos (arroz ecológico)
Cooperativa de Produção Agropecuária Vista Alegre – COOPAVA	Leite
Cooperativa de Produção Agropecuária dos Assentados de Charqueadas Ltda – COPAC	Leite
Cooperativa de Produção Agropecuária Nova Santa Rita Ltda – COOPAN	Carne (suíno e gado)
Cooperativa dos Trabalhadores Assentados da Região de Porto Alegre – COOTAP	Grãos (arroz ecológico)
Cooperativa Regional Agropecuária Terra Livre	Leite
Cooperativa dos Assentados da Fronteira Oeste-COPERFORTE	Leite

Fonte: INCRA, 2015 (adaptado pelo autor).

3.3 Análise das fragilidades dos projetos do RS apresentados ao Programa Terra Forte

O programa Terra Forte é resultado do acúmulo de construção de políticas públicas para agroindústrias, podendo ser considerado o primeiro programa com caráter nacional para agroindustrialização em assentamentos rurais, com ampla organização e envolvimento de diversas entidades públicas, com uma gama considerável de recursos envolvidos para financiamentos de empreendimentos agroindustriais. Também se destaca as exigências para aprovação dos projetos, que levam em conta todos os parâmetros necessários para o bom andamento de uma agroindústria, com destaque para as questões de fornecimento de matéria-prima, mercado para absorção dos produtos processados, processamento agroindustrial, gerenciamento econômico-financeiro por parte da cooperativa, disponibilidade de mão-de-obra para a indústria (com destaque para jovens e mulheres), indo além e priorizando financiamento de projetos para processamento da produção orgânica dos assentamentos.

Pelo tamanho e dimensão dos projetos, presume-se que estes causarão nas cooperativas um grande impacto, mudando sua rotina organizativa e econômica, o que desafia essas instituições. Esses desafios são resumidos nas exigências dos critérios de pontuação do Programa, pois como citado acima, estes critérios são os pontos chaves para o pleno funcionamento do futuro empreendimento.

O trabalho das equipes técnicas estaduais do Programa Terra Forte vem no sentido de contribuir para esse “salto” organizativo necessário às cooperativas para o recebimento dos empreendimentos. Porém, muitas são as limitações para a efetivação desse trabalho, seja pelo curto espaço de tempo para trabalho da equipe, que fica refém do seu prazo de contratação bem como dos prazos exigidos pelo Programa. Outro fator importante são as dificuldades

organizativas, administrativas e de gestão nas cooperativas dos assentamentos de Reforma Agrária, que acabam sendo um grande desafio para o pleno funcionamento da própria cooperativa e da agroindústria.

A falta de capacitação e práticas em gestão administrativa dos responsáveis pela maioria das cooperativas é um problema para o recebimento dos projetos. Para empreendimentos dessa envergadura se faz necessário uma gestão profissionalizada. Além das questões organizativas das cooperativas, estas precisam apresentar as viabilidades social, ambiental, tecnológica, mercadológica e econômico-financeira para a aprovação dos financiamentos. Para além das pontuações obtidas nesses quesitos pelos distintos projetos, é necessária uma análise dos principais questionamentos efetuados pela empresa contratada pela FBB responsável pela qualificação final dos projetos às cooperativas e à equipe técnica Terra Forte, antes de seu encaminhamento aos agentes financeiros. Essa análise traz quais os principais estrangulamentos que possivelmente a cooperativa vai ter após a efetivação do projeto.

Em análise documental dos Relatórios elaborados pela equipe Terra Forte do RS, a partir das Visitas de Qualificação da empresa especializada, têm-se os principais pontos de fragilidades de quatro projetos em análise no RS, organizados no Quadro 04.

Quadro 04: Principais fragilidades dos projetos de quatro cooperativas participantes do RS

Cooperativa participante	Principais fragilidades	Linha Produtiva
Cooperativa Agropecuária dos Assentados de Charqueadas Ltda (COPAC)	- Matéria-prima; - Gestão agroindustrial; - Mão-de-obra; - Mercado.	Leite
Cooperativa Regional dos Assentados da Fronteira Oeste Ltda (COPERFORTE)	- Gestão agroindustrial; - Gestão administrativa e mercadológica.	Leite
Cooperativa de Produção Agropecuária Vista Alegre Piratini Ltda (COOPAVA)	- Mercado.	Leite
Cooperativa de Produção Agropecuária de Nova Santa Rita Ltda (COOPAN)	- Mão-de-obra; - Licenciamento ambiental; - Matéria-prima; - Gestão agroindustrial.	Carne (suíno e gado)

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

Conforme demonstra Quadro 04, a COPAC, que possui projeto de processamento de leite (queijos), apresenta fragilidade na questão da matéria-prima, se esta será suficiente para o pleno funcionamento do empreendimento. A fragilidade na questão da gestão agroindustrial se refere a falta de experiência prática por parte da cooperativa sobre o trabalho com o empreendimento proposto, o que traz inseguranças ao projeto. Essa constatação demonstra a

necessidade de mais apropriação de conhecimentos técnicos referentes ao processamento e gestão agroindustrial por parte dos cooperados. A fragilidade sobre a questão da mão-de-obra é a indefinição da equipe que vai gestar e operar o empreendimento, essa informação se faz necessária no projeto, conforme exigências da FBB. E por último, conforme exposto no quadro resumo, está a dificuldade mercadológica, este item se refere ao pouco conhecimento da cooperativa em relação ao mercado convencional de queijos.

Outra cooperativa com análise dos relatórios e com informações no quadro acima é a COPERFORTE, que também possui projeto na área do leite. O ponto de fragilidade no quesito gestão agroindustrial se refere a falta de clareza sobre a capacidade de processamento da indústria e dos produtos a serem processados. Outro ponto frágil citado nos relatórios tem a ver com gestão administrativa e mercadológica, pela deficiência de informações sobre a questão de metodologias que contribuirão para o aperfeiçoamento dos cooperados e dirigentes da cooperativa, sobre os aspectos de gestão do empreendimento e comercialização dos produtos.

A COOPAVA possui projeto de ampliação de seu laticínio, com incorporação de novos produtos e com previsão de novos mercados convencionais para a comercialização. Essa questão é um dos pontos principais de fragilidade, segundo os relatórios analisados, pois nesses novos mercados que ficam em uma região maior de abrangência, já existem produtos similares instalados e com marca conhecida e respeitada.

A COOPAN apresentou projeto ao Programa para ampliação do processamento industrial de carnes e embutidos. O primeiro ponto de fragilidade relaciona-se com a mão-de-obra e a necessidade da cooperativa de ampliar o seu quadro social. Outro ponto importante é a dificuldade para a obtenção do licenciamento ambiental, tendo em vista que a atividade agroindustrial dessa linha produtiva gera grandes volumes de resíduos com alto potencial poluidor. Outro fator destacado nos relatórios é a possível fragilidade na disponibilidade de matéria-prima (carne bovina) para o processamento industrial. O projeto também possui pontos frágeis nos quesitos que se referem a organização do processamento industrial do empreendimento, não estando adequados conforme a necessidade da indústria.

Esses relatórios com as informações citadas têm relação com a fase de qualificação dos projetos, estes pontos foram levantados como forma de as cooperativas superarem essas fragilidades para a indicação dos projetos pela FBB aos agentes financiadores, para a liberação dos recursos. Porém, torna-se claro que boa parte desses desafios para as

cooperativas não serão superados num curto prazo de tempo, necessitando-se um trabalho mais a longo prazo da equipe técnica junto às cooperativas para essa superação.

Com essas considerações, podemos expor que o desafio da agroindustrialização nos assentamentos rurais vão para além da boa concepção de um Programa Público de Agroindustrialização, bem como da disponibilidade de recursos financeiros. O sucesso desses empreendimentos passa pela superação de inúmeros desafios que se desenham como fragilidades por parte das cooperativas dos assentamentos rurais. A busca incessante pelo aperfeiçoamento nos mais variados temas relacionados à gestão administrativa das cooperativas e agroindústrias por parte dos associados e direção das cooperativas é um ponto chave para o bom andamento dos projetos de agroindústrias. Outro fator de destaque é a necessidade da construção de projetos bem concebidos desde a sua gênese, com real demanda, com possibilidades estruturais da cooperativa e de fatores externos que contribuam de fato para o sucesso do empreendimento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: OS DESAFIOS DO PROGRAMA TERRA FORTE E DA AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA

Compreende-se que a agroindustrialização na agricultura familiar e em assentamentos rurais se faz fundamental atualmente para o aumento da agregação de valor aos produtos agrícolas, garantindo assim a reprodução social das famílias. Outro fato importante de tal processo é a criação de mais postos de trabalho no meio rural, criando condições de autonomia, renda e permanência de mulheres e jovens nesse meio.

Nos assentamentos rurais, porém, muitos são os desafios para a consolidação dessas estruturas, principalmente o escasso investimento público a partir de políticas públicas e programas, desafios organizativos das cooperativas e da coletividade do trabalho, organização da produção de matéria-prima, processamento agroindustrial, comercialização e gestão da agroindústria. O programa Terra Forte surge no debate dessas limitações e tenta buscar mecanismos que supram essas deficiências, com volume de recursos significativos e estudos prévios à aprovação e liberação dos recursos, feitos por equipe técnica multidisciplinar contratada pelo próprio Programa, além da qualificação dos projetos após aprovação feita por empresa contratada pela FBB.

Mas os desafios para o pleno funcionamento do Programa ainda são muitos, como a morosidade dos processos de aprovação e liberação dos recursos, que acaba

alterando/prejudicando o planejamento inicial dos prazos para a operacionalização do Programa, até o fato do Terra Forte ser um Programa com prazo para encerramento.

Considerando que a demanda por políticas de agroindustrialização é cada vez mais crescente nos assentamentos da reforma agrária brasileira, exalta-se a necessidade de uma política pública duradoura de financiamento de projetos desta natureza. Assim, após análise, estudo e vivência das questões de operacionalização do Programa Terra Forte, apontam-se dois conjuntos de desafios a serem superados pela política, o que segue:

4.1 Desafios organizativos das cooperativas da Reforma Agrária: do Planejamento e Gestão dos empreendimentos ao trabalho coletivo

Como discorrido no texto, em seção que analisa as principais fragilidades dos projetos de quatro cooperativas do RS participantes do Programa Terra Forte, muitos são os desafios e limitações das cooperativas para a efetivação das exigências do Programa. Essas condições são fundamentais para o sucesso do empreendimento agroindustrial futuro. Muitas dessas limitações vêm de um processo histórico de construção dessas instituições, principalmente no processo de gestão e planejamento frágeis. Na formação das cooperativas dos assentamentos rurais, geralmente seus dirigentes são agricultores líderes de suas comunidades que assumem a frente e as direções das cooperativas. Pelas dificuldades de acesso e exclusão social, muitos desses agricultores não tiveram no decorrer de sua trajetória oportunidades de se aperfeiçoarem para o processo de gestão e planejamento de suas entidades. Logo, esses processos ficam frágeis dentro das instituições cooperativas, o que faz surgirem problemas estruturais de organização, administração, gestão e planejamento. Isso se confirma ao se analisar as principais fragilidades apontadas pelos relatórios das visitas de qualificação dos projetos Terra Forte. As fragilidades relacionadas com a falta de indicações de mão-de-obra para gerenciar as agroindústrias e problemas de gestão agroindustrial, apontam para o sentido da falta de qualificação dos associados das cooperativas.

Além desse fato, outro desafio organizativo é o trabalho coletivo dos cooperados, ou a sua cooperação, sendo este um dos princípios cooperativistas. Este é o ponto principal para a constituição das cooperativas, servindo como instrumento para a organização do trabalho e a produção de matéria-prima nos assentamentos de Reforma Agrária. A importância dessa organização se reflete no vigor associativista e na disponibilidade de matéria-prima para o processamento agroindustrial por parte das cooperativas. Esses pontos também aparecem como frágeis segundo relatórios das recomendações da empresa especializada, organizados

pela equipe técnica do RS. Logo pode-se analisar que as cooperativas que apresentaram essas fragilidades nos projetos possuem dificuldades na organização social do trabalho cooperado e coletivo em seus respectivos assentamentos.

Com isso, percebe-se que estas fragilidades são oriundas de processos complexos no contexto das cooperativas, por vezes envolvidos com sua gênese e conseqüente organização administrativa, gerencial, de planejamento e de cooperação. Processos que não são tarefas fáceis para readequação organizativa, que só serão superados num período de médio a longo prazo. Para o Programa Terra Forte e suas exigências temporais de editais com prazos curtos, esses processos não são respeitados, o que pode ocasionar dificuldades de consolidação dos empreendimentos agroindustriais no futuro próximo.

4.2 Desafios Organizativos do Programa Terra Forte enquanto Política Pública

Além das dificuldades oriundas das estruturas organizativas dos assentamentos rurais (cooperativas), para a efetivação dos empreendimentos agroindustriais propostos ao Programa Terra Forte, ocorrem também dificuldades organizativas e estruturais da própria política pública. Em entrevista com representantes das principais entidades envolvidas no processo, quando questionados sobre os principais desafios do Programa Terra Forte, estes trouxeram suas contribuições.

É unânime a opinião entre os entrevistados que o principal desafio imediato é a morosidade no processo de análise e aprovação dos projetos, conforme cita o entrevistado representante do MST salientando que “depois de dois anos de Programa ainda não temos nenhuma obra em construção”. Essa morosidade, segundo o entrevistado representante do LECERA/UFSC, ainda compromete a execução das metas dos Termos de Cooperação INCRA/Universidades, tendo em vista que estes dependem do bom andamento do trabalho do comitê financeiro do Programa, para serem executados. O entrevistado aponta ainda a necessidade da construção de um regimento com definições específicas de cada comitê, para garantir o cumprimento dos prazos.

Outro ponto em comum entre os entrevistados é a pouca disponibilidade de recursos, se comparada com a demanda apresentada pelos projetos das cooperativas. Os limites de valores sinalizados como máximo para os financiamentos do ano 2014/2015 estão longe dos valores da demanda inicial apresentada, destaca entrevistado representante do LECERA/UFSC. A apresentação dos pré-projetos pelas cooperativas foi realizada antes da

contratação e acompanhamento da equipe técnica, o que trouxe problemas no valor dos projetos, já que este está limitado ao valor inicial do pré-projeto. Assim muitos projetos não puderam ser devidamente qualificados, tendo em vista essa regra de limitação orçamentária.

O entrevistado representante do MST destacou como desafio a necessidade do Programa Terra Forte tornar-se de fato um programa em nível nacional, sendo que hoje suas exigências privilegiam mais a participação das cooperativas da região Centro Sul do país, muito pelas dificuldades enfrentadas pelas cooperativas do Centro Norte, por estas não estarem estruturadas para alcançar o nível de exigência do Programa.

Outro ponto consensual e talvez o desafio principal do Programa Terra Forte é a necessidade deste ser transformado em uma política pública de Estado, garantindo assim financiamentos a projetos por prazos mais longos, com maior preparação e trabalho das equipes técnicas com as cooperativas para o recebimento da agroindústria, bem como maior disponibilidade de recursos.

As incertezas com a edição dos novos editais do programa Terra Forte têm trazido insegurança para as cooperativas e equipe contratada na construção dos passos necessários para submissão das propostas. (REPRESENTANTE ENTREVISTADO MST).

Como forma conclusiva, avalia-se que o Programa Terra Forte é recente em sua constituição e se apresenta importante para o cenário da agroindustrialização em assentamentos rurais em nível nacional. A constituição de dois comitês organizativos (Gestor e Investimento) contribuem para a organização e funcionamento do Programa e com o envolvimento de várias entidades públicas no processo. Se destaca a participação de dois bancos públicos com aportes de recursos consideráveis. O processo de elaboração e qualificação dos projetos tem contribuição fundamental e qualificada da Fundação Banco do Brasil, que vai das exigências para as suas seleções até a qualificação final realizada por empresa especializada. Outro fator de destaque é a presença das equipes técnicas estaduais, com Coordenações Gerais (Universidades) e Estaduais. Esse processo proporciona aporte de conhecimentos necessários à boa elaboração e qualificação dos projetos. No RS o modelo de trabalho adotado pela Coordenação Estadual, com técnicos construindo os projetos diretamente com as direções das cooperativas e profissionais especializados que dão aporte a todos os projetos em suas específicas áreas, contribuiu para a seleção dos projetos pelo Comitê de Investimentos do Programa.

Como desafios gerais fica evidente a necessidade de melhorar a organização e funcionamento dos Comitês, para o cumprimento dos prazos de trabalho das equipes técnicas

e do Programa, bem como adaptações/alterações em regras do Programa que estão sendo avaliadas negativamente pelos agentes sociais envolvidos. A continuidade do Programa Terra Forte, a partir de novas edições e com maior volume de recursos se faz necessário para que todas as cooperativas com demanda de agroindústrias acessem o Programa e contemplem suas necessidades. Além de proporcionar que as equipes técnicas continuem o trabalho de qualificação das cooperativas para o recebimento dos projetos já selecionados e para a construção de novos projetos em outras cooperativas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, J. L. MST: Do produtivismo a agroecologia. In: I SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA E POLÍTICA: Sociedade e Política em tempos de incerteza, 2009, UFPR. **Anais eletrônicos...** UFPR, 2009. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/site/evento/SociologiaPolitica/GTsONLINE/GT7%20online/mst-produtivismo-JulianoBorges.pdf>>. Acesso em 09 mar. 2015.

GAMEIRO, A. H. DONATO, D. C. Z. GANDRA, E. R. S. GARCIA, P. D. S. R DOS REIS, C. B. M. A questão da qualidade no sistema agroindustrial do ovo. In: 47º CONGRESSO SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2009, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/439.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

GONÇALVES, A. O conceito de Governança. In: XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2005, Fortaleza. **Anais eletrônicos...** Fortaleza, 2005. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/68191377/conceito-governanca#scribd>>. Acesso em 18 jun. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA **Programa Terra Forte**. Brasil, 2015. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/terraforteprograma>>. Acesso em 19 abr. 2015, a. **INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA** Incra divulga relação final de projetos selecionados pelo programa Terra Forte. Brasil, 2015. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/incra-divulga-rela%C3%A7%C3%A3o-final-de-projetos-selecionados-pelo-programa-terra-forte>>. Acesso em 21 jun. 2015, b.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA **Regulamento Terra Forte – 1º edição** – Anexo 3, Brasil, 2015. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/media/servicos/editais/2013/Anexo%203%20Crit%C3%A9rios%20TERRA%20FORTE.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2015, c.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA **Lista de projetos selecionados para a Carteira do Terra Forte** – Programa de Agroindustrialização em Assentamentos da Reforma Agrária, Brasil, 2015. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/publicacao_resultado_recursosterra_forte_2014-08-01-2.pdf>. Acesso em 21 jun. 2015, d.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA Edital INCRA/DD/DDA N° 01-2013 – **Seleção pública de Pré-Projetos de Apoio a Agroindustrialização e à Comercialização em Assentamentos da Reforma Agrária**, Brasil, 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/licitacoes-editais-e-pregoes/ano2013/edital_01_2013_terra_forte.pdf>. Acesso em 27 jun. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA **Regulamento Terra Forte – 1º Edição** – Regulamento para utilização dos recursos financeiros do Programa Terra Forte – 1ª Edição, Brasil, 2015. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/media/servicos/editais/2013/REGULAMENTO%20TERRA%20FORTE.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2015, e.

SULZBACHER, A. W. Agroindustrialização em assentamentos rurais: concepções e experiências a partir do Rio Grande do Sul. **BOLETIM GAÚCHO DE GEOGRAFIA**. Porto Alegre, v. 41, n.1, jan. 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/41643/29822>>. Acesso em 12 mar. 2015.

SULZBACHER, A. W. A agroindustrialização no contexto da agricultura familiar e dos assentamentos rurais: concepções e principais diferenças. In: XVII ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 2012, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos...** UFMG, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://eng2012.agb.org.br/lista-de-artigos?download=1549:sulzbacher-agroindustria-af-e-assentamentos&start=100>>. Acesso em 11 mar. 2015.

TRIVINÕS, A.N.S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2009.

WINCK, C. A. ZONIN, V. J. SCARTON, L. M. DA SILVA, T. N. **Agricultura familiar e rendas alternativas na região da Quarta Colônia/RS. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 28-51, jan-abr/2014. Disponível em: <<http://www.rbhdr.net/revista/index.php/rbhdr/article/view/1209/360>>. Acesso em 13 mar. 2015.