

POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGROINDUSTRIALIZAÇÃO EM ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: O PROGRAMA TERRA SOL EM DEBATE

Evander Eloí Krone¹

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho procura analisar a aplicação do Programa Terra Sol nos assentamentos de reforma agrária do Estado do Rio Grande do Sul. Criado em 2004 pelo Governo Federal, e executado pelas superintendências do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) nos Estados, o programa foi concebido com objetivo de fomentar a agregação de valor e a geração de renda em assentamentos de reforma agrária.

Não obstante ser um programa federal e com abrangência nacional, o Rio Grande do Sul tem sido o Estado que mais tem captado os recursos deste programa. Apesar de financiar praticamente qualquer atividade produtiva, os recursos do Programa Terra Sol estão sendo aplicado nos assentamentos do Rio Grande do Sul, principalmente para desenvolver projetos de agroindústrias e ampliar ou restaurar antigas unidades agroindustriais.

O programa prevê a execução de projetos coletivos e com ampla participação das famílias beneficiárias nos processos de discussão, bem como a capacitação dos beneficiários para o desenvolvimento das atividades produtivas. No entanto, o que vem se observando é uma prática onde as famílias assentadas praticamente não vêm participando das discussões.

Neste contexto, percebe-se que as definições vêm ocorrendo num âmbito macropolítico entre MST (Movimentos dos Trabalhadores Sem Terra) e INCRA, sem uma discussão dos projetos junto a base dos assentamentos. Desta forma, muitos dos projetos de agroindústria são introduzidos nos assentamentos a partir de avaliação externa e sem uma maior mobilização e discussão junto as famílias beneficiárias.

Neste sentido, muitas vezes não há uma produção organizativa dentro dos assentamentos voltada a produção de matéria-prima para as agroindústria. A demora na execução dos projetos, a falta de experiência e de uma estrutura de apoio do INCRA e o

¹ O autor é Bacharel em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial e Mestre em Desenvolvimento Rural. É estudante do curso de Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: evanderkrone@gmail.com

próprio desconhecimento dos projetos pelas famílias tem levado a uma situação de dificuldade de viabilização dos projetos.

É dentro desse contexto que o presente estudo se situa, buscando analisar as ações desenvolvidas e a forma de aplicação do Programa Terra Sol nos assentamentos do Rio Grande do Sul, evidenciando os seus principais limitantes atuais.

2. O PROGRAMA TERRA SOL

Criado em 2004 pelo Governo Federal, o Terra Sol é um programa de fomento à industrialização, comercialização e ao desenvolvimento de atividades pluriativas solidárias em assentamentos de reforma agrária. O Programa Terra Sol faz parte do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Plano Plurianual (PPA) que define os programas e projetos prioritários do Governo Federal.

O programa tem como objetivo gerar o incremento de renda nos assentamentos de reforma agrária a partir do desenvolvimento de atividades que valorizem as características regionais e experiências locais.

Cabe ressaltar que o programa é executado a partir de projetos coletivos, elaborados pelas entidades representativas das famílias assentadas, ou através de parcerias formadas com Prefeituras Municipais e os Estados.

O programa viabiliza praticamente qualquer tipo de atividade geradora de renda, no entanto, o Terra Sol prioriza projetos de fomento onde houver um maior número de famílias participantes, bem como onde a matéria-prima utilizada seja dos próprios assentamentos. Projetos que trabalhem como o desenvolvimento sustentável e a agroecologia também são prioritários para o programa.

Desta forma é possível identificar quatro eixos principais de aplicação do Programa Terra Sol, são eles: agroindustrialização; comercialização; atividades pluriativas e agroecologia.

A execução do programa cabe as superintendências regionais do INCRA nos Estados, que definem os projetos e assentamentos prioritários para realização da ação. No entanto, além da execução direta pelas superintendências regionais é possível firmar convênios para a execução dos projetos.

Na execução dos projetos também é exigido que os beneficiários sejam capacitados para executar e desenvolver as atividades de agregação de valor, bem como as propostas devem se adequar a legislação necessária ao seu funcionamento.

3. O PROGRAMA TERRA SOL NO RIO GRANDE DO SUL

Apesar de o Programa Terra Sol ter uma abrangência nacional a maior parte dos recursos vem sendo aplicados no Sul do Brasil, sendo o Estado do Rio Grande do Sul o Estado que mais vem recebendo recursos desse programa. Segundo estimativas da superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul, somente em 2008 cerca de 80% dos recursos do programa vieram para assentamentos localizados em território gaúcho.

Tal fato revela uma tendência antiga do Estado na captação de recursos provindos de programas federais. Cabe lembrar, por exemplo, a experiência do PRONAF. Desde a sua criação em 1996, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) vem destinando a maior parte dos recursos à região Sul do Brasil.

No Rio Grande do Sul, o Programa Terra Sol tem sido implantado com objetivo principal de fomentar a agroindustrialização nos assentamentos. Além da reforma de estruturas antigas ou a construção de unidades agroindústrias novas os recursos do programa também estão sendo aplicados no desenvolvimento da cadeia produtiva do leite.

Neste sentido, grande parte dos recursos têm sido usados na compra e aquisição de resfriadores estacionários de leite e tanques isotérmicos para o transporte de leite nos assentamentos. Outras ações mais pontuais também vem sendo alvo do programa no Estado, como o apoio a feiras agroecológicas e oficinas de capacitação.

Apesar de o programa fomentar praticamente qualquer atividade geradora de renda, o foco central de aplicação dos recursos no Estado tem sido a reforma, ampliação e construção de unidades agroindustriais.

Atualmente o INCRA/RS têm convênio firmado com 21 prefeituras municipais a fim de viabilizar atividades agroindústrias nos assentamentos de reforma agrária. Cabe chamar atenção para o fato de que grande parte dos projetos referem-se a construção de moinhos coloniais para a produção de farinha.

O incentivo a constituição de moinhos coloniais nos assentamentos revela a preocupação com a segurança alimentar das famílias assentadas e com a revitalização desse tipo de empreendimento. Os moinhos coloniais sempre foram uma marca do meio rural brasileiro, a maioria utilizava a própria água dos rios para movimentar as máquinas que processavam a farinha. No entanto, no decorrer do século passado, em especial a partir dos anos de 1950, incentivos fiscais e creditícios concedidos ao capital industrial fizeram surgir um monopólio estatal do trigo que gerou o progressivo fechamento de inúmeros moinhos coloniais (ANJOS *et al*, 2006).

Alguns municípios já vem incentivando a algum tempo a reativação desse tipo de empreendimento. O objetivo de tal iniciativa nos assentamentos visa aproveitar a produção de grãos, como milho e trigo incentivando a geração de renda e o autoconsumo.

Além do incentivo a reativação de moinhos coloniais o Programa Terra Sol vem financiando atividades também na área de laticínios, industrialização de mel, abatedouros, beneficiamento de cana-de-açúcar para a produção de álcool combustível, cachaça e melado, bem como na área de industrialização de grãos como feijão, arroz e amendoim.

4. AS DIFICULDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DAS AGROINDÚSTRIAS

Podemos acompanhar especialmente nas últimas duas décadas, um novo tipo de incentivo aos agricultores familiares, que tem se tornado cada vez mais uma importante estratégia de agregação de valor a partir da criação de políticas públicas voltadas para a constituição de agroindústrias familiares. Este tipo de estratégia vem no sentido daquilo que Boucher e Riveros (1995), entendem como fundamental na constituição de agroindústrias familiares, ou seja, uma atividade que permite manter nas zonas rurais o valor agregado da produção, por meio da realização de tarefas de seleção, lavagem, classificação, armazenamento, conservação, transformação, embalagem, transporte e comercialização dos produtos dos agricultores familiares.

Neste período, importantes iniciativas foram tomadas, como, por exemplo, a criação de linhas de crédito específicas como o PRONAF Agroindústria, voltado especificamente para atender agricultores familiares interessados em beneficiar a sua produção.

No Sul do país tivemos a importante experiência do Programa de Agroindustrialização do Governo do Estado Rio Grande do Sul, a partir da criação do selo Sabor Gaúcho em 1999. O programa pretendia amenizar as dificuldades inerentes das pequenas e médias agroindústrias criando um selo de qualidade que pertencia ao Estado, o que trazia uma diferenciação a marca dos produtos (CARUSO; SACCO DOS ANJOS, 2008).

Apesar dessas importantes iniciativas até então não havia uma linha de crédito ou uma estrutura de apoio específica para fomentar a agroindustrialização nos assentamentos de reforma agrária no Brasil. Apenas em 2004, com a criação do

Programa Terra Sol se estabeleceram ações voltadas exclusivamente para atender a demanda de processos de agroindustrialização em assentamentos de reforma agrária.

Contudo, a experiência de implementação do Programa Terra Sol no Rio Grande do Sul nos revela também as dificuldades inerentes a criação de agroindústrias nos assentamentos e a falta de uma estrutura de apoio para fomentar tais atividades.

Cabe chamar atenção que muitos projetos de agroindústrias formulados ainda no começo da implementação do programa em 2005 e 2006 somente em 2010 estão sendo concretizados, e em alguns casos os projetos se quer saíram do papel.

É notório à muito tempo que o INCRA, carece de meios materiais e humanos para implementar programas deste vulto. Dentre as principais dificuldades está a falta de pessoal e debilidades em termos de formação e capacitação dos profissionais para atuar em uma área que apenas recentemente vem sendo alvo da ação de políticas públicas.

Outra dificuldade encontrada relacionasse ao fato de os próprios beneficiários dos projetos agroindustriais muitas vezes desconhecerem os projetos e/ou carecerem de uma formação específica ligada ao desafio de passar da condição de agricultor para processador de alimentos. Cabe lembrar ainda que com a demora na implementação das unidades agroindustriais muitos dos projetos caem na incredulidade, descrédito e na desconfiança por parte das famílias.

É dentro dessa conjuntura de dificuldades e na falta de uma estrutura própria de apoio na implementação e operacionalização do Programa Terra Sol, que a partir do ano de 2008 começa a ocorrer uma aproximação entre a superintendência do INCRA no Rio Grande do Sul e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), no sentido de se criar uma estrutura que visasse dar as condições técnicas, econômicas e sociais para a implementação das agroindústrias do programa no Rio Grande do Sul.

Desta forma, formulou-se ainda em 2008 uma proposta de criação de um programa e de uma equipe técnica voltada especificamente para assessorar tanto os órgãos públicos como as famílias assentadas nos processos de constituição das agroindústrias. É desta forma, que diante das dificuldades de viabilização dos projetos agroindustriais que nasce o Programa SOMAR², a partir de um convênio de apoio técnico entre a UFSM e a superintendência estadual do INCRA no Rio Grande do Sul.

² Sistema de Orientação e Mobilização Assistida com Responsabilidade Técnica para o Desenvolvimento da Agroindustrialização de Produtos de Origem Animal e Vegetal em Assentamentos de Reforma Agrária do Rio Grande do Sul.

Desta forma, o Programa SOMAR surge a partir do entendimento da necessidade de criação de uma equipe de profissionais voltada a dar suporte técnico ao Programa Terra Sol no Rio Grande do Sul, com a criação de um Sistema (S) de Orientação (O) e Mobilização (M) Assistida (A) e com Responsabilidade Técnica (R).

O Programa SOMAR visa capacitar agricultores e técnicos dos órgãos extensionistas no que tange a especificidade da agroindustrialização das matérias-primas produzidas nos assentamentos, visando garantir a viabilidade econômica e social das unidades agroindustriais. O programa também tem por objetivo garantir uma formação continuada dos agentes envolvidos nos empreendimentos, tanto suporte em áreas como gestão financeira, controle de qualidade, licenciamento ambiental e sanitário, planejamento e gestão das unidades agroindustriais.

Parece claro que o Programa SOMAR surge exatamente num momento crítico de implementação de várias unidades agroindustriais. É a partir de 2008 que muitos dos projetos começam a sair do papel, e várias obras começam a ser executadas. Por conseguinte, com a aproximação da finalização das obras físicas e partindo de um acumulativo de experiências, percebe-se que muitos dos projetos foram pensados apenas viabilizando as condições estruturais e físicas dos empreendimentos. Em muitos casos não se levou em conta a quase total inexistência de uma organização produtiva dos assentados, bem como a falta de experiência dos beneficiários dos projetos e dos próprios agentes responsáveis pela assistência técnica. Junte-se a isso a falta de uma estrutura de apoio próprio que, teoricamente deveria ser fornecida pelo INCRA, enquanto órgão executor do Programa Terra Sol.

A equipe SOMAR constitui-se e começa a atuar no ano de 2009, e surgiu a partir de uma nova leitura feita tanto por parte do INCRA quanto do MST de que a viabilização das unidades agroindustriais passa por ações qualificadas nas diversas áreas: organizativa, produtiva, ambiental, sanitária, econômico e social.

O desafio maior colocado a equipe SOMAR passa a ser assessorar a implementação de um programa de fomento a agroindustrialização que basicamente foi implementado pensando apenas a viabilização de estruturas e equipamentos, sem uma maior discussão junto as famílias beneficiárias dos projetos.

5. A CENTRALIZAÇÃO NA DISCUSSÃO DOS PROJETOS

Podemos perceber que um dos principais problemas enfrentados na consolidação das unidades agroindustriais centra-se no fato de que até então o Programa Terra Sol foi

implementado a partir de uma lógica que visava viabilizar a infra-estrutura física dos empreendimentos, sem, no entanto levar em consideração o nível de conhecimento, experiência e organização dos beneficiários dos projetos.

Esta constatação nos leva a compreender que muitos dos problemas enfrentados atualmente, para a consolidação das unidades agroindustriais, está associada a falta de participação das famílias assentadas nos processos de discussão sobre estratégias de agregação de valor para os assentamentos. Isso mostra que muitas das propostas foram introduzidas a partir de avaliação externa, sem atender necessariamente o interesse das famílias rurais assentadas.

Apesar de o Programa Terra Sol prever a participação por meio de projetos coletivos, elaborados com a efetiva participação das famílias beneficiadas e de suas entidades representativas, na prática ainda se está longe de entender a importância de incluir as pessoas no processo, principalmente quando se trata de gestão coletiva dos empreendimentos. Muitos dos projetos agroindustriais foram discutidos apenas no âmbito macro-político entre as lideranças do MST com o INCRA, sem levar à cabo discussões internas nos assentamentos.

Neste contexto cabe abrir aqui um parêntese, e lembrar que um dos meios encontrados para fortalecer e desenvolver os assentamentos foi a criação de cooperativas de produção, tendo este tipo de organização a função principal de mobilizar e agrupar esforços conjuntos no sentido de viabilizar econômica e socialmente os projetos de assentamentos. Santalucia (2006) nos diz que nos assentamentos onde se constituem laços fortes de sociabilidade, quer pela convivência na vida comum, quer pela presença de instituições como as cooperativas, existe uma redução na evasão dos assentamentos. Estudo da FAO/INCRA (1998, p. 40) mostrou que:

Através da existência de grupos de produção e/ou de máquinas e equipamentos, ou pela gestão coletiva do uso das áreas, afetou positivamente os projetos de assentamentos e, em alguns casos, foi decisivo para o sucesso. A organização diminuiu os custos, potencializou os recursos naturais, gerou sistemas mais produtivos e ampliou alternativas econômicas dos assentamentos.

As cooperativas são então uma forma importante de organização dos assentamentos, e a cooperação é um processo de integração social, que visa juntar esforços comuns no sentido de alcançar objetivos traçados, e onde as ações e os

benefícios são repartidos entre todos. Vemos, por tanto, que a partir do momento que os trabalhadores sem terra se organizam, a cooperação agrícola torna-se a principal ferramenta de desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária (EID; PIMENTEL, 1999).

È inegável, portanto, a importância das cooperativas nos assentamentos, contudo, na prática o que se vem observando é que há muitas vezes uma centralização administrativa e um contínuo decréscimo da participação das famílias associadas nos processos de decisão. No caso exclusivo dos projetos das unidades agroindustriais financiadas pelo Programa Terra Sol, isso se torna evidente quando percebemos que grande parte das famílias assentadas desconhece os projetos agroindustriais. Neste contexto as agroindústrias servem muitas vezes apenas como instrumento para agregar-se a uma estrutura de controle, de centralização e de poder da direção das cooperativas.

Neste caso, onde a direção administrativa das cooperativas aparece de forma centralizada há pouca participação das famílias associadas, sendo que isso se reflete numa situação onde as famílias associadas não se sentem comprometidas ou responsáveis com os projetos propostos pelas cooperativas.

Tal situação de descrédito e pouca participação das famílias assentadas em relação aos projetos agroindustriais também são evidenciadas nos locais onde sequer há uma organização formal em torno de uma cooperativa ou associação. Neste caso, muitas vezes são as lideranças locais que centralizam as decisões.

Um exemplo crítico da falta de participação das famílias assentadas nos processos de discussão e elaboração das unidades agroindústrias é o caso de um dos mais novos e emblemáticos assentamentos criados no Rio Grande do Sul. Considerado o berço do latifúndio no Estado, a cidade de São Gabriel possui um histórico de mobilização de fazendeiros que lutam contra a ação do MST na região. A cidade foi palco de anos de disputa pelas terras da fazenda Soutall, pretendidas pelo MST e pela Aracruz Celulose. Finalmente em 2008, mesmo sobre a forte pressão de ruralistas da região a fazenda foi adquirida pelo INCRA.

Mas o que nos cabe chamar atenção aqui é que mesmo antes da chegada das primeiras famílias em dezembro de 2008, já havia se decidido no âmbito macro-político entre INCRA e MST que a linha produtiva dos novos assentamentos em São Gabriel seria o leite. Para tanto foi elaborado, sem nem uma discussão mais ampla junto a base, a elaboração de um projeto de entreposto de recebimento de leite com capacidade para 60.000 litros/dia.

Esta situação nos mostra que apesar de o Programa Terra Sol prever a ampla participação dos beneficiários na discussão e elaboração dos projetos, na prática as famílias assentadas não vêm sendo incorporadas como as principais protagonistas do processo. Até então o Terra Sol tem-se colocado como um programa que pensa e viabiliza as infra-estruturas dos empreendimentos, mas sem uma maior participação dos beneficiários dos projetos.

Neste contexto muitos problemas emergem e enfraquecem a possibilidade de sucessos dos empreendimentos financiados. Um deles é a produção de matérias-primas para as unidades agroindustriais. Diante da falta de participação das famílias na discussão dos projetos, também fica claro que não há nenhum comprometimento ou organização produtiva nos assentamentos para a produção de matérias-primas. Isso tende a levar à situações onde muitas agroindústrias poderão iniciar as atividades em uma escala de produção abaixo do necessário para que se viabilizem economicamente os empreendimentos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou analisar as ações desenvolvidas pelo Programa Terra Sol no Rio Grande do Sul. Foi possível evidenciar que o programa lançado no ano de 2004 tem sido uma importante ferramenta de aporte para fomentar a criação de agroindústrias em assentamentos no Estado.

No entanto, apesar de o programa prever a ampla participação das famílias assentadas na elaboração e implementação dos projetos, na prática isto não vem ocorrendo. Até então o Terra Sol tem se colocado como um programa que pensa e viabiliza as infra-estruturas, obras físicas e equipamentos.

Em grande medida as discussões sobre os projetos agroindustriais vem se dando num âmbito macro-político entre INCRA e MST e com pouca ou quase nenhuma discussão junto a base dos assentamentos. Desta forma, muitas das propostas foram introduzidas a partir de avaliação externa, sem atender necessariamente o interesse das famílias rurais assentadas.

Com a falta de uma maior discussão na base surgem problemas como a quase inexistência de uma organização produtiva voltada a atender as demandas de matéria-prima das agroindústrias. Da mesma forma com a demora na execução das obras muitos dos projetos caem na desconfiança e incredulidade das famílias assentadas.

Acredito que devemos entender que a iniciativa, a efetiva participação e o protagonismo das famílias rurais são de fundamental importância para viabilizar qualquer ação no âmbito das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural. Ações executadas externamente e que não levem conta a necessidade e vontade do público atendido tendem naturalmente a passar por dificuldades para a sua execução.

REFERÊNCIAS

ANJOS, Flávio Saccos dos *et al.* Certificação solidária na região das Missões: a experiência do projeto Doce Sabor. In: XLIV Congresso da Sober, 2006, Fortaleza. **Anais...**Fortaleza: SOBER, 2006. 1 CD ROM.

BOUCHER F., RIVEROS H. **La agroindustria rural de América Latina y del Caribe**: su entorno, marco conceptual y impacto, San José (Costa Rica): PRODAR, 1995.

CARUSSO, Cíntia. de Oliveira.; ANJOS, Flávio Sacco dos. Políticas públicas e o fomento à implantação de agroindústrias familiares no extremo sul gaúcho. In: IV Encontro de Economia Gaúcha, 2008, Porto Alegre. **Anais...**Porto Alegre : EDIPUCRS, 2008.

EID, Farid; PIMENTEL, Andréa Eloísa Bueno. A organização da produção em cooperativas de reforma agrária. In: XXXVII Congresso da Sober, 1999, Foz do Iguaçu (PR). **Anais...**Foz do Iguaçu (PR): SOBER, 1999. 1 CD ROM.

FAO/INCRA (1998). **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil**. Coordenadores: Gilson Alceu Bittencourt *et al*, 1998.

HASS, Jaqueline M. et al. Agentes de desenvolvimento rural, assentados e projetos de agroindústrias: quais seus papéis?. In: X Congresso Iberoamericano de Extensión Universitária, 2009, Montevidéo. **Anais...**Montevidéo : Universidad de la República Uruguay, 2009.

SANTALUCIA, M. **Cooperativismo e assentamento rural na percepção do uso coletivo e individual da terra mediante metodologia Q**: o caso de Charqueadas – RS. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS. 2006.