

# Boletim Gaúcho de Geografia

<http://seer.ufrgs.br/bgg>

---

**AGROINDUSTRIALIZAÇÃO EM ASSENTAMENTOS  
RURAIS: CONCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS A PARTIR DO  
MST E DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA TERRA SOL NO  
RIO GRANDE DO SUL**

*Aline Weber Sulzbacher*

*Boletim Gaúcho de Geografia, 41: 67-93, jan, 2014.*

Versão online disponível em:

<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/bgg/article/view/42621>

---

Publicado por

**Associação dos Geógrafos Brasileiros**

---



**Portal de Periódicos  
UFRGS**

UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL

---

## Informações Adicionais

**Email:** [portoalegre@agb.org.br](mailto:portoalegre@agb.org.br)

**Políticas:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy>

**Submissão:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions>

**Diretrizes:** <http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines>

---

Data de publicação - jan, 2014.

Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

# AGROINDUSTRIALIZAÇÃO EM ASSENTAMENTOS RURAIS: CONCEPÇÕES E EXPERIÊNCIAS A PARTIR DO MST E DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA TERRA SOL NO RIO GRANDE DO SUL<sup>1</sup>

ALINE WEBER SULZBACHER<sup>2</sup>

## RESUMO

Objetivamos contextualizar historicamente as concepções do MST sobre a agroindustrialização em assentamentos e analisar os investimentos realizados pelo Estado (INCRA) com base em uma política pública voltada especificamente para empreendimentos agroindustriais – o Programa Terra Sol (PTS). A partir das ações desses dois agentes, que se destacam no campo da Reforma Agrária, esboçamos apontamentos críticos considerando o processo – formulação de projetos, sua execução e funcionamento, os meios de acesso à política pública e os demais agentes envolvidos. Os procedimentos metodológicos envolvem pesquisas bibliográficas, reflexões teóricas e incursões empíricas com realização de entrevistas com lideranças do MST e com agentes do INCRA. Dentre os apontamentos, observa-se que a agroindustrialização passa a ganhar importância na concepção de desenvolvimento dos assentamentos como consequência da experiência histórica das cooperativas coletivas, principalmente pelo aumento da produtividade do trabalho – ocupação da força de trabalho das famílias, além da geração de renda e agregação de valor à produção. Do ponto de vista do Estado, em especial a partir do II PNRA, com a criação do PTS há a definição de recursos especificamente para projetos referentes a empreendimentos agroindustriais. No entanto, a experiência gaúcha demonstra que a ausência de uma discussão ampla e qualificada sobre o papel da agroindustrialização no desenvolvimento dos assentamentos implicou, por um lado, empreendimentos com diferentes tipos de problemas, dada a falta de experiência na área dos agentes envolvidos no processo, e, por outro lado, contribuiu, devido ao fomento, à discussão, dando relativa centralidade à temática – com espaços de forma-

---

1 Este artigo está baseado na pesquisa em andamento, que conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), processo nº 2011/02981-3, vigência de 2011 a 2014. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

2 Doutorado em Geografia (2011-2015) no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Estadual Paulista (FCT-UNESP), *campus* de Presidente Prudente, São Paulo. E-mail: sulzba@gmail.com

ção e qualificação de gestores, lideranças, agentes de desenvolvimento, etc.

Palavras-chaves: Política pública. Cooperativas. MST. Estado.

## INTRODUÇÃO

A agroindustrialização em assentamentos é uma temática que tem ganhado centralidade diante do Estado e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), principalmente ao considerá-la como uma estratégia para o desenvolvimento das áreas reformadas. Tal ênfase resulta da experiência histórica positiva de alguns grupos assentados, em especial, das cooperativas coletivas, cuja viabilidade social e econômica é atribuída, entre outros motivos, à adesão ao processamento dos produtos vegetais ou animais produzidos nos assentamentos. Dentre as vantagens dessa atividade, está o aumento da produtividade do trabalho, ao ocupar a mão de obra dos grupos familiares, além de gerar renda e agregar valor à produção – dimensões positivas que comumente também são acionadas para justificá-la no âmbito da agricultura familiar.

Neste artigo, objetivamos contextualizar historicamente as concepções do MST sobre a agroindustrialização em assentamentos e analisar os investimentos realizados pelo Estado por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Superintendência do Rio Grande do Sul (SR 11), com base em uma política pública voltada especificamente para empreendimentos agroindustriais – o Programa Terra Sol (PTS). A partir das ações desses dois agentes, que se destacam no campo da Reforma Agrária, esboçamos apontamentos críticos considerando o processo – formulação de projetos, sua execução e funcionamento, os meios de acesso à política pública e os demais agentes envolvidos.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho contempla incursões teóricas e empíricas referentes à pesquisa em andamento. Ao longo deste texto, apresentamos a contribuição de diferentes agentes, que foram consultados através de entrevistas em pesquisas de campo realizadas nos meses de fevereiro e novembro de 2012. Nessas oportunidades, também analisamos documentos (como projetos, atas de reuniões, etc.) e dialogamos com lideranças regionais e com aquelas vinculadas às cooperativas do MST, bem como com agentes do INCRA e da Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES) envolvidos diretamente ou indiretamente com a execução do Programa Terra Sol nos assentamentos do Rio Grande do Sul.

Abordamos a temática em três partes: a primeira, com foco no MST, situa a agroindustrialização no contexto do modelo de cooperação; em seguida, a partir das ações do Estado, via políticas públicas para a agroindustrialização em assentamentos, analisa-se o processo a partir da experiência do Programa Terra Sol, contemporizando sobre limitações, avanços e contradi-

ções. Por fim, conclui-se com uma síntese dos principais pontos abordados, lançamos questões que permanecem e instigam discussões e pesquisas.

## **O MOVIMENTO EM MOVIMENTO: AS CONCEPÇÕES COMO CAMPO EM DISPUTA**

No âmbito do MST, a instalação de empreendimentos voltados ao beneficiamento de produtos de origem animal ou vegetal em assentamentos rurais inicia-se articulada ao debate sobre a cooperação, porém como pano de fundo da estratégia produtiva: “[...] no início da década de 1990, com a institucionalização das cooperativas que começa a surgir o debate das agroindústrias...” (Liderança Estadual, 05/2012).

No período de 1989 a 1992, “[...] toda a atenção do MST voltou-se para a consolidação de sua estrutura organizacional e desenvolvimento de seu modelo de cooperação agrícola nos assentamentos” (BORGES, 2010, p. 158). A estratégia de construção de um modelo de cooperação se constitui como consequência da confluência de necessidades, como a viabilidade econômica e social dos assentamentos.

A partir da teoria da organização do campo<sup>2</sup>, foram estabelecidos grupos coletivos informais que correspondem às primeiras iniciativas de construção de um modelo de cooperação agrícola para os assentamentos. Eles tinham por alicerce a concepção teórica, política e econômica da inviabilidade da produção individual: “O cooperativismo pressupunha a construção de novas relações de trabalho e a supressão das formas tradicionais de organização da produção” (BORGES, 2010, p. 157).

A concepção do modelo da cooperação contemplava uma articulação em diferentes níveis, formando o Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA), a partir das Cooperativas de Produção Agropecuária (CPA). A maioria das CPAs criadas nos fins da década de 1980, em assentamentos, baseava-se na socialização dos meios de produção através das chamadas cooperativas coletivas. Já as Cooperativas de Prestação de Serviços (CPS) tinham atuação regional, contemplavam as famílias assentadas no formato individual e eram voltadas para a articulação da produção e a mediação da comercialização. Na escala estadual, as CPAs e as CPSs eram articuladas pela Central de Cooperativas dos Assentados (CCA), responsável por algumas ações e planejamentos. Na escala federal, o sistema era articulado pela Confederação

---

2 Conforme Borges (2009, p. 157) “A ‘teoria da organização do campo’ foi elaborada por Clodomir de Moraes, um dos mais importantes intelectuais do MST, responsável pela orientação teórica do cooperativismo, dos cursos de formação e dos laboratórios organizacionais. Sua contribuição possibilitou a construção da proposta cooperativista, baseada na mecanização, divisão do trabalho e produção em escala. Essa condição seria a base de formação do operariado agrícola, sujeito da transformação social. A abordagem teórico-conceitual de Moraes (1986), no Caderno de Formação n° 11, possui como principal referência o pensamento de Karl Kautsky”.

das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), que foi criada em 1992 com a função de “[...] coordenar e planejar as diretrizes e objetivos gerais para o desenvolvimento agropecuário das CCAs e das CPAs [...] e manter a coerência da organização cooperativa aos princípios político-ideológicos que conformam o MST” (BORGES, 2010, p. 162). Portanto, a concepção de cooperação e produção nasce imbricada, de modo que se objetiva nos assentamentos a constituição de cooperativas a fim de promover a articulação entre produção, processamento e comercialização, ao modo que se conhece hoje em diferentes assentamentos rurais no Brasil.

As cooperativas singulares (CPAs ou CPSs), a partir da atuação de seus gestores, exerceram (e ainda exercem) um papel fundamental na mediação entre as necessidades e as demandas das famílias assentadas. Da mesma forma, fazem a representação direta das instâncias estaduais e federal no cotidiano do assentamento, resguardando os princípios do MST e garantindo a articulação das famílias assentadas com o projeto nacional do Movimento centralizado pela CONCRAB. Essa dimensão política da cooperação:

[...] diz respeito à própria continuidade do MST como entidade coletiva, mediadora da relação entre o indivíduo rural Sem Terra e a sociedade [...]. A cooperação organizativa e a solidariedade militante garantem a logística que sustenta a luta social pela conquista e permanência na terra (SCOPINHO, 2007, p. 7).

Portanto, a cooperação representa uma questão estratégica não somente para a sobrevivência econômica dos assentamentos, mas especialmente para a manutenção da vitalidade política da organização social.

Ademais, a sustentação da luta social e a permanência na terra exigem que se supere a função de produtora de matéria-prima atribuída à agricultura na década de 1980 e sua integração aos complexos agroindustriais, em franca expansão nesse período. Assim, a agroindustrialização será uma das bases da estratégia econômica no modelo de cooperação agrícola, pela articulação entre produção-processamento-comercialização e o planejamento do circuito produtivo, o qual, por sua vez, é favorecido em áreas agrícolas coletivas, mas enfrenta dificuldade nas áreas de glebas individuais:

A perspectiva da CA [cooperação agrícola] correspondente ao período de 85/86 se caracteriza pela rejeição da integração a instituições econômicas do sistema capitalista, como forma de preservar seu caráter de alternativa social em sua relativa independência. Já a partir de 1989, as CPAs procurarão colocar-se competitivamente no mercado através do uso de créditos, da agroindustrialização integrada e da busca de exportação de seus produtos. A partir deste momento, o uso da eficiência capitalista, mesmo que colaborando com o desempenho do sistema, não será mais visto como contradizente à busca de um sistema social diverso (KLEBA, 1994, p. 134).

A permanência na terra, cuja dimensão social envolve uma rede de relações, costumes e reciprocidades de convivência entre as famílias, é fundamental para manter e aprimorar a coesão social. Essa coesão implica diretamente na capacidade de resistência, principalmente nos primeiros anos de assentamento.

Considerando que o modelo de cooperação agrícola desenvolvido pelo MST tem por fundamento primordial a construção de valores coletivos aliados à viabilidade econômica e social dos assentamentos, as dificuldades passam justamente na superação dos valores individualistas e na busca por uma “fórmula” de organização do trabalho, de modo a valorizar as singularidades de cada sujeito político no que concerne a dedicação, o desempenho e o resultado qualitativo do trabalho executado. Tal aspecto, aliado às dificuldades econômicas para a organização da produção e do processamento, contribuiu significativamente para que muitos agricultores assentados desistissem do modelo de cooperação com coletivização dos meios de produção, repercutindo em uma crise exigente por mudanças. Na análise de Scopinho (2007, p. 9), essa crise devia-se:

[...] à falta de trabalho e renda decorrentes, internamente, da ausência de planejamento e controle administrativo que considerasse também a lógica de mercado e, externamente, da ausência de incentivo econômico por parte do Estado, de uma política agrícola que tornasse o crédito acessível para os pequenos. Um outro importante fator atribuído à crise das CPAs é que este formato de cooperativas, inteiramente coletivo, não foi capaz de absorver a maioria da base social do MST.

O abandono ao trabalho coletivo tem inúmeros motivos, dentre eles “[...] problemas pessoais, desejo de regular seu próprio horário de trabalho, dificuldade em dividir os lucros da produção, experiências fracassadas, falta de confiança nos líderes” (MACIEL, 2009, p. 225). É importante lembrar que o trabalho se referia às atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais (esta última, ainda que informal).

As dificuldades de trabalhar, de planejar no coletivo e a desistência de algumas famílias também indicaram que, conforme concluiu Maciel (2009, p. 225), o “[...] assentado não é essencialmente um sujeito individual que despreza o coletivo, mas, sim, que não se sente contemplado na organização de grupos para produção e comercialização coletiva, como é o caso das cooperativas”. Além disso, o incentivo à cooperação com a ampliação dos limites de crédito a partir de recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA) repercutiu no endividamento de muitas famílias assentadas<sup>3</sup>. De acordo com Souza, Gebara e Jorge (2009), os contratos

---

3 Devem ser considerados outros fatores, como dificuldades com gestão (calotes, perdas com comercialização, investimentos de baixo retorno, dentre outros), intempéries climáticas, baixa pro-

coletivos fizeram com que o limite de crédito para assentados passasse de R\$ 7.500,00 para R\$ 15.000,00, estimulando duas realidades:

[...] de um lado, um aumento do número de cooperativas nos assentamentos, e de outro, a elaboração de projetos coletivos formais, dada indução de técnicos em realizar tais projetos sem construir efetivamente, junto aos assentados, um programa ou plano de trabalho em que atividades estivessem integradas, com formação sobre a produção coletiva, tornando essa forma de liberação de créditos mera formalidade burocrática (SOUZA; GEBARA; JORGE, 2009, p. 37).

Ao fragilizar a construção da cooperação, centrando sua função no acesso ao crédito, confere-se um “grande prejuízo ao desenvolvimento das comunidades assentadas, pois a formação de grupos de trabalho, associações e cooperativas é fator de mudança das condições socioprodutivas dos assentados e implica também uma mudança conceitual [...]” (SOUZA; GEBARA; JORGE, 2009, p. 41). Conforme relato de um dos dirigentes executivos do Movimento:

Foi um período histórico em que a cooperação agrícola foi muito estimulada, também em função do crédito, existia processo do Teto 2 [PROCERA], mas também internamente tinha uma visão política, [...] também um recorte bastante ideológico, de perspectiva da coletividade. Nós temos grupos que foram formados numa visão política, e teve outras cooperativas de comercialização estimuladas muito pelo crédito. Nós passamos [...] um período que deixamos de discutir as cooperativas, mas o Movimento nunca abandonou a ideia da cooperação... (Direção Executiva 19, 2012, grifo nosso).

Esse *recorte bastante ideológico* tem por base um projeto político do Movimento Social, cuja concepção central estava baseada na coletividade, entendendo o assentamento como uma unidade de resistência à expansão do capitalismo no campo, sendo a cooperação um laboratório para tal. No entanto, as diferentes dificuldades para sua implantação colaboraram para uma revisão do modelo de cooperação. Das cooperativas singulares no formato coletivo, iniciou-se a discussão e o fomento à criação de estruturas regionais, com o objetivo de articular a produção e a comercialização conjuntas a partir da produção de cada agricultor assentado.

Nos assentamentos gaúchos, há 30 cooperativas ativas vinculadas ao MST. Destas, 24 são singulares, sendo que 19 são cooperativas regionais (ou de prestação de serviços, como comercialização) que atuam nas regiões ou municípios e cinco são coletivas. Outras quatro atuam na escala estadual

---

dução em função da pouca fertilidade dos solos, abandono de lotes (dívida torna-se impagável, pois o contrato é coletivo), etc.

na prestação de serviços (ATES, marca para produtos da reforma agrária, etc.). Todas elas são articuladas, na escala estadual, pela Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul (COCEARGS), localizada em Porto Alegre.

As cinco cooperativas coletivas correspondem a casos em que o processo político-ideológico foi consolidado a partir da vivência nos acampamentos. Nas entrevistas, os agricultores assentados ressaltaram que, dentre as vantagens da cooperação agrícola no formato coletivo, destaca-se a disponibilidade e o emprego da força de trabalho. Reiteram, ainda, que o essencial é a capacidade de mediação política interna do grupo, permitindo discussões de ideias e propostas e a decisão em conjunto. Aliás, na avaliação de uma das lideranças, “as próprias cooperativas coletivas, na grande maioria, *sobreviveram quando elas conseguiram criar outros postos de trabalhos produtivos e não só postos de trabalhos, mas produtivos. Que basicamente foram as que criaram agroindústrias*” (Liderança Estadual, 08, 2012, grifo nosso).

A base produtiva dos assentamentos gaúchos, em muitos casos vinculada às cooperativas, é predominantemente ligada à bovinocultura de leite. Na avaliação interna do MST, outras duas cadeias produtivas têm merecido atenção especial: o caso do arroz ecológico (concentrado na região metropolitana, com expansão das experiências para a porção sul e oeste do Estado) e a produção de sementes (concentrada na porção sul do Estado), conforme se verifica no Quadro 01. Em todas elas, há experiências com estruturas de beneficiamento ou processamento dos produtos em assentamentos – mesmo que, em muitos casos, ainda não contemple a produção de todas as famílias.

O Quadro 01 demonstra que sete cooperativas se destacam em suas respectivas linhas de atuação e, mais do que isso, representam modelos, tanto da forma de gestão quanto do sistema de produção que desenvolvem. Três delas estão situadas na região metropolitana, três na metade sul, e uma na porção central, representando uma área geográfica de atuação e resultados econômicos que permitem agregar valor ao papel de mediação que suas lideranças exercem. São consideradas atualmente referência para a implantação de novos modelos de gestão, principalmente no quesito controle de qualidade (como, por exemplo, no planejamento e monitoramento mais eficaz das rotas e na produção de leite) e acesso ao mercado (a partir da ampliação das opções de produtos para comercialização nos mercados institucionais), como demonstra o discurso<sup>4</sup> da liderança: “[...] em 2008 nós tomamos uma definição de que todas as cooperativas tinham que fazer uma experiência de Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). [...] Estamos em 2012 e na lista de cooperativas vinculadas aos assentamentos nós não chegamos a 50% delas operando” (Liderança Estadual, 05, 2012).

---

4 Informação verbal registrada a partir de intervenção da liderança em uma atividade durante o Encontro Estadual de ATES, realizado de 10 a 14 de dezembro de 2012.



Quadro 01 - Principais cadeias produtivas dos assentamentos gaúchos

Produto	Quantidade*	Famílias	Cooperativas
Sementes	200 kg (sementes de hortaliças, forrageiras, milho, feijão, soja orgânica)	200	CONATERRA
	244 kg (semente de arroz ecológico)	35	COTAP, COOPAN, COPAT
Arroz Ecológico	3.393 hectares implantados	407	
Leite	50 milhões litros/ano	4.400	COOPAVA, COOPERTERRA e COPERFORTE**

\* Referente aos períodos de safra 2011-2012.

\*\* Todas as cooperativas nos assentamentos trabalham com recolhimento de leite, com destaque para essas três, pois representam maior capacidade de coleta (volume) e têm estrutura de processamento do produto (agroindústrias).

Fonte: COCEARGS, 2011 – Pesquisa de Campo (fevereiro de 2012).

O Quadro 01 demonstra que sete cooperativas se destacam em suas respectivas linhas de atuação e, mais do que isso, representam modelos, tanto da forma de gestão quanto do sistema de produção que desenvolvem. Três delas estão situadas na região metropolitana, três na metade sul, e uma na porção central, representando uma área geográfica de atuação e resultados econômicos que permitem agregar valor ao papel de mediação que suas lideranças exercem. São consideradas atualmente referência para a implantação de novos modelos de gestão, principalmente no quesito controle de qualidade (como, por exemplo, no planejamento e monitoramento mais eficaz das rotas e na produção de leite) e acesso ao mercado (a partir da ampliação das opções de produtos para comercialização nos mercados institucionais), como demonstra o discurso<sup>5</sup> da liderança: “[...] em 2008 nós tomamos uma definição de que todas as cooperativas tinham que fazer uma experiência de Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). [...] Estamos em 2012 e na lista de cooperativas vinculadas aos assentamentos nós não chegamos a 50% delas operando” (Liderança Estadual, 05, 2012).

Observa-se, portanto, uma capacidade de revisão da estratégia política

5 Informação verbal registrada a partir de intervenção da liderança em uma atividade durante o Encontro Estadual de ATEs, realizado de 10 a 14 de dezembro de 2012.

e econômica de organização tanto dos assentamentos quanto da organização da produção. Possivelmente, um dos trunfos do MST esteja justamente na capacidade de movimentar-se, ajustar-se às novas necessidades. É esse *movimento* do Movimento que contribuiu para sua consolidação e foi condição imprescindível para que se adaptasse às mudanças contemporâneas na forma de relação com o Estado e com a sociedade civil. A atual conjuntura política do país exige que o Movimento se reencontre e, para tanto, ele vai “*Se encontrar na base da produção, oh, ‘vamos centrar fogo na nossa base, que é os assentados’ e em alguns estados vai avançando a luta pela terra e tal...*” (Liderança Estadual, 08, 2012, grifo nosso).

A revisão da estratégia e a ênfase na produção trazem novos horizontes para a organização interna e para a construção social e política dos assentamentos. Nas palavras da liderança, “*nesse período agora, sobretudo, nacionalmente, ainda há espaço para o conflito, luta por assentamento, mas nós aqui [Rio Grande do Sul] é um período de absorção de uma situação criada de como ser MST, fazer luta política, sem ter acampamento...*” (Direção Executiva, 19, 2012, grifo nosso). Esse processo de rearranjo interno, em que “*o Movimento tem que saber se recriar dentro dele, esse é o debate que tem aí, ‘como tu se recria nesse novo tempo histórico?’*” (Liderança Estadual, 08, 2012), caracteriza também um período de transição entre concepções e estratégias para o desenvolvimento dos assentamentos, questões que implicam diretamente a continuidade do próprio Movimento Social.

A partir de disputas e discussões internas, é construído e consolidado um horizonte político e econômico que supera o modelo anterior, cuja pauta principal era a reivindicação por crédito, recursos políticos, etc. Atualmente, as “[...] lideranças estão, pelo esforço prático, se convencendo de que o discurso, a retórica política deles [referente ao crédito] está equivocada [...]” (Direção Executiva 02, 2012). Inaugura-se, portanto, uma “[...] *nova fase do processo de cooperação agrícola, de debate de foco dos assentamentos, é em função também da conjuntura política, de amadurecimento político de direção, de estratégia, e vendo o histórico colocado...*” (Direção Executiva 19, 2012, grifo nosso).

Em especial nos últimos dois anos, ganhou espaço uma outra concepção e discussão das novas estratégias organizativas, como o fortalecimento da cooperação, com acompanhamento às cooperativas em operação, e uma discussão ampliada sobre a necessidade da organização da produção e do acesso aos mercados institucionais. Tal perspectiva não se encerra somente na dimensão interna do Movimento, mas na forma de relação com o Estado e, sobretudo com as políticas públicas, como segue no exemplo:

Faz uns 4 ou 5 anos que nós estamos nessa, de discutir projetos e não dinheiro. E em cima do projeto, nós vamos atrás do dinheiro. Se tu pegar essa lógica, por exemplo, nós tínhamos no INCRA um milhão [de reais] para rede de água, nós discutimos de não fazer rede de água, de contratar projeto. Os projetos de rede deu 40 milhões, os 40 milhões

nós negociamos. [...] uma mudança de paradigma! (Direção Executiva 19, 2012, grifo nosso).

Essas mudanças na concepção têm amplas repercussões na estrutura de organização política e econômica. Enquanto as cooperativas ganham novo fôlego, a agroindustrialização e a comercialização passam a ser centrais: “Acho que esse é o principal acúmulo político da organização no período. Com isso nós temos entendido que temos avançado. Agora a prioridade: fazer viabilidade econômica, então a prioridade é botar todos esses investimentos [agroindústrias] em curso...” (Direção Executiva 19, 2012, grifo nosso).

Doutro modo, pode-se perceber que o embate entre diferentes concepções é uma característica fundamental na estrutura de organização do MST e que tais disputas dizem respeito não somente a projetos e perspectivas do Movimento, mas primordialmente às prioridades e investimentos regionais. Elas dizem respeito, em especial, à capacidade de organização social e ao exercício político de mediação dos interesses entre a base (famílias assentadas) e a organização na escala estadual.

Enfim, transita-se de uma concepção em que a agroindustrialização era acessória à cooperação para um processo em que o beneficiamento ou o processamento passa a ganhar centralidade amparada por uma estrutura jurídica cooperativa. Essa mudança é um tanto mais democrática, pois permite o incentivo à produção e àqueles que têm intuito empreendedor, sem necessariamente serem impelidos a formalizar uma entidade jurídica – processo que desestimula e amedronta muitos agricultores.

## **AGROINDUSTRIALIZAÇÃO EM ASSENTAMENTOS – PERSPECTIVAS DO ESTADO EM AÇÃO**

Antes de abordar a perspectiva do Estado em ação a partir da política pública, cabe considerar que entendemos as políticas públicas voltadas para as áreas reformadas enquanto parte do processo de disputa pelo Estado. Este é um dos elementos que fazem com que a agroindustrialização ocupe, de fato, a pauta das ações estatais, praticamente 20 anos após as primeiras iniciativas, ainda que informais, nos assentamentos. Assim, o campo mantém-se em disputa, haja vista que os recursos destinados ao Programa Terra Sol (PTS) na escala nacional sequer atenderiam às demandas do Estado do Rio Grande do Sul.

Iniciamos pelo PROCERA, executado no período de 1986 a 1999. Conforme comenta Almeida (2000, p. 83):

[...] dentro da premissa de que democratizar o acesso à terra significa sincronia entre Reforma Agrária e Política Agrária, o PROCERA representou um capítulo fundamental na história de luta por crédito rural

desencadeada, em meados da década de 80, pelos assentados no Rio Grande do Sul.

Os recursos do PROCERA foram aplicados via duas modalidades: o Custeio Agropecuário, destinado individualmente às famílias assentadas; e o Investimento, subdividido em Teto 1, para a implantação da infraestrutura produtiva do lote, individualmente, e Teto 2, para projetos produtivos vinculados a cooperativas ou associações (geralmente envolvia a aquisição de cota-parte, a compra de maquinários agrícolas, dentre outros).

No Rio Grande do Sul, a discussão sobre agroindustrialização, no âmbito da SR 11-INCRA, iniciou-se junto a discussões sobre os investimentos a serem realizados pelo PROCERA, em especial a partir do Teto 2. Em entrevista, um dos gestores, no Rio Grande do Sul, do PROCERA-Teto 2 comentou sobre a compreensão do papel da agroindustrialização na Reforma Agrária em meados da década de 1990:

A questão, a discussão sobre a qualidade dos assentamentos, é uma discussão antiga, tanto do ponto de vista da assistência técnica, do ponto de vista das lideranças do Movimento Social, quanto dos dirigentes da autarquia e *se tinha uma percepção* absolutamente clara na época, *que os assentamentos*, e não eram muitos, *que estavam de fato mudando de patamar*, enquanto gerações de renda eram os que estavam investindo em *processo de verticalização da produção e agregação de renda* através das agroindústrias (Servidor 04, 2012, grifo nosso).

Por um lado, havia uma percepção decorrente de determinada leitura da realidade; por outro lado, havia uma necessidade proeminente de infraestrutura dos assentamentos. E, ainda assim, os recursos eram limitados.

A gestão do PROCERA, na escala estadual, funcionava a partir da Comissão Estadual do PROCERA (CEPRO), a qual recebia as demandas e discutia as prioridades. Segundo o depoente, a comissão tinha relativa autonomia no processo e buscava decidir de forma democrática sobre os investimentos; além disso, todos os projetos passavam por uma análise técnica e financeira de sua viabilidade (Servidor 04, 2012).

Analisando algumas atas da CEPRO-RS referentes ao período de 1992 a 1999, com ênfase nos recursos do Teto 2, podem-se observar várias divergências, conflitos e disputas envolvendo a questão sobre onde investir e, também, acerca da concepção de agroindustrialização. É importante destacar que a agroindustrialização, nesse momento, referia-se tão somente a determinados equipamentos voltados a complementar determinada atividade de processamento ou beneficiamento que já vinha sendo realizada no assentamento. Estamos, deste modo, longe de discutir projetos sob a perspectiva da cadeia produtiva.

Tinham cadeira cativa na CEPRO a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural/Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (EMATER/ASCAR), o MST/COCEARGS, o Banco do Brasil, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) e, geralmente, dois representantes do INCRA envolvidos com a execução do PROCERA e com o Programa Lumiar<sup>6</sup>.

A partir da análise das atas, identificamos os pontos de pauta mais recorrentes e descrevemos algumas considerações acerca dos debates mais frequentes:

a) Falta de recursos para atender a demanda e, quando se recorre à escala federal, a resposta é de que o Rio Grande do Sul foi a unidade da federação melhor aquinhoadada com recursos do PROCERA, em detrimento, inclusive, de outros Estados com maior número de assentados (CEPRO, 1991).

b) Discussão sobre os critérios sempre presente nas atas; se não há discussão propriamente dita, surge como uma questão a ser aprofundada. Além disso, geralmente os critérios e as prioridades são discutidos em função da falta de recursos<sup>7</sup>, e não das condições operacionais do investimento.

c) Permanente discussão e disputa sobre quais critérios devem ser utilizados para selecionar quais investimentos e, principalmente, onde investir ou, ainda, os canais para pleitear as demandas dos assentamentos. São exemplos duas situações, uma em que a autonomia da Comissão se via ameaçada por questões políticas, e outra em que acabou sendo frustrada uma experiência de descentralização da decisão:

Ficou decidido por unanimidade dos presentes na reunião que: a distribuição dos recursos futuros e a escolha dos assentamentos a serem beneficiados será por critérios e decisão da Comissão Estadual, sem consulta às regionais, devidos aos problemas criados como pulverização dos recursos, demora na escolha dos assentamentos, defasagem dos recursos, cortes de assentamentos considerados prioritários pela Comissão, corte de parte de assentados em assentamentos por critérios estranhos à Comissão. Ficou estabelecido pelos componentes presentes que os assentamentos estão representados na CEMPRO/RS pelo Movimento Sem Terra e que este deve ser o canal de participação dos mesmos nas decisões (CEPRO, 1992).

6 O Projeto Lumiar (1997-2000) nasce com a proposta de descentralizar os serviços de prestação de assistência técnica aos agricultores assentados. Análises do programa podem ser acessadas em Dias (2004), Moreira (1997), dentre outros.

7 Faz-se aqui importante uma menção ao trabalho de Heredia et al. (2002, p. 102), o qual, ao analisar o financiamento para instalações, máquinas e equipamentos, aponta: “[...] em 67% dos lotes que têm instalações, estas foram financiadas com recursos próprios dos assentados e em apenas 22% dos casos houve financiamento oficial, com destaque para o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera). Já no caso de máquinas e equipamentos, metade (55%) foi adquirida com recursos próprios e em apenas 30% dos casos o Procera viabilizou o acesso”. Os autores apontam também que “parece haver mais facilidade de acesso a linhas de crédito para investimento”, uma vez que, nos grupos coletivos, o PROCERA contribuiu com 52% para a aquisição de máquinas e equipamentos.

d) Dentre os critérios para disputar os recursos do PROCERA-Teto 2, voltado às cooperativas ou associações, estava a necessária vinculação à COCEARGS, conforme demonstra o trecho a seguir:

Todos os projetos elaborados pelas entidades a serem beneficiadas *deverão ser discutidos e priorizados na assembleia de Conselheiros da COCEARGS*, com a aprovação lavrada em Ata. Ficou decidido que os recursos existentes serão distribuídos conforme ata de reunião do Conselho da COCEARGS, [...] tendo em vista que nenhuma cooperativa ou associação possui plano de desenvolvimento global (CEPRO, 1994, grifo nosso).

e) Os investimentos voltados às cooperativas, em sua grande maioria, foram destinados à aquisição de infraestrutura para a produção agrícola ou pecuária (equipamentos agrícolas, rebanho leiteiro, veículos, insumos para a recuperação de solos, dentre outros).

De modo geral, podemos perceber que as tensões e conflitos sobre os critérios para a decisão de *onde investir* tinham por base o descompasso entre o número de propostas e os recursos disponíveis. Há que se levar em consideração também o campo de disputas ocupado por agentes cujas posições sociais são de representação de determinados grupos, nem sempre coesos em termos de projetos políticos.

Possivelmente, o CEPRO se conformava enquanto um campo de atuação de diferentes agentes na definição das prioridades de investimentos, cujo conteúdo era marcado também por diferentes concepções sobre o dever dos assentamentos e, sem dúvida, diferentes leituras acerca da realidade e das necessidades das famílias assentadas. Outro aspecto importante refere-se à significativa influência do MST, após a legitimação da COCEARGS enquanto entidade jurídica e política, representante exclusiva da diversidade política e social dos assentamentos.

## **II PNRA: A ARTICULAÇÃO TERRITORIAL COMO TRUNFO E A AGROINDUSTRIALIZAÇÃO**

A partir da implantação do II Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), em 2004, incorpora-se a dimensão territorial ao conceito de desenvolvimento para os assentamentos rurais. Tal postura vem alicerçada à ideia de que é fundamental superar as estratégias isoladas e fragmentadas voltadas à consolidação das áreas reformadas, em especial aquelas relativas à desconexão entre as diferentes políticas públicas. As ações recomendadas apontam a necessidade de articulação com outros setores produtivos através de investimentos que permitam a interação e integração entre eles, como é o caso da comercialização conjunta e da agregação de valor através do processamento de alimentos.

A vinculação do par *território-agroindustrialização* remete ao reconhecimento de sua capacidade de articular a produção, o processamento e a comercialização nos assentamentos e, dos assentamentos, com as comunidades locais e regionais. Ao articular o circuito produtivo, articula necessariamente sujeitos e famílias e estimula a organização. Portanto, ela passa a ser considerada uma ferramenta de integração de um território que se pressupõe desarticulado e em conflito. De forma inédita, a política pública para as áreas reformadas passa a reconhecer que o desenvolvimento e a emancipação dos assentamentos não dependem exclusivamente de infraestruturas básicas, mas também de estratégias produtivas consolidadas que viabilizem a reprodução social das famílias.

O Programa Terra Sol (PTS), como parte do II PNRA, foi elaborado em 2004 e executado a partir de 2006 com o nome de Projetos de Ação de Fomento à Agroindustrialização, à Comercialização e a Atividades Pluriativas Solidárias, com o objetivo de “propiciar o incremento de renda dos Projetos de Assentamento, através de atividades socioeconômicas sustentáveis, valorizando as características regionais, experiências e potencialidades locais” (INCRA-NE, nº 76, 2008, p. 2).

Especificamente no Estado do Rio Grande do Sul, o PTS atua com base em cinco eixos: 1) resgate da utilização de moinhos coloniais; 2) desenvolvimento da cadeia produtiva do arroz ecológico; 3) desenvolvimento da cadeia produtiva do leite; 4) divulgação e implementação de feiras; 5) desenvolvimento da fruticultura. Os investimentos são voltados para empreendimentos agroindustriais e, também, para equipamentos destinados à cadeia produtiva do leite (resfriadores, tanques, etc.). A seleção de projetos que atendam à legislação vigente, com viabilidade social e econômica, passa a ser um dos principais desafios dos gestores do Terra Sol no Rio Grande do Sul. Conforme um dos servidores entrevistados, o PTS começou:

[...] muito tímido com recursos pequeníssimos e nós tínhamos aqui, por conveniência aqui da superintendência foi criada uma [...] coordenação de projetos especiais que envolviam o Terra Sol, o principal programa da coordenação era a regularização dos territórios remanescentes dos quilombos, documentação da mulher e PRONERA (Servidor 04, 2012).

A partir de 2006, mudanças internas na Superintendência conferem ao Terra Sol espaço dentre as ações da Diretoria de Desenvolvimento e a delegação de servidor para a execução do Programa: “[...] na época não tinha ninguém ainda [...], quando foram definidos os dois primeiros investimentos do Terra Sol, que foi o prédio da Bionatur em Candiota e uma unidade de leite lá em Pontão” (Servidor 03, 2012). A situação institucional, em 2006 e 2007, conforme relato do entrevistado, apresenta um cenário em que há recursos públicos para a realização de investimentos, porém, de outra parte, ainda há

carência na discussão sobre a temática em assentamentos:

No quadro nacional, existiam recursos, mas não existia Estados ou com capacidade ou com interesse em operacionalizar. Então a gente partiu meio que tateando, não existia uma discussão maior aqui no INCRA, e chamamos o movimento para discutir, de fato. [...] uma demanda evidentemente maior do que era possível, mas nós aproveitamos algumas sugestões, que foi baseada também um pouco na [?] obras completas, dentro da legislação sanitária vigente, que isso acabou encarecendo muito os empreendimentos, a outra tinha algumas estruturas que já existiam nos assentamentos e não estavam funcionando, foi o caso dos moinhos, pegamos os moinhos, reformamos os prédios, completamos o maquinário, também fizemos uma experiência com Casa do Mel que foi em Canguçu, uma demanda da região de Joia que foi a empacotadeira de grãos, de feijão, que era uma demanda antiga deles lá. E assim, oh, optamos também, e aí teve discordâncias, investir em duas unidades de arroz ecológico aqui da região... (Servidor 03, 2012).

Os investimentos realizados pelo PTS no ano de 2006 foram os que apresentaram significativo ônus administrativo ao SR 11-INCRA e às demais entidades envolvidas, sendo que alguns só foram finalizados em 2011. Em pesquisa anterior (SULZBACHER, 2011), concluímos que os principais pontos de estrangulamento dos convênios firmados em 2006 estiveram relacionados às deficiências dos projetos agroindustriais<sup>8</sup>.

Essa questão não passou despercebida na avaliação interna do INCRA. Porém, por outro lado, foi em grande medida resultante de uma situação nova, em que havia recursos disponíveis e uma série de demandas que, pode-se dizer, eram pouco qualificadas. Para evitar a devolução de recursos, a opção dos gestores do Programa, na época, foi pautada em investimentos voltados às reformas de empreendimentos que já estavam em funcionamento, conforme relata o entrevistado:

Nós começamos pelo lado inverso, existia um programa novo, existia o recurso [...]. A partir de então que o debate passou a se acentuar mais, começou a mostrar algumas falhas do processo, [...] nós tínhamos a obra, *mas não tinha feito uma discussão maior, no intuito de preparação para a produção, preparação do pessoal para assumir a gestão*, que seja moinho, ela é uma coisa que é produção de alimento, é bastante complexo. [...] acho que ainda não está bem resolvido, né... (Servidor 03, 2012, grifo nosso).

---

8 Na oportunidade, avaliamos que essa situação tinha por base a dificuldade de gestão de algumas entidades políticas, representativas dos assentamentos, fator que compromete a qualificação ou mesmo a concepção estratégica referente “ao que fazer” (linha de produção coerente com a disponibilidade de matéria-prima ou de potencial produtivo na região) e ao “como fazer” (discussão descentralizada sobre as estratégias para o desenvolvimento do assentamento) (SULZBACHER, 2011, p. 54).



Conforme apresenta o Quadro 02, no período de 2006 a 2009, o PTS investiu em 24 empreendimentos agroindustriais em assentamentos no Rio Grande do Sul, com o valor de R\$ 7 milhões. Destes, nove empreendimentos continuam com pendências para a finalização dos convênios.

Quadro 2 - Relação dos municípios, valores e situação dos convênios Terra Sol.

<b>Municípios</b>	<b>Anos</b>	<b>Obras</b>	<b>Valor total</b>	<b>Situação</b>
Não-Me-Toque	2006	1	R\$ 290.256,00	Finalizado
Canguçu	2006	2	R\$ 436.470,35	Finalizado
Pedras Altas	2006	1	R\$ 351.631,50	Finalizado
Joia	2006	1	R\$ 349.022,58	Finalizado
Capão do Cipó	2006	1	R\$ 357.017,39	Finalizado
Itacurubi	2007	1	R\$ 429.481,00	Em andamento
São Gabriel	2008	1	R\$ 309.061,57	Sem referência
Aceguá	2008	1	R\$ 269.816,52	Finalizado
Eldorado do Sul	2008	1	R\$ 218.207,19	Em andamento
Tupanciretã	2008	1	R\$ 358.928,89	Finalizado
Charqueadas	2009	2	R\$ 515.526,42	Em andamento
Encruzilhada do Sul	2009	1	R\$ 249.133,42	Em andamento
Piratini	2006 e 2008	2	R\$ 416.805,10	1 finalizado e 1 em andamento
Nova Santa Rita	2006 e 2008	3	R\$ 769.074,95	2 finalizados e 1 em andamento
Tapes	2006 e 2009	2	R\$ 1.040.152,06	1 finalizado e 1 em andamento
Pontão	2007 e 2009	3	R\$ 1.359.115,49	2 finalizados e 1 em andamento
<b>Total: 16</b>	<b>2006-2009</b>	<b>24</b>	<b>R\$ 7.719.700,43</b>	<b>13 finalizados e 9 em andamento</b>

Fonte: INCRA-SR 11, dados até maio de 2011 – Pesquisa de Campo (fevereiro de 2012).  
Elaboração: SULZBACHER, A. W.

Se considerarmos os eixos de investimentos, conforme demonstra a Tabela 01, pode-se verificar que atenderam, de forma direta, 19% dos 13 mil assentados no Rio Grande do Sul. O eixo “Outros” recebeu 28% do valor investido e refere-se a sete obras: três abatedouros; duas padarias; um entreposto de mel e uma microusina de cana-de-açúcar.

Em segundo lugar, a linha voltada ao desenvolvimento da cadeia produtiva do leite foi beneficiada com 27%, correspondendo a cinco empreendimentos. No montante total dos recursos do Terra Sol, a linha do leite foi beneficiada com R\$ 3 milhões, incluindo os empreendimentos e os equipamentos voltados para a qualificação do recolhimento do produto, conforme apresentam as Tabelas 02 e 03.

Tabela 01 - Relação dos investimentos por eixo de desenvolvimento

<b>Eixos</b>	<b>Obras</b>	<b>Famílias</b>	<b>Valor</b>	<b>% investida</b>
Outros	8	849	R\$ 2.177.853,75	28%
Leite	5	1032	R\$ 2.079.504,71	27%
Moinhos	6	516	R\$ 1.907.840,11	25%
Arroz Ecológico	4	109	R\$ 1.214.207,52	16%
Frutas	1	118	R\$ 340.294,34	4%
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>2624</b>	<b>R\$ 7.719.700,43</b>	<b>100%</b>

Fonte: INCRA-SR 11, dados até maio de 2011 – Pesquisa de Campo (fevereiro de 2012). Elaboração: SULZBACHER, A. W.

Por fim, no período de 2006 a 2009, foram investidos R\$ 10.216.356,75 nos cinco eixos previstos para o Terra Sol. No Quadro 03, apresentamos a decomposição por item dos recursos investidos. Os investimentos em empreendimentos (76%) ainda estão inconclusos, o que conferiu aos agentes envolvidos uma série de desafios, que envolvem desde os processos para a definição de prioridades, o acesso à política, os entraves administrativos (liberação de recursos, convênios, carência de recursos humanos qualificados, etc.), conflitos políticos, dentre outros.

Tabela 02 - Número e valor dos investimentos realizados na cadeia produtiva do leite.

<b>Item</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Famílias beneficiadas*</b>	<b>Valor</b>
Resfriadores	50	417	R\$ 299.245,00
	62	1033	R\$ 542.717,00
	3	100	R\$ 35.705,25
Tanques rodoviários	1	67	R\$ 25.730,00
	2	200	R\$ 60.266,00
	9	1350	R\$ 271.197,00
Tanque Estacionário	1	167	R\$ 49.329,00
<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>3333</b>	<b>R\$ 1.284.189,25</b>

\* Para famílias atendidas pelos resfriadores de leite, usamos a produção média de 60 litros/dia por produtor, com seis vacas em lactação.

Fonte: INCRA-SR 11, dados até maio de 2011. Elaboração: SULZBACHER, A. W.

Tabela 03 - Investimentos realizados no desenvolvimento da cadeia produtiva do leite.

Objeto	Quantidade	Valor	Percentual
Empreendimentos	5	R\$ 2.079.504,71	27%*
Tanques e Resfriadores	128	R\$ 1.284.189,25	38%**
<b>Total Investido no Leite</b>		<b>R\$ 3.363.693,96</b>	<b>33%***</b>

\* Calculado a partir do investimento parcial em empreendimentos.

\*\* Calculado a partir dos investimentos na linha de leite.

\*\*\* Estimado a partir do valor total, Terra Sol, no período 2006-2009.

Fonte: INCRA-SR 11, dados até maio de 2011 – Pesquisa de Campo (fevereiro de 2012). Elaboração: SULZBACHER, A. W.

Quadro 03 - Decomposição do montante de recursos investidos (2006-2009).

Item	Valor	%
Empreendimentos/Obras	R\$ 7.719.700,43	76%
Resfriadores e Tanques	R\$ 1.284.189,25	13%
Complementação de Moinhos	R\$ 81.747,00	1%
SOMAR	R\$ 1.130.720,07	11%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 10.216.356,75</b>	<b>100%</b>

Fonte: INCRA-SR 11, dados de 2011 – Pesquisa de Campo (fevereiro de 2012), atualizados em abril de 2013. Elaboração: SULZBACHER, A. W.

Por fim, como aponta o relatório de gestão da SR 11, no ano de 2010 não houve novos investimentos do Programa Terra Sol, “em virtude da reduzida disponibilidade orçamentária para a ação em nível nacional”, sendo que “o valor descentralizado e empenhado pela SR 11 em 2011 foi utilizado para atender três convênios em andamento [...]. Na SR 11 são 13 convênios em execução, [...] no ano de 2011 não foi dado como concluído nenhum empreendimento conveniado [...]” (INCRA-SR 11, 2011, p. 13).

Além disso, conforme o relatório, o Programa Terra Sol “[...] é uma ação que em geral extrapola o prazo de um ano fiscal (janeiro a dezembro), sendo que várias obras iniciam-se em um ano e somente vão ser finalizadas em outro”, sem contar que “[...] há grande passivo nos assentamentos para a viabilização de agroindústrias e outras iniciativas que agreguem renda à produção agropecuária”. Portanto, o programa é de “[...] vital importância para a viabilização dos assentamentos e a melhoria das condições de vida

das famílias assentadas” (INCRA-SR 11, 2012, p. 49, grifo nosso). Essa situação foi recorrente na avaliação nacional, já que a “meta realizada em 2011 permitiu beneficiar 3.549 famílias, representando 21,5% do estabelecido na Programação Operacional, que era de 16.533 famílias beneficiadas” (INCRA-SEDE, 2012, p. 44).

Porque não estão gerando o resultado esperado? entre as diferentes concepções para uma concepção diferente: o Programa Terra Sol como uma escola. Conforme os dados apresentados pode-se concluir que o PTS está aquém de gerar os resultados esperados, uma questão que muito incomoda o Estado e os demais envolvidos, pois implica ônus administrativo, social, político, econômico, etc. Uma das nossas hipóteses para responder a questão tem por base o fato de que há uma pluralidade de agentes e de que estamos em um momento de transição, conforme demonstramos na primeira parte. Essa transição é marcada por crises de certezas, sendo uma delas relacionada ao papel do MST junto ao debate da Reforma Agrária, junto às famílias assentadas e no tocante ao desenvolvimento dos assentamentos. Outra delas é a expressa pelo Estado, o qual, através de políticas públicas de base social – ainda que limitadas em termos de orçamento –, tenta compensar deficiências estruturais.

No tocante ao Terra Sol, no período de 2006 a 2010, a regra principal era que os grupos interessados deviam estar juridicamente constituídos e legalmente ativos. Lembramos aqui que as cooperativas do MST, representadas pela COCEARGS, aglutinam menos de 40% das famílias assentadas. Portanto, os meios eram os seguintes:

- A primeira opção era via debate interno do MST, conforme a hierarquia da organização política e das prioridades estabelecidas nas regionais e na escala estadual. Esta alternativa era a mais comum. Os representantes políticos de cada regional ou das cooperativas apresentavam seus projetos, que eram submetidos à avaliação coletiva, para posterior formulação de um banco de projetos (ou demandas) escolhidos e que seriam apresentadas pela COCEARGS ao INCRA.
- A segunda opção era via Prefeituras Municipais. Geralmente eram casos específicos em que a correlação de forças políticas estimulava a administração pública a reivindicar investimentos junto ao INCRA. Em quatro anos, houve apenas dois casos.
- A terceira era a partir do trabalho das equipes técnicas de ATES, em que a atividade podia surgir como prioritária nos Planos de Desenvolvimento ou de Recuperação dos Assentamentos. Até então, não identificamos nenhum caso deste tipo. Outra possibilidade era a organização de determinado grupo, que demandava trabalho diferenciado da ATES, legitimando tais ações no planejamento anual e, então, permitindo discussão específica na área de processamento a que o grupo pretendia se dedicar.

- A quarta opção era diretamente no INCRA, a partir do contato direto com algum servidor envolvido na Gestão do Terra Sol. Neste caso, ainda se fazia necessária a anuência técnica do projeto, recorrendo, portanto, à ATEs ou ao Programa Somar (2009-2011).

Percebe-se, assim, que os agentes diretamente envolvidos na execução do PTS eram o INCRA e o MST (COCEARGS). Efetivamente, em 2009 e 2011, houve participação do Programa Somar, mas circunscrita à função de assessoria e execução das demandas encaminhadas pelo INCRA. Conforme ocorria nas definições de demanda para o PROCERA-Teto 2 e também no caso do Terra Sol, as prioridades chegavam ao INCRA após processo interno do MST:

O processo de definição dos critérios ocorre dentro da estrutura orgânica do MST, através do setor de produção. Nesta estrutura tem um participante por região que tem assentamentos. *Nestas reuniões se discutem as prioridades e critérios para quem vai acessar. Geralmente, os critérios são de necessidade de desenvolvimento do assentamento, organização existente para tocar o projeto e disponibilidade de matéria-prima (Direção de Cooperativa 04, 2011, grifo nosso).*

São nesses espaços de discussão organizados pelo MST/COCEARGS que se confrontam as diferentes concepções sobre o devir dos assentamentos, perpassando o papel atribuído à agroindustrialização e à cooperação. Ao estabelecer como critério a existência de uma entidade jurídica – subentendida como organização existente –, define-se uma postura política sobre quem são os habilitados, selecionando-se, assim, determinados grupos, determinados locais e legitimando-se determinadas territorialidades.

Quando reportamo-nos à COCEARGS, necessariamente incluímos as cooperativas do MST vinculadas a ela. Trata-se de um agente legitimado, enquanto representante jurídico dos assentamentos; porém, congrega em si diferentes grupos, cada qual com uma trajetória e com demandas próprias, o que encerra outros conflitos na disputa por recursos. No entremeio disso, nem sempre a estrutura orgânica do MST garante a definição de prioridades que, de fato, estejam alicerçadas em um processo de construção e avaliação das estratégias de desenvolvimento para os assentamentos. Do ponto de vista acadêmico, urge revisar a concepção do Movimento Social enquanto uma totalidade relativamente homogênea que desencadeia uma determinada territorialização. O Movimento Social é significativamente dinâmico, farto de movimentos e disputas internas e, ainda assim, na escala local em que o meio geográfico é atuante, exige-se dos sujeitos políticos sem terra diferentes estratégias para viabilizar sua reprodução social – muitas delas estão na contramão das diretrizes políticas do MST.

O fragmento a seguir demonstra o quanto a execução de determinada política pública se situa como um campo de disputas movimentado pela participação de diferentes agentes em conflito, denunciando projetos políticos

cuja expressão, neste caso, tem por base a definição de um determinado tipo de investimento, cadeia produtiva, organização social, dentre outros:

Percebe-se que nos projetos mais antigos, existe total desconexão entre as perspectivas dos assentados e os empreendimentos viabilizados com recursos Terra Sol. Tais demandas foram definidas segundo expectativas do INCRA em fornecer instrumento para segurança alimentar, como moinhos ditos coloniais, o que é discrepante da perspectiva da COCEARGS\MST, os quais tem preferido investir em agroindústrias voltadas a produção em larga escala para consolidar o espaço dos assentamentos de reforma agrária em determinadas cadeias produtivas, principalmente arroz e leite. Nos últimos anos, o INCRA tem buscado atender demandas das prefeituras e politicamente tem buscado contemporizar com a COCEARGS, atendendo algumas de suas demandas. Não existem critérios técnicos sobre a viabilidade econômica dos empreendimentos, apesar do discurso do INCRA dizer que deve considerá-la (Convênios 01, 2011).

Por fim, outro ator importante são as equipes técnicas da ATEs. No entanto, em muitos casos, há uma recorrente ausência de debate sobre agroindustrialização no âmbito do trabalho desenvolvido nos assentamentos, inclusive naqueles que são beneficiários do Terra Sol. O relato de um técnico demonstra algumas das dificuldades: “[...] a ATEs em geral não possui qualificação suficiente para pensar e gestar este tipo de empreendimentos” (ATEs 01, 2011).

A reavaliação e a capacidade de aprendizagem têm permitido avanços na gestão do PTS no Rio Grande do Sul. O Grupo Gestor que assumiu a partir de 2012 tem se dedicado a aproximar a discussão sobre agroindustrialização das Equipes Técnicas de ATEs: “Então todos os debates feitos para os investimentos em 2012, eles envolveram efetivamente as equipes de ATEs e nós estamos avaliando isso como extremamente positivo” (INCRA/ATP 09, 2012). Além disso, foram definidas outras estratégias de ação, tais quais:

[...] organização de um grupo gestor, para discutir o Programa para que não ficasse centralizado em um ou duas pessoas. [...] resgatamos umas pessoas que estavam meio à margem, [...], e não é um grupo fechado, estamos avaliando a necessidade de trazer o Governo do Estado. Uma ação foi pautada em um diagnóstico de situação, a fim de responder algumas questões: *Porque essas coisas não estão funcionando?* Foi investido dinheiro, foi feito um convênio com o Somar, tem equipe técnica consolidada nos núcleos, tem todo um cenário favorável, tem PAA, enfim, *Porque essas estruturas não estão efetivamente funcionando? Porque não estão gerando o resultado esperado?* (INCRA/ATP 09, 2012, grifo nosso).

Essa nova estratégia de execução do Programa Terra Sol visa criar outras redes de suporte aos investimentos, tangenciando a influência do MST/

COCEARGS. A perspectiva dos gestores passa a apostar na estrutura criada em torno da prestação de serviços da ATEs: os Planos apresentam as demandas, a assistência técnica qualifica e assessora as famílias e, se o empreendimento apresentar boas condições para consolidação, o PTS avalia possibilidades de investimentos.

Do ponto de vista do MST, a pauta política volta-se para a elaboração de projetos e para uma discussão sobre as dificuldades regionais para operar com mercados institucionais. Isso tem repercutido em uma ação mais intensiva junto às cooperativas, por parte da direção executiva, o que, em alguns casos, é encarado como uma “ameaça” à autonomia local. Além disso, no ano de 2012, foram conquistados R\$ 60 milhões para investimentos em assentamentos, em uma composição de R\$ 30 milhões via BNDES e R\$ 30 milhões (de contrapartida) do Governo do Estado.

O uso do recurso reanimou a estrutura política e econômica do Movimento, passando a exigir vários espaços de discussão para a qualificação de demandas, a avaliação das prioridades regionais e a construção de projetos para os investimentos. Há uma preocupação eminente da coordenação executiva do MST com a viabilidade social e econômica dos projetos e com o desenvolvimento dos assentamentos, o que envolve a necessidade de suprimir as dificuldades de infraestrutura e somar a produção de alimentos com qualidade de vida para as famílias assentadas. Nessa mobilização para a construção de projetos viáveis, houve um reforço significativo do papel das cooperativas, que passaram a reforçar sua centralidade na execução das políticas que envolvem a atuação do MST nos assentamentos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agroindustrialização nos assentamentos gaúchos acontece associada à formação de cooperativas e historicamente esteve vinculada às cooperativas de base coletiva. Portanto, assumiu papel de agregar valor à produção, ocupar a força de trabalho das famílias, além de estimular a organização produtiva e social dos assentamentos. Essas experiências, aliadas a outros fatores que não teremos espaço para explorar, contribuíram para uma nova perspectiva quanto às possibilidades para o desenvolvimento dos assentamentos, na qual a agroindustrialização – principalmente de pequena escala, de grupos informais, ou ainda iniciativas de mulheres ou jovens – é estimulada e articulada às cooperativas, permitindo o acesso a mercados institucionais que representam um mercado consumidor relativamente seguro (preços, demanda regular, etc.).

A articulação cooperativa-agroindústria continua sendo prioritária na estratégia de desenvolvimento do MST, legitimada na estrutura de organização política e operacionalizada pela COCEARGS. Nela, o mercado institucional é considerado estratégico, tanto pelo fomento de novas redes produtivas

quanto pela oportunidade para o aprendizado de comercialização e gestão.

O Estado, enquanto um campo de disputas, tardou a reconhecer que o desenvolvimento dos assentamentos exige investimentos para além das infraestruturas básicas – as quais, ainda assim, são demoradas. Portanto, a agroindustrialização começa a ganhar importância a partir do II PNRA, alicerçada a uma abordagem territorial, prospectando a necessidade de articulação produtiva dos assentamentos.

A execução do Programa Terra Sol no Rio Grande do Sul, mesmo com recursos irrisórios diante da demanda, repercutiu em um amplo processo de aprendizagem a todos os agentes envolvidos direta ou indiretamente. Assim, desencadeou-se uma progressiva reflexão sobre o papel da agroindustrialização em assentamentos. Um dos elementos visíveis é que se transita de investimentos em equipamentos isolados para a discussão de projetos agroindustriais envolvendo uma preocupação com a viabilidade econômica e, muito recentemente, social (famílias envolvidas e beneficiadas). No tocante aos agentes envolvidos, também permitiu averiguar que a consolidação de determinado investimento público exige a articulação de diferentes setores, principalmente aqueles que atuam em áreas reformadas.

Ainda assim, os investimentos do PTS foram imprescindíveis para dar relativa centralidade à agroindustrialização no debate sobre o desenvolvimento dos assentamentos. O desafio do processo e as dificuldades inerentes trouxeram à baila reflexões, com criação de espaços para discussão, para formação, tanto de lideranças quanto de assentados, agentes de desenvolvimento, dentre outros. Deste modo, possibilitou uma compreensão mais ampliada sobre as dimensões que envolvem a viabilidade social e econômica de um empreendimento agroindustrial – debates sobre escala de produção, mercado consumidor, estimativas de matéria-prima, organização da gestão e debates sobre o planejamento. Tais domínios, situados no âmbito do conhecimento teórico, foram igualmente amparados pela experiência dos gestores de iniciativas em funcionamento, permitindo a criação de estratégias particulares a cada realidade.

Os investimentos do PTS desafiaram os grupos gestores, vinculados às cooperativas, a buscar soluções ou mesmo alternativas diante das deficiências técnicas dos projetos. Em outros dois casos, exigiu que os grupos criassem cooperativas. Essa reação demonstrou, para alguns, a capacidade de resiliência e articulação de determinados grupos, reaproximando-se das famílias assentadas e estabelecendo novas relações produtivas. De outro modo, houve casos em que o empreendimento continua fechado, por motivos vários – alguns inclusive, proeminentemente políticos.

Reforçamos nossa avaliação anterior (SULZBACHER, 2011) de que a experiência prévia na gestão, principalmente, administrativa e do circuito de produção, tem papel fundamental nas possibilidades de consolidação dos empreendimentos. Para tal, as diferentes formas de organização, desde



núcleos de base ou ainda grupos de interesse até a cooperativa, implicam também a capacidade organizativa das famílias assentadas na formação e manutenção da coesão social e política em prol de interesses comuns. A experiência prévia tem consequência direta na qualidade do projeto, principalmente na construção de um planejamento conectando o novo investimento às atividades já desenvolvidas pela Cooperativa. Tais iniciativas têm demonstrado significativo avanço na gestão do Programa; porém, algumas problemáticas continuam, como o dilema entre a pressão política por obras e a escassez de recursos, além da dificuldade quanto à capacidade administrativa e técnica das cooperativas.

Por fim, a agroindustrialização em assentamentos no Rio Grande do Sul é uma temática que tem exigido a articulação de diferentes agentes e entidades. As dificuldades do passado, muitas ainda resistentes no cotidiano dos assentamentos, demonstram um período de transição, marcado pela dificuldade de definir uma concepção viável, ou melhor, um processo de beneficiamento ou processamento da produção viável e coerente com a especificidade geográfica de cada assentamento. As experiências acumuladas permitiram a revisão da gestão do PTS, abrindo o grupo gestor para a participação de outros agentes, além da necessária articulação do projeto agroindustrial às discussões realizadas junto às famílias pelas Equipes de ATES, amparadas nos PRAs ou PDAs.

## **AGRO-INDUSTRIALIZACIÓN EN ASENTAMIENTOS RURALES: CONCEPTOS Y EXPERIENCIAS DE MST Y APLICACIÓN DE LO PROGRAMA TERRA SOL EN RIO GRANDE DO SUL**

Resumen - Nuestro objetivo es contextualizar históricamente las concepciones del MST a cerca de la agro-industrialización en los asentamientos y analizar las inversiones realizadas por el Estado (INCRA), a partir de una política pública específica para la agroindustria – Programa Terra Sol (PTS). A partir de las acciones de estos dos agentes, que destacan en el campo de la Reforma Agraria, se refirió a las notas críticas teniendo en cuenta el proceso – la formulación, ejecución y operación, los medios de acceso a las políticas públicas y los demás agentes implicados. Los procedimientos metodológicos implican búsquedas bibliográficas, reflexiones teóricas y las incursiones empíricas con entrevistas con dirigentes del MST y agentes del INCRA. Entre las notas, se observa que la agro-industrialización va a ganar importancia en el desarrollo del diseño de los asentamientos de la experiencia histórica de las cooperativas colectivas, principalmente debido al aumento de la productividad del trabajo – la ocupación de la fuerza de trabajo de las familias y la generación de ingresos y la agregación de valor a la producción. Desde el punto de vista del

Estado, especialmente de PNRA II, con la creación del PTS la definición de los recursos específicos para proyectos relacionados con las empresas agro-industriales. Sin embargo, la experiencia gaucha demuestra que la ausencia de un análisis detallado y experto en el papel de la agro-industrialización en el desarrollo de los asentamientos dirigidos, por una parte, en las empresas con diferentes tipos de problemas, dada la falta de experiencia en el campo de los agentes implicados en procesar y, por otra parte, ha contribuido a fomentar el debate, dando centralidad relativa a la cuestión – con espacios para la formación y capacitación de gerentes, líderes, agentes del desarrollo, etc.

Palabras clave: Políticas públicas. Cooperativas. MST. Estado.

## **AGROINDUSTRIALIZATION IN RURAL SETTLEMENTS: CONCEPTS AND EXPERIENCES FROM MST AND IMPLEMENTATION OF THE TERRA SOL PROGRAM IN RIO GRANDE DO SUL**

Abstract - We aimed to historically contextualize MST conceptions on agroindustrialization settlements and analyze the investments made by the State (INCRA), from a public policy specific for agribusiness ventures – the Terra Sol Program (PTS). From the actions of these two agents, which stand out against the field of Agrarian Reform, we outlined critical point considering the process – project formulation, implementation and operation of the means of access to public policy and the other agents involved. The methodology include bibliographic research, theoretical reflections and empirical incursions by interviewing MST leaderships and INCRA agents. Amongst the remarks, we observe that agroindustrialization becomes more important in the conception of development of the settlements based on the historical experience of the collective cooperatives, mainly by the increase in labor productivity – occupation of workforce households, as well as generating income and adding value to the production. From the State point of view, especially from the II PNRA, conception of PTS allocates resources specific to projects related to agroindustrial initiatives. The experience in Rio Grande do Sul, however, shows the absence of a broad and qualified discussion about the role of agroindustrialization on the development of settlements implied, first, in initiatives with multiple problems, given the lack of experience of the involved agents and, second, contributed by fomenting the discussion, providing relative focus to the theme – with space for training and qualification of the managers, leaderships, development agents and others.

Keywords: Public Policy. Cooperatives. MST. State.

ALMEIDA, R. A. de. PROCERA versus PRONAF: vejo o futuro repetir o passado. **Revista do Departamento de Geociências UEL/PR**, v. 9, n. jan/jun, p. 83-87, 2000.

BORGES, J. L. Bases históricas do cooperativismo no MST. **Revista fato & versões**, n. 3, v. 2, p. 157-173, 2010.

CONCRAB - CONFEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE REFORMA AGRÁRIA DO BRASIL. Para debater os desafios internos do MST. In: \_\_\_\_\_. **Caderno de Debate nº 02**. São Paulo: CONCRAB, 2009.

\_\_\_\_\_. O cooperativismo no pensamento marxista. In: \_\_\_\_\_. **Caderno das Experiências Históricas de Cooperação nº 02**. São Paulo: CONCRAB, 2000.

\_\_\_\_\_. Enfrentar os desafios da organização dos assentamentos. In: \_\_\_\_\_. **Caderno de Cooperação Agrícola nº 07**. São Paulo: CONCRAB, 1998.

\_\_\_\_\_. Para debater os desafios internos do MST. In: \_\_\_\_\_. **Caderno de Debate nº 02**. São Paulo: CONCRAB, 2009.

DIAS, M. M. Extensão Rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “serviço de ATEs”. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/viewFile/8707/4892>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

HEREDIA, B. et al. Análise dos impactos regionais da reforma agrária no Brasil. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 73-111, abr. 2002.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no meio rural**. Brasília: MDA, 2004. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/portal/>>. Publicações. Acesso em: 2 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Norma de Execução No. 76**. Estabelece critérios e procedimentos referentes à implantação de projetos da ação de fomento à agroindustrialização, à comercialização e a atividades pluriativas solidárias – Terra Sol. 2008. p. 1-14. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&Itemid=255](http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=255)>. Acesso em: 10 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: Exercício 2011 – SEDE**. Brasília: MDA, 2012. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/relatorios/category/151-relatorios-de-gestao>>. Publicações. Acesso em: 2 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: Exercício 2009 – SR 11**. Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/relatorios/category/151-relatorios-de-gestao>>. Publicações. Acesso em: 2 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: Exercício 2010 – SR 11**. Brasília: MDA, 2011. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/relatorios>>

category/151-relatorios-de-gestao>. Publicações. Acesso em: 2 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão: Exercício 2011 – SR 11**. Brasília: MDA, 2012. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/index.php/servicos/publicacoes/relatorios/category/151-relatorios-de-gestao>>. Publicações. Acesso em: 2 jun. 2011.

KLEBA, J. B. Cooperação agrícola e coletivismo em assentamentos de reforma agrária. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária** - ABRA, v. 4, n. 3, p. 132-139, set./dez. 1994.

MOREIRA, R. J. Metodologias da reforma agrária: o censo e o projeto Lumiar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 8, p. 163-177, abr. 1997. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/art/199704-163-177.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2013.

SCOPINHO, R. A. Sobre cooperação e cooperativas em assentamentos rurais. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, RS, v. 19, p. 84-94, 2007.

SCOPINHO, R. A.; MARTINS, A. F. G. Desenvolvimento organizacional e interpessoal em cooperativas de reforma agrária: reflexão sobre o método. **Psicologia e Sociedade**, Porto Alegre, RS, v. 15, n. 2, p. 124-143, 2003.

SOUZA, J. G. de et al (Org.). **Reforma Agrária e crédito rural**: os resultados de assentamentos rurais frente à inepta política de crédito para a Reforma Agrária no Brasil (PROCERA). São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

SULZBACHER, A. W. **Da terra ao sol**: o desafio da produção, processamento e comercialização nos assentamentos do Rio Grande do Sul. 2011. 72 f. Monografia (Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.