

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM AGRICULTURA FAMILIAR
CAMPONESA E EDUCAÇÃO DO CAMPO**

**DA TERRA AO SOL: O DESAFIO DA PRODUÇÃO,
PROCESSAMENTO E COMERCIALIZAÇÃO NOS
ASSENTAMENTOS DO RS**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Aline Weber Sulzbacher

Santa Maria, RS, Brasil.

2011

**DA TERRA AO SOL: O DESAFIO DA PRODUÇÃO,
PROCESSAMENTO E COMERCIALIZAÇÃO NOS
ASSENTAMENTOS DO RS**

Aline Weber Sulzbacher

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

Orientador: Prof. Paulo Roberto Cardoso da Silveira

Santa Maria, RS, Brasil.

2011

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Rurais
Curso de Especialização em Agricultura Familiar
Camponesa e Educação do Campo**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização

**DA TERRA AO SOL: O DESAFIO DA PRODUÇÃO,
PROCESSAMENTO E COMERCIALIZAÇÃO NOS
ASSENTAMENTOS DO RS**

elaborada por
Aline Weber Sulzbacher

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

COMISSÃO EXAMINADORA:

Paulo Roberto Cardoso da Silveira, Ms. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Gisele Martins Guimarães, Ms. (UERGS)

Vladimir Silva de Lima, Ms. (INCRA)

Santa Maria, Agosto de 2011.

AGRADECIMENTOS

Ao Residência Agrária

A todos que lutaram e **lutaram** para que o curso ganhasse corpo,
mente e vida...

Aos professores, no esforço de contribuir para reflexão sobre
realidade agrária, do solo ao homem.

Aos colegas e amigos de curso e em curso.

Pela incrível oportunidade de conhecer, de trocar experiências,
de planejar atividades, de saber histórias, fatos e controvérsias... dos
churrascos, vinhos e comes alternativos. Aos amigos que, do curso,
estão em curso no mundo agrário, compartilhando as dores e alegrias de
acreditar que um mundo melhor começa no campo.

À Reforma Agrária, sonhada, disputada, idealizada, realizada,
construída...

E àquela que nós, guerreiros ou omissos, fazemos no dia-a-dia!!!

Aos residentes,
aos resistentes agrários!

Cio da terra,
a propícia estação.
Debulhar o trigo,
Decepar a cana,

Afagar a terra:
Conhecer os desejos da terra!

[...]

Recolher cada bago do trigo,
Recolher a garapa da cana,
Forjar no trigo, o milagre do pão.

Roubar da cana a doçura do mel,
E fecundar o chão,
E se fartar de pão,

[...]

Se lambuzar de mel !!!

[Cio da Terra – Chico Buarque (adaptado)]

RESUMO

Monografia de Conclusão de Curso
Curso de Especialização em Agricultura Familiar
Camponesa e Educação do Campo
Projeto Residência Agrária
Convênio PRONERA/INCRA
Universidade Federal de Santa Maria

DA TERRA AO SOL: O DESAFIO DA PRODUÇÃO, PROCESSAMENTO E COMERCIALIZAÇÃO NOS ASSENTAMENTOS DO RS

Autora: Aline Weber Sulzbacher

Orientador: Prof. Ms. Paulo Roberto Cardoso da Silveira

Data e Local da Defesa: Santa Maria, Agosto de 2011.

Este estudo tem por objetivo compreender a importância da agroindustrialização para os assentamentos rurais e as principais dificuldades encontradas na execução do Programa Terra Sol, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no Estado do Rio Grande do Sul. As motivações para a realização do estudo têm base no acompanhamento a execução do Programa nos anos de 2009 e 2010, principalmente, quanto aos convênios realizados no ano de 2006 e que apresentaram uma série de problemáticas, sendo que algumas delas ainda impedem o início da operação dos empreendimentos fomentados. Os procedimentos metodológicos incluíram o acompanhamento aos grupos gestores, realização de entrevistas semi-estruturas com representantes das instituições envolvidas, leitura e pesquisa de referencial teórico sobre a temática.

A análise dos dados permitiu observar que a deficiência organizativa das estruturas políticas e de gestão das Cooperativas implicam em dificuldades na manutenção das agroindústrias e na prospecção de projetos de expansão dos empreendimentos. Portanto, a carência de um planejamento a médio e longo prazo aliado a falta de clareza sobre o papel da agroindustrialização em alguns assentamentos, traz significativas implicações no processo de consolidação das unidades.

Palavras-chave: Agroindústria. Assentamentos rurais. Política pública. INCRA. MST.

ABSTRACT

Monografia de Conclusão de Curso
Curso de Especialização em Agricultura Familiar
Camponesa e Educação do Campo
Projeto Residência Agrária
Convênio PRONERA/INCRA
Universidade Federal de Santa Maria

FROM THE EARTH TO THE SUN: THE CHALLENGE OF PRODUCTION, PROCESSING AND MARKETING IN THE SETTLEMENTS OF RS

Author: Aline Weber Sulzbacher
Adviser Prof. Ms.: Paulo Roberto Cardoso da Silveira
Date and place of defense: Santa Maria, August, 2011.

This study aims to understand the importance of agro-industrialization to the rural settlements and the main difficulties encountered in implementing the Program Terra Sol, National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA) in the State of Rio Grande do Sul. The motivations for the realization of study are based on monitoring the implementation of the Programme for the years 2009 and 2010, mainly with regard to agreements made in 2006 and presented a series of problems, some of which still prevent the start of operation of the projects promoted. The methodological procedures include monitoring the management groups, conducting semi-structured interviews with representatives of the institutions involved, reading and theoretical research on the topic. Data analysis has observed that the deficiency of organizational structures and management policies of Cooperatives imply difficulties in the maintenance of agro-industries and mining expansion projects of the enterprises. Therefore, the lack of planning in the medium and long term combined with a lack of clarity about the role of agro-industrialization in some settlements, brings significant implications in the process of consolidation of units.

Keyword: Agro-industry. Rural settlements. Public policy. INCRA. MST.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 –	Mapa com local de origem das famílias assentadas no município de Canguçu - RS	28
Figura 02 –	Fotografia de alguns equipamentos para beneficiamento de grãos	36
Figura 03 –	Equipamentos para beneficiamento de arroz	37
Figura 04 –	Imagens de laticínios e equipamentos para recolhimento de leite.....	39
Figura 05 –	Mapa com municípios beneficiados com investimentos Terra Sol em 2006....	45
Figura 06 –	Empreendimentos em Pedras Altas (moinho) e Não-Me-Toque (abatedouro)	47
Figura 07 –	Empreendimentos em fase de reforma da obra civil.....	48

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 – Número e valor dos empreendimentos e em cada eixo	35
TABELA 02 – Número e valor dos investimentos realizados na cadeia produtiva do leite...	38
TABELA 03 – Investimentos realizados na linha de leite	39
TABELA 05 – Detalhamento dos convênios firmados no ano de 2006	46
QUADRO 01 – Relação de equipamentos de moinho colonial	50

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1 Objetivo Geral	14
1.2 Objetivos específicos.....	14
1.3 Procedimentos metodológicos.....	14
2. AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR.....	16
3. AGROINDUSTRIALIZAÇÃO EM ASSENTAMENTOS RURAIS.....	24
3.1 A cooperação no processamento de alimentos: concepções e realidades	24
3.2 O diálogo com política pública: II PNRA e o Terra Sol	29
4. O TERRA SOL NO RIO GRANDE DO SUL.....	34
4.1 A busca por assessoria: o Programa Somar.....	40
4.2 Os casos 2006 – Convênios do Programa Terra Sol	44
4.3 As dificuldades do ponto de vista dos diferentes atores.....	52
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64
APÊNDICE	71
Apêndice A – Roteiro de Perguntas: Escala Estadual	71
Apêndice B – Roteiro de Perguntas: Escala Regional e Local.....	72

1. INTRODUÇÃO

A agroindustrialização em assentamentos de Reforma Agrária está presente, no contexto gaúcho, há pelo menos 25 anos, data da primeira e mais significativa ocupação de terra no Estado Rio Grande do Sul a qual fornece as bases para a formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Portanto, abordar a agroindustrialização, traz como debate imprescindível, a formação e concepção do MST sobre Reforma Agrária e a organização da produção nos assentamentos.

A motivação para a formação de unidades de processamento e ou beneficiamento dos produtos agrícolas, constituindo agroindústrias, têm como elemento chave a construção de uma atividade que contribuía para uma relativa autonomia das famílias. Autonomia pretendida pelo estímulo a produção de matéria-prima com valorização de preço e, na outra ‘ponta’, agregação de valor para a venda dos produtos beneficiados. Ainda, na dimensão econômica, a agroindustrialização teria potencial de fazer frente ao sistema agroindustrial dominante no setor agropecuário e, no âmbito do assentamento rural, constituir-se como uma *via alternativa* aos mercados convencionais dos produtos agrícolas – busca-se estabelecer um acesso direto ao consumidor.

Este seria um dos aspectos que impulsiona a agroindustrialização em assentamentos rurais e que recebe apoio por parte de políticas (geralmente do Estado), por vezes com caráter compensatório, mas que desempenham (ou ainda desempenham) papel fundamental para dar vazão às estratégias voltadas para a consolidação dos assentamentos. Consolidação que significa, sob a ótica do Estado, a transformação dos ‘sem terra’ em agricultores familiares com capacidade de integrar-se ao mercado, em processo de emancipação dos assentamentos, onde deixam de ser beneficiários de políticas públicas específicas, como o PRONAF A.

Faz-se necessário lembrar que a possibilidade de processamento e/ou beneficiamento das matérias-primas agrícolas no próprio assentamento, está relacionada ao objetivo de reversão de um processo histórico onde as grandes plantas agroindustriais assumem esta etapa do processo produtivo que, na década de 1950, houve a apropriação de parte fundamental do valor gerado na cadeia produtiva.

Essas são algumas das questões que inspiram este trabalho. Pretendemos nos debruçar sobre a questão da agroindustrialização, entendida como processo e como sistema. Como processo exigente de adaptação, re-organização, exigindo tempo de aprendizagem para gestar

o sistema. Como sistema, pois compreende o domínio de uma articulação que indica a produção agrícola ou pecuária, seu beneficiamento e ou processamento e, ainda, a comercialização. Trata-se de uma unidade processadora que articula produção e consumo.

A agroindustrialização permite viabilizar o grupo familiar beneficiário da Reforma Agrária, por meio do estímulo à produção e a agregação de valor e, doutra forma, favorecer também os grupos familiares urbanos pela oferta de um produto diferenciado, imbuído de valores sociais e simbólicos (como a mudança societal, idealizada pelo movimento social). Neste entremeio, viabilizam-se também, alternativas de trabalho, de geração de renda, de formação de saberes, de técnicas que representam e apresentam conflito cotidiano entre resistir e ou adaptar-se ao padrão moderno imposto pelo modo de produção capitalista. Estas questões formam alguns pontos do nosso panorama, o qual compreende a realidade que instiga à pesquisa.

A partir do ano de 2004, o Programa Terra Sol (PTS), criado sob autarquia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e institucionalizado via II Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), passa a garantir recursos de forma direta e específica para as atividades pluriativas e de fomento a comercialização. Tal possibilidade demonstra uma posição diferenciada do Estado, para além do convencional debate e reivindicação de infra-estrutura e serviços básicos para as áreas reformadas, passando a conceder investimentos em atividades que possam promover o “desenvolvimento” dos assentamentos sob uma abordagem territorial, visando a integração com seu entorno.

Tal lógica adotada pelo Estado parte da compreensão de que o modelo que vise exclusividade ao desenvolvimento agrícola não garante a permanência no campo, nem daqueles agricultores familiares, muito menos, então, daqueles que acabaram de instalar-se nos assentamentos de reforma agrária. Esta compreensão assume mais relevância quando se consideram as diferenciações regionais, as quais em alguns locais determinam a inviabilidade da produção agrícola como alternativa econômica suficiente para sustentar as famílias. A agroindústria é entendida, assim, como uma atividade pluriativa e projetada para grande escala de produção, pois deve ser capaz de fornecer estrutura de geração de renda para grande número de famílias e eixo principal de promoção da qualidade de vida das famílias assentadas.

Deste modo, há um reforço do papel da agroindústria em sua capacidade de promover a integração da produção – processamento – comercialização em contexto rural, visando permitir aos agricultores assentados uma via alternativa àquela estabelecida pelo setor agro-alimentar, dominado por empresas hegemônicas dos ‘complexos agroindustriais’.

Considerando a execução do Programa Terra Sol no Estado do Rio Grande do Sul, em especial nos últimos quatro anos, dos quais, dois deles foram diretamente acompanhados pela autora na qualidade de assessora técnica via o Programa Somar (convenio UFSM-INCRA-RS), este trabalho coloca a seguinte problemática: *quais foram os principais pontos de estrangulamento na execução do Programa Terra Sol, referente aos convênios 2006?*

O estudo pretende indicar as contribuições dos diferentes atores envolvidos na execução do programa, considerando desde os grupos gestores, as cooperativas regionais do MST, as lideranças estaduais do MST, as Prefeituras Municipais, as equipes de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), o INCRA, os demais convênios do INCRA, tal qual Convênio INCRA-FAPEG-Embrapa (CONFIE), Convênio Leite-Sul (COPTEC), Convênios com a Universidade Federal de Santa Maria (Programa Somar e Programa de Articuladores de ATES), voltados para qualificar a ação da ATES.

Tem-se como delimitação temática a agroindustrialização em assentamentos rurais, buscando uma aproximação com o debate historicamente realizado no bojo do movimento social e, com especial ênfase, na importância que a mesma vem assumindo a partir do ano de 2004, quando do lançamento do PTS pelo INCRA.

Quanto a delimitação histórica, o recorte pretende dar atenção preferencialmente aos empreendimentos datados de convênios realizados no ano de 2006. Estes são as primeiras linhas de execução do Programa no Estado e, não por acaso, aqueles que ainda resguardam gargalos na sua operacionalização, em função de uma série de problemáticas que pretendemos explorar e compreender ao longo do trabalho. A opção por tal período também tem relação com o trabalho de assessoria desenvolvido por dois anos, cuja atuação foi dedicada a estes empreendimentos, o que permite facilidade de trânsito dentre os agentes e a realização da coleta de dados e entrevistas¹.

Os procedimentos metodológicos do trabalho tomam como norte a pesquisa, a leitura e a análise de material teórico acerca da temática em estudo, a realização da coleta de dados secundários através de entrevistas abertas e semi-estruturas, encaminhadas via correio eletrônico aos informantes-chaves definidos em cada escala de análise (de acordo com a atuação do PTS); outra fonte de dados serão os sites do Governo Federal, tal qual Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), além do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹ Durante curso, o tempo comunidade foi realizado junto aos empreendimentos.

1.1 Objetivo Geral

Analisar o papel da agroindustrialização em assentamentos rurais, em especial a partir dos investimentos realizados pelo Programa Terra Sol (INCRA – RS) via convênios firmados no ano de 2006.

1.2 Objetivos específicos

- ✓ Estudar a relação da agroindustrialização com o desenvolvimento dos assentamentos rurais, a partir da concepção do MST e do INCRA (considerando investimentos historicamente realizados pelas políticas públicas);
- ✓ Identificar motivações que levaram a criação do Programa Terra Sol, bem como seus objetivos, metas e execução no Brasil, comparando-as com a realidade investigada;
- ✓ Pesquisar sobre os pontos de estrangulamento na execução do PTS no RS, através da análise de casos referentes a convênios realizados no ano de 2006;
- ✓ Refletir sobre o futuro do PTS, considerando o novo contexto de distribuição do recurso entre estados federados e as mudanças necessárias em sua estrutura e funcionamento;

1.3 Procedimentos metodológicos

O método de trabalho perpassa pelo levantamento de dados bibliográficos acerca do processo histórico de constituição do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e a formação da concepção sobre a cooperação agrícola e o processo de agroindustrialização sob controle das famílias assentadas. Avança-se na análise de documentos, tais quais: relatórios do Programa Terra Sol e dos projetos desenvolvidos e relatórios do Programa Somar (pela sua relação direta com a execução do programa).

Em um segundo momento, realizaram-se entrevistas semi-estruturadas e encaminhadas via correio eletrônico aos principais agentes e ou instituições envolvidas na execução do PTS no Estado. Para tal, definimos duas escalas de análise: a) *escala estadual*, com aqueles representantes de instituições que atuam no PTS de forma geral, tais quais INCRA, Somar, COCEARGS, etc. e; b) *escala regional e local*, com aqueles que executam PTS junto as famílias assentadas e na organização do processo para a consolidação dos empreendimentos.

No Apêndice 01 estão relacionadas as instituições que foram contatadas e as entrevistas realizadas em cada escala de análise.

2. AGROINDUSTRIALIZAÇÃO NA AGRICULTURA FAMILIAR

A proposta deste capítulo surge na caminhada de redação da monografia, percebendo-se a necessidade de situar o debate sobre agroindustrialização no meio rural brasileiro e, em especial, na agricultura familiar a partir dos anos 2000².

Diferentes autores dedicaram-se ao debate e análise da agroindustrialização no Brasil. Esse processo nasce conectado com a adoção de modelo de desenvolvimento rural baseado na modernização da principal atividade do meio rural, a agricultura. A integração passa a ser a noção-chave que fornece o suporte para a constituição dos Complexos Agroindustriais (CAI):

(...) o final dos anos 60 é o marco de constituição do CAI, assentado, de um lado, na implantação de setores industriais produtores dos meios de produção para a agricultura e, de outro, no desenvolvimento e na modernização de um sistema de agroindústrias voltado para o mercado interno e para o mercado externo. (MAZZALI, p. 20).

A constituição e consolidação do CAI resultaram, portanto, na conformação de uma nova categoria de agregação, que incorporou interesses situados no âmbito da agricultura propriamente dita, dos setores industriais produtores de insumos e equipamentos para a agricultura e da indústria processadora de produtos agrícolas. (MAZZALI, p. 21 – grifos nossos).

Trata-se de uma nova categoria de agregação, por seu caráter inovador na escala de processamento, na capacidade de organização inter-setorial e pela adoção de um padrão tecnológico homogêneo. Os estudos realizados no Oeste Catarinense por Mior (2005, p. 137) mostram que “o processamento e, principalmente, a transformação da carne de aves ganha impulso nos anos 90, quando as agroindústrias lançam cada vez mais linhas de produtos prontos e semi-prontos à base de frango”, buscando ampliar a agregação de valor à matéria-prima (via diversificação da linha de produção) e alcançar o status de indústria alimentar.

O processo de transição entre os modelos de desenvolvimento agrícola, para um com enfoque rural demarcou também outros processos, como o reconhecimento de atores sociais e de outras estratégias no campo, sem passar pela integração do CAI:

² A autora inicia estudo da temática da agroindustrialização, em especial na agricultura familiar, durante a graduação em Geografia, seguindo no Mestrado em Extensão Rural e junto ao Grupo de Pesquisa em Sociedade, Ambiente e Desenvolvimento Rural, do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural, a partir de 2006 (início do Curso de Mestrado em Extensão Rural). A atuação junto ao Programa Somar no anos 2009 a 2011 contribuiu para reflexões sobre a temática no universo dos assentamentos rurais da Reforma Agrária.

A combinação do velho ou das estruturas socioeconômicas pré-existentes, contudo, pode assumir pelo menos duas formas: A primeira delas seria a possibilidade do inédito, uma combinação de características do anterior modelo de agroindustrialização com novas estratégias de mercado, dadas as recentes demandas dos consumidores. (...). A segunda forma seria uma mudança mais profunda, que poderia ser a emergência e difusão de novas formas de organização da produção associadas ao surgimento de novos atores. (...) Um exemplo lapidar neste caso seria a constituição de agroindústrias associadas à agricultura familiar para a produção de derivados de cana-de-açúcar, como o açúcar mascavo, o melado e o melado batido, entre outros, que estariam identificados com a cultura alimentar do território (MIOR, 2005, p. 113/114).

A agroindustrialização na agricultura familiar constituiu-se enquanto uma alternativa à integração às empresas agroindustriais, cada vez mais restritiva em função da adoção de padrão tecnológico em constante renovação e que exige permanentes investimentos. Significa, principalmente, a abertura de um processo de resgate da cultura alimentar, dos saberes e práticas ligadas ao processamento ou mesmo beneficiamento dos produtos agrícolas e pecuários. As agroindústrias artesanais³ advêm a partir da necessidade de reprodução social dos grupos familiares e, portanto, como elemento de resistência à modernização do rural representado pela adequação ao padrão tecnológico exigido pelo CAI.

A agroindustrialização na agricultura familiar passa a ganhar destaque junto às políticas de Estado. Este processo inicia-se como alguns incentivos públicos pioneiros, como, por exemplo: o Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural (PROVE) em Blumenau e, em 1995, aplicado no Distrito Federal; em 1998, o Programa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar Catarinense pela Verticalização da Produção (DESENVOLVER); 1999, o PROVE PANTANAL, implementado no Mato Grosso do Sul e o Programa da Agroindústria Familiar (PAF – Sabor Gaúcho) no Rio Grande do Sul.

Na escala nacional, em 1999 foi criado o PRONAF Agroindústria, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR/MDA), a partir de vários debates acerca da importância desta atividade enquanto estratégia para o fortalecimento da agricultura familiar:

Inicialmente, o Pronaf não previa o financiamento de atividades de agregação de valor dentre de suas linhas de atuação. (...). O programa preconizava a formação de conglomerados de agroindústrias, no espaço supra municipal, interligado com uma unidade central de apoio gerencial que deveria ser o eixo do processo de desenvolvimento rural sustentável (MIOR, 2005, p. 165).

³ Envolve práticas de processamento de alimentos baseadas no saber-fazer da família rural, prevalecendo adereços típicos como sabor, cheiro, forma, baseados em um “jeito próprio de fazer”, etc. São produzidos, geralmente, em ambiente doméstico. Ver em Silveira e Heinz (2005); Guimarães e Silveira (2007).

O MDA criou o Programa de Agroindustrialização da Produção de Agricultores Familiares (2003/2006), que atenta para a importância da implantação de agroindústrias, uma vez que estas representam “uma das alternativas econômicas para a permanência dos agricultores familiares no meio rural” e para a “construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável”, o qual pensa o rural como um todo e não mais apenas ligado à produção agrícola (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2004, p. 11).

De acordo com estudo realizado por Wesz (2010),

Entre 1995 e 2008 foram criadas oito políticas públicas estaduais direcionadas às agroindústrias familiares no Brasil, distribuídas entre as regiões Sul (RS, SC e PR), Centro-Oeste (DF, MS e MT) e Sudeste (RJ e MG) (...). Isso significa que 72% dos Estados pertencentes a essas três regiões criaram ferramentas específicas para a agregação de valor, o que demonstra o comprometimento dos governos com a iniciativa produtiva. Entretanto, nenhum programa foi encontrado nas federações do Norte e Nordeste brasileiro, apontando para um processo desigual na distribuição espacial das políticas públicas de agroindustrialização. (WESZ, 2010, p. 28)

Atentando para o caso do Estado do Rio Grande do Sul, o processo de modernização do meio rural não foi diferente. Pode-se perceber uma transição nas formas de especialização produtiva, daquela baseada no padrão hegemônico, do atual modelo de desenvolvimento agrícola, para outra que representa, inicialmente, uma forma de resistência a este modelo. Esta última é caracterizada pela emergência de outras atividades ligadas ao processamento de alimentos, a produção orgânica ou ainda daquelas atividades denominadas como “não-agrícolas” do rural. Esse processo mostra que a modernização agrícola não garantiu a transformação da atividade rural em uma atividade profissional e, em grande parte, os agricultores foram progressivamente excluídos do sistema de integração. Aos que permaneceram no meio rural, restou a resistência através da re-criação de atividades ligadas ao saber-fazer ou a busca de emprego fora da propriedade, a fim de garantir renda mínima para reprodução social da família.

Tal conjuntura promove uma revisão no modelo de desenvolvimento, o qual busca a superação de do viés setorial (agrícola) para um viés mais amplo, do rural. Nesta “nova” proposta de desenvolvimento centrada nas sinergias entre o agrícola e o não-agrícola, as múltiplas possibilidades de geração de valor no meio rural devem ser valorizadas, tendo como eixo orientador a diversificação de atividades como instrumento de convergência entre o econômico, o social e o ambiental.

Um exemplo clássico deste processo são os inúmeros trabalhos científicos que se acumulam acerca do turismo rural, agroindústria familiar, plantas medicinais, artesanato rural (em lã ou palha bruta) e, inclusive, as indicações geográficas, etc.. Trabalhos que buscam

ressaltar a mudança do sentido de fazer *agri-cultura*⁴, já que as atividades surgem com suas novas exigências em conhecimentos e como fator de mudança na paisagem rural. Mas, estes casos, dão indicações de um novo tipo de especialização produtiva familiar, onde uma atividade econômica pode incorporar em seu escopo um conjunto de atividades de natureza diferente: produzir matéria-prima, processar alimentos, comercializar seus produtos e gerenciar todas estas atividades de forma integrada. E, indo mais longe, na atividade de comercialização, pode-se desdobrá-la em vender o produto (encontrar compradores), preparar a entrega segundo as quantidades e frequências necessárias, controlar os recebimentos e prospectar novos clientes e novos produtos para atender nichos de consumidores.

Este “novo” modelo de desenvolvimento rural incorpora a noção de território para dar suporte à análise desta pulverização de diferentes atividades, com diferentes atores e redes sociais vinculadas, já que não se pode deixar de considerar a ação do pequeno e do grande varejo, as cooperativas de produção e crédito, os serviços de ATER públicos e não-governamentais e, obviamente, os agentes das políticas públicas. O território entra, no seu acúmulo epistemológico geográfico, para dar conta de compreender os limites/fronteiras e a sobreposição do conjunto de relações sociais (de poder e de produção) que darão sentidos e o “diferencial” naquele suposto espaço diferenciado.

De outro lado, essa pressuposta diversificação, real na escala do território (rural), acaba sendo mascarada na escala da unidade de produção, uma vez que os supostos agricultores que passam a ser pioneiros no processo vêm-se cada vez mais subordinados às exigências da sua “nova” atividade, assumindo a especialização como inevitável. Portanto, em médio prazo, observa-se uma nova especialização produtiva que pode vir a ser tão negativa quanto a anterior, em que os agricultores estavam submissos ao circuito espacial de produção de um complexo agroindustrial como produtores de matéria-prima.

O lado pouco discutido desse processo parece residir na especialização de determinadas habilidades ou capacidades. A diversificação ocorre diluída no meio rural, mas pontualmente, no universo da propriedade rural, a referida diversidade da agricultura familiar e sua competitividade sistêmica (Wilkinson, 1997) cedem lugar a uma especialização produtiva, onde a unidade de produção familiar restringe-se a comercialização de poucos produtos. Afinal, o fato de ser dono de algum empreendimento (seja turístico, agroindustrial,

⁴ Refere-se a ‘agri-cultura’ tomando por base a noção proposta por Silveira e Balem (2004) como a ‘cultura produzida pelos agentes sociais em sua vivência na atividade agrícola’, ou então como ‘cultura do Agro’. Quando se trata, em especial, dos agricultores, pode-se compreender como sendo ‘o conhecimento local do agricultor sobre seu ecossistema’.

artesanal, etc.) exige habilidades que nem sempre estão ao alcance dos sujeitos rurais e, quando estão, contribui para a sua progressiva especialização produtiva, já que estão vinculadas a outras tantas exigências que estimulam a dedicação exclusiva a tal atividade.

Além destes aspectos, podemos mencionar ainda as dificuldades vivenciadas pelos agricultores em função da legalização dos diferentes empreendimentos voltados para a produção artesanal. Tal como já foi abordado por outros autores, a legalização, principalmente nas dimensões sanitária e ambiental, perpassa pela adequação da estrutura física do empreendimento a uma série de exigências que não consideram a pequena escala de produção (Silveira e Heinz, 2005; Silveira e Guimarães, 2007). Portanto, essa nova forma de especialização produtiva, ao requerer um conjunto de conhecimentos e habilidades que extrapolam o ‘que-fazer’ agrícola tende a promover uma série de impactos sociais, ainda não estão sendo considerados nos trabalhos sobre o tema.

Sendo assim, no âmbito da agricultura familiar, podemos considerar que a agroindústria familiar rural apresenta-se como uma das “novas” faces da especialização produtiva no espaço rural gaúcho. Para este processo há dois pontos de partida: a crise na agricultura moderna e sua conseqüente necessidade, sentida pelos sujeitos rurais, de investir em outras atividades a fim de garantir a reprodução socioeconômica da propriedade familiar e os incentivos, por parte da esfera pública, a fim de promover o desenvolvimento territorial⁵ rural, centrado nas especificidades locais.

No âmbito da agricultura familiar, produção artesanal de alimentos⁶ passa a consolidar-se como uma possibilidade de agregar valor, gerar renda e empregar força de trabalho. Reconhecimento conferido pelo MDA (2004) quando define a agroindústria familiar como responsável pelo beneficiamento e/ou transformação de produtos agrosilvopastoris, aquícolas e extrativistas, abrangendo desde processos mais simples até os mais complexos, incluindo o artesanato no meio rural.

⁵ “Hirschman (1986) já tinha formulado, há 25 anos, um dos princípios fundamentais do desenvolvimento territorial: *a revelação dos recursos escondidos*” apud Pecquer (2005, p.11). O autor ainda define *desenvolvimento territorial*: “designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUER, 2005, p. 12).

⁶ O fator que garante um diferencial no processamento dos produtos agropecuários estaria na *forma artesanal de produzir*, ou seja, o processo de produção implica em uma dimensão de arte e não meramente técnica. O toque especial ^{que} cada produtor dá ao seu produto é o diferencial e o fundamento do artesanal, o que faz cada produto único (SILVEIRA e HEINZ, 2005).

Em oportunidades anteriores, definimos a Agroindústria Familiar Rural⁷ (AFR) como uma estrutura no meio rural, com função específica de processamento e/ou beneficiamento de produtos agropecuários, cujas relações de trabalho tenham por prioridade a produção de matéria-prima e o emprego da força de trabalho familiar e ou ainda, de famílias parceiras⁸. A escala de produção da agroindústria geralmente apresenta sincronia entre a capacidade de produção, de processamento e de comercialização, conduzido pelo grupo familiar, garantindo predominância de um saber-fazer que confere qualidade diferenciada aos produtos. Por fim, é conveniente que o interesse pela viabilização e ampliação da atividade, bem como sua legalização, tenha partido do grupo interessado (família ou coletivo).

Nesta situação, a AFR garante a manutenção de relações de produção baseadas em uma racionalidade que objetiva a competitividade sistêmica da unidade de produção familiar, acrescentando princípios de outra, similar àquela empresarial, ao ajustar-se às lógicas de mercado [principalmente quanto à gestão e a comercialização].

A relevância do tema deve-se ao protagonismo que a AFR assume nas escalas locais/regionais, ao promover a articulação entre os grupos familiares, os agentes de desenvolvimento e os espaços de disputa política por projetos de desenvolvimento. Na escala nacional, se observa um significativo avanço, por parte das políticas públicas quanto a concepção da agroindustrialização dos produtos da agricultura familiar e na concessão de programas de fomento, tanto de crédito quanto para a formação e a qualificação dos agricultores envolvidos com processamento. No universo acadêmico, as discussões teóricas também se constroem em torno das ponderações sobre os limites e potencialidades da atividade na promoção do desenvolvimento rural, dentre alguns estudos que se dedicaram ao tema, destacam-se Silveira e Zimmermann, 2004; Wesz Jr. 2006; Sulzbacher, 2007; Silveira *et al*, 2007.

Os limites são postulados a partir dos pontos de estrangulamento das atividades postos, principalmente, pelo enfrentamento de um ambiente institucional restritivo a este *novo* leque de atividades, o que implica na necessidade de regularizar e estabelecer padrões

⁷ Em trabalho publicado por Guimarães e Silveira (2007), os autores propõem uma tipologia para as AFRs, classificando-as como agroindústria caseira (não possui instalações próprias para processamento de matérias-primas, pequena escala e problemas no controle de qualidade de seus produtos); Agroindústria Artesanal, aquela que já ^{possui} instalações e equipamentos específicos para processamento, baseada no saber-fazer intergeracional que confere aos seus produtos uma característica diferenciada do produto industrial, voltada ao mercado local e regional e já adotando procedimentos de controle de qualidade; e a Agroindústria de Pequeno Porte, que diferencia-se da grande indústria apenas na escala de produção, pois seus produtos não apresentam características artesanais, adotando padrões industriais de produção

⁸ Indicam relações de parceira na produção e beneficiamento, com troca de dias de serviço ou de produtos.

mínimos de qualidade e, noutra esfera, os limites também incidem sobre as racionalidades produtivas dos próprios agentes de processamento: os agricultores acabam por transitar da *sua racionalidade* de produção para aquela exigente em domínios sobre áreas da administração e economia de mercado (SILVEIRA *et al*, 2008).

Ao analisar a verticalização ou de agregação de valor, Wilkinson (2000) destaca alguns elementos que contribuíram para o desenvolvimento e a considerável expansão da atividade no espaço rural, tais como a miniaturização tecnológica, a segmentação de mercados e a persistência de mercados de proximidade. Isto coloca em evidência a busca por relações de confiança entre produtor-consumidor, que tomam por base a inexistência de riscos alimentares (SILVEIRA, 2006), percepção que dota os consumidores dos produtos com atributos ‘coloniais’ de uma imunidade subjetiva (GUIVANT, 1994)⁹.

Há, também, outros trabalhos mais recentes que vem atentando para algumas especificidades da AFR, como as relações de confiança produtor-consumidor como garantia da ‘qualidade artesanal’ (ZIMMERMANN, 2006); a importância do reconhecimento do saber-fazer, por parte do consumidor, para uma otimização na agregação de valor aos produtos artesanais (GÓMEZ, BOUCHER e REQUIER-DESJARDINS, 2006); a concentração geográfica de algumas atividades em função de determinada identidade territorial, que acaba por contribuir para um processo de especialização produtiva do espaço, através da geração de um ambiente de qualificação da mão-de-obra, relações de confiança, difusão do conhecimento técnico (REQUIER-DESJARDINS, 1999; SILVEIRA *et al*, 2008); as relações de gênero (BONI, 2006; MALUF, 1999); os efeitos da descentralização agro-industrial como fator dinamizador da economia local (MALUF, 1999), aproveitando a base familiar e a tradição no processamento de alimentos e/ou bebidas; as limitações colocadas pelo ambiente institucional para legalização (GUIMARÃES, 2001); o controle de qualidade e as exigências legais como um espaço para a construção de ações sob uma abordagem sócio-ambiental (SILVEIRA e HEINZ, 2005; SILVEIRA e GUIMARÃES, 2007).

Ao acompanhar o processo de constituição de AFRs, Duarte e Grigolo (2006) elaboram uma coletânea que apresenta as reflexões dos agricultores familiares sobre suas práticas baseadas na vivência familiar, associativa, agroindustrial e comunitária. Os autores atentam para a importância de entender qual a concepção e o papel da agroindústria para a

⁹ Em trabalho sobre o uso de agrotóxicos por agricultores da grande Florianópolis, Guivant (1994) demonstrou que esta ^{Imunidade} Subjetiva é necessária como forma de negar o perigo e alicerçava-se em um compartilhamento coletivo dos riscos, pois “todos utilizam” e, portanto, se há risco é para quem não sabe usar.

agricultura familiar “enquanto parte da diversidade e da policultura” das UPAs e da vida familiar, em contraponto com a “noção de agroindústria-empresa”, que transforma o agricultor em empresário, subordinando-o aos ditames do mercado (DUARTE e GRIGOLO, 2006, p. 05).

Esta discussão se torna pertinente quando entendemos que significativos conjuntos de AFRs, após sua legalização, acabam por ser ‘engolidas’ pela lógica mercantil, sendo um dos exemplos deste processo a auto-exploração exarcebada da força de trabalho familiar. Afinal a reflexão posta pelo Duarte e Grigolo parece tocar numa questão fundamental: “É viável para a agricultura familiar um tipo de agroindústria que exija dedicação exclusiva? Como trabalhar na roça e mexer com alimentos industrializados?”. Nesta questão, estão postas algumas faces dos limites da AFRs e, possivelmente dos seus impactos negativos principalmente nas escalas da vida familiar e da unidade de produção¹⁰.

¹⁰ Os trabalhos de Silveira e Heinz (2005) e Silveira e Guimarães (2007) analisam com propriedade as consequências que a aplicação da legislação traz para as AFRs. Aliás, Guimarães e Silveira (2007) dedicam-se, também, a apontar os limites das políticas públicas quando não atentam para a delimitação do público alvo, em especial neste tipo de atividade onde a diversidade é tão ampla.

3. AGROINDUSTRIALIZAÇÃO EM ASSENTAMENTOS RURAIS

A discussão sobre o papel da agroindustrialização em sua capacidade de contribuir no desenvolvimento dos assentamentos rurais ganhou respaldo junto às políticas públicas, quando incorporada no II Plano Nacional de Reforma Agrária, lançado em 2004. Após oito anos, o assunto se mantém na agenda política e promove novas articulações, como é o caso da aproximação do INCRA com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a fim de assinalar possibilidade de elaborar um Programa Nacional de Agroindustrialização para assentamentos rurais:

A intenção é unir esforços em prol da construção de um programa único voltado para a realidade da reforma agrária e da agricultura familiar. A necessidade de um programa de implantação de agroindústrias nos assentamentos é consenso no governo federal. A agroindústria é uma atividade que impulsiona a dinâmica econômica local e o setor alimentício, proporcionando a possibilidade de erradicação da miséria no meio rural (INCRA, 2011, s/p).

Além do apoio do BNDES, a articulação com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), representa uma movimentação por parte do Governo Federal no sentido de articular as diferentes possibilidades de estímulo a agroindustrialização nos assentamentos rurais. A agroindústria literalmente chegou à *mesa* da presidência, porém, é um debate que já tem longa trajetória junto às organizações e instâncias representativas seja da agricultura familiar seja das famílias assentadas. Vejamos como essa conjuntura vem sendo construída.

3.1 A cooperação no processamento de alimentos: concepções e realidades

Abordar a agroindústria em assentamentos rurais exige compreender as razões de sua emergência enquanto estratégia de desenvolvimento, idealizada inicialmente pelo MST. Cabe também entendê-la como ferramenta de um processo, o qual se desencadeia a partir da concepção baseada no papel do cooperativismo enquanto caminho para a superação do capitalismo.

Na concepção do MST, a organização dos e nos assentamentos rurais perpassa pela organização da produção, condição medida pela implantação de um modelo de cooperação agrícola inspirado pela “teoria da organização no campo” de formulações kaustkianas:

O MST via na cooperação a principal saída para a organização do trabalho e viabilidade econômica da produção. O cooperativismo pressupunha a construção de novas relações de trabalho e a supressão das formas tradicionais de organização da produção (...) foram construídas estratégias para consolidar esse paradigma de produção nos assentamentos rurais articulados pelo Movimento (BORGES, 2010, p. 157 – grifos nossos).

Nesta perspectiva, as formas tradicionais de produção representavam de forma sucinta e a partir de uma leitura leninista da realidade, a desintegração do campesinato como uma conseqüência do desenvolvimento das forças produtivas, cuja tendência seria a permanência de apenas duas classes: o campesinato rico, que vai engendrar uma agricultura mercantil (capitalista), e o campesinato pobre, que, em processo de desestruturação, avança para a condição de proletário (assalariado agrícola).

Nessa linha, as unidades de processamento baseadas em pequena escala também estão fadadas ao desaparecimento. Portanto, a estratégia direciona-se para o fomento da formação de cooperativas (sustentadas a partir dos núcleos de base) e da definição de uma linha de produção com beneficiamento e/ou processamento dos produtos agrícolas ou pecuários dos assentamentos. Em estudo realizado por Fabrini (2007), as concepções difundidas dentre as lideranças de assentamentos, está aquela em que “o cultivo de produtos primários destinados ao comércio estaria inviabilizado para os pequenos agricultores e os assentados teriam como alternativa a agroindustrialização da produção” (idem, p. 172).

A implantação de Cooperativas de Produção Agropecuária (CPAs) tinha como principal função garantir a eficiência econômica das unidades de produção (famílias organizadas individual ou coletivamente para produzir), por meio da intensificação da produção e sua agroindustrialização, garantindo sua inserção competitiva no mercado. Enquanto a CPA tinha um papel local, passava a ser articulada uma Central das Cooperativas dos Assentados (CCAs) instância estadual responsável pela centralização de algumas ações e planejamento, dentre elas, a implantação de projetos agroindustriais.

Agroindustrialização com agregação de valor aos produtos dos assentamentos tangencia toda ação organizativa e de pressão por recursos públicos do MST, em suas diferentes estruturas organizativas, desde a CPA local até a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB – MST) na escala federal.

A agroindustrialização passa a exigir a superação da condição camponesa das famílias assentadas na medida em que, na concepção do MST, apela para o uso de “formas superiores de organização” das relações de produção, em que a Cooperativa possui o papel de gestora, de controle, de planejamento e centralização das decisões e de garantia da organização.

Os objetivos da cooperativa com a agroindustrialização são a negação das relações capitalistas a partir da inserção no mundo da mercadoria, pois a modernização das relações de produção permite o rompimento do atraso nos assentamentos. O atraso representado pela produção camponesa deve ser superado para ampliar as forças sociais de contestação das mazelas do modo de produção capitalista. É neste contexto que está inserida a proposta de agroindustrialização, ou seja, criar as condições para resistência e enfrentamento ao ordenamento social do capitalismo a partir do desenvolvimento das forças produtivas e eficiência na produção de mercadoria representada pelas cooperativas (FABRINI, 2007, p. 174).

No entanto, a agroindustrialização exige uma etapa anterior: a organização da produção. Tal questão está intrinsecamente imbricada com todas as ações realizadas pelo Movimento e assume maior ênfase num período político de repressão à luta pela terra e estagnação das políticas de assentamento, onde o MST direciona seus esforços para a organização da produção nos assentamentos rurais, através da consolidação de uma [concepção] de estrutura administrativa para coordenar a implantação de seu modelo de cooperação agrícola. Para a realização de tal esforço, a cooperativa e a agroindústria estão irmanadas, principalmente em seu sentido econômico, bem como sua difusão dentre os assentamentos do MST.

É quando um assentamento se transforma numa cooperativa agropecuária de produção e instala pequenas agroindústrias. Em resumo, a agroindústria é a forma mais complexa de cooperação agrícola de um assentamento. (STÉDILE e FERNANDES, 1999, p. 100)

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

O MST mantém a agroindustrialização como objetivo estratégico para estruturar o processo produtivo nos assentamentos. Talvez aí esteja uma de suas maiores lacunas, ter na agroindústria uma meta final, em que se atinge a forma mais complexa de cooperação. Todavia, a agroindústria é apenas uma ferramenta. Ela tem capacidade de fazer articulação entre a produção e o consumo e, quando baseada em princípios de agregação de valor, geração de emprego e renda, podendo contribuir para um desenvolvimento social e econômico em todas as suas fases. Ou seja, desde a produção e o sujeito que produz, passando por aquele que trabalha para garantir o beneficiamento e/ou processamento, até o consumo

final, que pode ser tanto no grupo familiar do meio rural, quanto do meio urbano, em quaisquer casos, a intenção sempre é a de valorizar a produção, garantindo preço acessível ao consumidor e a viabilidade do empreendimento.

No estado do Rio Grande do Sul, as experiências com cooperativas nos assentamentos rurais permitiram a consolidação de algumas unidades agroindustriais que, no estágio atual, atingiram seus objetivos no sentido de promover a consolidação e emancipação dos assentamentos, por exemplo: a Cooperativa Agrícola Novo Sarandi (COANOL), Cooperativa de Produção Agropecuária Vista Alegre (COOPAVA), Cooperativa Agropecuária dos Assentados de Tapes (COOPAT), Cooperativa de Produção Agropecuária de Nova Santa Rita (COPAN), Cooperativa de Produção Agropecuária de Charqueadas (COPAC), ou ainda Cooperativa Regional dos Assentados da Fronteira Oeste (COOPERFORTE). Estes são algumas cooperativas que se destacam por sua trajetória, buscando desenvolver estratégias que permitiram formar sua estrutura organizativa e consolidar a agroindústria.

Pela busca de análise da Agroindustrialização em assentamentos rurais percebemos que a concepção de ‘agroindústria’ pode estar um tanto desconectada com o debate que se faz entorno da ‘agroindústria familiar’ quando levado em conta as políticas de fortalecimento da agricultura familiar, pois o empreendimento resguarda características que geralmente estão imbricadas com o ‘saber-fazer’ e a ‘tradição familiar’ de processamento ou beneficiamento de determinado produto (Sulzbacher e Silveira, 2009; Sulzbacher e David, 2008; Guimarães e Silveira, 2007; Silveira et al, 2006; Zimermann, 2006). Um conhecimento construído e mantido de forma inter-geracional e onde a co-evolução com o agroecossistema permitiu desenvolver técnicas e saberes que permitem agregar aos produtos uma característica diferencial ou, em muitos casos, típica àquele território. Poderíamos citar muitos exemplos, dos quais destacamos os produtos tradicionais e característicos deste tipo de empreendimento: queijos, salames, vinhos, cachaça, melado, “cucas”, etc.

Por outro lado, ao trazer a concepção de ‘agroindústria’ para os assentamentos rurais, a primeira dificuldade colocada é a desconexão entre o saber da agri-cultura e as propostas de estruturas de processamento de alimentos baseadas nos ensinamentos da área de tecnologia de alimentos e na legislação sanitária. Muitas vezes, trata-se de uma atividade desconhecida para as famílias assentadas, o que causa uma necessidade de aprendizagem nos aspectos de processar, comercializar e, freqüentemente, aprender a produzir determinada matéria-prima que não faz parte do cotidiano dos assentamentos.

Agravam-se as dificuldades, normalmente causadas pela migração populacional que o processo de assentamento gera, deslocando famílias com um perfil produtivo para outras

regiões, onde esse conhecimento não pode ser utilizado nas práticas agrícolas. Como consequência, temos um distanciamento entre a agricultura das famílias assentadas e o agroecossistema local. Um exemplo típico dessa situação é representado na Figura 01, demonstrando um caso das famílias rurais da porção norte do Estado e que, dado processo de aquisição de terras pelo INCRA, foram assentadas na porção sul, com outras condições agroecológicas, totalmente adversas ao meio em que habitualmente viviam e onde desenvolveram seu saber ou o receberam como legado inter-geracional.

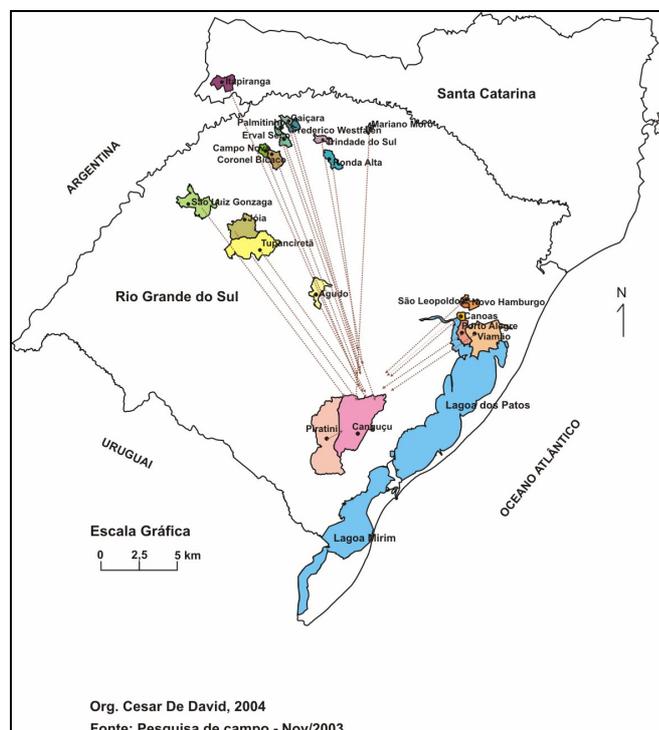


Figura 01 – Mapa com local de origem das famílias assentadas no município de Canguçu - RS
Fonte: DAVID, Tese (Doutorado em Geografia), 2004.

Em muitos casos, as famílias levaram ao menos 10 anos para se adaptar, o que significa passar por um processo de tentativa de produção das culturas conhecidas e, especialmente, utilizando as práticas agrícolas convencionais, levando a sucessivas frustrações que desencadeiam a percepção da necessidade de mudança e de dominar novas técnicas, como, por exemplo, a produção de arroz que, em função da presença de áreas de várzea, em alguns assentamentos, obrigou as famílias a se dedicarem ao domínio das técnicas de produção de arroz.

Isso indica que o processo de construção de uma agroindústria que tenha conexão com o saber-fazer ou tradição cultural das famílias, torna-se mais complexo. Em especial, porque não há espaço para tal discussão, ou em função dos condicionantes geográficos, seja de localização (áreas isoladas e de difícil acesso), seja das restrições colocadas para grande parte das atividades agrícolas ou pecuárias (restrição hídrica, solos arenosos ou pedregosos, etc.); ou em função da falta de coesão política e social das áreas assentadas.

Portanto, a concepção (e, principalmente, discussão) do processo de agroindustrialização fica comprometido em sua base. Para superar tal situação, a realização de diagnóstico inicial seria imprescindível para apontar as limitações colocadas e tentar apontar as possibilidades produtivas e de beneficiamento, principalmente, em função de que é fundamental garantir a agregação de valor (pela produção das matérias-primas, tendo em vista a tentativa de viabilizar também as unidades de produção familiares) e, também, para ganhar ‘tempo’ entre produção-consumo (fator fundamental quando trabalhamos com produtos altamente perecíveis).

Essas dificuldades causadas pela ausência deste diagnóstico inicial tiveram peso importante para que o MST, em suas primeiras formas de organização produtiva nos assentamentos, idealizasse grandes unidades para fazer frente às grandes empresas do setor agroindustrial, investimento em áreas estratégicas (como na região metropolitana) e com condições políticas para consolidar processo de gestão condizente. Outro fator importante foi, mais uma vez, a busca de manter distanciamento do capital agroindustrial, investindo em estruturas produtivas que permitissem atender uma demanda da sociedade e mantivessem um relativo grau de autonomia para as famílias assentadas.

3.2 O diálogo com política pública: II PNRA e o Terra Sol

A partir do II PNRA se tem um forte apelo à dimensão territorial do desenvolvimento dos assentamentos rurais. A necessidade de incorporar esta dimensão vem alicerçada à idéia de que se faz necessário superar as estratégias isoladas e fragmentadas (relativo à desconexão entre as diferentes políticas públicas), voltadas para a consolidação das áreas reformadas. O território é compreendido, no discurso da política pública, em seu sentido de área, espaço físico, pois as ações previstas tendem a abordar a articulação com outros setores produtivos, inclusive da agricultura familiar, através de investimentos que permitam a interação entre

eles, como é o caso da comercialização conjunta e da agregação de valor por meio do processamento de alimentos. Aliás, fala-se em agroindustrialização da produção dos assentamentos.

A articulação do par território-agroindústria implica no reconhecimento da agroindústria em sua capacidade de articular a produção, o processamento e a comercialização nos assentamentos e, dos assentamentos, com as comunidades locais e regionais. A agroindústria passa a ser considerada como uma ferramenta de integração de um território que se pressupõe desarticulado e em conflito.

A agroindustrialização exige a organização da produção, a qual tem sido historicamente considerada um dilema diante da concepção de desenvolvimento do MST. A organização da produção que, inicialmente, deveria ser garantida com a formação das cooperativas, implica na superação de alguns conflitos internos, necessária para que se possa avançar na garantia de regularidade e de, efetivamente, viabilizar a agregação de valor às matérias-primas. Se, por um lado, a agroindústria exige a organização da produção, por outro, exige a abertura ou a busca de outra relação com a sociedade, através da comercialização dos produtos. Tal postura passa a exigir do público da Reforma Agrária, que passa pelas instâncias do MST, uma superação de algumas idéias, no sentido de exercitar a construção social de mercados, através da oferta de produtos de qualidade. Parte desse esforço vem sendo estimulado via políticas públicas específicas, como é o caso do PAA¹¹ - CONAB e do PNAE¹² - FNDE. O primeiro consumidor dos produtos agroindustriais seria o Estado, priorizando-se o chamado mercado institucional, o qual está ligado a uma garantia de preços mínimos.

De acordo com o Manual de ATES (2008), dentre as diretrizes da ação recomenda-se estímulo a atividades voltadas para a geração de renda e ocupação no meio rural, tendo como

¹¹ Instituído pelo Art. 19 da Lei n. 10.696, de 02 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto n. 6.447, de 07 de maio de 2008, o Programa de Aquisição de Alimentação (PAA) tem como finalidade precípua o apoio aos agricultores familiares, por meio da aquisição de alimentos de sua produção, com dispensa de licitação. Os alimentos adquiridos diretamente dos agricultores familiares ou de suas associações e cooperativas são destinados à formação de estoques governamentais ou à doação para pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas por programas sociais locais (CONAB, 2011, s/p).

¹² De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas e filantrópicas (FNDE, 2011, s/p). A Lei nº 11.947/2009 determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (de acordo com o Artigo 14) (MDA/SAF, 2011, s/p).

referência o paradigma tecnológico estabelecido pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): “compreendendo o apoio às cadeias produtivas, atividades não-agrícolas, agroindustrialização e comercialização da produção” (idem, p. 67). A política pública para as áreas reformadas passa a incorporar outras atividades para além da produção como garantia de permanência das famílias assentadas e consolidação dos assentamentos rurais. Mesmo com tais possibilidades, ainda pode-se concordar com considerações de Sabourin, quando o autor declara que,

No Brasil de hoje, o que vem fracassando na reforma agrária deve-se, antes de tudo, à inadequação dos instrumentos de políticas públicas ou da sua aplicação. A parte bem sucedida do processo fundiário – primeiro, o fato de a reforma agrária existir, bem ou mal, mas em geral com resultados positivos – pode ser considerada como uma conquista dos movimentos sociais, inclusive do MST (SABOURIN, 2008, p. 25).

Atualmente, a busca por resultados positivos tem sido uma meta também do Estado. Tal esforço pode ser observado a partir das ações voltadas para a qualificação da ATES, para a implementação de programas de apoio a consolidação dos assentamentos. Investimentos estes que conferem à política pública uma implícita preocupação em, para além da terra e da infra-estrutura, reconhecer que os assentamentos rurais demandam incentivos para a organização da produção, do processamento e da comercialização, como aponta relatório de gestão do INCRA:

A continuidade das ações de três importantes programas foi essencial para reforçar o desenvolvimento das áreas reformadas. A Assistência Técnica, Social e Ambiental (Ates), a Educação na Reforma Agrária (Pronera) e o Fomento à Agroindustrialização e Comercialização (Terra Sol) (INCRA, 2010, p. 10).

O Programa Terra Sol, como parte do II PNRA, é elaborado em 2004 e passa a ser executado, a partir de 2006 com o nome de *Projetos de Ação de Fomento a Agroindustrialização, a Comercialização e a Atividades Pluriativas Solidárias*, com objetivo de “propiciar o incremento de renda dos Projetos de Assentamento, através de atividades socioeconômicas sustentáveis, valorizando as características regionais, experiências e potencialidades locais” (NE nº 76, 2008, p. 02). Outras informações sobre o Programa¹³ estão disponíveis no sítio eletrônico do INCRA, das quais destacamos:

¹³ As informações de domínio público sobre o Programa Terra Sol são, além do site, as Normas de Execução que regulamentam o programa desde sua criação: a NE nº 58 emitida em 2007 – estabelece critérios e procedimentos referentes à ^{implantação} de projetos – e anexos que versam sobre (a) roteiro de elaboração dos projetos terra sol, (b) plano de negócio (para agroindústrias/comércio), (c) declaração de pleno atendimento -

O Terra Sol é uma ação de fomento à agregação de valor à produção. Apóia a agroindustrialização e a comercialização por meio da elaboração de planos de negócios, pesquisa de mercado, consultorias, capacitação em viabilidade econômica e gestão e implantação/recuperação/ampliação de agroindústrias. Atividades não agrícolas - como turismo rural, artesanato e agroecologia -, também são apoiadas.

(...) Em princípio, pode ser proposto qualquer negócio, desde que possibilite a agregação de renda para os assentados e esteja dentro dos seguintes eixos: agroindustrialização, comercialização, atividades pluriativas e agroecologia.

(...) Priorizam-se aqueles negócios nos quais esteja prevista a utilização de matéria prima do próprio assentamento, que trabalhe o desenvolvimento sustentável, a agroecologia e que tenha a participação do maior número de famílias de assentados, incluindo a mulher e o jovem (INCRA, 2011, s/p, grifos nossos).

Além da ênfase no atendimento as questões associadas, geralmente, a agroindústria, tais quais: agregação de valor, geração de emprego, renda e utilização da matéria-prima produzida, as propostas também são avaliadas a partir de variáveis como o envolvimento da comunidade, as condições para a sustentabilidade do negócio, existência de parceiros, integração aos arranjos produtivos locais, número de famílias beneficiadas e o orçamento disponível. Os projetos também devem enquadrar-se em uma das 08 linhas de atuação/apoio do Programa:

- Agroindustrialização, implantação e recuperação de agroindústrias;
- Aquisição de equipamentos para agroindústrias;
- Capacitação dos beneficiários para a atividade agroindustrial;
- Comercialização, divulgação e venda dos produtos da reforma agrária;
- Capacitação dos beneficiários em gestão administrativa e comercialização;
- Atividades pluriativas turismo rural e ecoturismo;
- Restaurantes rurais;
- Artesanato;
- Fomentar estudos e projetos inseridos em uma estratégia de transição agroecológica;
- Beneficiamento e comercialização de produtos agroecológicos;
- Apoio à implementação, em caráter demonstrativo, de iniciativas com bases agroecológicas que tenham resultados comprovados por estudos realizados por instituições de ensino ou pesquisa.

As linhas de atuação do programa abarcam amplitude de atividades e apresentam preocupação com estímulo tanto da agroindustrialização, quanto da implantação de experiências agroecológicas, permitindo possibilidade de parcerias com instituições que possam auferir validade científica aos investimentos. O Relatório de Gestão do INCRA, referente ao exercício de 2004 (primeiro ano de execução do Terra Sol), apresenta, de forma sucinta, alguns dos resultados alcançados pelo Programa:

Foram apoiados 150 projetos de agroindústrias e de rede de economia solidária em 791 assentamentos com investimento de R\$ 5,3 milhões. O Terra Sol, projeto de fomento à agroindústria, comercialização e atividade pluriativas, beneficiou 49.614 famílias em 2004. Foram assinadas parcerias com o Ministério do Meio Ambiente para a criação de 11 Centro Irradiadores de Manejo de Agrobiodiversidade em projetos de assentamentos – CIMAS. Outras 30 parcerias – com órgãos governamentais, prefeituras, instituições de pesquisas e universidades – estão em curso (INCRA, 2005, p. 19)

Estas 49 mil famílias representam pouco mais que 6% do total de 805.107 famílias assentadas entre os anos de 1985 (I PNRA) e 2008 (INCRA, 2011). Portanto, o Terra Sol tem pela frente significativas possibilidades de ampliação e, principalmente, de qualificação de sua ação, considerando aplicação de recursos públicos em projetos que auferam viabilidade econômica e social.

4. O TERRA SOL NO RIO GRANDE DO SUL

No Relatório de Gestão – SR 11 INCRA (2010), referente ao exercício do ano de 2009, a superintendência descreve as ações implementadas pelo PTS no Estado:

As metas físicas realizadas no exercício 2009 referem-se a viabilização de feira de produtos da reforma agrária na região sul do RS (...) a ação mais importante ocorreu na construção e/ou reforma de agroindústrias para o atendimento de famílias assentadas. Os recursos orçamentários empenhados no exercício 2009 atenderam ações em andamento (convênios iniciados em anos anteriores e ainda não finalizados), correspondendo a cerca de 16% dos recursos, atenderam novos convênios de implantação de agroindústrias, com cerca de 78% dos recursos empenhados, e atenderam também licitações para aquisição de equipamentos, com cerca de 6% dos recursos empenhados (INCRA – SR 11, 2010, p. 40)

No caso gaúcho, o Programa Terra Sol tem atuação com base em cinco eixos de investimentos:

- Resgate da utilização de moinhos coloniais;
- Desenvolvimento da cadeia produtiva do arroz ecológico;
- Desenvolvimento da cadeia produtiva do leite;
- Divulgação e implementação de feiras;
- Desenvolvimento da fruticultura.

De acordo com INCRA – SR 11, há cerca de 90 iniciativas do Terra Sol em andamento, incluindo 23 convênios com municípios, nas áreas de produção de leite, abatedouros e processamento de carne, moinhos coloniais, cultura do arroz irrigado, armazenamento e processamento de grãos, produção de mel, padarias comunitárias e beneficiamento de frutas e hortaliças. Além disso, merece destaque também a aquisição e distribuição de equipamentos para a produção de leite (resfriadores e tanques para transporte) e o apoio à feiras de produtos da reforma agrária (INCRA – SR 11, 2010, p. 40).

A tabela 01 apresenta relação do número de empreendimentos em cada eixo financiado pelo Programa Terra Sol no Estado, em 05 anos foram feitos investimentos de R\$ 12 milhões que têm estimativa de beneficiar cerca de 10 mil famílias assentadas.

Tabela 01 – Número e Valor dos empreendimentos e em cada eixo

<i>Eixo</i>	<i>Nro Empreendimentos</i>	<i>Valor Total</i>	<i>Percentual</i>
Moinhos	7	R\$ 2.284.290,74	18,89%
Arroz Ecológico	5	R\$ 2.209.345,07	18,27%
Cozinha/Padaria	8	R\$ 2.149.816,52	17,78%
Leite	5	R\$ 2.062.873,21	17,06%
Carnes	3	R\$ 1.353.428,31	11,19%
Assessoria Programa Somar	1	R\$ 1.130.720,07	9,35%
Und. Mel e Cana-de-açúcar	3	R\$ 472.108,92	3,90%
Frutas	1	R\$ 340.294,34	2,81%
Comercialização	2	R\$ 90.000,00	0,74%
Total	32	R\$ 12.092.877,18	100,00%

Pode-se observar que 18,89% dos valores investidos foram direcionados para a linha de *moinhos*, que contempla uma preocupação em oferecer condições estruturais para as famílias assentadas beneficiar sua produção, tendo em vista os mercados institucionais locais, como é o caso do PNAE (merenda escolar) e do PAA (fome zero).

Os moinhos coloniais têm sua origem em ações realizadas pelo Governo do Estado, em meados dos anos 2000, distribuindo alguns equipamentos na linha de beneficiamento de grãos em assentamentos rurais. Na oportunidade, o Estado repassou 08 moinhos coloniais (equipamento) e algumas estruturas receberam também equipamentos adicionais, como mostra relato de um dos projetos conveniados:

Os equipamentos que compõem o moinho são: moinho, triturador, secador [leito fixo] e quebrador. Atualmente o moinho processa farinha de trigo, milho e quirela de milho. O maquinário foi instalado em 2001, com financiamento da CESA (Companhia Estadual de Silos e Armazéns) em um prédio já existente na sede do assentamento. Na época as máquinas foram deixadas no assentamento e a comunidade local se organizou para juntar o dinheiro necessário para adquirir o material elétrico para que ele pudesse ser utilizado. O senhor que administra atualmente o moinho é o mesmo desde o início de seu funcionamento, o que se deu por iniciativa do próprio que o montou e começou a nele trabalhar por possuir um conhecimento anterior e vontade de ver a estrutura funcional em prol do assentamento (Associação Conquista do Jaguarão, 2008, p. 03)

No entanto, em função de várias questões, ligadas principalmente as instabilidades políticas e de projetos técnicos deficientes, apenas a unidade do PA Jaguarão, no município de Aceguá, continuava em funcionamento quando do início da ação do programa SOMAR em 2009. Em função deste passivo e a partir da compreensão de que tais estruturas poderiam

contribuir para produção de subsistência e de beneficiamento de grãos, o INCRA-SR11 toma iniciativa de investir na reforma e ampliação destas estruturas, complementando com equipamentos e obra. A maioria destes investimentos foi formalizada em convênios, nos anos de 2006 (04 casos), 2007 (01 caso), 2008 (01 caso) e 2011 (01 caso), totalizando R\$ 2.284.290,74 investidos. Na Figura 02 apresentamos algumas imagens dos equipamentos.



Figura 02 – Fotografia de alguns equipamentos para beneficiamento de grãos
 Sequência: moinho colonial (esquerda), secador de leito fixo (centro) e classificador de grãos (direita)
 Fonte: Registros de campo da Equipe Somar, 2009-2010.

O *arroz ecológico* é uma linha de produção em franca expansão nos assentamentos e aparece em segundo lugar no valor investido (18,27%), em especial na região metropolitana. A relação entre volume investido e número de empreendimentos é alta em função de que se trata de uma linha de produção, cujo beneficiamento é exigente em alta tecnologia. É uma das atividades que tem galgado significativo empenho por parte das principais lideranças do MST, considerando que o embate ideológico em torno da produção de alimentos sempre foi temática cara ao movimento social. A estratégia de mercado baseada na produção sob base ecológica tem em vista o atendimento a mercados institucionais para além das fronteiras gaúchas. Por outro lado, o setor arroseiro no Rio Grande do Sul tem hegemonia de grandes empresas cuja capacidade de investimento é significativa, especialmente quanto ao beneficiamento do arroz, o qual exige equipamentos que abarcam significativa tecnologia (processo exigente de precisão para auferir qualidade idealizada pelo mercado consumidor).

A importância da produção de arroz estimulou o INCRA – SR 11 a criar, em 2009, a Comissão Especial sobre Arroz Orgânico com objetivo de discutir sobre estratégias para qualificar e expandir a atividade. A comissão é composta por profissionais do INCRA e dos Convênios de Assessoria e das Prestadoras de Serviços de ATEs, além do Grupo Gestor do Arroz Ecológico (GGAE), coordenado pela Cooperativa Central dos Assentamentos de

Reforma Agrária do Rio Grande do Sul (COCEARGS). O GGAE faz parte do setor de produção do MST e congrega lideranças envolvidas com produção de arroz na região metropolitana, tendo por objetivo organizar e planejar as ações de cultivo, industrialização e comercialização do arroz certificado como orgânico ou em processo de certificação na região metropolitana de Porto Alegre. Foram investidos recursos em duas unidades de processamento que servem a todos os assentamentos da região metropolitana e, ainda, há previsão de investimento de um milhão de reais em unidade de secagem e armazenagem, recursos previstos para 2012.



Figura 03 – Equipamentos para beneficiamento de arroz

Fonte: Registros de campo da Equipe Somar, 2009-2010.

Na terceira posição, o conjunto *cozinha/padaria* recebeu 17,78% dos investimentos. Tratam-se, principalmente, de projetos que passaram a ser financiados a partir de 2010 e constituem-se como um marco na concepção de agroindústria, principalmente, por parte do

INCRA – SR 11. Nesta linha, a idéia é fomentar iniciativas voltadas para o beneficiamento de produtos da linha de hortifrutigranjeiros, criando condições para acessar principalmente os mercados institucionais (como a merenda escolar) e qualificar a alimentação das famílias. O kit vem ao encontro da necessidade de oferecer uma estrutura que alie cozinha industrial com padaria, em uma unidade relativamente pequena, de menor custo (em média R\$ 250 mil reais), porém, funcional e que permita agregação de valor à produção de subsistência e, por outro lado, estimular a participação das famílias na atividade de processamento, principalmente das mulheres.

Na soma geral dos investimentos do Programa Terra Sol no Rio Grande do Sul, a linha voltada para o desenvolvimento da cadeia produtiva do leite tem maior destaque. Ao analisar investimentos em agroindústrias (considerando entrepostos de resfriamento e os laticínios), a linha de leite está em quarto lugar, somando 05 empreendimentos e a fatia de 17,06% do valor investido pelo PTS. No entanto, deve-se considerar que o setor recebeu apoio, principalmente, em equipamentos voltados para o recolhimento de leite, em investimento de R\$ 1.168.963,80, como detalha a Tabela 02.

Tabela 02 – Número e Valor dos investimentos realizados na cadeia produtiva do leite

<i>Leite – Investimentos referentes ao recolhimento</i>			
Resfriadores	115	R\$ 760.707,80	65,08%
Tanque Rodoviário	12	R\$ 358.927,00	30,70%
Tanque Estacionário	1	R\$ 49.329,00	4,22%
Total	128	R\$ 1.168.963,80	100,00%

Quando somados os investimentos realizados na construção de empreendimentos (entrepostos e laticínios) e aqueles realizados para qualificação da coleta de leite tem-se um total de aproximadamente 25% dos recursos Terra Sol direcionados para leite, como mostra Tabela 03.

Tabela 03 – Investimentos realizados na linha de leite

Objeto	Quant.	Valor	Percentual
Total Parcial - Programa Terra Sol (empreendimentos)		R\$ 12.092.877,18	91,19%
Desenvolvimento da cadeia produtiva do leite			
Empreendimentos	5	R\$ 2.062.873,21	17,06%*
Tanques e Resfriadores	128	R\$ 1.168.963,80	8,81%**
Total Investido Leite		R\$ 3.231.837,01	24,37%**
Total Geral - Programa Terra Sol		R\$ 13.261.840,98	100%

*Considerado sobre *total parcial* para manter proporcionalidade entre os investimentos realizados em empreendimentos.

**Considerados sobre o *total geral* a fim de demonstrar proporção de investimentos em equipamentos (tanques e resfriadores) e no global-leite em relação aos demais investimentos terra sol.

Os dados comprovam que a produção leiteira tem ganhado destaque no destino dos recursos voltados para financiamento de estruturas em assentamentos. Trata-se da principal atividade produtiva de grande parte das famílias assentadas e, justamente por isso, exige uma avaliação detalhada da estratégia direcionada aos investimentos. Na figura 04 apresentamos algumas imagens de laticínios e de tanque estacionário de resfriamento de leite.



Figura 04 – Imagens de laticínios e equipamentos para recolhimento de leite

Fonte: Registros de campo da Equipe Somar, 2009-2010.

Os números demonstram um processo em andamento, de formação e implantação de um programa institucional voltado para o beneficiamento da matéria-prima dos assentamentos. Com a atenção específica para essa área, passa a ser possível dialogar sobre as potencialidades regionais, considerando, principalmente, o público envolvido e as condições agroecológicas de produção. As possibilidades de investimento também fomentam

o desafio de manter a discussão sobre a organização da produção entre as famílias assentadas e, principalmente, buscar superação em alguns pontos de estrangulamento como é o caso da distância dos mercados consumidores e da falta de experiência na gestão do circuito de produção (especialmente da comercialização).

De qualquer forma, os investimentos realizados ainda apresentam um quadro significativo de dificuldades operacionais. Fato que comprova tal situação é a avaliação por parte da Divisão de Desenvolvimento do INCRA – SR 11 da necessidade de uma assessoria especializada a fim de qualificar a ação em relação aos empreendimentos agroindustriais. Esta avaliação não se restringe ao ambiente institucional e, de forma geral, há várias críticas em função das dificuldades para atingir a viabilidade econômica e social dos empreendimentos, mensuradas principalmente, através da geração de emprego e renda.

4.1 A busca por assessoria: o Programa Somar

Em 2007, a Superintendência Regional do INCRA (SR 11 – RS) entra em contato com Núcleo de Estudos em Agricultura Familiar (NESAF – UFSM) apresentando um quadro de demandas com nove itens: 1) manejo de áreas de várzea; 2) produção de alimentos para consumo; 3) produção agroecológica; 4) recuperação de solos; 5) agroindústrias; 6) articuladores de ATES; 7) produção leiteira; 8) manejo de pastagens; 9) fruticultura. Com a falta de recursos para atendimento de todas essas prioridades, selecionam-se três áreas para ação (manejo de áreas de várzea, agroindústrias e articuladores) sendo que articuladores e agroindústrias acabaram sendo executados. A partir de 2009, em convênios com o Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural (DEAER – UFSM), oficializou-se o “Programa de Acompanhamento, Planejamento e Articulação das Ações de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – Articuladores de ATES” e o “Programa Sistema de Orientação e Mobilização Assistida com Responsabilidade Técnica” (SOMAR) em Agroindustrialização de produtos de origem animal e vegetal em assentamentos de reforma agrária - RS ¹⁴.

¹⁴ Para a execução dos dois programas foram realizados editais de seleção pública de técnicos. No caso do Programa Somar, houve a contratação de dois técnicos de nível superior para as áreas de desenvolvimento rural e qualidade de alimentos; um técnico de nível médio para área de comercialização e marketing; e dois bolsistas de pós-graduação (área de planejamento/gestão e gestão ambiental) – esse quadro de pessoal compôs a Equipe Somar. Ao final do ano de 2009, em função do aumento da demanda na realização dos projetos de

O ano de 2009 representa um marco fundamental nas ações desenvolvidas pelo INCRA – SR 11, pois além dos convênios com a UFSM, são formalizados outros convênios com Embrapa e com COPTEC, visando atender carências específicas dos assentamentos. Outra inovação, em andamento desde 2008, é a modalidade de contratos para os serviços de ATES:

A partir de 2008, a ATES, no RS, passou a ser executada pela modalidade contrato, regimentada pela Lei Nº. 8666/93. A contratação das prestadoras foi realizada mediante concorrência pública, levando em consideração a modalidade técnica e preço, seguindo a composição dos custos de ATES discriminados na Norma de Execução do INCRA de Nº. 77/2008 e Nota Técnica de Nº. 03/DD/2008. (ZARNOTT et al, 2011, p. 07).

No caso do Programa Terra Sol, sua execução do INCRA – SR 11 está vinculada a Divisão de Desenvolvimento com um técnico designado para acompanhamento, um engenheiro civil e dois servidores em tempo parcial. As primeiras atividades desenvolvidas pela Equipe Somar foram direcionadas para a contextualização da situação dos investimentos realizados pelo Programa nos assentamentos. Esta primeira aproximação exigiu revisão da proposta original de ação prevista pelo Programa Somar, baseada na realização de diagnósticos e estudos sobre as potencialidades de beneficiamento e ou processamento de produtos de origem animal ou vegetal nos assentamentos rurais¹⁵. O relatório parcial de 2009 descreve o cenário inicial:

Em um primeiro momento, a equipe buscou apropriar-se da situação de cada empreendimento Terra Sol, visitando-os e reunindo com as cooperativas, assentados, representantes do INCRA-RS, Prefeituras Municipais e prestadoras de serviço de ATES. Tal diagnóstico foi realizado em dezesseis empreendimentos, envolvendo cinco moinhos coloniais, um entreposto de mel, dois abatedouros, um entreposto de leite, uma unidade de beneficiamento de cana-de-açúcar, uma unidade de beneficiamento de grãos, duas unidades de beneficiamento de leite, dois engenhos de arroz e uma padaria comunitária (SOMAR, 2009, p. 03).

Estes dezesseis casos, além de apresentarem diferentes tipos de entraves ou dificuldades para finalização dos convênios, também se referiam a convênios realizados nos anos de 2006, 2007 e 2008 representando, especialmente, nos dois primeiros casos, um ônus administrativo ao INCRA – SR 11. Tal necessidade advém do fato que somente assim podem-se angariar condições para financiamento de novos projetos. Por outro lado, constatou-se que

investimentos para 2010, houve nova seleção e a Equipe passou a contar com um arquiteto e um administrador.

¹⁵ Tal mudança foi em função da demora da liberação dos recursos, inicialmente, previstos para 2008 e, também, pela urgência do INCRA-SR 11 em agilizar o andamento dos convênios.

os níveis e tipos de problemas enfrentados variavam, abrangendo desde projetos ainda sem licitação de obra ou equipamento, até obras civis em fase de conclusão, com dificuldades de regularização sanitária e ambiental ou, ainda, empreendimentos onde os equipamentos previstos estavam aquém das necessidades operacionais e legais (SOMAR, 2009).

Considerando tais urgências, a primeira fase do Programa Somar foi voltada para o acompanhamento aos empreendimentos, assessoria as Prefeituras Municipais na organização de licitações, re-adequações de projetos, organização dos futuros órgãos gestores (figura jurídica) e de aproximação ao trabalho desenvolvido pelas Equipes de ATES, Articuladores e demais convênios do INCRA.

Em meados de 2009, a Equipe Somar realiza uma atividade de avaliação interna das atividades desenvolvidas construindo um panorama da situação e a busca pela definição de estratégias de ação, a partir da identificação dos seguintes ‘nós críticos’:

- a) Formação de espaços coletivos: em função da significativa dificuldade de mobilização e de definição do papel dos diferentes atores envolvidos com os empreendimentos, gera-se um ambiente de atribuição das responsabilidades sempre “ao outro”. Para superação de tal entrave, propõe-se a criação dos Grupos de Trabalho (GT) junto aos empreendimentos, visando constituir uma rede de suporte e de co-responsabilidade com a sua consolidação;
- b) Matéria-prima: constituiu-se em uma das principais problemáticas no debate de gestão e operação dos empreendimentos Terra Sol: “Foi verificado nestes espaços de discussão, que uma grande necessidade é o planejamento da disponibilização de matéria-prima, pois invariavelmente ela é insuficiente ou inexistente no assentamento sede do empreendimento e demais assentamentos da região¹⁶” (SOMAR, 2009, p. 05).
- c) Gestar e Operar os Empreendimentos: definida como “nó crítico” devido a dificuldade de encontrar pessoas interessadas em dedicar-se às áreas de gestão e operação, além da necessidade de incentivo para participação nos espaços de formação voltados para debate sobre as temáticas concernentes à agroindustrialização.

¹⁶ A falta de MP foi um dos principais pontos de estrangulamento, cujas causas foram a demora na construção do empreendimento e a liberação para uso e, por outro lado, na definição de linhas de processamento que não estavam conectadas com principais produtos dos assentamentos (a exemplo de beneficiar milho, sendo que as famílias produziam feijão).

Além destas questões, que sistematizam problemáticas vivenciadas pelos sujeitos envolvidos com os empreendimentos Terra Sol, também merecem destaque outras dimensões que contribuíram para tornar o processo mais sinuoso em alguns casos como: (1) desconexão da ATES, pois a modalidade de contrato implicou na mudança de equipes em alguns Núcleos Operacionais (NO), exigindo processo de adaptação; (2) dificuldades na capacidade operacional do INCRA no tocante ao andamento administrativo e resolução de pendências políticas ou ainda no potencial de trabalho (como exemplo demanda de avaliação por parte dos Engenheiros Civis, liberação de poços artesianos, etc.); (3) famílias desestimuladas e descrentes nos projetos, principalmente naqueles referentes aos convênios de 2006, por tratarem de obras que tiveram caráter de “reforma” e a demora na liberação de recursos que se somaram a dificuldades na licitação da obra e dos equipamentos, dentre outros; e, para finalizar constata-se (4) nas prefeituras com dificuldade operacional, seja pelo quadro de recursos humanos, muitas vezes, sem formação adequada ou não capacitados para atender as demandas referentes a gestão administrativa de convênios com tal envergadura (financeira e burocrática).

A partir destas considerações, as possibilidades de construção de estratégias passaram a ser consideradas sob a necessidade de articulação dos diferentes atores, pois “existe uma necessidade de pensarmos em conjunto com todos envolvidos na implantação do Programa Terra Sol, ações estratégicas capazes de consolidar os empreendimentos agroindustriais” (SOMAR, 2009, p. 06). Para tal, dentre as possibilidades apontadas, considerou-se a importância de formação de uma rede para a articulação dos empreendimentos,

(...) viabilizando ações conjuntas na definição, concepção e aquisição de embalagens; acesso a espaços privilegiados de comercialização como feiras especiais ou no espaço da reforma agrária (Mercado Público de Porto Alegre), participação em programas de compras institucionais, visando agregar volume de produção mínimo necessário; planejamento de capacitação e assessoria técnica conjunta (idem, p. 06).

Por outro lado, a elaboração dos projetos referentes aos empreendimentos que seriam financiados em 2010 exigiu re-organização interna da Equipe, bem como, a definição de critérios para seleção das demandas. Tal processo foi debatido junto a Divisão de Desenvolvimento do INCRA.

Também, percebe-se a necessidade de sugerir alterações no programa Terra Sol, visando atender as carências das unidades agroindustriais e de criação de uma metodologia para elaboração de projetos agroindustriais, através de parcerias com instituições que já apresentem uma caminhada na área de agroindustrialização em pequena escala (SOMAR, 2009, p. 06).

Os dados e questões apresentados até este momento demonstram uma preocupação com a qualificação das ações voltadas para agroindustrialização em assentamentos gaúchos. Desde debate sobre concepção de agroindústria e seu papel no contexto de cada assentamento até a opção pela linha de produção a ser incentivada. Discussões tem ganhado espaço tanto nas estruturas de organização do MST, quanto no Grupo Gestor do PTS – INCRA. Considerando tais questões, apresentamos a seguir uma contextualização dos convênios realizados no ano de 2006.

4.2 Os casos 2006 – Convênios do Programa Terra Sol

Nesta seção, há o objetivo de traçar um breve panorama dos empreendimentos financiados pelo Programa Terra Sol no ano 2006 (com execução em 2007), correlacionando questões como o papel desempenhado pelas cooperativas na concepção dos projetos, a concepção em torno dos investimentos realizados e as principais dificuldades encontradas. Ao final da seção, pretendemos apresentar alguns dos ensinamentos que contribuíram para mudanças na forma de conceber o Programa, por parte do INCRA – SR 11 e, também, do papel desempenhado pelo Programa Somar, enquanto assessoria especializada.

Os 11 convênios firmados no ano de 2006 são os primeiros investimentos realizados pelo Programa Terra Sol em assentamentos no Rio Grande do Sul, distribuídos conforme mostra a Figura 05.

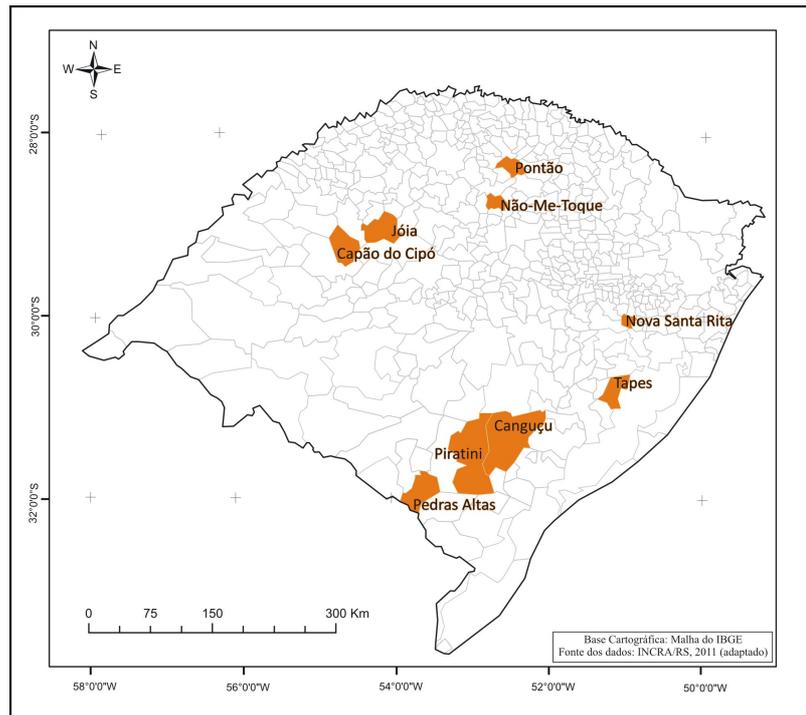


Figura 05 – Mapa com municípios beneficiados com investimentos Terra Sol em 2006
 Fonte: Dados do INCRA – domínio público (adaptado).

Em 2006/2007 houve aplicação de aproximadamente R\$ 2.950.000,00 pelo Programa Terra Sol em 10 assentamentos gaúchos. Na Tabela 05, apresentamos a relação dos municípios, empreendimentos e valor investido, sendo que 22% dos recursos foram aplicados no abatedouro no município de Não-Me-Toque, 12% no moinho colonial no município de Piratini e 11% no entreposto e unidade de beneficiamento de leite no município de Pontão. Estes três empreendimentos respondem por 46% dos investimentos, com expectativa de beneficiar 405 famílias assentadas. Além disso, em 08 casos os investimentos foram voltados para a reforma de estruturas já existentes e ou complementação de equipamentos.

Tabela 05 – Detalhamento dos convênios firmados no ano de 2006.

Município(s)	Empreendimento / Objeto	Assentamento	Valor INCRA	%
Nova Santa Rita	Reforma Unid Benef. Arroz Ecológico	PA Capela	R\$ 112.122,89	3,82
Tapes	Reforma Unid Benef. Arroz Ecológico	PA Lagoa do Junco	R\$ 175.232,08	5,97
Capão do Cipó	Reforma Moinho Colonial	PA Santa Rita	R\$ 218.207,19	7,43
Jóia	Unid Benef de Grãos	PA Ceres	R\$ 249.133,42	8,48
Não-Me-Toque	Abatedouro	PA Libertação Camponesa	R\$ 647.388,34	22,04
Pontão	Complementação Laticínio	PA Encruzilhada Natalino	R\$ 350.000,00	11,92
	Padaria no Instituto Educar		R\$ 80.000,00	2,72
Canguçu	Entrepasto de Mel	PE Renascer	R\$ 163.047,35	5,55
	Reforma Moinho Colonial	PA Pitangueiras	R\$ 273.511,67	9,31
Pedras Altas	Moinho Colonial	PA Glória	R\$ 309.509,57	10,54
Piratini	Reforma Moinho Colonial	PA Floresta/Lagoa	R\$ 358.928,89	12,22
09 municípios	11 empreendimentos	10 assentamentos	R\$ 2.937.081,40	100%

Fonte: INCRA, 2011 (adaptado)

Dos casos mencionados, cabe destacar que os assentamentos Capela, Lagoa do Junco e Encruzilhada Natalino correspondem a empreendimentos cuja gestão já vem sendo realizada por cooperativas que apresentam longa trajetória de construção, baseadas no ideal coletivo de produção, processamento e comercialização. São exemplos do ideário construído ainda nas primeiras ocupações, em que a cooperativa e a agroindustrialização eram considerados primordiais para fazer frente ao sistema de integração predominante em meados de 1990. Representam, atualmente, as iniciativas de coletivização nas áreas reformadas que alcançaram boa parte de seus objetivos, embora não tenham contido o esvaziamento, por parte das famílias associadas, ao longo do tempo.

Por outro lado, em Pedras Altas e Não-Me-Toque, os assentamentos beneficiados não tinham instituído cooperativas. No primeiro caso, algumas famílias estavam organizadas em forma de associação, muito em função de que, no ano anterior, o PA Glória havia sido beneficiado com obras do Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-Suficiência) de Assentamentos (PAC¹⁷ - INCRA) e, portanto, fazia-se necessário uma figura jurídica para

¹⁷ O PAC voltado para assentamentos de Reforma Agrária é resultado de acordo entre o Governo Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), executado via o INCRA. O principal objetivo do Programa é consolidar e desenvolver os assentamentos para que sejam independentes e integrados ao segmento da agricultura familiar.

receber os investimentos. A peculiar conjuntura das 31 famílias assentadas no PA Libertação Camponesa, em Não-Me-Toque, não apresentava necessidade da formalização jurídica dos laços ou mesmo de objetivos ou interesses do grupo. Considerando que se trata de um assentamento relativamente pequeno, cujo entorno é dominado por grandes empresas do setor agrícola (produção de grãos, principalmente) e, ainda, uma trajetória diferenciada das famílias, advindas de diferentes acampamentos do MST, contribuem para que haja maior dificuldade de mobilização.



Figura 06 – Empreendimentos em Pedras Altas (moinho) e Não-Me-Toque (abatedouro)
Fonte: Registros de campo da Equipe Somar, 2009-2010.

Em Canguçu, Piratini, Jóia e Capão do Cipó, as cooperativas são estruturas regionais e que vem apresentando dificuldades na sua gestão. A principal função destas unidades de gestão se refere à administração da “linha do leite”, fazendo o recolhimento do leite produzido pelos assentados e comercializando diretamente com as empresas processadoras. Isso implica em constantes problemas, principalmente, quanto ao controle físico da produção recolhida e da qualidade do produto entregue. A instalação de unidade de grãos (seja moinhos, seja unidade de beneficiamento) tem em vista ou o aproveitamento de estrutura física existente, como foi o caso do PA Ceres, em Jóia; ou então, a construção de uma estrutura física para alocar os equipamentos, bem como, sua complementação, como foi os casos do PA Pitangueiras (Canguçu), PA Floresta/Lagoa (Piratini) e do PA Santa Rita (Capão do Cipó).



Figura 07 – Empreendimentos em fase de reforma da obra civil

Sequência: a) Moinho em Capão do Cipó (esquerda); b) Unidade de Beneficiamento de Grãos em Jóia (centro); c) vista parcial interna do Moinho em Canguçu (direita).

Fonte: Registros de campo da Equipe Somar, 2009-2010 e acervo imagens INCRA - 2008.

Os moinhos coloniais foram concebidos visando atender ao beneficiamento da produção, principalmente de milho e trigo, com intuito de atender ao mercado local, seja, institucional, seja, das famílias assentadas e população em geral, com farinhas e outros derivados de custo acessível.

Considerando os casos apresentados, podemos inferir 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 (como forma superior de organização) implicam também na capacidade organizativa das famílias assentadas, na formação e manutenção da coesão social e política em prol de interesses comuns.

Nos 11 empreendimentos referentes a 2006, a experiência prévia implicou na qualidade do projeto, principalmente, na construção de um planejamento conectando o novo investimento com as atividades já desenvolvidas pela Cooperativa. Em Nova Santa Rita, Tapes e Pontão os projetos financiados pelo Terra Sol enfrentaram problemas referentes a elaboração do projeto técnico: no caso de Nova Santa Rita, as reformas previstas foram realizadas no ano 2007, conforme cronograma de metas físicas e houve algumas adequações no Manual de Boas Práticas de Fabricação visando atender as exigências da vigilância sanitária; em Tapes, a Reforma Unidade de Beneficiamento de Arroz Ecológico envolveu a construção de uma cobertura na área de recebimento com conclusão em 2007; no caso de Pontão houve necessidade de alteração no projeto original do entreposto e unidade de beneficiamento de leite em função de adequações para atender as exigências do Sistema de

Inspeção Federal (SIF)¹⁸, e na Padaria, também, foram necessárias adequações na obra para que fosse possível instalação dos equipamentos previstos (mau dimensionamento dos equipamentos na planta baixa do empreendimento).

Nos despachos de aprovação destes quatro empreendimentos, o INCRA – SR 11 alerta que os projetos foram analisados em seus aspectos técnicos de engenharia, porém, transfere responsabilidade às cooperativas no tocante ao atendimento ao previsto na legislação sanitária e ambiental (INCRA, 2006). Em todos os casos, de 2006, essa atribuição de responsabilidade à entidade proponente implicou em necessidade de revisão nos projetos ou mesmo adequações ao longo da execução da obra ou depois de sua conclusão. Casos estes ocasionados pela falta de quadros experientes na área de agroindustrialização de matérias-primas de origem animal e vegetal junto a estas organizações e sua dificuldade financeira em viabilizar pagamentos de profissionais especializados.

As primeiras iniciativas do Programa Terra Sol enfrentaram e, em alguns casos, ainda enfrentam, problemas em relação a inspeção sanitária ou mesmo ambiental decorrente da incoerência técnica na elaboração e concepção dos projetos agroindustriais. A envergadura da problemática ganha mais conotação por tratar-se de empreendimentos com previsão de grande escala de produção, porém, sem a conexão de escala entre equipamentos ou do fluxo de produção. Os passivos administrativos, por conta destas obras, trouxeram um desgaste tanto ao INCRA, quanto as lideranças estaduais e regionais e, principalmente, gerou descrédito junto às famílias assentadas. A repercussão e o esforço para ajustes significou um aprendizado de gestão do Programa e, também, na priorização e elaboração de demandas, por parte do Movimento.

Um exemplo dessa situação são os convênios referentes aos empreendimentos relacionados com a linha de grãos, cujos apresentaram significativo passivo administrativo. A principal problemática esteve relacionada com o fato de se tratar de reformas de estruturas já existentes ou ainda na ampliação dessas. Somado ao elemento “reforma”, houve ainda problemas com a elaboração dos projetos técnicos que, em muitos casos, apresentavam pouca articulação com o que já existia ou inadequação com o que poderia ser beneficiado. Casos como: a falta de equipamentos de controle de qualidade (medição de umidade, impurezas, peso hectolitro, etc.), equipamentos com capacidade para diferentes escalas de produção ou, ainda, com dimensões maiores do que comporta a obra civil, foram os problemas mais

¹⁸ Nesse caso, está em funcionamento somente o entreposto de leite, pois o laticínio ainda depende de alguns equipamentos para funcionamento conforme recomenda fluxo de produção.

comuns. No Quadro 01 apresentamos como exemplo a relação de equipamentos previstos para uma unidade de Moinho Colonial, com destaque para a variação na capacidade de produção na descrição dos itens. Nesse caso, também houve problemas de adequação dos equipamentos conforme previsão do fluxo de produção em função ou do comprimento ou da altura que eram maiores do que a obra civil.

Equipamento - Itens	Descrição
Chupim móvel	Capacidade de 30t/h (500sc/h) , comprimento de 04 metros
Ventilador de aeração	Ventilador e aquecedor a lenha
Rosca transportadora	Capacidade de 15t/h (250 sc/h)
Ensacadeira	Capacidade de pesar e ensacar de 1 kg a 5 kg
Classificador de grãos	Capacidade 40 sc/h
Silo metálico	Capacidade de 167 kg , Altura 6 metros
Secador de leito	Capacidade para 40 sc/h
Seladora	Seladora de sacos plásticos a pedal (manual)
Equipamentos que foram incluídos na relação original do projeto	
Balança para peso hectolitro	Determina o peso hectolítrico ou PH de sementes de cereais.
Selecionador de impurezas	Define percentual de impureza na carga recebida
Medidor universal de umidade	Define umidade dos cereais
Mesa de inox	Comprimento 02 metros

Quadro 01 – Relação de equipamentos de moinho colonial

Fonte: Trabalho de campo e documentos da assessoria, 2009-2010.

É patente que os investimentos realizados tinham por base a preocupação em ampliar ou reformar estruturas já existentes. Todavia, essa variável não se constitui como um elemento que garantiu a consolidação dos empreendimentos, principalmente, pelo fato de que os convênios demoraram em média, 04 anos, para serem finalizados, exigindo aditivos de tempo e de recursos.

Nessa situação, pode-se apresentar uma correlação positiva entre os assentamentos que apresentam entidade gestora fortalecida e, portanto, contam com a coesão política interna. Isso indica capacidade organizativa para planejar investimentos e responsabilizar-se pela reorganização do circuito produtivo, como foram casos das cooperativas nos municípios de Pontão, Nova Santa Rita e Tapes. Estes casos apresentaram, tão somente, alguns problemas técnicos na elaboração dos projetos e se trata de uma questão que passa a ser resolvida com a assessoria especializada do Programa SOMAR.

Nos outros casos onde há cooperativas, nos municípios de Piratini, Canguçu, Jóia e Capão do Cipó, a presença da mesma não garantiu a eficiência. Uma primeira questão que

pode ser apontada é o fato de que foram investimentos voltados para a reforma de estruturas já existentes. Isso sinaliza deficiências na gestão, pois não houve capacidade de investimento por parte da entidade, ou seja, uso contínuo sem manutenção ou ainda, sem previsão de reposição (estimativa de depreciação). Além disso, soma-se ainda a problemática em relação a elaboração dos projetos, que é comum em todos os casos. Aliás, cabe reconhecer que os projetos também têm em comum o fato de representarem uma tensão de ordem política e social:

- Política, pois com estrutura parada, sem funcionamento, acaba por implicar em um ônus negativo para os gestores das cooperativas;
- Social, pois implica na limitação de acesso a outros recursos e no descrédito por parte das famílias assentadas e das demais entidades, gerando desconfiança de que terão capacidade administrativa em outros casos.

Por estas razões, os projetos acabam sendo elaborados como uma colcha de retalhos, de forma a permitir o acesso a diferentes recursos ou para “encaixar-se” em situações onde há pouco recurso disponível. Esse foi o caso de Piratini, pois o Moinho Colonial recebeu investimentos via Caixa Econômica Federal e via Programa Terra Sol, duas fontes tendo em vista complementação de equipamentos. Outra situação similar tem ocorrido com projetos que recebem financiamento via BNDES e Terra Sol. Como se tratam de dois processos administrativos diferenciados, o atraso em um convênio implica em efeito “cascata”, atrasando a continuação das obras ou licitações. Essa complementaridade entre políticas públicas tem apresentado vários problemas quanto a sua execução.

Por fim, essas experiências trouxeram significativas lições para a qualificação da execução do Programa Terra Sol, como por exemplo, a exigência de projetos completos¹⁹ para os projetos a partir do ano de 2000. As elaborações dos projetos passaram a ser assessoradas pela Equipe Somar, fator que contribuiu para qualificação dos debates e da tomada de decisão, especialmente, sobre as possíveis opções (troca de equipamentos, projeção da obra civil, etc.), visando aliar flexibilidades de usos (como o caso do “kit padaria e cozinha industrial”) e diminuir valor investido, visando ampliar número de empreendimentos e permitir o exercício de gestão em pequenas escalas.

¹⁹ Projeto Completo é composto por: Projeto Descritivo (refere-se a descrição dos objetivos, metodologia de como foi eleita a demanda, viabilidade, proponente, etc.), Projeto de Obras civis (arquitetônico, hidráulico, elétrico, etc.), Projeto dos Equipamentos (dimensionamento, capacidades, funções, etc.), Projeto de tratamento dos resíduos e Documento auferindo o atendimento as normas sanitárias e fiscais.

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 a capacidade administrativa e técnica das cooperativas.

4.3 As dificuldades do ponto de vista dos diferentes atores

Nesta seção apresentamos os principais pontos de estrangulamento identificados durante a realização das entrevistas a campo. Os pontos serão apresentados, de forma sistematizada, em três grandes grupos, incluindo em cada um a transcrição das falas dos depoentes (destacadas em itálico).

- **Projetos**

[...] o grande problema são os projetos mal concebidos e com aportes de recursos insuficientes para a implantação de um projeto qualificado. Não adianta investir recursos em projetos sem a devida maturação. (Entrevista 05, 2011 - ATEs).

As problemáticas enfrentadas quanto aos projetos tem por base, principalmente, um processo de eleição de demandas (ou seja, possíveis projetos a serem financiados), cujas variáveis e critérios de decisão nem sempre conseguem priorizar aquelas estratégias que tem condições de sucesso. Atualmente, a forma de apresentação das demandas passa pela *COCEARGS (Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária)* e são vinculadas à estrutura organizativa dos assentamentos através de cooperativas. Além disso, há outras demandas identificadas nas regiões pelo *INCRA* ou encaminhadas pelas *Prefeituras* e equipes de *ATEs* (Entrevista 02, 2011).

Para acessar ao Programa Terra Sol, as famílias interessadas têm três formas: a) aquela que segue o debate interno do MST, conforme a hierarquia da organização política e das prioridades estabelecidas nas regionais e na escala estadual – essa forma é a mais comum, aonde os representantes políticos de cada regional apresentam seus projetos que são submetidos à avaliação coletiva, para posterior formulação de um banco de projetos (ou demandas) escolhidas e que serão apresentadas pela *COCEARGS* ao *INCRA*:

O processo de definição dos critérios ocorrer 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. (Entrevista 06, 2011 – Grupo Gestor).

A segunda opção é via Prefeitura Municipal – são casos específicos em que a correlação de forças políticas na escala municipal estimula a administração pública a reivindicar investimentos junto ao INCRA. Por fim, a via ATES – pode ser apresentado durante processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento ou de Recuperação dos Assentamentos, ou ainda, mediante correlação de forças que permite uma assistência técnica comprometida com a formação de um grupo de interesse voltado para beneficiamento de algum produto. Uma quarta opção seria via a assessoria técnica (atualmente, o SOMAR), com apresentação de um diagnóstico das potencialidades regionais e os empreendimentos que teriam melhores condições de viabilidade econômico-social – no entanto, esse caso foi pouco explorado durante o período de atuação do Programa Somar²⁰.

Nestas três formas, predomina o primeiro caso e, assim, o dilema do gestor público perpassa por oferecer oportunidades para diferentes segmentos, com diferentes situações de risco social e de relação com o meio, situação que nem sempre é bem resolvida. No caso dos convênios 2006,

[...] as demandas foram definidas segundo expectativas do INCRA em fornecer instrumento para segurança alimentar, como moinhos ditos coloniais, o que é discrepante da perspectiva da COCEARGSMST, os quais têm 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 (Entrevista 01, 2011 – Convênios INCRA)

A priorização por projetos de assentamentos que apresentam um diferencial no desenvolvimento social e econômico pode implicar na concentração de recursos públicos, de outro, a instalação de empreendimentos em áreas, cujo histórico das famílias assentadas já apresentam significativo grau de risco social, dado principalmente pela dificuldade de adaptação ao meio (ou mesmo de produção), acaba por tornar a consolidação do

²⁰ Esse fato tem por causa principal a escassez de recursos e, portanto, a opção do INCRA em priorizar demandas do MST ou das Prefeituras – uma opção política e que busca atender o histórico de reivindicação (casos de projetos que vinham sendo discutidos).

empreendimento ainda mais lenta, pois passa por um processo de formação (ou rearranjo) de coesão social e política para articular a produção, o processamento e a comercialização.

Nas experiências de empreendimentos financiados, os projetos congregam diferentes situações problemáticas: desde sua elaboração (processo que deveria ter por base a discussão com grupo gestor e com conjunto de famílias comprometidas com o investimento), até a descontinuidade de recursos ou necessidades de aditivos para supressão de falhas técnicas em projetos elaborados por profissionais sem conhecimento do segmento agroindustrial. Isso perpassa pela forma como foram concebidos os projetos, especialmente no caso dos convênios 2006, pois:

[...] via de regra, eles não nascem da concepção das famílias assentadas. Em muitos casos, a existência de algum tipo de recurso ou de algum projeto a fundo perdido orienta a implantação de algum empreendimento. Nem sempre ocorre o aporte de recursos para uma idéia concebida e amadurecida pelas comunidades assentadas (Entrevista 04, 2011 - ATES).

As principais dificuldades referem-se a elaboração do projeto técnico, considerando a necessidade de dimensionamento integrado da agroindústria, prevendo desde tipo de matéria-prima (quantidades, qualidade, etc.), os equipamentos para processamento/beneficiamento e para expedição (embaladoras, etc.), o dimensionamento da obra civil. Tudo subordinado às exigências da legislação sanitária e ambiental: no primeiro caso, erros no projeto técnico implicam na necessidade de derrubar paredes ou ainda em equipamentos ociosos; na dimensão ambiental, a problemática do licenciamento do Projeto de Assentamento implicou em dificuldades para que fossem emitidas as licenças para início e ou continuação das obras ou, ainda, em alguns casos, para início da operação.

A desconexão entre as diferentes capacidades e prospecção dos equipamentos em relação à obra ou ao intuito das famílias assentadas representou significativa dificuldade de mobilização e de organização para operação dos empreendimentos.

Em praticamente todos os momentos em que acontece alguma discussão sobre o tema, alguma liderança local trás à tona a questão do processo de discussão sobre o investimento, dizendo que a opção pelo moinho foi imposta, dando a entender que essa desvinculação com as aspirações locais está relacionada ao insucesso (ou dificuldade de avanço e consolidação) do processo como um todo. (Entrevista 05, 2011 - ATES).

Essa suposta vinculação do “insucesso” com a idéia de “imposição” acaba sendo um discurso que interfere no complexo processo de decisão sobre as prioridades e coloca em pauta os espaços de mediação que configuram as demandas que chegam ao Programa Terra

Sol. Seria uma “imposição” ou uma incapacidade técnica, local e regional, de qualificação dos projetos?

Em função destas dificuldades, o INCRA-SR 11 passou a trabalhar visando a formação de um banco de projetos em cada linha de financiamento do PTS, constituindo uma base para consulta na elaboração e aprovação de novos projetos e, principalmente, estimativa de recursos necessários.

- **Licenças Sanitária e Ambiental**

Em especial, por se tratar de investimentos públicos, os empreendimentos devem iniciar operações com devidas adequações a legislação sanitária e ambiental. Tal situação tem sido problemática em muitos casos, devido principalmente duas questões: 1) Reforma de obras já existentes e cujo projeto não previa a adequação da estrutura ao fluxo de processamento ou ainda na adequação das estruturas conforme a recomendação da legislação sanitária; 2) Dificuldade de definir um responsável técnico para acompanhar processo de produção e auferir comprimento das boas práticas de fabricação. Tal dificuldade é enfrentada, também, na definição de um técnico responsável na área ambiental, o qual deve envolver-se na elaboração dos planos de controle de pragas e insetos, dentre outros.

A definição da responsabilidade técnica é um custo adicional ao processo de produção e, portanto, para início de operação não é viável a manutenção de um técnico para cada empreendimento. Nesse caso, seria interessante uma articulação entre os empreendimentos, na escala estadual, ou melhor, *falta de um acompanhamento estratégico e qualificado às cooperativas e associações (Entrevista 02, 2011 - INCRA)* principalmente por parte da organização do MST, para que se estruture uma equipe técnica voltada para atender somente estas demandas.

Estas questões, por si só, são suficientes para que os empreendimentos não tenham condições de pleitear a liberação sanitária e a licença de operação (ambiental) para iniciar comercialização. Trata-se de uma dificuldade objetiva observada, principalmente, nos primeiros empreendimentos financiados pelo PTS.

- **Capacidade Operacional e Qualificação Técnica:**

Problemática que atinge todos os níveis de execução do programa, desde as famílias assentadas até os gestores do Programa Terra Sol no Estado.

Ao nível da gestão pública, tanto INCRA, quanto as Prefeituras Municipais, apresentam uma carência de recursos humanos e a subsequente sobrecarga de trabalho dos que atuam no setor, implicando na dificuldade de encaminhamento imediato ou, em alguns casos, inadequado, das questões da ordem administrativa e burocrática. Em outros casos, os conflitos de interesse complementam o quadro, aumentando a morosidade das soluções.

Quanto as Prefeituras, os limites são principalmente quanto *a falta de capacidade e estrutura técnica e operacional para a execução das obras e para realização de licitações* (início de obras, compra de equipamentos, etc.), além de não *atuar mais efetivamente junto aos empreendimentos* (Entrevista 02, 2011 - INCRA), através do estímulo à produção (políticas para troca-troca de sementes, patrulha agrícola, etc.) e a comercialização (feiras, merenda escolar, etc.).

Na escala local e regional, há dificuldade operacional por parte das famílias, em especial daqueles empreendimentos financiados nos primeiros anos de execução do PTS no Estado. Se, por um lado, é evidente a desmobilização e o descrédito principalmente nas lideranças, por outro, é evidente a dificuldade de encontrar quadros capacitados ou com tempo disponível para se dedicar a gestão ou mesmo operação dos empreendimentos:

[...] podemos apontar a ausência de envolvimento e comprometimento mais expressivos por parte das famílias assentadas, ao menos do entorno do moinho; a fragilidade quanto à credibilidade e confiança que parte significativa das famílias depositam nas estruturas encarregadas de gerir o processo e suas lideranças; falta concluir os procedimentos burocráticos para aquisição de equipamentos necessários para pleno funcionamento da estrutura. (Entrevista 05, 2011 - ATES).

Em muitos casos, a participação dos jovens ainda é incipiente, seja por questões culturais ou pela falta de experiência, ou ainda pela dificuldade de uma remuneração atrativa. As cooperativas (entidade jurídica responsável pelo empreendimento) têm apresentado significativas dificuldades de mobilização e de organização das famílias para participação, principalmente nos convênios 2006:

Podem-se apontar várias questões, de naturezas distintas, mas que via de regra estão relacionadas entre si. Há questões concretas de debilidades no projeto inicial (elaborado pelo INCRA) e no processo licitatório (este coordenado pela Prefeitura) que resultaram em falhas na aquisição de equipamentos, sendo que ainda hoje faltam alguns sem os quais não é possível operar o moinho em sua capacidade plena e de forma a desempenhar sua função estratégica. À parte disso, há ainda

questões relacionadas ao desgaste proporcionado pela demora em se consolidar essa política pública. Existem atualmente dificuldades em propor a discussão das questões relacionadas ao moinho com as famílias assentadas na região por conta desse desgaste, pois os prazos indicados para o início das operações têm sido historicamente adiados. Outro elemento que se soma às dificuldades vivenciadas no processo é o desgaste na relação de algumas lideranças (ligadas à cooperativa que administra o empreendimento) com uma parcela significativa das famílias assentadas na região [...] conseqüentemente acaba comprometendo (para essas famílias) a credibilidade na gestão do empreendimento. (Entrevista 05, 2011 - ATES).

A ATES, por sua vez, que poderia desempenhar papel estratégico no estímulo cotidiano tem enfrentado dificuldades e acaba por não apresentar significativa contribuição, principalmente, pela falta de qualificação dos técnicos na temática da agroindustrialização ou ainda do caráter descontínuo do trabalho:

Eu acho que a ATES sofre de alguns problemas semelhantes ao dos assentados. A descontinuidade da ação dos técnicos e das prestadoras de ATES. Outro aspecto é que a ATES em geral não possui qualificação suficiente para pensar e gestar este tipo de empreendimentos. Outro aspecto relevante com relação a ATES é a sobrecarga de tarefas por conta das metas mal dimensionadas e/ou da falta de técnicos e isto não permite uma adequada atenção aos projetos. (Entrevista 04, 2011 - ATES)

Portanto, a ATES tem garantido papel diferenciado naqueles locais onde os profissionais têm trajetória de vida que resguarda alguma experiência ou se dedicam a participar e entender o processo: *verifica-se que depende muito dos agentes a campo, onde uns se envolvem mais no processo de discussão e outros se omitem de assumir sua tarefa (Entrevista 01, 2011 – Convênios INCRA).* Cabe considerar também que a atuação em realidade de áreas reformadas, para profissional da extensão rural, tem implícita a convivência com dificuldades, inclusive referente a mobilização das famílias para retomar confiança em projeto da envergadura da agroindustrialização.

A dificuldade de acompanhamento encontrada esteve relacionada a três aspectos: um interno, que se refere à dificuldade de parte da equipe de ATES em entender e perceber a dimensão da importância dessa política pública e do empreendimento em si, criando dificuldades internas na equipe; um externo relacionado à dificuldade de comunicação com a equipe SOMAR em dois momentos específicos: um inicial até a ATES ser contatada e outro mais recente, após alterações na equipe SOMAR. Estes dois primeiros aspectos tem em comum a relação com a forma de entender o processo e de atuar nele, valorizando mais ou menos a participação de determinados atores. O terceiro aspecto, também externo, se refere à limitações impostas à atuação das equipes de ATES e SOMAR pelas lideranças que conduziam o processo em nível local, numa clara tentativa de não abrir o núcleo de tomada de decisão, temendo com isso abrir mão da possibilidade de controle sobre o processo, e aparentemente num esforço no sentido de manter uma situação local de concentração de poder. Essas lideranças tem o entendimento de que o empreendimento "Moinho" veio para a região mas é propriedade da cooperativa. Essa posição com relação ao empreendimento tem comprometido as tentativas de

ampliar controle social e democratizar a gestão, o que poderia contornar o problema da credibilidade. (Entrevista 05, 2011 - ATES).

Dentre os apontamentos, está a dificuldade de contribuir na organização da produção: *Não conseguimos elaborar um cronograma de ação com as famílias, para produção de matéria prima, milho e trigo ou um próprio planejamento (...). Não conseguimos envolver muitas famílias no debate e na ação concreta* em outros casos, a preocupação refere-se a dificuldade de participação e mobilização das famílias: *Falta força de vontade das pessoas envolvidas no processo, vontade própria do grupo gestor, e cobrança mais forte. Não faz em um ano, perdem o moinho para outra instituição, não dá mais para passar a mão por cima, já foi muita grana nestes investimentos agroindustriais, e o INCRA é culpado por isso, por não ter perna suficiente para acompanhar e cobrar (Entrevista 03, 2011 - ATES).* Assim, os profissionais de ATES, em sua maioria, além de não envolver as famílias no planejamento dos empreendimentos e organizar sua participação de forma autônoma, ainda ficam passivamente em posição de cobrança.

A COCEARGS, enquanto entidade jurídica e representação política estadual do MST, não tem tido capacidade operacional para constituir e manter uma equipe de apoio, a fim de superar alguns dos estrangulamentos ou, ao menos, minimizá-los, ainda na fase de diagnóstico e elaboração dos projetos (definição da linha e escala de produção). Ainda percebe-se que muitos empreendimentos não são valorizados pelas estruturas do Movimento, pois não são vistos como parte da estratégia de fortalecer as cadeias produtivas prioritárias.

As cooperativas do MST tem assumido uma postura de que tudo deve ser providenciado pelo INCRA ou prefeituras. Assim, além de não envolver as famílias no planejamento dos empreendimentos e organizar sua participação de forma autônoma, ainda ficam passivamente em posição de cobrança, sem agir de forma pró-ativa. A Coceargs não tem pensado o funcionamento dos empreendimentos, nem viabilizado uma estrutura de apoio coletiva, o que resolveria vários problemas enfrentados. Muitos empreendimentos não são valorizados pelo MST, por que não são vistos como parte da estratégia de fortalecer as cadeias produtivas prioritárias. (Entrevista 01, 2011 – Convênios INCRA)

Podemos observar que a execução do Programa Terra Sol tem enfrentado dificuldades em todas as escalas de gestão. Além disso,

[...] gera-se expectativas nos assentamentos e, principalmente, junto a lideranças, mas concretamente tem sido pouco efetivo em significar possibilidade de aumento de renda para as famílias assentadas. Pode-se observar que mesmo em empreendimentos pertencentes a cooperativas bem organizadas e que já atuam no processamento de alimentos [...], as dificuldades enfrentadas na elaboração dos projetos e a burocracia que emperra a ação do INCRA e das prefeituras, tem feito que o programa demore muito para concluir as obras e fornecer equipamentos necessários. (Entrevista 01, 2011 – Convênios INCRA).

Do “outro lado” a *falta de capacidade organizativa das cooperativas ou grupos para viabilizar a matéria prima, operacionalizar as agroindústrias e garantir a viabilidade dos empreendimentos (Entrevista 02, 2011 - INCRA)* tem sido uma preocupação inclusive por parte das estruturas de organização política do MST. O dilema da organização da produção volta à cena e se traduz na

[...] dificuldade de administrar e coordenar estruturas coletivas. Enfim, faltou capacitação para os assentados principalmente nas áreas administrativas e de processos agroindustriais. Questões burocráticas e incapacidade de execução por parte do INCRA e das prefeituras que tem fazer a licitação das obras. Projetos mal feitos sem prever algumas necessidades básicas como água, luz... Alguns entraves da legislação ambiental e vigilância sanitária. E falta de recursos mesmo com projetos atrasando ainda mais a sua execução. (Entrevista 06, 2011 – Grupo Gestor).

Mesmo com esse cenário de dificuldades, cabe destacar avanços realizados a partir do PTS no Rio Grande do Sul, como a estruturação de um programa específico para agroindustrialização e comercialização, o esforço de envolvimento dos diferentes atores como as Prefeituras Municipais (que geralmente pouco participam de ações junto a assentamentos) e outras entidades, o fomento ao debate sobre a concepção de agroindustrialização em diferentes realidades – especialmente nos casos de momentâneo insucesso, o debate promovido nas escalas locais e regionais tem trazido contribuições para reflexão sobre o papel da agroindustrialização em assentamentos e, principalmente, sobre o seu método de implantação:

Percebe-se que o envolvimento e o comprometimento das famílias assentadas na região faria toda a diferença com relação à consolidação do empreendimento, mesmo com os entraves burocráticos. Parece primordial qualificar a fase inicial dos projetos, garantindo e promovendo a participação dos principais interessados e que são na verdade a razão da existência dessa política pública, a fim de que, de fato, protagonizem o processo. (Entrevista 05, 2011 - ATES).

Portanto, se a definição de linhas prioritárias pode contribuir para qualificar ações, por outro lado, passa-se a desconsiderar a diversidade regional e dos assentamentos gaúchos. Aliado a isso, a opção por empreendimentos menores pode contribuir para o exercício de aprendizado em relação a gestão do circuito produtivo (articulação da produção – processamento – consumo), fator que tem sido determinante no processo de consolidação das estruturas.

Na avaliação de alguns atores, o PTS poderia potencializar sua ação a partir do financiamento de

[...] alternativas concretas de renda, como estruturas de feira, processamento de vegetais, o qual exige menos investimento, empreendimentos mais coerentes com o contexto vivido nos assentamentos, já que dialogam com a produção existente e de pequena escala. Precisaria ter uma dinâmica onde a decisão dos projetos a serem priorizados sejam escolhidos por uma assessoria técnica qualificada e sobre critérios de existência de matéria-prima, mercado consumidor e mão-de-obra disponível. Este processo de diálogo com as condições locais garantiria projetos mais realistas e viáveis. (Entrevista 01, 2011 – Convênios INCRA).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os assentamentos rurais gaúchos, apesar de resguardarem elementos em comum, enquanto uma política de colonização, são diferentes em função das trajetórias das famílias assentadas, cujas implicações indicam fundamentalmente as condições para um planejamento e organização da produção e a busca por estratégias. Como já frisado ao longo da monografia, a desconexão de saberes em relação às práticas agrícolas e pecuárias é um dos elementos que acaba por restringir a capacidade de desenvolvimento dos assentamentos, principalmente, porque as famílias demoram muito tempo para se adaptar. Isso indica que a definição prévia de um modelo agroindustrial compromete suas chances de consolidação.

Em relação aos convênios 2006, os principais pontos de estrangulamento estiveram relacionados às deficiências dos projetos agroindustriais. Essa situação tem 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” (implica na discussão descentralizada sobre as estratégias para o desenvolvimento do assentamento).

Outro ponto fundamental é a falta de processo de compreensão coletivo acerca do papel da agroindustrialização nos assentamentos gaúchos, em seus diferentes contextos. O projeto de agroindustrialização deve considerar fundamentalmente o local de inserção (que indica tipo de produtos) e a escala inicial que é variável conforme a realidade de cada grupo que se propõe a gestão e operação, implica em um processo de aprendizado referente a uma atividade que geralmente é novidade para significa parte dos casos (mesmo que isso seja mudança da produção de pães em casa, para fazê-los na padaria comunitária). Gestar um empreendimento, exige a reelaboração de saberes e, principalmente, a disposição para novos aprendizados.

Nesse contexto, a agroindustrialização pode fortalecer os assentamentos, a organização social e os laços de solidariedade e reciprocidade em que a cooperativa ou entidade política tem função primordial nesse processo – são funções essenciais a transparência e a descentralização do debate para que papel do “cooperar” possa ganhar significado coerente com o anseio das famílias.

A experiência de gestão e execução do Programa Terra Sol no Estado do Rio Grande do Sul tem mostrado que a agroindustrialização não é um resultado final, mas apenas o início ou, talvez, parte de um processo de ressignificação do papel do assentamento no desenvolvimento regional e na sua inserção junto a sociedade. O que exige, cada vez mais, um exame minucioso das condições de viabilidade social e econômica para a elaboração e concepção de projetos agroindústrias. Trata-se, fundamentalmente, de considerar que a política pública possui, também, uma função pedagógica de incentivar os grupos gestores a definir seu cenário futuro e a agroindustrialização que “cabe” nesse projeto de vida.

Isso se torna ainda mais crucial nos casos de migração populacional, com marcante desconexão da agri-cultura. Essa situação, recorrente na metade sul do Estado, requer um cuidado diferenciado a fim de que os investimentos possam estar acessíveis às famílias assentadas, em especial no sentido de que seja algo coerente com sua realidade, com seu “novo” modo de vida, considerando as dificuldades impostas pelo meio.

Outro elemento fundamental é a qualificação dos projetos. Trata-se de um processo cuja complexidade passa pelo coletivo – um elemento nem sempre acessível para diálogo, considerando as inúmeras dificuldades que a realidade dos assentamentos muitas vezes impõe como prioridades. O diálogo coletivo implica em co-responsabilização. Indica-se a necessária superação da lógica de um imperativo técnico – cujo saber dos técnicos ou gestores tem a função de definir o “dever ser” da atividade a ser desenvolvida no assentamento. Optar pela co-responsabilização alivia tensões políticas e decisórias, uma descentralização da decisão que pode contribuir, inclusive, para superação da imagem tecnocrática que o INCRA possui para as famílias assentadas.

Um diálogo coletivo comprometido com a co-responsabilidade que passa também pela discussão sobre o significado das questões ambientais e sanitárias dos empreendimentos. A superação da idéia punitiva da legislação passa pelo debate aberto sobre qual a importância do cuidado com os resíduos, com as pragas, com as boas práticas de fabricação, enfim, questões que envolvem, principalmente, um compromisso social por produzir alimentos para consumo humano.

O Programa Terra Sol tem promovido mudanças na forma de conceber o papel da agroindustrialização nos assentamentos rurais. Atualmente, há proposição mais favorável para a projeção de empreendimentos de pequeno porte, visando atender a demandas com histórico de atuação de grupos, seja, de mulheres (como exemplo as padarias ou o beneficiamento de hortigranjeiros), seja, de grupos de famílias que se dedicam a produção para feiras. Essa mudança de perspectiva do Programa denota uma percepção de que a política pública deve

atender, também, aqueles que, muitas vezes, não tem voz no conjunto da estrutura política de decisão.

Por outro lado, o investimento em uma equipe de assessoria técnica contribuiu para um acompanhamento e amadurecimento junto aos grupos gestores ou entidades locais sobre “o que é” a agroindustrialização, suas etapas e responsabilidades. Contribuiu para um processo de aprendizado acerca do papel estratégico que tem por base a instalação de um empreendimento, ao mesmo tempo em que representa a necessidade de tomada de decisão que perpassa por um conjunto de variáveis, indicativos das possibilidades de sucesso ou fracasso da iniciativa.

Por fim, apresentamos ao decorrer da monografia elementos e questões que contribuem para debate sobre agroindustrialização em assentamentos, considerando o caso gaúcho e de execução do Programa Terra Sol. Espera-se que as reflexões apresentadas auxiliem para o debate e, desde já, ansiamos que esse seja apenas o início de sistematização das experiências, muitas delas que são riquíssimas e que não tivemos tempo hábil para dedicar atenção. Terminamos dizendo que as experiências do Terra Sol indicam uma transição do “sol para a terra”, cujas possibilidades estão em semear sonhos para colher projetos conectados com quem vai dar sentido ao empreendimento: sentido e vida, da terra ao sol.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

BALEM, T. A. e SILVEIRA, P. R. C. Agroecologia: além de uma ciência, um modo de vida e uma política pública. In: V Simpósio Latino-americano sobre Investigação e Extensão em Sistemas Agropecuários - IESA, e V Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção – SBSP, 2002, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: EPAGRI, 2002.

BONI, V. Agroindústrias familiares: uma perspectiva de gênero. In: XXX Encontro Anual da ANPOCS. **Anais...** 2006.

BRUM, A. **Modernização da Agricultura**: trigo e soja. Ijuí: FIDENE, 1985.

CASTANHO, R. B. *et al.* O SIG aplicado na proposta de regionalização do RS-Brasil considerando a produção agropecuária. In: XI Conferencia Iberoamericana de Sistemas de Información Geográfica, 2007, Buenos Aires. **Anais...** Santa Fé/ Argentina, 2007. v. 1. p. 1-20

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (MAPA/CONAB). **Programa de Aquisição de Alimentos**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>> Acesso em 22 jun. 2011.

DUARTE, V. P. e GRIGOLO, S. C. **Agroindústria associativa/familiar**: o mito da viabilidade. Francisco Beltrão/PR: ADMR, 2006.

FABRINI, J. E. O projeto do MST de desenvolvimento territorial dos assentamentos e campesinato. In: **Revista Terra Livre**, São Paulo, Ano 18, n. 19, p. 229-242, jul./dez. 2002.

FROEHLICH, J. M. e DIESEL, V. (org.) **Desenvolvimento Rural**: tendências e debates contemporâneos. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (MEC/FNDE). **Alimentação Escolar**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>> Acesso em 22 jun. 2011.

GÓMEZ, C. A. C.; BOUCHER, F.; REQUIER-DESJARDINS, D. ¿Cómo <<activar>> los sistemas agroalimentarios localizado en América Latina? Un análisis comparativo. In.: **Revista Agroalimentaria**, nº 22, enero-junio, 2006. p. 17-27.

GUANZIROLI, C. *et al* (coord.) **Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de Reforma Agrária no Brasil**. Brasília: Convênio FAO/INCRA, 1998. Disponível em: <http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=67>. Acesso em 03 jun 2011.

GUIMARÃES, G. M. **A legislação industrial e sanitária dos produtores de origem animal: o caso das agroindústrias de pequeno porte**. 2001. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2001.

GUIMARÃES, G. M. e SILVEIRA, P. R. C. da. Por Trás da Falsa Homogeneidade do Termo Agroindústria Familiar Rural: Indefinição Conceitual e Incoerências das Políticas Públicas In: VI Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. **Anais...** Fortaleza: SBSP, 2007.

GUIVANT, J. Percepção dos Olericultores da Grande Florianópolis (SC) sobre os Riscos Decorrentes do Uso dos Agrotóxicos. In: **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**. São Paulo, v.82, n. 22, p.47-57, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **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: 02 jun 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **INCRA e BNDES discutem programa de agroindustrialização para assentamentos**. Disponível em: http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16167:incra-e-bndes-discutem-programa-de-agroindustrias-para-assentamentos&catid=1:ultimas&Itemid=278. Acesso em 29 mai 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Manual de ATES 2008**. Brasília: MDA, 2008. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/>. Publicações. Acesso em: 30 mai 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Norma de Execução No. 09**. Dispõe sobre o processo de consolidação de projetos de assentamento em áreas de Reforma Agrária. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11, abr. 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Norma de Execução No. 58.** Estabelece critérios e procedimentos referentes à implantação de projetos da ação de fomento a agroindustrialização à comercialização e a atividades pluriativas solidárias – terra sol. 2007, p. 01-08. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=255> Acesso em 10 jun 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Norma de Execução No. 76.** Estabelece critérios e procedimentos referentes à implantação de projetos da ação de fomento a agroindustrialização à comercialização e a atividades pluriativas solidárias – terra sol. 2008, p. 01-14. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=255> Acesso em 10 jun 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Relatório de Gestão: Exercício 2004 – SEDE.** Brasília: MDA, 2005. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/>. Publicações. Acesso em: 02 jun 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Relatório de Gestão: Exercício 2009 – SR 11.** Brasília: MDA, 2010. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/>. Publicações. Acesso em: 02 jun 2011.

JOLY, C. **Especialização produtiva do território e o circuito espacial produtivo de celulose em Eunápolis-BA.** Tese (Doutorado em Geografia Humana), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

LAZZARETTI, M. A. **As ações coletivas nos assentamentos do MST relações de poder e subjetividade.** Campina Grande: UFCG, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Tese, 2007.

MALLUF, R. S. Ações públicas locais de apoio à produção de alimentos e a segurança alimentar. In: **Polis papers**, n 5, 1999.

MEDEIROS, L. S. de.; LEITE, S. **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas.** Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. UFRGS/CPDA, 1999.

MELLO, P. F. **Evasão e Rotatividade em Assentamentos Rurais do Rio Grande do Sul.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria da Agricultura Familiar. **Programa de Agroindustrialização da Produção de Agricultores Familiares – 2003/2006.** Brasília, 2004.

MIOR, L. C. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural.** Chapecó: Argos, 2005.

MIOR, L. C. Trajetórias das Agroindústrias Familiares Rurais no Estado de Santa Catarina (Brasil). In: IV Congresso Internacional de la Red SIAL (ALFATER). **Anais...** Mar del Plata/Argentina: IICA, 2008, p. 01-22.

MONTENEGRO GÓMEZ, J. R. Desenvolvimento Territorial Rural. Mudar Para Que Nada Mude. In: 1º Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2006, Niterói. **Anais...**, 2006.

NAVARRO, Z. S.; MORAES, M. S.; MENEZES, R. Pequena história dos assentamentos rurais no Rio Grande do Sul: formação e desenvolvimento. In: MEDEIROS, L. S. de.; LEITE, S. **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas.** Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. UFRGS/CPDA, 1999.

NEUMANN, P. S. Desenvolvimento local: o debate do ‘modelo rural’ x ‘modelo agrícola’. In: FROEHLICH, J. M. e DIESEL, V. (org) **Desenvolvimento rural: tendências e debates contemporâneos.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

NEUMANN, P. S. **O impacto da fragmentação e do formato das terras nos sistemas familiares de produção.** Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

NEUMANN, P. S.; SILVEIRA, P. R. C. da. A Capacidade de Reprodução Econômica e Social dos Sistemas de Produção Familiares na Região de Santa Maria/RS. In: X World Congress of Rural Sociology and XXXVIII Brazilian Congress of Rural Economy and Sociology, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...**, 2000, p. 01-17. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/desenvolvimentorural>> acesso em 10 jan. 2009.

PECQUER, B. O desenvolvimento territorial: uma abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. In: **Raízes**, v. 24, n. 1e 2, jan-dez, 2005, p. 10-22. (Traduzido por Ghislaine Duque).

PICOLOTTO, E L. **“Sem medo de ser feliz na agricultura familiar”: o caso do movimento de agricultores em Constantina-RS.** Dissertação (Mestrado em Extensão Rural), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A nova questão agrária e a reinvenção do campesinato: o caso do MST. In: Reforma agraria y lucha por la tierra en América Latina, **Revista del Observatorio Social de América Latina** (OSAL, Buenos Aires), n. 16, 2005.

PREZOTTO, L. L. A agroindustrialização de pequeno porte: higiene, qualidade e aspectos legais. **Revista Agropecuária Catarinense**. Florianópolis. v. 10, n. 4, dez. 1997, p. 8-13.

PROGRAMA SOMAR (UFMS-INCRA). Relatório fase 02. Mimeo. 2009. p. 01 – 13.

RAUPP, A. K. **Políticas Públicas e Agroindústria de Pequeno Porte da Agricultura Familiar** – considerações de experiências do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

REQUIER-DESJARDINS, D. Agro-industria rural y sistemas agroalimentares localizados: ¿Cuáles puestas?. In.: X Aniversário de PRODAR, **Anais...** Quito, 1999. Disponível em: <<http://www.prodar.org/cd.htm>>, acesso em 10 ago. 2007.

REQUIER-DESJARDINS, D. Les Systèmes agroalimentaires localisés em Amérique latine: un facteur de compétitivité de l'agro-industrie rurale sur des marchés globalisés. In: **Économies et Sociétés**. Série Systèmes agroalimentaires. A.G. n° 25, 9-10, 2002.

SABOURIN, E *et al.* Lógica familiar e lógica coletiva nos assentamentos de reforma agrária do Brasil: o caso do município de Unaí (MG). In: **Anais...** Congresso Latino Americano de Sociologia Rural, Quito: ALASRU, 2006.

SABOURIN, E. Extensão rural para o ecodesenvolvimento: reflexão sobre métodos e políticas públicas. In: **Anais...** IX Congresso da Faser, Extensão Rural, Ecodesenvolvimento e Sustentabilidade. Aracaju/PE, 2006.

SABOURIN, E. Reforma agrária no Brasil: considerações sobre os debates atuais. In: **Estud. Soc. Agric**, Rio de Janeiro, vol. 16, no. 2, 2008: 5-26.

SAMPAIO, P. de A. **Questão agrária e dilemas da formação nacional**. Conferência, São Paulo: UNESP, 2001 <http://www.mst.org.br/biblioteca/textos/reformaagraria/plininho.html>. SANTOS, M. **A Natureza do Espaço** – técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA NETO, B. e BASSO, D. (org.) **Sistemas Agrários do Rio Grande do Sul: análise e recomendações de políticas.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

SILVA, T. P. Fundamentos teóricos do cooperativismo agrícola e o MST. In: Revista Terra Livre, São Paulo, Ano 18, n. 19, p. 229-242, jul./dez. 2002.

SILVEIRA, P. C. da *et al.* A produção artesanal de vinhos na região da Quarta-Colônia/RS: (re)criação e transformação do circuito de produção-distribuição-consumo.. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. **Anais...** Londrina/PR: SOBER, 2007, p. 01-12.

SILVEIRA, P. R. C. da *et al.* O Turismo e a Recriação das Agroindústrias Rurais Tradicionais. In: V Congresso Internacional de Turismo Rural e Desenvolvimento. **Anais...** CITURDES. Santa Maria: UFSM, 2006.

SILVEIRA, P. R. C. da. e HEINZ, C. Controle de qualidade normativo e qualidade ampla: princípios para re-estruturação e qualificação da produção artesanal de alimentos. In: Seminário sobre Agroindústria Familiar e Desenvolvimento Rural. **Anais...** São Luis Gonzaga: UERGS, 2005.

SILVEIRA, P. R. C. da. e ZIMERMANN, S. A Qualidade em Circuitos Regionais de Produção de Alimentos numa Perspectiva de Segurança Alimentar. In: FROELICH, M. e DIESEL, V. **Espaço Rural e Desenvolvimento Regional.** Ijuí: UNIJUÍ, 2004.

SILVEIRA, P. R. C. da. **Riscos alimentares em uma sociedade de risco:** compreendendo o comportamento do consumidor de alimentos artesanais. Mensagem recebida por <prcs1064@yahoo.com.br> em 20 de dez. 2006.

SILVEIRA, P. R. C. da; BALEM, T. A. Formação profissional e extensão rural: a incapacidade da superação do modelo agrícola. In: VI Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção; **Anais...** Aracaju, Sergipe: EMBRAPA, 2004, p. 01-15. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/desenvolvimentorural/>> Acesso em 15 jan. 2008.

STÉDILE, J. P.; FERNANDES, B. M. **Brava Gente:** a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

SULZBACHER, A. W. **A agroindústria familiar rural enquanto alternativa para agricultura familiar:** estudo de caso no município de Chapada/RS. Monografia (Curso de Geografia – Licenciatura Plena) Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2007.

SULZBACHER, A. W. e DAVID, C. De. Alternativas para o Espaço Rural: importância de compatibilizar políticas públicas com saberes locais. In: **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**. v. 3, p. 14 - 37, 2008.

SULZBACHER, A. W.; DAVID, C. de. **Agroindústria Familiar Rural**: uma estratégia para melhorar a qualidade de vida no espaço rural. *Geosul (UFSC)* v. 24, p. 69-90, 2009.

SULZBACHER, A. W.; SILVEIRA, P. R. C. da. Os conflitos na gestão das Agroindústrias Familiares Rurais em função das diferentes concepções de risco ambiental. In: 12do Encuentro de Geografos da America Latina. **Anais...** Montevideo: Universidad de La República, 2009. v. XII. p. 1-15.

VIEIRA, L. F. Agricultura e Agroindústria familiar. In: **Revista de Política Agrícola**. Ano VII (01), Jan-Mar, 1998, p. 11-23.

WILKINSON, J. Mercosul e Produção Familiar: Abordagens Teóricas e Estratégias Alternativas. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 8, 1997.

ZIMERMANN, S. A. **Universo alimentar e qualidade do alimento**: uma construção social. CPDA. 2006.

APÊNDICE

Apêndice A – Roteiro de Perguntas: Escala Estadual

Estadual: INCRA, Coceargs (MST), Convênios do INCRA (Articuladores, CONFIE, LEITE-SUL e SOMAR)

1. De seu ponto de vista, qual papel tem sido cumprido pelo Programa Terra Sol no RS?
2. Como é o processo de definição das prioridades? Quais são os critérios adotados?
3. Quais principais dificuldades que entravam processo de execução do Programa?
4. Quais são os principais avanços na execução do Programa no RS?
5. Quais foram os principais impactos, positivos e negativos, observados a partir da execução do Programa?
6. Qual é a tendência, em termos de novos investimentos, a fim de qualificar execução do Programa?
7. Qual o papel que o Programa Terra Sol poderia cumprir para o desenvolvimento dos assentamentos? O que precisaria melhorar?
8. Como poder-se-ia avaliar a atuação da ATES neste programa? O que deveria melhorar?
9. Qual papel foi cumprido pelo SOMAR no processo de implantação do Programa Terra Sol?
10. Que limites percebe-se na ação do MST, do Incra e das Prefeituras em relação ao Programa Terra sol?

Apêndice B – Roteiro de Perguntas: Escala Regional e Local

Regional e Local = Prefeituras, ATES, Grupo Gestor, Cooperativas

1. Como foi processo de decisão sobre investimento a ser realizado?
2. O que tem dificultado o funcionamento do empreendimento?
3. Quais os elementos que faltam para consolidar o empreendimento?
4. Em quais momentos o processo travou (ou encontrou mais dificuldades)?
5. Na sua opinião, o que precisaria ser feito para qualificar a ação do Programa Terra Sol?
6. Quais aspectos positivos e negativos em relação ao trabalho da ATES neste processo?
7. Em relação aos agentes prefeitura, INCRA e MST, quais problemas foram identificados ou vivenciados?
8. Como poder-se-ia avaliar a ação do SOMAR na implantação do programa terra sol