

O PROGRAMA CAMPONÊS NO RIO GRANDE DO SUL: AVANÇOS, LIMITES E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA

Edmundo Hoppe Oderich

Engenheiro agrônomo, mestre e doutor em Desenvolvimento Rural
Extensionista Rural na ASCAR-EMATER/RS
E-mail: edmundol234@gmail.com

RESUMO

No contexto de aproximação entre Estado e sociedade civil na formulação e cogestão de políticas públicas verificado no Brasil desde o início dos anos 2000, o Programa Camponês foi uma política desenvolvida conjuntamente por cooperativas, movimentos sociais e governo estadual no Rio Grande do Sul a partir de 2013. Esta nota consiste na descrição e breve avaliação dos processos de criação e implantação do Programa Camponês, indicando suas principais características, resultados, limitações e desafios. A partir da experiência do programa são apontados elementos para avançar na consolidação de agriculturas de base ecológica em regimes de maior abrangência.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Transição agroecológica; Movimentos Sociais; Cooperativas.

THE “PEASANT PROGRAM” IN RIO GRANDE DO SUL: IMPROVEMENTS, LIMITS AND CHALLENGES OF A PUBLIC POLICY FOR AGROECOLOGICAL TRANSITION

131

ABSTRACT

In the context of approximation between state and civil society in formulating and co-managing public policies in Brazil since the early 2000s, the Peasant Program was a policy developed jointly by cooperatives, social movements and state government in Rio Grande do Sul from 2013. This note consists of a description and brief evaluation of the processes of Peasant Program's creation and implementation, indicating its main characteristics, results, limitations and challenges. From the experience of the program, elements are pointed out to advance the consolidation of ecological basis perspectives on agriculture in broader regimes.

KEYWORDS: Public Policies; Agroecological transition; Social movements; Cooperatives.

ORIGEM E CONTEXTO

O Programa de Apoio à Agricultura Familiar Camponesa – ou simplesmente Programa Camponês, como passou a ser mais conhecido – foi uma política pública implementada em nível estadual no Rio Grande do Sul a partir de 2013. O programa foi construído a partir de demandas de movimentos sociais populares, tendo como objetivo obter avanços em experiências regionais de transição para uma agricultura de base ecológica protagonizada pela sociedade civil organizada. De

uma perspectiva mais ampla, o programa ocorreu no contexto de aproximação entre Estado e sociedade civil que marcou a formulação, implementação e cogestão de políticas públicas do país nas últimas duas décadas.

A origem do Programa Camponês pode ser remetida a um conjunto de demandas de movimentos sociais vinculados à Via Campesina¹ que passaram a reivindicar junto ao Governo Federal um programa de apoio que contemplasse os seguintes aspectos:

[...] i) Programa que afirme a agricultura camponesa e os povos tradicionais como base para o desenvolvimento do campo, bem como afirme a função social da terra [...]; ii) Aproximar através da produção de alimentos saudáveis as forças sociais do campo e da cidade que compartilham um interesse comum de mudanças sociais de caráter popular para o Brasil; iii) Produção policultural orientada pela diversidade alimentar e geração de excedente econômico (monetário), tendo por base a produção do alimento saudável, conectado prioritariamente aos mercados locais e institucionais; iv) Criação de condições materiais para a manutenção do camponês no campo, sobretudo a juventude rural, potencializando o papel das mulheres como sujeito produtivo, ampliando sua renda, elevando sua consciência social, gerando novas relações de gênero, novos processos produtivos ambientalmente sustentáveis e melhorando sua qualidade de vida. (VIA CAMPESINA, 2014, p. 1).

As reivindicações não se resumiam, portanto, ao acesso a políticas públicas, mas demandavam a existência de uma política que apontasse claramente para a agricultura familiar camponesa e os povos tradicionais como sujeitos de um modelo de agricultura de base ecológica e socialmente justo visando primordialmente à soberania alimentar.

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

A possibilidade de traduzir tais demandas em uma experiência concreta de política pública surgiu no Rio Grande do Sul, a partir de 2010, com a eleição de um governo estadual que havia assumido o compromisso de viabilizar o Programa Camponês. Em sua concepção inicial, o programa contemplaria investimentos em todas as etapas da cadeia de produção, conectando-as e conferindo maior autonomia aos agricultores e suas organizações na produção e escoamento de um alimento saudável em circuitos de consumo popular. Os investimentos abarcariam a produção de insumos de base ecológica, o beneficiamento e agroindustrialização da produção por parte dos próprios agricultores e suas cooperativas, bem como a distribuição para centros populares de consumo por meio de programas de mercados institucionais. Chegaram a participar das articulações iniciais do programa até mesmo organizações tipicamente urbanas, como a Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos do RS, que contribuiria na organização da comercialização junto a

1 No Brasil, a Via Campesina é composta pelas seguintes organizações sociais: Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Movimento de Mulheres Camponesas (MMC); Comissão Pastoral da Terra (CPT); Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB) e Associação Brasileira de Estudantes de Engenharia Florestal (ABEEF).

restaurantes industriais no polo naval de Rio Grande, por exemplo, entre outras. Contudo, as limitações políticas e o engessamento da estrutura institucional que precisaria ser acionada para um projeto com um escopo tão amplo acabaram por reduzir as possibilidades de investimento e as modalidades de operacionalização do programa.

Após um longo processo de negociação e criação de condições políticas e materiais, o Programa Camponês foi efetivamente implementado em 2014 como uma política específica no âmbito da então Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) do Rio Grande do Sul². A operacionalização do programa foi dividida em duas etapas, cada uma prevendo investimentos de até R\$ 25 milhões. A primeira etapa teve recursos oriundos do Fundo (estadual) de Apoio aos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER-RS), estando mais focada na esfera da produção – prioritariamente investimentos “dentro da porteira”. Já na segunda etapa, os recursos seriam oriundos do Fundo Social do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desta vez com investimentos focados no beneficiamento e na comercialização da produção. Este relato aborda apenas a implementação da primeira etapa do programa, na qual a modalidade adotada foi a de financiamento de projetos a cooperativas da agricultura familiar camponesa com bônus de adimplência de 80% na amortização.

Em relação à operacionalização do Programa Camponês, os projetos somente eram autorizados depois de passarem por uma fase anterior de avaliação técnica de cada proposta por parte do quadro técnico da SDR e por extensionistas da EMATER que o compunham. A avaliação verificava se o projeto era condizente com as diretrizes pré-estabelecidas de fortalecimento da agricultura de base ecológica; se era tecnicamente viável; e se o financiamento pleiteado era respaldado pelas famílias associadas à cooperativa. Depois de avaliado, cada projeto era submetido à apreciação do Conselho Administrativo do FEAPER, responsável por aprovar ou não o financiamento. Tal conselho é formado por órgãos de diferentes esferas do governo e organizações da sociedade civil vinculadas à agricultura familiar e à agricultura patronal, representando uma significativa diversidade política³. Uma vez aprovados, os projetos passavam a ser implantados

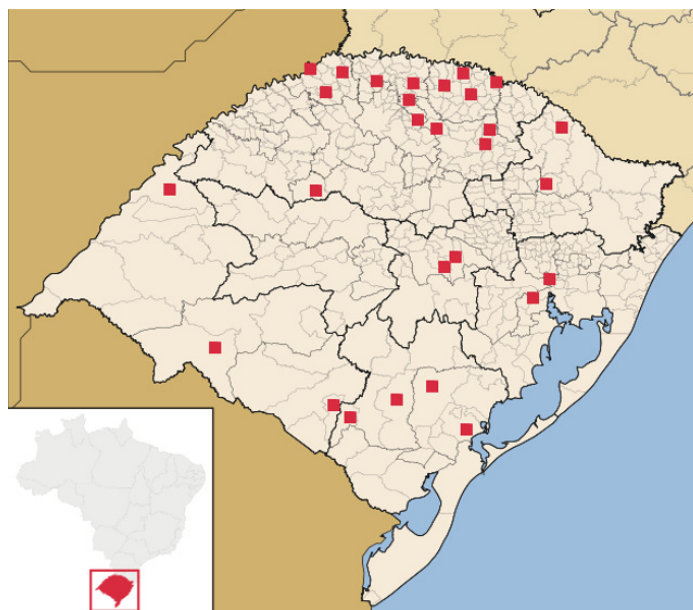
2 Para uma análise teórica aprofundada especificamente sobre o processo de criação do Programa Camponês, ver Oderich, Grisa e Barth (2018).

3 À época, as organizações da sociedade civil que compunham o Conselho Administrativo do FEAPER eram as seguintes: Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF), Associação Rio-grandense dos Pequenos Agricultores (ARPA – MPA, vinculada à Via Campesina), Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS), Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul (COCEARGS, vinculada à Via Campesina), Federação das Cooperativas Agropecuárias do Rio Grande do Sul (FECOAGRO), Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL) e Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS).

pelas cooperativas. O quadro técnico da SDR era responsável pelo acompanhamento dos projetos, realização de vistorias e elaboração de relatórios.

Na primeira etapa do Programa Camponês foram implantados 41 projetos de financiamento destinados ao beneficiamento de 8466 famílias vinculadas a 30 cooperativas familiares. O mapa ilustrativo a seguir indica a distribuição dessas cooperativas no estado. No entanto, cabe ressaltar que a área de abrangência de boa parte das cooperativas abrange diversos municípios da região em que estão inseridas e mesmo de outras regiões do estado.

Figura 1 – Distribuição das sedes das cooperativas beneficiadas pelo Programa Camponês.



Fonte: elaboração própria com base em Abreu (2006)

As cooperativas responsáveis pela implantação dos projetos apresentavam perfil diverso, tanto em termos de atividades quanto em termos de tamanho, variando de menos de 100 a mais de 5.000 associados. Da mesma forma, os projetos contemplaram investimentos distintos, que, grosso modo, podem ser divididos em três grupos: a) implantação de estruturas produtivas (sistemas de pastoreio rotativo, pocilgas e aviários coloniais, agroflorestas, estufas, cisternas); b) recuperação de solos degradados (calcário, pó de rocha, adubos orgânicos, adubação verde); c) máquinas e equipamentos (olericultura, produção de leite, apicultura).

Destaca-se, ainda, o apoio do programa a dois projetos específicos de duas cooperativas vinculadas ao Movimento dos Pequenos Agricultores: a implantação de uma unidade de produção de farinha de rocha e biofertilizantes no município de Seberi, na região noroeste, pela

COOPERBIO; e a implantação de um centro de produção e beneficiamento de sementes crioulas no município de Encruzilhada do Sul, na região centro-sul, pela COOPERFUMOS. O objetivo dessas iniciativas era consolidar estruturas com maior capacidade de fornecimento regional de insumos de base ecológica, identificado pelas cooperativas como gargalo para efetivos avanços de maior escala no processo de transição agroecológica almejado.

Percebe-se que os projetos abrangeram um amplo leque de atividades na esfera da produção. No entanto, o conjunto de itens financiados não contemplou inteiramente as expectativas iniciais das cooperativas. Diversos outros itens inicialmente almejados foram substituídos pelas próprias cooperativas devido a entraves burocráticos. Como exemplo é possível mencionar centenas de pequenos kits de irrigação e pequenas construções (pocilgas, aviários), cujas exigências legais individualizadas de licenciamento ambiental e/ou documentação arquitetônica atravancavam em muito o processo. Em outras palavras, as portas não estavam fechadas para tais investimentos, mas o fato das licenças e outras exigências legais serem concebidas para projetos de grande porte e de dependerem de outros órgãos estatais dificultava a tramitação dos projetos⁴.

A partir desse tipo de entrave, várias cooperativas acabaram refazendo projetos de modo a pleitear itens burocraticamente menos complexos e lentos, como a aquisição de insumos de base ecológica para a recuperação de solos das famílias associadas. Considerando a intensa degradação dos solos do Rio Grande do Sul causada pelas práticas agrícolas que se tornaram dominantes com a revolução verde⁵, a recuperação dos solos consiste, sem dúvida, numa demanda necessária para o desenvolvimento de uma agricultura que não concebe o solo apenas como mero repositório de nutrientes. No entanto, não fossem os referidos obstáculos burocráticos, as aspirações iniciais das famílias e cooperativas poderiam ter sido melhor atendidas.

RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES

A implantação do Programa Camponês beneficiou diretamente milhares de famílias de agricultores com melhorias em suas condições produtivas, deixando-os melhor preparados para os anos que seguiram, que vêm sendo marcados pelo contínuo enfraquecimento das políticas públicas

4 Mesmo quando reunida a documentação, o processo de obtenção do licenciamento pode ter diversas “idas e vindas” entre o órgão público e o beneficiário, sendo moroso e incerto. Considerando que havia projetos que sozinhos almejavam mais de 100 pequenos kits de irrigação para olericultura e que cada licenciamento deveria ser individual, essa dificuldade de adaptação do Estado a projetos de pequeno porte tornava praticamente impossível a aprovação do projeto, levando as cooperativas a desistir de itens inicialmente demandados.

5 *Revolução verde* foi o nome pelo qual ficou conhecido o processo de modernização da agricultura ocorrido, sobretudo, nas décadas 1960 e 1970. Dentre as práticas agrícolas que passaram a vigorar a partir de então, destacam-se o uso intensivo do solo, o crescimento no uso de fertilizantes sintéticos, agrotóxicos, sementes modificadas e motomecanização de grande porte.

de apoio a atores sociais historicamente menos favorecidos. O programa também representou avanços nas condições materiais necessárias para efetivar processos de transição agroecológica de maior amplitude. Dentre tais condições, destacam-se os investimentos em unidades de produção de insumos (biofertilizantes e sementes crioulas) e os investimentos em agroindustrialização, escoamento e comercialização da produção em circuitos alternativos, previstos na segunda etapa do programa.

Há que se apontar, no entanto, limites e desafios da experiência para que esse tipo de política pública possa ser aperfeiçoado em contextos políticos que apresentem brechas para o fortalecimento de modelos de agricultura de base ecológica protagonizados pela agricultura familiar camponesa. Nesse sentido, para além dos entraves burocráticos já mencionados, seria importante a realização de um amplo processo de formação/capacitação envolvendo as milhares de famílias beneficiadas, permitindo a potencialização dos investimentos e garantindo a continuidade de seus processos individuais de transição. Esta demanda estava prevista nas formulações iniciais do programa, mas, visando simplificar e agilizar sua operacionalização, não foi formalmente inclusa, ficando por conta das cooperativas. Além disso, o processo de simplificação do programa – ocorrido em grande medida para não desperdiçar a oportunidade representada pelo contexto político favorável em questão – acabou reduzindo o potencial inicialmente vislumbrado de estruturar cadeias produtivas inteiramente sob domínio e gestão de setores populares rurais e urbanos, desde a etapa anterior à produção agrícola (produção de insumos) até o consumo propriamente dito (esquemas de distribuição via mercados institucionais em comunidades, entidades e restaurantes populares).

Entre os desafios operacionais, salienta-se a necessidade de se destacar um quadro de técnicos mais robusto e multidisciplinar para assessorar o planejamento e a elaboração de projetos junto às cooperativas, bem como para acompanhar a implantação e, se possível, a continuidade dos projetos. Trata-se de um aspecto fundamental para garantir o sucesso efetivo desse tipo de política que visa ir além do mero financiamento da produção, tal qual se tornaram as principais modalidades do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), por exemplo.

A despeito dos limites e obstáculos de diversas ordens (políticos, jurídicos, temporais), dois elementos que permearam o programa desde suas primeiras concepções devem ser destacados. O primeiro é a ideia de organização social presente na centralidade das cooperativas para a operacionalização do programa. Trata-se de uma compreensão que visa fortalecer a autonomia (frente às forças que determinam os mercados convencionais) dos atores que se propõem a ensinar

mudanças no modelo dominante de agricultura rumo à criação e consolidação de regimes de produção de base ecológica socialmente justos. Compreende-se que avanços significativos somente serão possíveis por meio da organização social.

Por fim, o segundo elemento está relacionado à importância de experiências que busquem avançar em processos de transição agroecológica de maior abrangência, ainda que a passos lentos. Nesse sentido, o Programa Camponês priorizou beneficiar direta e indiretamente um amplo número de famílias de diferentes estágios de conversão agroecológica por meio de investimentos em estruturas, práticas e tecnologias que forjem condições materiais para avançar rumo a modelos de agricultura calcados em relações mais harmoniosas entre humanidade-natureza.

REFERÊNCIAS

ABREU, R. L. Mapa do Estado do Rio Grande do Sul. 2006. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:RioGrandedoSul_MesoMicroMunicip.svg. Acesso em: 30 set. 2020.

ODERICH, E. H.; GRISA, C.; BARTH, V. J. Interações entre Estado e sociedade civil na construção do FEAPER e Programa Camponês do Rio Grande do Sul. **Política e Sociedade**, vol. 17, n. 40, p. 373-399, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2018v17n40p373>. Acesso em: 24 set. 2020.

VIA CAMPESINA. **Programa Camponês**: plataforma camponesa e operária por soberania alimentar. Porto Alegre: Via Campesina, 2014.