

Parte 2

Modos de objetivação de programas públicos: o PAA em foco

Ramonildes Gomes

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

GOMES, R. Modos de objetivação de programas públicos: o PAA em foco. In: NEVES, DP., GOMES, RA., and LEAL, PF., orgs. *Quadros e programas institucionais em políticas públicas* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 125-132. ISBN. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Parte 2

Modos de Objetivação de Programas Públicos: o PAA em foco

Ramonildes Gomes

As referências às políticas públicas fazem parte da nossa vida cotidiana. Afinal, o nosso comportamento individual é em grande parte influenciado e, em muitos casos, relativamente determinado por princípios instituídos em políticas públicas. À guisa de exemplo: nossa alimentação depende de políticas agrícolas, ambientais e sanitárias; nosso lazer, das políticas voltadas ao turismo e à realimentação de práticas culturais estrito senso. Por sua vez, todas as políticas tendem a um processo de articulação que envolve atores, projetos, instituições, marcos regulatórios, descobertas científicas e desafios postos pela sociedade.

Destarte, as ações, programas e projetos sintetizados como políticas públicas, os estudos de casos apresentados na parte II dessa coletânea revelam, através de incursões em espaços geográficos diferentes, como as ações de intervenção pública e social planejadas interferem na vida dos indivíduos controlando suas condutas e imprimindo novas racionalidades, as quais, segundo os objetivos e metas, adquirem diferentes denominações, a saber: política de desenvolvimento territorial, de construção de infraestrutura, de saúde, de habitação, de segurança alimentar, de crédito, de assistência técnica entre outras. A atividade profissional dos cientistas que analisam a vida social se inscreve fortemente nos quadros de

delimitação dessas políticas públicas, especialmente as que visam dotar os cidadãos de recursos para produção, ou consumo de conhecimentos coletivamente elaborados, dos benefícios que eles podem aportar. Participamos nesses quadros de definição da vida social como atores, produtores de conhecimento, ou mediadores na circulação de ideias. Mediante a crítica metodológica, contribuimos para elevar a qualidade de corpos conceituais e dos procedimentos metodológicos de produção de conhecimentos, pautados em situações empíricas e em desafios concretos.

Somos todos atores sociais confrontados permanentemente pela produção de ideários e regulamentações, no caso aqui valorizados, no centro dos espaços de definição das chamadas políticas públicas: - tanto como destinatários, mas também corresponsáveis pela elaboração de agendas. Portanto, por engajamentos coletivos, nós todos temos responsabilidades sobre o reconhecimento político de problemas sociais. Por esse estatuto de reconhecimento, mas também como de demandas que vão, afinal, pautar a definição e as condições de oferta de recursos e serviços públicos, enfim, da reordenação da sociabilidade dos indivíduos.

Na condição de cientistas sociais, raramente ocupamos lugares de decisão, mas é certo que desempenhamos papel importante, como avaliadores ou pressupostos *experts*, qualificando e requalificando o debate político e acadêmico sobre as políticas públicas. A extensa presença dos cientistas em diferentes domínios da vida social vem se traduzindo na multiplicação dos trabalhos de pesquisa, facilmente comprováveis pela profusão de livros e coletâneas que, nas últimas décadas, vem sendo editadas; provimento que vem sendo acompanhado pela criação de revistas temáticas, de programas de pós-graduação e uma infinidade de eventos acadêmicos que tem como foco o debate das políticas públicas.

Dentre esses investimentos intelectuais, destacamos a importância de textos voltados para a análise de cunho mais teórico e metodológico sobre políticas públicas. Por esse prisma, os autores buscam compreender o papel do Estado, particularmente as mutações ocorridas na forma contemporânea, dimensão imediatamente verificável nos títulos do corpo bibliográfico de outros

tantos autores que se associam àquele investimento. Tal é o caso de consagrados autores como: Jobert e Muller, 1987; Sardan, J-P, 1995; Amartya Kumar Sen, 2000; Gilbert Rist, 1996. A imersão nessas leituras permite afirmar que algumas delas buscam uma compreensão do Estado pelos resultados acumulados nas diferentes experiências de intervenção, tal como vieram a caracterizar as formas mais recentes de operação prática do Estado como instância executiva, que dispõe de aparato legal e administrativo. E, no Brasil, essas mesmas referências povoam os debates em torno da compreensão de diversos programas públicos, notadamente, para o segmento dos agricultores que aqui privilegiamos, o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), o Programa do Leite, o P1MC (Programa Um Milhão de Cisternas). Da mesma forma, em diversas experiências de constituição dos assentamentos de reforma agrária, programa que, em complementaridade e sintonia com novas demandas, vai agregando tantos outros: a Cédula do Produtor Rural, PINGATI (Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas) etc. Mas não só, também registramos investimentos de pesquisa em textos que enfrentam as dimensões teóricas e metodológicas e as conexões dessas com a conceituação do Estado, analisando como os conceitos são metamorfoseados pelos tentáculos institucionais que o Estado assume a saber: do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), da EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural), do ITESP (Instituto de Terras do Estado de São Paulo), entre outros e em diferentes regiões do Brasil.

O escopo do espaço social em jogo, melhor compreensível pela significativa metáfora da arena, é contingente e inerente à definição de política pública; mas desde que aceitemos por ‘público’ o espaço central do Estado, neste caso, por oposição à esfera privada, que remete às relações interindividuais, ou seja, em princípio sem a intervenção do Estado (HASSENTEUFEL, 2008, p.8).

As inúmeras dimensões que se colocam em disputa no estudo de políticas públicas podem ser identificadas em experiências como a

que propõe *Manuel Pereira do Nascimento Neto* ao discutir a efetividade do PAA no município de Lagoa Seca no agreste paraibano, em que pese o fato de ser este um município que possui aproximadamente 1.592 estabelecimentos familiares e apenas 35 destes têm conseguido participar do Programa de Aquisição de Alimentos. Contudo, nem sempre essa participação que é delegada às associações esclarece os objetivos, as interdependências, a multiplicidade de interesses dos grupos envolvidos e de pressão, também não esclarece sobre a qualidade da participação, em particular na interação com o Estado e com os mediadores. O artigo de *Manuel Pereira do Nascimento Neto* apresenta uma descrição do PAA, no curso de 09 anos de presença do Programa na região, dando visibilidade ao modo de organização e as formas de enquadramento dos comportamentos coletivos dos agricultores familiares, particularmente identificados nas mudanças ocorridas na dinâmica econômica das propriedades e no processo de comercialização dos produtos.

Não sem razão, no centro do que se convencionou reconhecer como campo temático de estudo e proposições de políticas públicas, contribuem autores que investem na visibilidade social de sujeitos pressupostamente, mas não muito adequados, posicionados do outro lado do ringue, ou seja, no espaço da contraposta sociedade civil. São eles: ONGs- Organizações Não-Governamentais e Movimentos Sociais, esses atores coletivos, atuando estrategicamente em rede, ou adotando formatos outros agem como porta-vozes, procuram reforçar e ressignificar os vínculos de agregação e afiliação de segmentos a serem engajados ou atingidos. No caso em tela, privilegiamos o artigo de *Jaqueline da Luz Ferreira e Patrícia dos Santos Pinheiro*, as quais analisam a experiência do MOC (Movimento de Organizações Comunitárias), o papel que esta ONG desempenha na organização e articulação dos agricultores familiares na Região Sisaleira, localizada no semiárido baiano, com objetivo de inserir os agricultores no complexo processo de operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos. O investimento feito pelo MOC implicou na reestruturação de cooperativas e associações formadas nas décadas anteriores, mas que estavam imobilizadas em função da falta de estímulo e de oportunidades capazes de

assegurar certa regularidade ao seu funcionamento, de agregar e manter ativos grupos com interesses diversos.

Adotar o olhar metodológico ou disciplinar fundamentado na metafórica concepção de arena, em tese pressupõe o desafio assumido por pesquisadores na tarefa de compreender situações *a priori* definidas como contraditórias: - manter uma posição de independência intelectual, não permitindo que o alinhamento ideológico distorça aquilo que seria próprio da ciência, mapear e analisar evidências empíricas, que demonstrem os processos em disputa; e fazer que, de fato, as evidências empíricas possibilitem refletir sobre a prática da ação pública, a partir dos jogos e tensões que não podem ser esquecidos, porque atravessam os espaços de definição e demanda por políticas públicas. A postura e a prática dos ADRS (Agente de Desenvolvimento Rural Sustentável) enquanto um mediador social qualificado tal como analisado por Valdênio Meneses e Ramonildes Gomes ao imergir no processo de estímulo à produção de leite de cabra entre agricultores familiares no Cariri Paraibano. Os autores, que através de uma dimensão cognitiva das políticas públicas orientada para a mediação, constatam que os ADRS vivenciam conflitos, cujas contradições geradoras destes se expressam nos referenciais de conhecimento que legitimam os projetos de desenvolvimento. A condição de mediador transforma os atores/mediadores em “mensageiros” de inovações e de estratégias, cujo objetivo é impulsionar o crescimento da atividade pecuária. Contudo, o processo de mediação dos ADRS se capilariza por referenciais cognitivos conflitantes, a partir de um diálogo entre racionalidades técnicas e formas de conhecimento dos agricultores familiares que são o alvo dos projetos do Sebrae-PB, das políticas ministeriais e das institucionalidades mais locais.

Para atravessarmos esse mar de produção e redefinição conceitual de políticas públicas, alertamos aos leitores que estamos nos valendo nessa parte da coletânea de uma definição do conjunto normativo tido como políticas públicas, incorporando contribuições de Pierre Muller (2000) assim postuladas: “cada política corresponde a uma parte da idéia aceita do problema (...) de um grupo social representado, ou de um setor que pelo domínio de

um conhecimento a faz existir (...) e de uma teoria de mudança social” Também advertimos que o conjunto das experiências empíricas que ilustram o debate, segundo a compreensão dos autores de artigos aqui perfilados, foi valorizada por direta ou indiretamente adotarem perspectiva processual, coerentemente ao estudo do amplo espectro de questões que estão abarcadas pelo termo políticas públicas. *Grosso modo*, podem ser aproximadas às concepções defendidas por Nobert Elias, dado que, longe de obedecerem a noções definidas *a priori*, os sentidos e objetivos a serem compreendidos são aqueles atribuídos pelos indivíduos no próprio curso da ação pertinente.

Prendemos com os textos dessa coletânea demonstrar que a formulação de políticas públicas mobiliza segmentos da instituição estatal e da articulada organização metaforicamente qualificada sociedade civil, tendo no centro dessa mobilização recursos e capitais diversos; ou seja, concorrência de saberes e conhecimento técnico. A luta social inerente à definição de sentidos e procedimentos da relativa a objetivação de políticas públicas já pressupõe redefinições, mobilizações e desmobilizações, afirmação criativa e negação de estratégias e práticas insistentemente legitimadas. Em contraposição, desqualificações dos sentidos projetados por grupos sociais que as negam ou minimizam a importância. Correlativamente, a preocupação analítica deve incidir sobre processos sociais que emergem nos espaços aos quais se atribuem legitimidade e legalidade para instaurar definição e redefinição do estatuto globalizante de políticas públicas.