

Parte 3

Políticas públicas e conversões sociais: os beneficiários em cena

Pedro Fonseca Leal

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

LEAL, PF. Políticas públicas e conversões sociais: os beneficiários em cena. In: NEVES, DP., GOMES, RA., and LEAL, PF., orgs. *Quadros e programas institucionais em políticas públicas* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 209-218. 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 3

Políticas Públicas e Conversões Sociais: os beneficiários em cena

Pedro Fonseca Leal

⁶⁶Nas análises sobre políticas públicas objetivadas em programas públicas, é recorrente os autores se pautarem em perspectivas que privilegiam o caráter avaliativo, apontando para o sucesso ou o fracasso da política. Por esta abordagem, tais autores limitam suas análises nos objetivos explicitados nos programas; nos critérios de seleção dos beneficiários; nos recursos previstos e os de fato destinados aos beneficiários; nas ações dos mediadores sociais vinculados às instituições gestoras do programa para que os beneficiários ajam de acordo com o que está definido nos regulamentos dos programas; nos beneficiários, buscando identificar se o programa está adequado ao público alvo e se os beneficiários têm condições de gerir os recursos a eles destinados, em conformidade ao estabelecido nos regulamentos dos programas; entre outros aspectos. Nesta perspectiva, a idealização da política pública se constitui como caráter marcador das análises. Os autores buscam recorrentemente identificar o que foi e o que não foi realizado, pensando os programas tal qual estão formulados. Os agentes institucionais ou agentes da mudança tendem a ser reconhecidos como mero reprodutores/executores das ações previstas nos regulamentos e os beneficiários são tidos, muitas vezes, como meros

66 Professor da Universidade Federal do Oeste do Pará, Doutor em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense.

receptores, como na “metáfora da esponja na água”⁶⁷ que a tudo absorve. Dessa forma, a análise do sucesso ou fracasso das políticas públicas fica reduzida ao programa, à adequação das ações dos agentes institucionais e ao grau de adesão dos beneficiários.

Nesta perspectiva, não há uma reflexão que considera a própria política pública, bem como os programas, como uma forma de idealização produzida por agentes estatais sobre problemas na sociedade e a forma de resolvê-los, sendo, portanto, ela mesma uma forma de idealização da sociedade ou de parte dela; os agentes sociais em relação (mediadores institucionais e beneficiários) não são reconhecidos como sujeitos de ação e de reflexão sobre suas ações, assim como os beneficiários não são, muitas vezes, reconhecidos como portadores de projetos próprios. Assim, reduzir a análise dos processos de implantação de políticas públicas ao sucesso ou ao fracasso é negar aos agentes envolvidos a condição de sujeitos de ação e reflexão que tomam tais políticas e programas como possibilidade de ter seus projetos, pelo menos, em parte realizados.

Buscando contribuir para ultrapassar os limites impostos pela perspectiva apresentada anteriormente e aderindo à proposição para a organização da coletânea, conforme explicitado na apresentação, neste terceiro eixo, *tomamos alguns casos de reflexão que incidem sobre a capilaridade dos segmentos populacionais envolvidos no acesso de recursos ou na institucionalização de posições desenhadas como parte dos objetivos de políticas desdobradas em programas*. Nesta breve introdução à Parte III da coletânea, não pretendo discorrer sobre definições de políticas públicas, uma vez que esse investimento já foi realizado na introdução à Parte I, mas quero chamar a atenção para alguns pontos que serão abordados nos textos e que julgo merecerem destaque. O primeiro deles é o caráter uniformizante e seletivo da política pública, tornando-se, por conseguinte, promotora de enquadramentos para os que tentam se colocar ou se manter como beneficiários do programa. O segundo é o caráter transformador atribuído à política pública.

67 Reflexão oportunamente elaborada por Neves (2008, p.36).

No primeiro aspecto, ao agente demandante da condição de beneficiário, portanto, em busca de acesso a recursos disponibilizados por agentes estatais, é imposto que ele conheça, pelo menos em parte, tanto a engenharia que conforma as redes de relações na qual busca se inserir ou se manter, como os atributos necessários para alcançar ou manter tal posição. Assim como proposto por Goffman (1975), ao analisar a interação social, neste processo, o demandante deve cumprir com as etapas descritas na norma do programa ao qual deseja se engajar e ao mesmo tempo representar o papel que corresponda ao personagem que os agentes estatais responsáveis por selecionar os usufrutuários querem ver. Portanto, tornar-se beneficiário é corresponder aos atributos descritos nos regulamentos da política pública e conhecer os meandros burocráticos, técnicos e políticos, isto é, os agentes e agências, as leis e as regras que objetivam a política pública.

No entanto, a luta para alcançar ou manter a condição de beneficiário de políticas públicas não faz o agente demandante se transformar tal qual o exposto nos regulamentos ou aderir por completo àquele modelo, como numa metamorfose. Nas políticas públicas, sobretudo aquelas destinadas a agricultores ou agroextrativistas que têm na base da organização da produção os membros da família, advoga-se a intenção de constituição de agentes ou beneficiários modulares, enquadrados, correspondentes e adeptos a formas específicas de produzir, de se organizar política e economicamente e de se relacionar com a terra e os recursos naturais. Tais formas modulares, previstas nos regulamentos dos programas públicos, marcam o caráter transformador da política pública. Transformação essa, muitas vezes, estimulada pela ação pedagógica de agentes estatais, mas geralmente levadas a cabo sob formas de constrangimento e alegando que a não adesão por parte do beneficiário poderá resultar em perda da posição, na limitação do acesso aos recursos e mesmo no fracasso do projeto definido na política pública. Por estas alegações, os agentes promotores da política pública põem em prática diversos mecanismos buscando reproduzir a relação tutelar sobre os beneficiários. Para tal, estão previstos a disponibilização de recursos financeiros na forma de crédito, assistência técnica, equipamentos, infraestrutura, etc.

Se os agentes vinculados ao poder estatal criam ou tentam pôr, em prática, mecanismos voltados à reprodução da relação tutelar, buscando a constituição de beneficiários modulares, os beneficiários se utilizam de estratégias para se manter nesta condição, mas com certa autonomia. Dessa relação, constitui-se o caráter relativo tanto da tutela, por parte dos agentes estatais, como da autonomia, por parte dos beneficiários.

Retornando à questão focalizada nesta parte da coletânea, os autores aqui reunidos tecem análises onde põem, em destaque, as estratégias e os arranjos elaborados pelos beneficiários que buscam ter seus interesses alcançados como máximo de autonomia. Os autores demonstram que a adesão quando ela existe é sempre relativa. Mesmo porque, a execução dos programas que compõem a política pública também é relativa e, muitas vezes, parcial, conforme já apresentado. É nesse jogo de realizações e adesões relativas e/ou parciais que se constrói o espaço adequado para construção de novas formas de apropriações e de ressignificações das políticas e programas públicos por parte, sobretudo dos beneficiários. Assim, as irrealizações, tão criticadas por certos analistas e agentes públicos, constituem-se aspecto fundamental, sobretudo, para que os beneficiários encontrem espaços para impor seus projetos. Dessa forma, no campo de análise de políticas e programas públicos, aquilo que pode ser reconhecido como fracasso aos olhos do avaliador ou do administrador da política pública, pode ser a saída à realização do projeto daquele que se constituiu na condição de beneficiário, possibilitando, inclusive, rearranjos até então impensados.

É por adotar tal perspectiva que os textos de Gimima Beatriz Melo da Silva e Rodrigo Pennutt da Cruz estão aqui reunidos. Ambos valorizam os múltiplos engajamentos e conversões produzidos pelos agentes beneficiários das políticas de regularização e redistribuição fundiária para alcançar certa autonomia no processo de condução e execução de tais políticas.

Ao buscar entender os mecanismos e os desdobramentos das políticas de planejamento territorial e ambiental, postas em prática por gestores públicos vinculados tanto ao governo federal

como ao governo estadual, no Estado do Amazonas, Gimima Beatriz Melo da Silva foca suas análises nos moradores da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro, localizada no município de Novo Airão, criada pelo governo do Estado do Amazonas. A autora define da seguinte forma seu objeto de pesquisa:

A partir de narrativas dos habitantes da RDS do Rio Negro, localizada na Região do Baixo Rio Negro, neste texto, qualificados como beneficiários de um programa de recompensa por serviços ambientais, enfoco a dinâmica e o inerente simbolismo das relações de poder constituídas em processos que envolvem a gestão territorial e ambiental nesta região. Este exercício se configura analiticamente no bojo de políticas públicas tecidas para referenciar a alcançar a sustentabilidade como valor universal e universalizante. Compreendendo tais ações no plano local, posso trazer à análise o cenário de consolidação das ações que envolvem tais outros comportamentos dos habitantes da RDS do Rio Negro, isto é, agentes econômicos que, em tese, devem internalizar formas diferenciadas de exploração dos recursos naturais contidos no interior da Reserva onde habitam. (Gimima Beatriz Melo da Silva - informação verbal)

Buscando compreender os mecanismos e estratégias postos em prática pelos agentes estatais para alcançarem os objetivos propalados nos regulamentos que orientam a criação de espaços destinados privilegiadamente à conservação dos recursos naturais, a autora analisa a legislação que fundamenta tais políticas, pondo, em destaque, os argumentos que justificam a criação de unidades de conservação no Estado do Amazonas e a importância da população residente no interior dessas áreas para os objetivos finalísticos da política. Neste contexto de política governamental que associa

conservação da natureza e melhoria da qualidade de vida da população, os agentes locais passam a ser reconhecidos pelos agentes governamentais como possíveis parceiros para alcançar a tão propalada sustentabilidade verde.

Porém, demonstra a autora que mesmo sendo reconhecidos como parceiros na conservação dos recursos naturais, os moradores da RDS do Rio Negro devem, em tese, assumir novos valores e práticas que passarão a orientar suas relações com o território. Na situação empírica analisada, ela coloca, em destaque, o Programa Bolsa Floresta, adotado por agentes estatais como mecanismo privilegiado com o intuito de construir a adesão dos moradores da reserva aos objetivos da política de conservação da natureza e, portanto, da sustentabilidade verde. Por esta forma de adesão, mediada pelo acesso aos recursos disponibilizados a partir do Programa Bolsa Floresta, os moradores da RDS Rio Negro passam à posição de “guardiões da floresta” por se tornarem fiscais da natureza com o intuito de reduzir as taxas de desmatamento por derrubada ou queimada. Neste aspecto, o programa de pagamento por serviços ambientais (no caso em apreço o Bolsa Floresta), visa a diminuir os impactos causados pela proibição ou limitação imposta aos moradores da reserva para realizar certas atividades, sobretudo econômicas. Segundo a autora,

O auxílio em dinheiro, concedido por meio do Programa Bolsa Floresta, é entendido pelos porta-vozes do governo como um incentivo necessário para que os beneficiários do programa evitem, em suas atividades produtivas, a adoção de práticas que promovam o desmatamento. (Gimima Beatriz Melo da Silva □ informação verbal [s.d.])

No texto “Rearranjos locais no Programa de Reforma Agrária: estudo de caso do P.A. Che Guevara (Campos dos Goytacazes, RJ)”, de autoria de Rodrigo Pennutt da Cruz, o foco da análise recai sobre o Programa Nacional de Reforma Agrária, gerido pelos agentes vinculados ao Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), e

mais especificamente sobre o processo de constituição dos beneficiários da reforma agrária sob a condição de *assentados*. Para tanto, o autor analisa,

Alguns dos meandros da aplicação do Programa Nacional de Reforma Agrária, considerando, em especial, as interferências e negociações decorrentes dos percursos de relações vividos pelos trabalhadores selecionados para alcançarem a condição de *assentados* no Projeto de Assentamento (P.A.) Che Guevara, criado no município de Campos do Goitacazes, no Estado do Rio de Janeiro (CRUZ, 2010).

Buscando compreender o processo de constituição do agricultor qualificado como *assentado* por ser beneficiário do programa nacional de reforma agrária, o autor observa:

No processo de aplicação de política pública de redistribuição de terra, fundamentada em quadros institucionais diferenciados e objetivados por Projetos de Assentamento, por perspectiva simplificada tem-se como dada a construção da categoria situacional *assentado*. Se há definições oficiais, constantes de documentos que registram e pressupõem normatizar o processo de assentamento, há condições possíveis e até imprevistas de realização.

Adotando tal perspectiva, Rodrigo Pennutt da Cruz desenvolve sua análise confrontando diferentes formas de os beneficiários se constituírem enquanto tal, tomando como referência suas trajetórias de vida e de luta pelo acesso a terra. Por texto, o autor pretende “contribuir para o entendimento de processos pelos quais os trabalhadores rurais de origens diversas se deslocaram para a posição de *assentados* rurais; ou seja, conquista fundamentada no aprendizado de vinculação a campos de disputa e negociação como agentes políticos”.

Na situação estudada pelo autor, chama a atenção o fato de mesmo estando categorizados segundo a definição oficial na condição de *assentados*, há no PA Che Guevara múltiplas formas de classificação marcadoras de processos de diferenciação que põem os assentados em posições hierarquizadas tanto nas relações entre eles como na relação com os agentes estatais. No processo de assentamento, os agentes beneficiários adotam o local de origem, as formas de afiliações com o antigo patrão, o usineiro, e as relações com grupos de representação política, no caso Sindicato dos Trabalhadores Rurais e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) como princípios para a qualificação e diferenciação entre os beneficiários e, portanto, para a formulação dos termos classificatórios. Dessa forma, os termos *os de dentro* e *os de forma* definem posições distintas e agentes em concorrência no processo de assentamento do PA Che Guevara.

Dessa forma, o autor analisa processos que contribuem para a constituição de posições sociais, políticas e economicamente diferenciadas, observando que “o estudo do processo de mudança de trabalhadores em assentados rurais se associa ao das condições de construção relacional e situacional de identidades sociais, todavia relativizadas como expressão de relações de força e de sentido que aí se encontram em jogo”.

Assim, os autores incluídos nesta parte da coletânea tomam os processos de mudança pelos quais passam os agentes beneficiários de programas públicos para pôr, em destaque, as múltiplas formas destes se constituírem, na relação com agentes estatais, enquanto sujeitos formuladores de projetos.

Referências

GOFFMAN, Eving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1975.

NEVES, Delma Pessanha. Mediação social e mediadores políticos. In: _____ (org). **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p.21-44, 2008,