

Burocracias e gestores nas políticas públicas para a agricultura familiar

Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: Políticas
Públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)

Quatro discussões..

- i) Construção de uma abordagem analítica
- ii) Fragilidade institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário
- iii) O avanço dos órgãos de controle
- iv) Burocratização dos atores sociais

i) Construção de uma abordagem analítica

- Estudos críticos em administração (Prestes Motta, Maurício Tragtenberg e Guerreiro Ramos) – “Burocracia é poder, controle e alienação”
- Em diálogo com uma perspectiva analítica de cunho antropológico que se volta para o estudo do Estado e das políticas públicas (James Ferguson, Chris Shore, Susan Wright, dentre outros)
- Nos permite construir um olhar mais abrangentes para a burocracia e para instituição de práticas burocráticas que se fundam a partir de relações hierárquicas e de poder nas intersecções Estado-Sociedade.
 - É importante salientar aqui que estamos trabalhando a ideia de burocracias (propositadamente, no plural) tanto em sua acepção estrutural, relacionada, por exemplo, às leis, decretos e aparatos jurídicos, como também no que diz respeito a incorporação de determinadas práticas de ação dentro de organizações administrativas que constroem e configuram relações.

i) Construção de uma abordagem analítica

- Metodologicamente, dar voz aos gestores. Análise do conjunto de entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa.
- Mapeamento dos temas relacionados, direta ou indiretamente, à burocracia e à gestão.
- Depoimentos e percepções dos gestores com relação aos limites e possibilidades configuradas pelas estruturas e práticas burocráticas.

ii) Fragilidade institucional do MDA

- Desafio de se constituir um aparato burocrático no âmbito da administração pública federal para a gestão de um novo conjunto de políticas públicas, voltadas especificamente para a agricultura familiar
- Permeabilidade do Estado, no MDA. Contexto político complexo, pautas dos movimentos coexistindo com agendas dos organismos internacionais.
- Composição muito heterogênea do quadro administrativo no MDA
- Consultores - Servidores - Quadros Políticos
- Não formação de uma burocracia, propriamente dita.

“O que ganha um consultor é muito mais do que ganha o concursado pelo MDA, então já começam os atritos; os concursados pelo MDA questionam demais o suposto aparelhamento do MDA pelo partido, né? Então os DAS, quando chegam, eles já chegam rotulados: “você é do partido ... Então nós tínhamos esse quadro profissional, bastante heterogêneo – consultores, servidores, brigas internas, disputas, animosidades, tudo isso presente, né?”

Entrevistado 01

“Nós pecamos desde o início. Eu sou servidor de carreira do Ministério, do primeiro e do único concurso. Hoje nós somos pouco mais de 150 servidores no âmbito do MDA em todo o Brasil, incluindo as delegacias estaduais e as sedes”

Entrevistado 03

“Acho que o maior erro da gestão da DS foi não ter estruturado o MDA... Quando se acordou que o MDA não era um Ministério transitório. O MDA tinha que ser estruturado institucionalmente e não foi.”

Entrevistado 04

MAPA e a Cultura Institucional

“É fundamental que você tenha uma estrutura fixa no Executivo, que ela possa passar por diferentes governantes. O que eu acho importante destacar é que você tem o que se chama aí cultura institucional. Cultura institucional é feita, normalmente ela está calcada nesses que permanecem por longos períodos, ou que fazem carreira e tal. Então, mudar isso (...) é como dar um cavalo de pau num transatlântico.”

Entrevistado 05

MAPA e o campo da Agricultura Familiar

“Quando foi criado o PRONAF, se você for lá ver, ele tinha um objetivo: atender a uma categoria de produtor rural, que, num período de 5, 10 anos, ele evoluísse, tecnicamente e financeiramente, dado às políticas diferenciadas que ele teve apoio. Aí ele deixaria de ser um beneficiário do PRONAF, outros entrariam na base e esse público viria talvez pra um Pronamp, pra um médio produtor rural, e chegaria um momento que seria atendido como um produtor normal. Essa é a lógica.”

Entrevistado 05

Dualidade institucional? Em quais condições?

iii) O avanço dos órgãos de controle

- Os marcos legais rígidos e inapropriados para os objetivos das políticas
 - Mudanças dependem da disposição política do gestor para a reformulação jurídica
- A ofensiva do TCU e da CGU: qual o significado?

*“Então, a concepção fiscalista, de fiscalização, fiscal, né, de ficar fiscalizando e sempre desconfiar dos executores, os órgãos de controle foram formados no nosso governo, mas contra nós, né. Não sei porquê, mas TCU [Tribunal de Contas da União}, CGU [Controladoria Geral da União], é, **visão desconectada do objeto**, né? Então, eu acho que essa parte, pra mim, foi um dos maiores entraves pras coisas acontecerem, a falta de empreendedorismo do gestor, de marcos legais impróprios, a cultura do Estado, né, imprópria.”*

Entrevistado 02

Um exemplo: o caso da inflexão da política de desenvolvimento territorial em 2011.

Como pensar a relação Estado-Sociedade Civil, no âmbito das políticas públicas, nesse contexto de auditoria descabida e patrulhamento jurídico?

iii) “Burocratização” das organizações da sociedade civil

“De fato, pode-se observar que essa inclusão crescente através do Estado, se toma tempo dos representantes de movimentos, com novas exigências técnicas próprias, fazendo-os aparentemente “afastarem-se de suas bases”, traz também novas necessidades de afirmação identitária no interior do aparelho estatal (...). Nesse sentido, a relação com o Estado (...) afeta o conjunto das relações no interior do(s) próprio(s) movimento(s). Dentre tais repercussões, estão reivindicações transformadas em **linguagens de Estado** e em demandas de políticas públicas” (LOPES & HEREDIA, 2014: 24, grifo meu)

iii) “Burocratização” das organizações da sociedade civil

Burocracias, linguagens e práticas de Estado passam a incidir sobre a forma de organização política e auto-identificação das organizações da sociedade civil e movimentos sociais.

iii) “Burocratização” das organizações da sociedade civil

“Eu sei que essas exigências têm um impacto muito grande nas organizações, no cotidiano de trabalho dessas entidades, né? Então a necessidade de um contador, de um setor de administração, de uma secretaria, habilidades específicas, competências que vão sendo geradas a partir das exigências”

Entrevistado 01

“Qual que é a maior dificuldade que a gente enfrenta nessas áreas? Mudança de cultura. É mudança de cultura de técnicos de ATER, do próprio agricultor, dos movimentos sociais e do banco. Então assim, a norma costuma estar muito na frente da realidade das pessoas. Primeiro a gente muda a norma e depois vai brigar pra que a cultura mude”

Entrevistado 10

iii) “Burocratização” das organizações da sociedade civil

Burocratização e despolitização?

(James Ferguson, 1990 - políticas de desenvolvimento)

Descentralização e diferentes papéis sociedade civil e Estado?

Autonomia e criatividade organizacional?