

# O Programa de Aquisição de Alimentos a partir de uma análise fundada na perspectiva *State in Society*

Seminário Internacional Políticas Públicas, Atores e Agricultura no Brasil:  
desafios e possibilidades em jogo

Rio de Janeiro, 10 e 11 de novembro de 2011

Ana Luiza Müller

Orientadores: Sergio Schneider e Marcelo Kunrath Silva

Baseado em dissertação defendida em 2007 no PGDR intitulada "A construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos".

# Introdução:

- ✦ Tema: políticas públicas para a agricultura familiar
- ✦ Objeto: Construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar
- ✦ Justificativa: entender o Estado e suas ações por dentro, como surge uma política? Lacunas nos estudos sobre políticas públicas para a agricultura familiar: tratam das políticas como se elas surgissem naturalmente

Estruturalismo

Escolha Racional

Análise de Redes Sociais

# Políticas Públicas e o poder de ação do Estado

## 1.1 Perspectivas de interpretação sobre a ação do Estado

- Neomarxistas
- Análise setorial
- Neoinstitucionalistas
- *State-in-Society* (Estado na Sociedade)

## 1.2 A perspectiva do Estado na Sociedade

Peter Evans: ondas de interpretação sobre o Estado. Terceira onda pensa em um Estado mais ativo e fortalecido, o que requer um entendimento novo sobre como é seu funcionamento.

Eduardo César Marques:

Sociologia Relacional: mais importam as informações sobre o processo e as relações do que sobre categorias e atributos estabelecidos.

Redes sociais: “trata-se de considerar as redes não apenas como metáfora da estruturação das entidades na sociedade, mas também como método para a descrição e análise dos padrões de relação nela presentes.” (Marques: 2000 , p. 32)

Lança luz sobre pontos de sombra, localizados na relação entre a sociedade e o Estado.

# Conceitos:

## Permeabilidade:

Interpenetração entre Estado e Sociedade.

Estuda a interação entre sociedade e Estado “(...) sem que se considere um padrão de relações a priori e dando espaço para que os dois campos se interpenetrem de forma complexa, reproduzindo de maneira mais precisa a realidade social.” (MARQUES: 2000, p. 36)

## Comunidade:

“Entende-se aqui por comunidade profissional um campo associado a práticas profissionais e de saber através da adesão a associações e organizações concretas, mas também, e principalmente, da comunhão de uma determinada visão da sociedade e do seu objeto de intervenção.” (MARQUES: 2000, p. 41)

## 1.3 Definição de agenda de políticas públicas

Mario Fuks: interessa muito mais analisar a maneira como as coisas acontecem até chegar ao momento da cristalização, do que o resultado em si, a institucionalização do processo

Estado e sociedade: A preponderância de um sobre outro é dada pelo processo, e não a priori, embora se reconheça que alguns atores possuem condições que os coloquem em posição vantajosa.

O Estado, por vezes, mostra-se eficiente em definir os assuntos públicos e a agenda, adiantando-se às demandas sociais e muitas vezes gerando-as.

## 1.4 Políticas Públicas no Brasil

A pesquisa em políticas públicas é recente no Brasil, ficando concentrada nas políticas sociais.

Políticas para a agricultura são analisadas a partir de sua existência, e não do que as fez nascer, sem preocupação de debater com as pesquisas em um nível mais geral.



## 1.4.1 Políticas Públicas para a agricultura

Passagem do complexo rural para o complexo agroindustrial

Políticas de Modernização

Políticas de Industrialização

Efeitos das políticas: concentração, fortalecimento dos mais fortes e não atendimento aos pequenos.

# Políticas Públicas e a Agricultura Familiar

Faz um contraponto entre o principal programa existente, o PRONAF, e uma interpretação mais voltada na interação das políticas com a sociedade civil.

Busca entender a importância da agricultura familiar e como ela vem sendo tratada pelo Estado.

Autores: Harriet Friedmann, Bruno Jean, Van der Ploeg, Ricardo Abramovay, José Eli da Veiga e José Graziano da Silva

# A construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

Inicia-se a análise dos dados coletados, resultados.

Com base nas entrevistas e nos materiais (sobretudo institucionais) já escritos, analisar as fases da construção do PAA, desde sua origem, no Instituto Cidadania.

Delimitar as fases do processo, os momentos cruciais nessa construção, sempre enfatizando a relação (ou não) com os movimentos sociais e as redes sociais que possibilitaram a participação de tais atores no processo de construção do PAA.

### ✦ Problema:

De que modo surge, como se constrói e qual a orientação (compensatória ou estruturante) impressa no Programa de Aquisição de Alimentos?

### ✦ Objetivo:

Analisar como e por que o Programa de Aquisição de Alimentos foi construído e se predominou a orientação compensatória ou estruturante.

## ✦ Objetivos específicos:

A - Quais os fatores e motivos que possibilitaram a emergência, implantação e consolidação do programa, dentro de um contexto político-institucional específico.

B - Quais as idéias a respeito da agricultura e/ou agricultura familiar expressas pelos atores envolvidos na construção do PAA.

## ✦ Hipóteses:

A - o PAA resulta do alcance atingido pelo Fome Zero nos primeiros meses do governo Lula, somado à luta dos movimentos sociais por uma nova orientação nas políticas para a agricultura familiar e, conseqüentemente, para o desenvolvimento rural.

B - a orientação predominante no PAA, pelo contexto e objetivos pelos quais emergiu, é de uma política estruturante, que demonstra uma guinada nas políticas para a agricultura no Brasil.

## ✦ Metodologia:

### A- Entrevistas semi estruturadas (14):

- A1 – Dirigentes de entidades de agricultores diretamente envolvidos com o PAA
- A2 - atores políticos que estiveram diretamente envolvidos com o programa, desde sua elaboração e formatação

B – Pesquisa documental

C – Diário de campo

D – Coleta de dados secundários

E - Construção de Sociogramas com o software NetMiner

# Atores e Idéias: o que está em jogo no PAA?

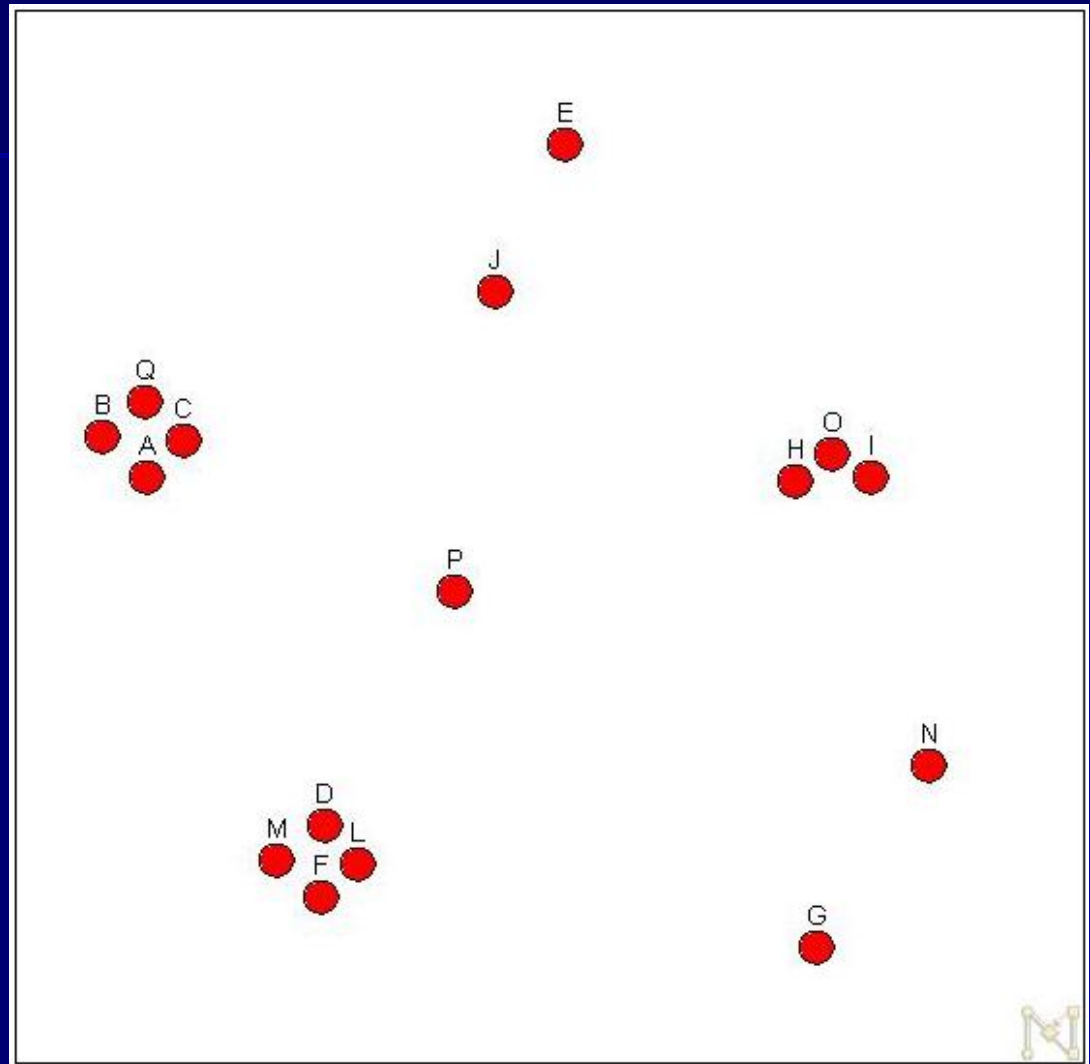
Localizar os atores de acordo com sua posição na rede, evidenciando a existência de grupos não homogêneos, de acordo com a visão que possuem do programa e a rede pela qual passaram a participar do processo.



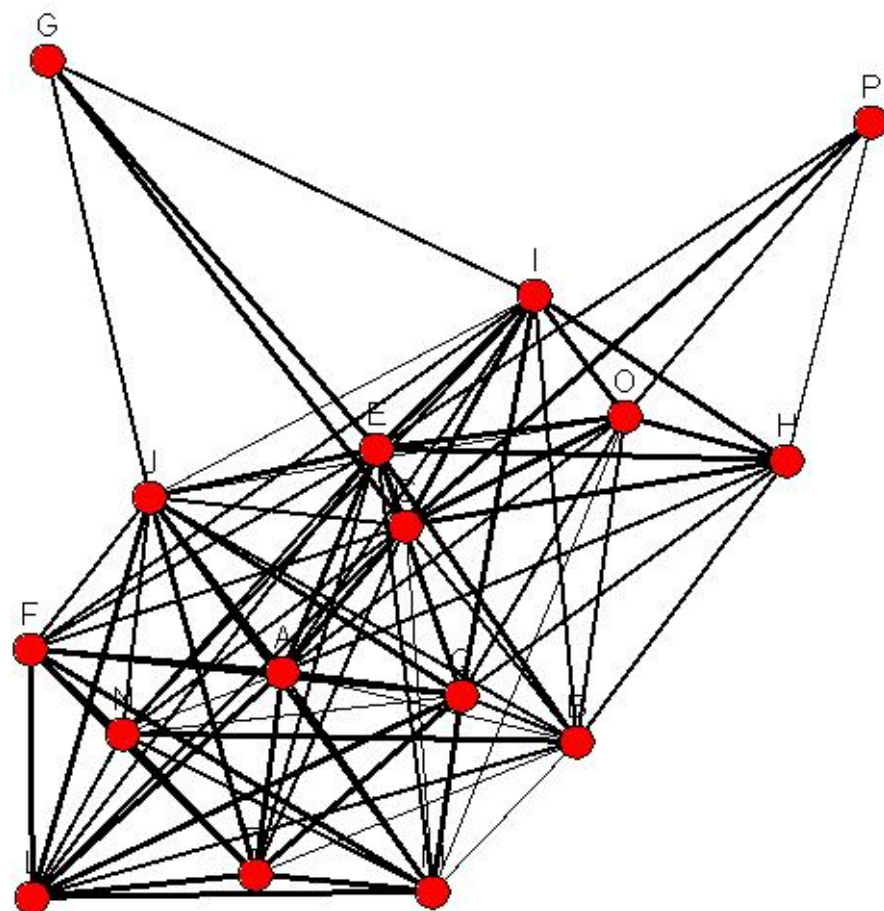
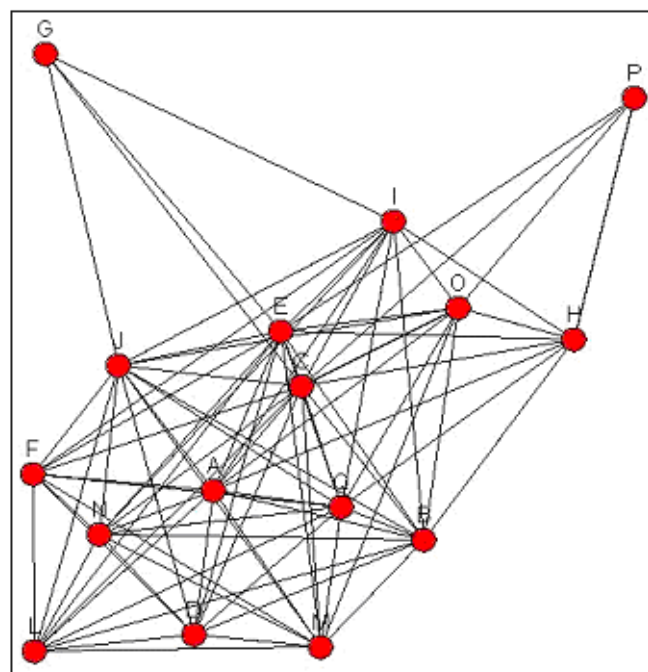
## Resultados

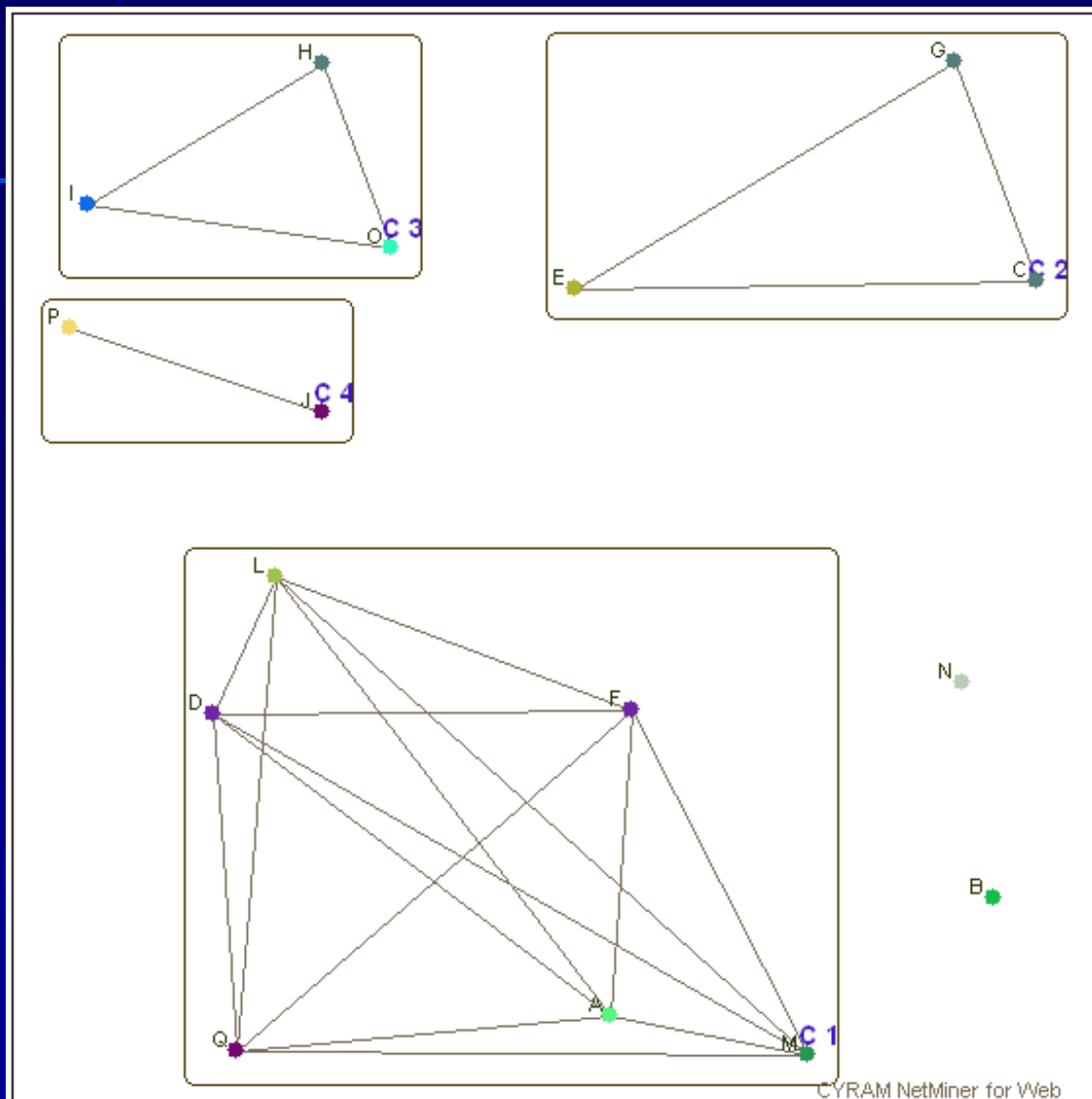
Origem dos atores da rede:

- Burocracia
- Academia
- Movimentos sociais
- Partido



Fonte: Entrevistas (p. 99)





As comunidades no interior da rede são definidas pela percepção sobre o programa:

MESA: preocupação com os programas assistenciais; estímulo à economia local.

CONSEA: programa amplo, estratégico e estruturante.

CONAB: contato com a sociedade civil, visão prática.

## Conclusões

- A trajetória do PAA é longa e densa
- A permeabilidade do Estado possibilitou a emergência do PAA enquanto política pública
- Os movimentos sociais não tiveram participação direta na construção do programa, mas os atores transmutados em governo trouxeram para o interior do estado suas relações e vivências com os movimentos
- Existem múltiplas concepções sobre o PAA, fazendo com que os atores ora componham uma rede ora diversas comunidades

- o PAA está em construção constante, e muitas são as possibilidades de estudos futuros
- a abordagem utilizada mostrou-se adequada ao estudo, possuindo potencialidades e serem melhores exploradas em estudos futuros.