

ANÁLISE COGNITIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: um ensaio sobre o PRONAF e o PAA

Catia Grisa
CPDA/UFRRJ

CONTRIBUIÇÃO DA ABORDAGEM COGNITIVA DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Enfatiza o papel das ideias nas políticas públicas.

Acentua o modo como os atores sociais compreendem o mundo, interpretam e propõem soluções aos problemas públicos.

AS IDEIAS NOS FÓRUNS E NAS ARENAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Bruno Jobert e Ève Fouilleux

Política pública como um conjunto de ideias institucionalizadas.

Busca:


↪ reconstruir e seguir a trajetória de ideias que levam à institucionalização das políticas públicas;

↪ explicar os processos de mudanças e estabilidade de uma política pública;

CONCEITOS IMPORTANTES

FÓRUM: são espaços mais ou menos institucionalizados, nos quais as representações em torno de uma política públicas são lançadas e discutidas.

Dois tipos de FÓRUNS:

 **FÓRUM DE PRODUÇÃO DE IDEIAS**: comunidade mais ou menos homogêneas de atores intervindo no mesmo campo de atividades.

CONCEITOS IMPORTANTES



FÓRUM DE COMUNIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA:

espaço de agregação dos diferentes fóruns de produção de ideias, onde estas são discutidas, selecionadas, combinadas e institucionalizadas em uma política pública.



CONSTRUÇÃO DE UM COMPROMISSO
(não sem conflitos)

CONCEITOS IMPORTANTES

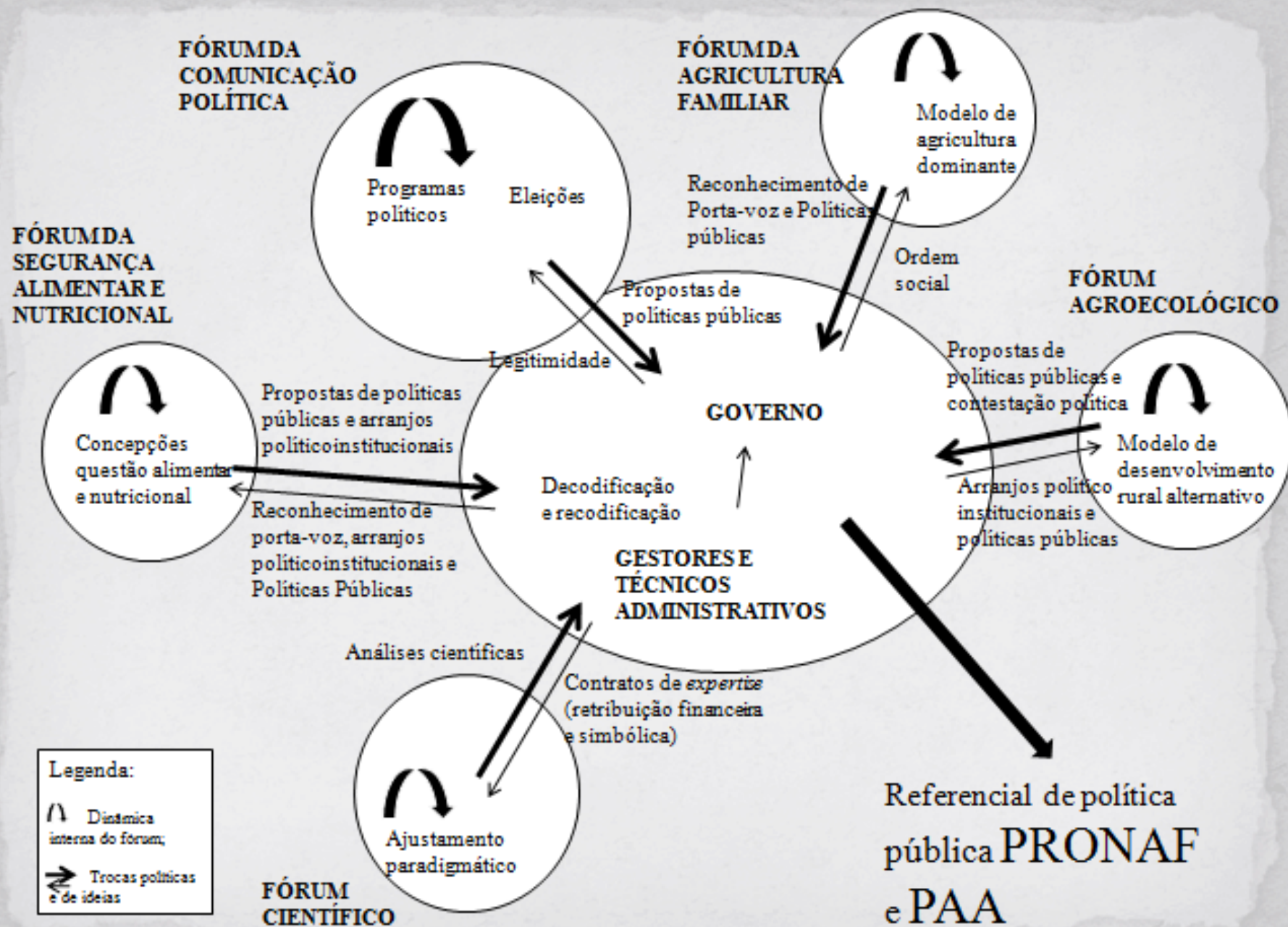
Duas dinâmicas do **FÓRUM DE COMUNIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA**:

➡ Dinâmica FÓRUM: a política pública segue seu curso normal, com mudanças marginais e incrementais.

➡ Dinâmica ARENA: o compromisso é colocado “em xeque” gerando instabilidade. A negociação precisa ser retomada para reestabilizar o fórum de comunidades de política pública. Conjuntura crítica.



Mudanças maiores ou construção de uma nova política pública.



CONCEITOS IMPORTANTES

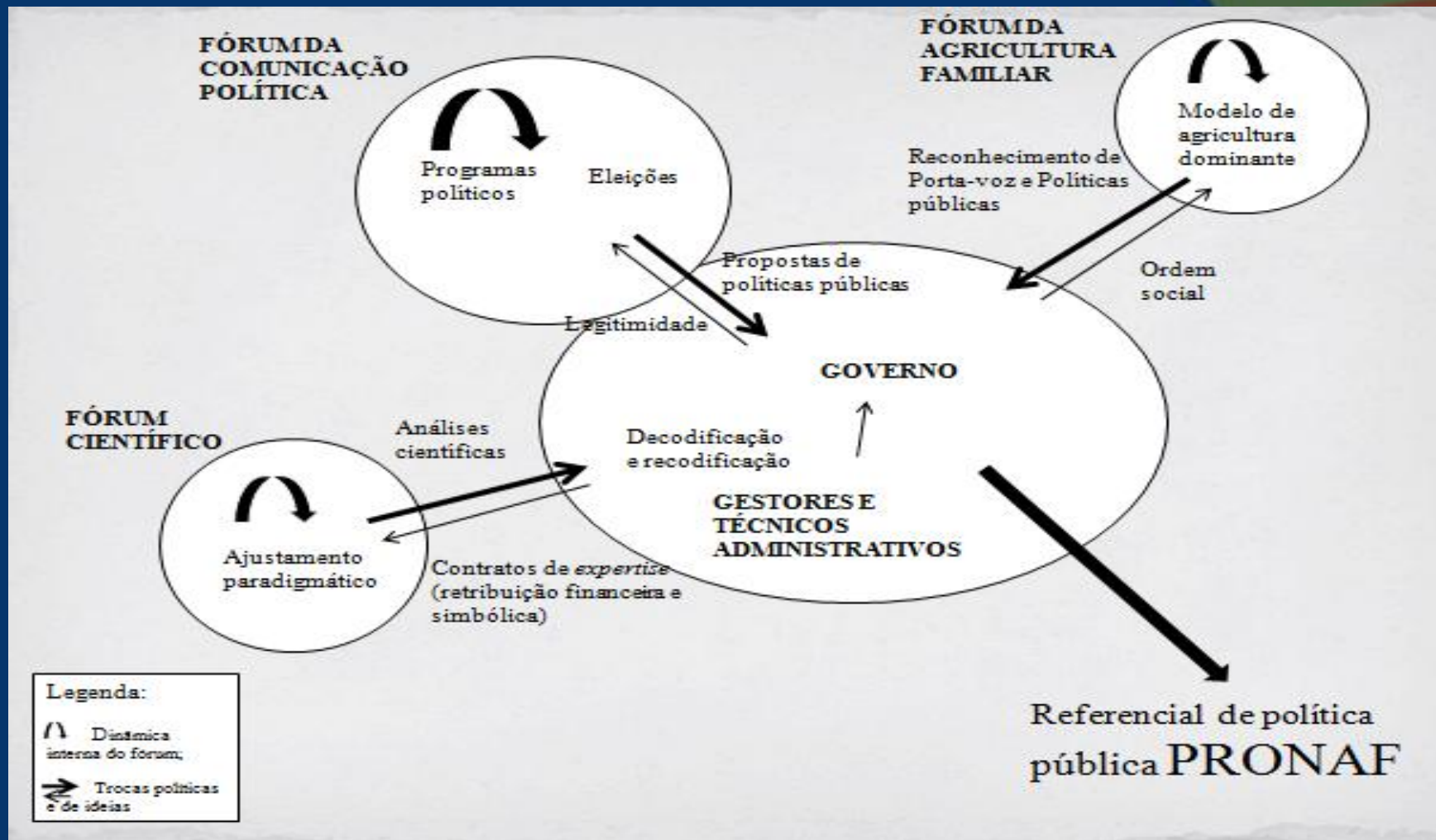
Duas observações importantes:

↪ os atores circulam entre diferentes fóruns de produção de ideias, o que favorece que certas ideias sejam institucionalizadas em políticas públicas;

↪ há ideias dissidentes (marginais) nos fóruns de produção de ideias e no fórum de comunidades de política pública. Como algumas ideias tornam-se dominantes nestes espaços?

- dinâmicas institucionais (eleição, por exemplo);
- recursos políticos, financeiros, humanos e discursivos;
- construção de aliados (internos e externos ao fórum)

A CONSTRUÇÃO DO PRONAF



Como foi possível a emergência do PRONAF e qual foi a participação destes fóruns?

A CONSTRUÇÃO DO PRONAF

FÓRUM DA AGRICULTURA FAMILIAR:

Quem são? CONTAG, os rurais da CUT, MST, MPA, FETRAF...

O processo de abertura democrática a partir da segunda metade dos anos 1980 permitiu uma participação maior destes atores no fórum de comunidades de política pública.

- participação destes atores nos debates da constituinte e na construção das Leis Agrícolas e Agrárias e defesa de suas ideias;
- debates e mobilizações sobre a criação do Mercosul;
- os Gritos da Terra Brasil

Reivindicação de uma política diferenciada para a agricultura familiar e definição de “pequeno agricultor” para as políticas públicas.

A CONSTRUÇÃO DO PRONAF

FÓRUM CIENTÍFICO:

- Debate no início da década de 1990 sobre a importância da agricultura familiar nos países desenvolvidos e sua capacidade de adaptação a contextos econômicos, sociais, culturais e ambientais distintos. Abramovay, Veiga e Lamarche.

- Avaliação e recomendações do Banco Mundial (1993). Reconheciam a importância da agricultura familiar nos países desenvolvidos e no Brasil (produção de alimentos e geração de empregos). Redução da intervenção do Estado na agricultura e atuação nas falhas de mercado, na redução da pobreza e em políticas ambientais.

- Relatório FAO/INCRA (1994/1996): definição de agricultura familiar, classificação dos agricultores, reconhecimento da sua importância, e recomendação de políticas públicas.

A CONSTRUÇÃO DO PRONAF

FÓRUM DA COMUNICAÇÃO POLÍTICA:

- Alguns porta-vozes e gestores “(...) *entendiam ser importante o desenvolvimento, o fortalecimento da agricultura familiar por entender sua importância, seja no desenvolvimento local, seja no [desenvolvimento] geral do campo (...)*”;
- Alguns porta-vozes do fórum da agricultura familiar eram filiados ao principal partido dos porta-vozes do fórum da comunicação política;
- Interesses dos porta-vozes do fórum da comunicação política em manter a ordem social (MST) e a relação do partido com o sindicalismo rural.

A CONSTRUÇÃO DO PRONAF

Negociação destas diferentes ideias:
CONSTRUÇÃO DE UM COMPROMISSO



REFERENCIAL DO PRONAF:

- ➔ Definição do Público Beneficiário
- ➔ Quatro linhas:
 - Financiamento da produção (CRÉDITO);
 - Financiamento de Infra-estrutura e serviços municipais;
 - Capacitação e profissionalização de agricultores familiares;
 - Negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

A CONSTRUÇÃO DO PRONAF

Referencial produtivista do PRONAF

- ➡ Privilegiava os agricultores familiares “em transição”;
- ➡ Seleção dos agricultores familiares com estratégias de reprodução social agrícolas;
- ➡ Não propunha a construção de um modelo de produção agrícola distinto daquele da modernização da agricultura.

MUDANÇAS NO PRONAF

A CRIAÇÃO DO PRONAFINHO

A criação do Pronafinho marcou a presença de ideias distintas sobre o PRONAF e sobre o próprio fórum da agricultura familiar, sendo estas ideias defendidas e enraizadas no MOVIMENTO DOS PEQUENOS AGRICULTORES (MPA).

MUDANÇAS NO PRONAF

A CRIAÇÃO DO PRONAF AGROECOLOGIA E SEMIÁRIDO

- ➔ Mudança no fórum da comunicação política em 2003;
- ➔ Participação de outros atores no fórum de comunidades de política pública



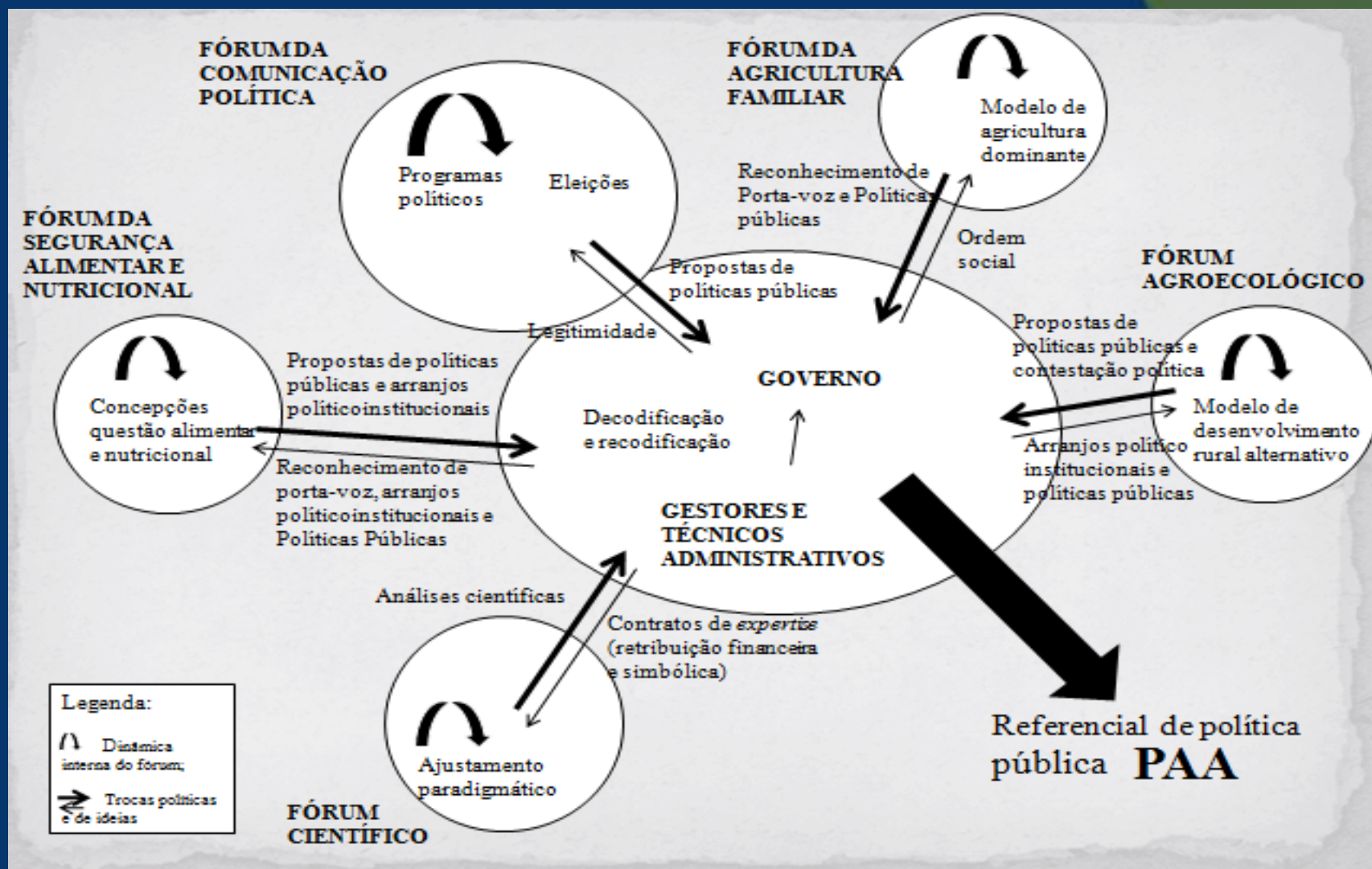
FÓRUM AGROECOLÓGICO

Crítica ao referencial produtivista do PRONAF



Criação de duas linhas no PRONAF: Agroecologia e Semiárido

A CONSTRUÇÃO DO PAA



Como foi possível a emergência do PAA e qual foi a participação destes fóruns?

A CONSTRUÇÃO DO PAA

Fórum da comunicação política

- ➔ Mudança nos porta-vozes da comunicação política em 2003 e mudanças no referencial global (Muller, 2008);
- ➔ Atenção ao tema da fome e da segurança alimentar e nutricional: lançamento do Programa Fome Zero;
- ➔ Restituição do CONSEA;
- ➔ Participação de novos atores no fórum de comunidades de política pública.

A CONSTRUÇÃO DO PAA

Fórum da segurança alimentar e nutricional

São ONG's, movimentos e organizações sociais que desde a década de 1990 debatiam o tema da fome e da segurança alimentar:

CONSEA (1993),

“Ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida”

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

Construções e acúmulo sobre políticas de segurança alimentar e nutricional

A CONSTRUÇÃO DO PAA

Fórum científico

Pesquisadores que discutiam os temas de política agrícola para a agricultura familiar, políticas de abastecimento e política agrária e a interface destes com o tema da segurança alimentar.

Muitos destes participavam também do fórum da segurança alimentar e fórum da comunicação política.

A CONSTRUÇÃO DO PAA

Fórum agroecológico

A partir de 2003 este fórum encontrou maior espaço para a participação na elaboração das políticas públicas;

Este fórum congrega atores que debatem o tema da agricultura familiar, de modelos de produção agrícolas sustentáveis e a interfaces destes com os princípios da soberania e segurança alimentar.

Participação, em particular, na proposta de acréscimo de 30% nos preços dos produtos agroecológicos.

A CONSTRUÇÃO DO PAA

Fórum da agricultura familiar

A demanda por políticas de comercialização estava presente nas pautas de reivindicações do fórum da agricultura familiar desde a década de 1990. Centralidade do PRONAF.

Participaram das discussões de elaboração do PAA, mas tiveram uma participação “tímida” nos primeiros anos do Programa.

A CONSTRUÇÃO DO PAA

1º Reunião do CONSEA em 2003 reuniu estes vários fóruns de produção de ideias.

Leitura de que o Fome Zero iria gerar demanda por alimentos.

ideia de articular a subvenção ao consumo e o apoio à agricultura familiar.



Negociação das ideias e construção de um “compromisso”

Referencial do PAA

A CONSTRUÇÃO DO PAA

Referencial de política pública do PAA:

Definição de público prioritário (fornecedores):

Segmentos da agricultura familiar, com prioridade para povos e comunidades tradicionais, indígenas, pescadores, acampados e assentados da Reforma Agrária, agricultores familiares pobres e suas organizações.

Modalidades:

- Compra Antecipada da Agricultura Familiar (2003;2004)
- Compra com Doação Simultânea
- Compra Direta da Agricultura Familiar
- Formação de Estoques pela Agricultura Familiar
- Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite.

A CONSTRUÇÃO DO PAA

Referencial de política pública para a agricultura familiar identificado com o ENFOQUE DA SEGURANÇA ALIMENTAR:

- priorização da agricultura familiar;
- acesso aos alimentos e melhoria na qualidade alimentar (fornecedores e beneficiários);
- mudança na matriz tecnológica (diversificação produtiva; produção agroecológica);
- valorização dos produtos regionais;
- produção, processamento e comercialização local;
- mudança na relação com os mercados;
- Organização social;
- formação de estoques públicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- ➡ Ênfase no papel das ideias na construção das políticas públicas;
- ➡ Há elementos do ambiente institucional que interferem na implementação dos referenciais das políticas públicas;
- ➡ Os atores locais também ideias e representações sobre a agricultura familiar e políticas públicas, e reinterpretam o referencial da política pública.