

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

**NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA
FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE**

**Redes de políticas públicas e interações entre atores
estatais e não-estatais:
reflexões a partir do Programa de Aquisição de Alimentos
e do Programa Nacional de Habitação Rural**

Fabricio Teló

Leonilde Medeiros



Rio de Janeiro, fevereiro 2017

Redes de políticas públicas e interações entre atores estatais e não-estatais: reflexões a partir do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Habitação Rural

Fabrizio Teló¹

Leonilde Medeiros²

Este artigo objetiva, a partir das contribuições teóricas da abordagem das redes de políticas públicas (*policy network*), refletir sobre dois programas do governo federal desenvolvidos nas gestões Lula e Dilma: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O PAA foi implementado pela lei nº 10.696/2003, com vistas a promover a segurança alimentar de públicos em situação de vulnerabilidade social e, ao mesmo tempo, fortalecer a agricultura familiar. Por estar inserido no Programa Fome Zero, uma das principais iniciativas do governo Lula, o PAA adquiriu importância significativa no conjunto das demais políticas. Seu planejamento contou com um protagonismo importante dos movimentos sociais e não se restringiu apenas aos atores estatais, como era mais comum acontecer até então (SEGUNDO, 2014). O PNHR tem por objetivo subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. De acordo com Bolter (2013) essa política é originária de um programa piloto de habitação rural, instituído em 1999, no governo Olívio Dutra, no estado do Rio Grande do Sul, que tinha essa mesma perspectiva. Em 2003, passou a ter abrangência nacional, sob o Ministério das Cidades³, com a denominação de Programa de Habitação Rural (PHR) e em 2009 passou a integrar o Programa Minha Casa, Minha Vida, já com a denominação de Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Assim como o Programa Fome Zero foi uma das vitrines do governo Lula, o Minha Casa, Minha vida o foi para o primeiro mandato do governo Dilma.

¹ Doutorando pelo CPDA/UFRRJ e professor substituto do Departamento de Sociologia e Metodologia em Ciências Sociais da UFF.

² Doutora em Ciências Sociais. Professora do CPDA/UFRRJ.

³ Nesse período, o Ministro era justamente Olívio Dutra, que levou para o plano nacional a experiência desenvolvida durante seu governo no Rio Grande do Sul entre 1999 e 2002.

Nosso interesse é alinhar elementos para a compreensão dos processos de interação entre atores estatais e não-estatais, com especial ênfase na participação de organizações de movimentos sociais⁴ na implementação de políticas públicas e o consequente processo de institucionalização pelo qual essas organizações precisam passar para poder fazer parte de tais redes. A intenção é analisar como as organizações de representação política dos agricultores estão atuando na mediação dessas políticas e quais as implicações do estabelecimento deste tipo de rede tanto para o Estado como para as organizações envolvidas. As reflexões que apresentamos são tanto produto de leituras de autores que avançaram na discussão sobre a importância e potencialidade da análise de redes de políticas públicas, em especial Hassenteufel (1995), Rhodes (2006) e Romano (2009), quanto de pesquisa empírica sobre as políticas abordadas. Iniciamos com uma apresentação dos principais argumentos teóricos da abordagem das redes de políticas públicas e, posteriormente, analisamos a aplicação desta perspectiva para os casos concretos do PAA e do PNHR, especialmente no estado do Rio Grande do Sul.

1. Redes de políticas públicas como uma abordagem teórica

De acordo com Hassenteufel (1995), a noção de redes foi progressivamente ganhando espaço no campo das Ciências Sociais como uma das alternativas à abordagem estruturalista dominante nos anos 1950 e 1960. Há, portanto, uma vasta literatura que trata deste tema, propondo diferentes usos e construindo diferentes interpretações a respeito dessa categoria. Para Romano (2009), pode-se pensar as redes como uma *relação social*, ou seja, uma das formas que assumem as relações sociais, com existência real; como uma *metáfora*, que tem subjacente a ideia de que entidades, indivíduos ou mesmo ideias estão de alguma forma conectadas entre si; como *aspecto normativo*, que enfatiza as determinações que um dado conjunto de entidades exerce sobre os atores; ou como um *método analítico* que descreve os padrões de relações presentes na sociedade, mas não pressupõe a existência das redes como substância real. A abordagem das redes de políticas públicas estaria enquadrada

⁴ Ver McCarty e Zald (1977) e McAdam; Tarrow e Tilly (2001).

na última possibilidade elencada pelo autor, tendo em vista que ela constitui um método analítico.

Rhodes (2006), por sua vez, especifica outras três subdivisões nas formas de utilização das redes de políticas públicas: como uma *descrição* do trabalho dos governos; como uma *teoria* para analisar o fazer político do governo e como uma *prescrição* para reformar a administração pública. Trataremos as redes enquanto um método analítico, no sentido de Romano (2009) e como uma teoria, no sentido de Rhodes (2006).

Enquanto uma abordagem teórica para a análise de políticas públicas esta noção não se propõe como uma superação das demais, mas como uma possibilidade de englobar diferentes abordagens em uma única⁵. Hassenteufel (1995) apresenta quatro características principais das redes de políticas públicas: presença de diversos atores coletivos organizados (públicos e privados) intervindo na formulação e na implementação de uma determinada política; frequentes e intensas interações entre os atores, que resulta em um forte interconhecimento; interdependência entre os atores envolvidos; isolamento mais ou menos parcial em relação ao ambiente externo.

Disso decorrem algumas críticas dessa abordagem às demais correntes teóricas que analisam as políticas públicas. A primeira dirige-se a uma concepção monolítica de Estado visto como uma entidade abstrata. De acordo com a abordagem de redes o Estado é visto como um ator concreto, representado por diversas agências estatais, ministérios, comissões, dentre outros, que são chamados de “atores estatais”, os quais são colocados no mesmo plano analítico dos atores não-estatais⁶. Uma ressalva em relação ao pensamento de Hassenteufel (1995) faz-se necessária: por mais que ele considere os atores estatais no mesmo plano analítico dos não-estatais e, em virtude disto, considere que as redes não possuem uma hierarquia, na prática os atores

⁵ Como será visto na sequência do texto, essa afirmação pode ser relativizada, uma vez que os autores dessa abordagem fazem diversas críticas a outras abordagens, de modo que seria difícil englobá-las na análise das redes de políticas públicas. Então, é possível englobar distintas abordagens, mas não todas.

⁶ No caso das políticas voltadas ao campo, tivemos, durante os governos Lula e Dilma, o embate entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em torno da definição de um projeto de desenvolvimento para o campo no país, cada qual com pressupostos distintos. Afora isso, parte das decisões passava pelo aval dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

estatais tendem a representar uma posição geralmente superior aos atores não-estatais, os quais, para se inserirem nas redes, normalmente precisam se submeter às regras vigentes, as quais, na maioria das vezes, são formuladas sob direção dos atores estatais. Quando se trata de movimentos sociais com capacidade de mobilização e de influir com suas ações em alguns rumos das políticas públicas, esse desequilíbrio de poder pode ser menor, o que não é o caso dos movimentos aqui abordados.

A segunda crítica desta abordagem está voltada à visão linear e sequencial das políticas públicas. A análise das redes não parte das fases que constituem a política, mas dos atores nela envolvidos e das interações que eles estabelecem entre si. Trata-se de uma abordagem pela base (*bottom-up*) e não de cima para baixo: “a ação pública não é mais então concebida como um encadeamento linear de sequências, mas como produto de interações múltiplas entre diversos atores” (HASSENTEUFEL, 1995, p. 97).

Por fim, é criticada a análise setorial, que analisa as políticas de acordo com o setor para o qual elas estão voltadas. Segundo os autores dessa linha, a categoria setor nem sempre é a melhor para se analisar as ações públicas tendo em vista que uma rede pode estar inserida em mais de um setor ao mesmo tempo. A rede que compõe o PAA, por exemplo, está inserida tanto no setor agrícola, através da compra dos produtos da agricultura familiar, como no setor educacional ou assistencial, através da doação dos alimentos comprados dos produtores. A noção de rede, portanto, teria uma maior capacidade explicativa, enquanto categoria analítica, do que a noção de setor.

Romano (2009, p. 242), baseado em estudos anteriores de autores que trabalham nesta perspectiva, especialmente Hassenteufel (1995), elabora uma definição de redes como

o resultado da cooperação mais ou menos estável, não hierárquica entre as organizações – e/ou indivíduos – que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e compartilham, em medida variável, de normas e interesses. Assim, as redes, conformadas por laços institucionais, mas também por relações interpessoais, desempenhariam um papel importante na elaboração da agenda, no processo de decisão e na implementação da ação pública.

Esta definição de redes de políticas públicas não seria a mais adequada para analisar os casos do PAA e do PNHR, pois está muito mais próxima do conceito de comunidade de política pública do que do conceito de rede temática, tal como veremos mais adiante, a partir de Rhodes (2006). Para os casos concretos discutidos na segunda parte do trabalho, consideramos que existem relações hierárquicas entre os atores da rede, especialmente no que se refere às interações entre os agentes estatais e as organizações dos agricultores, tendo em vista que a condução principal do processo de definição das regras é feito pelos atores estatais, cabendo às organizações dos agricultores a adaptação a estas normas.

Em seu livro, pioneiro na abordagem de redes para analisar as políticas agrícolas no Brasil, Romano (2009) apresenta as principais características dos estudos de redes realizados nos Estados Unidos e no Reino Unido. No primeiro caso, construiu-se a ideia de que as redes constrangeriam as ações estratégicas, mas estas também construiriam e reconstruíam as redes de maneira contínua, da mesma forma que as redes e as identidades também se constituiriam mutuamente. Os estudiosos norte-americanos partiriam do individualismo relacional, que leva em conta tanto a racionalidade dos indivíduos (a fim de superar o constrangimento radical promovido pela estrutura, tal como apregoa o estruturalismo), como os constrangimentos provocados pela exterioridade (a fim de superar o radicalismo da teoria da escolha racional). Em relação ao tema da interação entre Estado e Sociedade, o autor identifica dois conjuntos de análises presentes na literatura de redes nos Estados Unidos: um focado nos estudos sobre economia e elites políticas, analisando como grandes empresas estão conectadas e influenciam fortemente o Estado; e outro focado nos estudos sobre produção de políticas públicas, investigando como as *policy networks* participam desse processo.

Já os estudos britânicos sobre redes são qualificadas pelo autor como um pluralismo reformado, uma vez que partem do pressuposto de que as mudanças ocorridas no Estado (grosso modo, o processo de neoliberalismo) teriam limitado sua capacidade de determinar as políticas públicas: “a multiplicação de atores implicados nas políticas coloca o desafio de analisar as suas organizações e de interpretar a ação

pública em termos de ação coletiva” (ROMANO, 2009, p. 101). Nesse caso, as redes aparecem como uma resposta (especialmente metodológica) para compreender as interações entre os agentes estatais e os grupos de interesse.

De modo geral, os autores do Reino Unido têm depositado uma ênfase maior não no conceito de governo, mas de governança, entendendo-se esta como uma questão de carência e eficácia da ação pública, ao passo que a noção de governo é considerada por esses pensadores como uma abordagem demasiadamente institucional, que se prende à burocracia e suas relações e não se preocupa com os resultados e efeitos das ações desse governo. Nas abordagens de redes no contexto britânico o Estado é considerado um ator forte e central na sociedade, mas que não age sozinho, ao contrário, age em conjunto com outros atores, formando, dessa forma as redes de políticas públicas (ROMANO, 2009).

Rhodes (2006), por sua vez, elabora uma definição das redes de políticas públicas como as ligações e interdependências estabelecidas entre um governo com outros governos e/ou com outros atores para além do Estado, ou seja, “conjuntos de ligações institucionais formais e ligações informais entre atores governamentais e outros atores estruturados em torno de crenças partilhadas e infinitamente negociadas e interesses na elaboração e implementação de políticas públicas” (2006, p. 426).

O autor postula ainda que no interior da abordagem teórica das redes de políticas públicas, existiriam duas grandes escolas de pensamento: uma que denominou de dependência do poder e outra que chamou de escolha racional. A primeira delas é a que mais dialoga com os exemplos que serão analisados na segunda parte deste artigo, porque concebe as redes como conjuntos de organizações que dependem dos recursos que uma fornece à outra, como se estivessem em um jogo, no qual os recursos trocados representam fontes de poder. Quanto maiores as habilidades de uma organização na captação de recursos, melhores serão seus resultados (RHODES, 2006, p. 432).

A segunda escola citada pelo autor é definida como uma combinação entre a teoria da escolha racional com o neoinstitucionalismo⁷ a fim de produzir um “institucionalismo centrado no ator”, que considera as instituições como “sistemas de regras que estruturam as oportunidades para os atores (individuais e corporativos) realizarem suas preferências” (RHODES, 2006, p. 432).

Convergências com a abordagem do neoinstitucionalismo

Hassenteufel (1995) também busca argumentos no neoinstitucionalismo para explicar as interações que caracterizam as redes, elemento que considera decisivo para a compreensão do funcionamento de uma rede. O autor critica as interpretações que, de maneira simplista, explicam as interações pela lógica dos interesses. Ele chama a atenção para a importância que os valores comuns assumem para o estabelecimento das interações⁸. Nesse caso, o autor defende que, quando há uma série de crenças normativas e causais compartilhadas, um conjunto de práticas operativas comuns e a partilha dos mesmos critérios de avaliação dos saberes, uma rede atinge tal grau de integração que passa a ser uma comunidade de políticas públicas. Para Rhodes (2006), *comunidades de políticas* públicas seriam caracterizadas por um número limitado de participantes, um alto grau de interação entre seus membros, valores sólidos que são seguidos pelos membros, resultados políticos que persistem no tempo, consenso em relação à ideologia e um balanço equilibrado nas relações de poder. Este conceito, conforme a descrição do autor só pode ser entendido em oposição ao conceito de *redes temáticas*, caracterizadas por um número maior de participantes, interações flutuantes, abertura para participação de novos membros, ausência de um consenso

⁷ Rhodes (2006) não especifica a qual das três versões do neoinstitucionalismo está se referindo, mas de acordo com os elementos evidenciados na descrição dos argumentos, parece ser o próprio neoinstitucionalismo da escolha racional. Para uma descrição sobre este assunto, ver Taylor e Hall (2003)

⁸ Hassenteufel também não especifica a qual versão do neoinstitucionalismo está se referindo, mas essa importância dada aos valores é apontada por Taylor e Hall (2003) como uma característica do neoinstitucionalismo sociológico, que rompe com a dicotomia entre instituições e cultura, presente no neoinstitucionalismo da escolha racional, e as considera como sinônimos: “uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento” (2003, p. 209). Os sociólogos do neoinstitucionalismo estão preocupados com a identificação dos motivos que levam as organizações a adotarem um conjunto específico de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, dando especial atenção à forma como se dá a difusão dessas práticas (TAYLOR e HALL, 2003).

ideológico, presença de relações de conflito entre os participantes, interações baseadas na consulta e não na negociação, e presença de relações desiguais de poder.⁹

Um conceito importante utilizado por Hassenteufel (1995) é o de “trocas políticas” elaborado por Alessandro Pizzorno. Seu argumento é o de que os atores que participam da interação com o Estado assim o fazem para garantir estabilidade e utilizar dos recursos que este lhes oferece, a fim de se consolidar e se legitimar através de um processo de institucionalização de sua organização. Para o Estado a participação de atores externos à sua estrutura também é boa porque aumenta a eficácia de suas decisões¹⁰. É, portanto, este processo de trocas políticas entre Estado e organizações que cria as redes que permitem explicar as interdependências entre os atores estatais e os não-estatais. Assim, a institucionalização é uma das características que constituem as redes de políticas públicas, tendo em vista que é estabelecida uma série de regras e limitações à ação dos atores, sejam eles coletivos ou particulares, impondo-se, dessa forma, uma dinâmica específica de interação.

Entendendo as instituições como algo mais amplo do que simples organizações, Romano (2009) concebe-as como procedimentos operativos, normas e acordos de comportamentos, de modo que as instituições mediarão e emoldurarão o comportamento dos indivíduos. Além disso, de modo semelhante a Silva e Schmitt (2012), como veremos adiante, o autor associa o desenvolvimento institucional ao processo de democratização do acesso dos interesses privados (dos atores não-estatais) na formulação e implementação das políticas públicas. O processo de institucionalização das organizações, portanto, representa uma nova forma de relação entre o público e o privado e constitui um elemento de fundamental importância para a análise das redes.

⁹ Percebe-se aqui uma diferença entre o pensamento de Hassenteufel e Rhodes. Embora ambos considerem a diferenciação entre comunidades e redes de políticas públicas, o primeiro desconsidera as relações hierárquicas entre os membros das redes, ao passo que o segundo, na elaboração dessa diferenciação, considera a primeira como caracterizada por relações desiguais de poder e a segunda por relações mais equilibradas de poder.

¹⁰ Em seu texto, Hassenteufel (1995) não aprofunda a descrição das formas com que o Estado se beneficia da participação desses atores na elaboração e implementação de suas ações. Na sessão em que se discutirá o caso específico do PAA resgataremos a contribuição de Giugni e Passy (1998) no que se refere a essa questão.

As críticas à abordagem das redes de políticas públicas

A principal crítica recebida por esta abordagem é referente à sua dificuldade ou incapacidade de explicar as mudanças, tanto das políticas quanto da sociedade em geral, uma vez que o pressuposto é de que as mudanças são provenientes do ambiente externo (mudanças econômicas, de governo, de ideologia etc), de modo que as redes ficariam em segundo plano no conjunto dos fatores explicativos da mudança. De fato, considerando-se que a utilização da noção de redes nasceu na antropologia social com Radcliffe-Brown (1940/1986) na perspectiva do estrutural-funcionalismo¹¹ e que uma das principais críticas a este autor era a incapacidade de explicar a mudança (apesar desse ser seu objetivo), percebe-se uma semelhança de limitação entre o uso da noção de redes por Radcliffe-Brown e pela abordagem de redes de políticas públicas desenvolvida no âmbito da ciência política e da sociologia.

Para Hassenteufel (1995) é apenas o conteúdo da mudança e não a mudança em si que pode ser analisado pela abordagem de redes, ou seja, ela é capaz de explicar o que mudou, mas não de que forma, como ocorreu o processo que levou à mudança ou quais os mecanismos causais que promoveram as transformações. O autor chama a atenção para o fato de que as mudanças não são provenientes apenas de elementos externos, mas também de fatores internos às redes, ou seja, os atores que as constituem também podem tomar iniciativas para além da simples reação a exigências do ambiente externo e é justamente este processo de iniciativa protagonista dos atores que não recebe a devida importância na abordagem de redes de políticas públicas.

Em contrapartida, na tentativa de responder a essa crítica, Rhodes (2006) argumenta que houve tentativas por autores ligados a essa abordagem de explicar as mudanças a partir das redes, mas pondera que a simples explicação da continuidade já não é tarefa simples e que, embora sendo uma questão recorrente, a explicação da mudança não é uma questão central para esta abordagem. Não obstante, o autor destaca três diferentes tentativas de modelos para explicar as mudanças.

¹¹ Para esta perspectiva, as redes de relações sociais eram o fator que garantia a estabilidade da estrutura social.

O primeiro é o modelo da *advocacy coalition framework*¹², o qual defende os seguintes postulados: entender o processo de mudança política requer uma perspectiva de tempo de uma década ou mais; a maneira mais usual de se pensar a mudança é através do foco nos subsistemas de política; estes subsistemas devem incluir uma dimensão intragovernamental; as políticas públicas podem ser conceituadas como sistemas de crenças, ou seja, conjuntos de valores prioritários e suposições causais sobre como realizá-los. Em outras palavras, este modelo supõe que as coalizões tentam traduzir suas crenças em políticas públicas e são estes sistemas de crenças que determinam a direção das políticas e, conseqüentemente, a possibilidade ou não de mudança.

O segundo modelo é o *dialético*, que procura explicar a mudança a partir das interações entre 1) a estrutura e as redes, com os agentes que nela operam; 2) as redes e os contextos em que estão inseridas; 3) as redes e os resultados da política. Neste modelo, as redes são vistas como estruturas que podem facilitar ou limitar a ação, mas não podem determiná-la, uma vez que este modelo admite a possibilidade de os atores interpretarem e negociarem os constrangimentos impostos pela estrutura. “Fatores exógenos podem promover mudança, mas são os atores que a mediam” (RHODES, 2006, p. 437). Assim, para poder explicar a mudança, é preciso que se analisem as relações interpessoais no interior das redes, que promovem essa negociação e manipulação dos constrangimentos, de modo a promover as alterações.

O terceiro é o modelo descentrado, que se baseia em um olhar etnográfico do comportamento cotidiano dos indivíduos e foca sua análise na identificação das interações dos atores, de modo a investigar quem fala com quem sobre o quê e, a partir disso, ver como vão se processando as mudanças.

A intenção de apresentar aqui visões divergentes sobre a mudança não tem por objetivo defender uma ou outra, mas explicitar as diferentes possibilidades de interpretação para que se tenha claro quais são os caminhos possíveis a se seguir e dos riscos e das vantagens que cada caminho oferecerá.

¹² Optamos por utilizar o termo em inglês dada a dificuldade de se encontrar um termo adequado em português para traduzir.

Além da limitação para a explicação das mudanças, Hassenteufel (1995) elabora, ainda que de forma mais superficial, outras quatro críticas à abordagem das redes de políticas públicas: ela não seria pertinente a todas as fases da ação pública, por exemplo, a fase da implementação e da mudança das próprias políticas¹³; ela seria capaz de explicar as interações apenas entre os atores organizados, mas não teria capacidade para explicar as interações entre os atores com baixo grau de organização¹⁴; há um risco de supervalorizar a particularização dos setores e negligenciar as interdependências intersetoriais; 4) ela ocultaria os conflitos entre os atores participantes. Esta última crítica é realmente pertinente, tendo em vista que, por mais harmônica que seja uma rede, seja ela qual for, é muito difícil não haver conflitos e disputas por poder entre os atores. Nesse sentido, é possível dirigir uma crítica ao próprio Hassenteufel (1995) por considerar que as redes de políticas públicas são constituídas por relações não hierárquicas entre seus membros. Do ponto de vista formal, esta pode ser uma leitura adequada, porém do ponto de vista dos bastidores e da informalidade, as interações são dotadas de uma complexidade muito maior de relações hierárquicas e de disputas por poder que não aparecem nas fachadas, mas existem por detrás delas.

Há, portanto, um conjunto de limitações que caracterizam a abordagem de redes de políticas públicas, porém há também um conjunto expressivo de contribuições relevantes desta abordagem que auxiliam no estudo dos processos políticos relacionados à formulação e implementação das políticas. Na sequência, procuramos analisar a implementação de dois programas do governo federal brasileiro, à luz dos instrumentos analíticos das redes de políticas públicas.

¹³ Nos dois casos escolhidos para análise neste trabalho, o foco é justamente as redes que se formaram em torno da implementação dos programas em questão, porém, embora a maior parte da literatura ligada a esta abordagem esteja voltada, de fato, para a análise da influência das redes na formulação das políticas e na definição da agenda pública, entende-se que é possível realizar uma boa análise a respeito da implementação de tais programas com os instrumentos oferecidos por esta perspectiva, tendo em vista a importância das interações entre os atores estatais e as organizações e entre as próprias organizações nos resultados das referidas políticas.

¹⁴ De fato, as análises baseadas nesta perspectiva consideram organizações apenas aquelas que apresentam certo grau de formalidade e de institucionalidade, porém há uma quantidade muito grande de interações que ocorrem no nível da informalidade e que exercem fundamental importância no direcionamento dos processos, ainda mais tratando-se de processos políticos

2. As políticas do MDA e as redes de políticas públicas

Não é objetivo deste texto realizar uma apresentação detalhada do funcionamento do PAA e do PNHR, mas destacar sua operacionalização a partir de redes de organizações institucionalizadas, especialmente aquelas ligadas a movimentos sociais. Ambos fazem parte do conjunto das principais políticas públicas mediadas pelas entidades de representação política dos trabalhadores rurais. Tomamos como objeto empírico o município de Santa Cruz do Sul-RS, onde realizamos uma pesquisa¹⁵ cujo objetivo foi investigar o processo de engajamento político dos agricultores junto às entidades que se propunham a representá-los, especificamente o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), ligado à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Rio Grande do Sul (Fetag-RS), o Sindicato Rural, ligado à Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (Farsul) e a Associação dos Fumicultores do Brasil (Afubra). Também nos valemos das contribuições de alguns autores que refletiram sobre essas políticas ou que desenvolveram pesquisas sobre o tema.

O PAA

O programa funcionava a partir da aquisição, por parte do governo federal, de produtos alimentícios produzidos por agricultores vinculados ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), através da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), governos estaduais e municipais, e através das organizações de produtores, denominadas de entidades proponentes, geralmente cooperativas e associações¹⁶. Depois de adquiridos, os produtos eram destinados a entidades beneficentes, escolas, abrigos, dentre outros.

¹⁵ A pesquisa, realizada entre março de 2012 e abril de 2014, resultou na dissertação de mestrado apresentada por Fabricio Teló sob a orientação da professora Leonilde Medeiros, ao CPDA/UFRRJ. Foram realizadas três inserções em campo durante o ano de 2013.

¹⁶ De acordo com Segundo (2014), as entidades proponentes são os chamados gestores locais, ao passo que a Conab e os governos estaduais e municipais são os chamados gestores executores.

O programa era dividido em seis modalidades, porém neste trabalho interessa analisar apenas aquelas em que havia participação de organizações de produtores¹⁷, as quais precisavam, por exigência do programa, passar por um processo de institucionalização, ou seja, precisavam se tornar uma pessoa jurídica reconhecida pelo Estado.

Silva e Schmitt (2012) propuseram-se a analisar “as interdependências entre a conformação¹⁸ e a atuação das organizações sociais e a alteração do ambiente político-institucional no qual se inserem tais organizações a partir da introdução do PAA” (2012, p. 3). Uma das suas principais contribuições é a crítica dirigida às abordagens essencialistas dos processos políticos, que não levam em conta o conjunto das relações sociais neles envolvido, ou seja, embora os autores não utilizem o referencial teórico das redes de políticas públicas¹⁹, é possível estabelecer um diálogo entre a análise que eles elaboraram com os pressupostos da abordagem em questão neste trabalho, tendo em vista a definição elaborada por Hassenteufel (1995) para diferenciar as redes de políticas públicas, das redes sociais em geral: as primeiras seriam aquelas que passaram pelo processo de institucionalização, ou seja, criaram normas, estabeleceram um grupo de participantes, com um mínimo de organização e estabilidade, com o objetivo de participar da elaboração e da implementação de ações públicas. As segundas seriam redes que permanecem no nível da informalidade: os laços que ligam seus membros existem, mas não são formalizados.

Outro fator que permite um diálogo entre a abordagem utilizada por Silva e Schmitt e a abordagem das redes de políticas públicas é a aproximação desta abordagem com o neoinstitucionalismo sociológico, tal como vimos anteriormente na apresentação dos argumentos de Hassenteufel (1995), para quem a institucionalização das organizações é uma das características das redes de políticas públicas.

¹⁷ Muitas delas são cooperativas fundadas por movimentos sociais e sindicatos de trabalhadores, justamente para servirem como entidade jurídica para viabilizar a participação no programa. Tal participação, grosso modo, significa a intermediação da aquisição dos produtos em nome do Estado. Além disso, as organizações ainda podem propor e gerir projetos e participar da distribuição dos alimentos a população beneficiária.

¹⁸ Por conformação os autores entendem o processo de adaptação e reconfiguração de práticas e procedimentos pelo qual as organizações precisam passar para se adequar às exigências do programa. Em outras palavras, referem-se ao próprio processo de institucionalização de tais organizações.

¹⁹Trabalham com autores mais próximos do neoinstitucionalismo sociológico e da perspectiva da “ecologia das organizações”.

Assim, um dos principais argumentos dos autores é de que o

crescente envolvimento das organizações sociais brasileiras na produção e/ou implementação de políticas públicas e programas governamentais vem conformando um novo padrão de relações entre setores da Sociedade Civil e o Estado, com importantes implicações tanto para o primeiro quanto para o segundo (SILVA e SCHMITT, 2012, p. 13).

Se Hassenteufel (1995) recorre ao conceito de trocas políticas para explicar a relação entre Estado e organizações sociais, tal como vimos na sessão anterior, Silva e Schmitt recorrem ao conceito de cooperação postulado por Giugni e Passy (1998) a fim de elencar três maneiras distintas de relação de ajuda recíproca (ou trocas políticas) entre Estado e organizações sociais: *consulta* (quando os atores estatais buscam as organizações para consultá-las a respeito de um determinado assunto que seja de domínio exclusivo da organização, geralmente em função do fato de a organização possuir informações exclusivas a respeito do público que ela representa); *integração* (quando os atores da sociedade civil passam a integrar o conjunto dos atores que elaboram as políticas públicas); *delegação* (quando o Estado delega funções às organizações sociais com vistas à implementação de determinada política). Estas três maneiras distintas de cooperação estão elencadas de acordo com a intensidade da relação, ou seja, a delegação de tarefas é o nível mais intenso de cooperação e, nesse sentido, quanto maior o nível de cooperação, maior será o grau de alterações nas configurações organizativas das entidades participantes.

A partir do estudo de caso das influências do PAA para as organizações proponentes nos estados da Bahia e do Rio Grande do Sul, Silva e Schmitt (2012), para esta última unidade federativa, chegaram à identificação de cinco conjuntos de mudanças provocadas por esse padrão de cooperação e trocas políticas:

- 1) Mudou a relação estabelecida entre as organizações e as políticas públicas, visto que nos anos 1980, as políticas sociais eram objeto de reivindicação dos movimentos sociais e no decorrer dos anos 1990 e especialmente durante os anos 2000, elas passaram a ser também um campo de atuação dos movimentos sociais, por meio de suas

organizações institucionalizadas, no processo de implementação. Nesse sentido, não apenas as políticas passaram por transformações, mas também as interpretações dos atores sobre elas. Os autores identificaram, assim, três padrões de interpretação que surgiram depois da introdução do PAA. As políticas passaram a ser vistas como uma simples fonte de recursos²⁰; como elemento norteador das ações da organização e, no limite, um fim em si mesmo; como um meio para o fortalecimento organizativo²¹.

2) Iniciou-se um processo de criação, regularização/formalização ou ativação de organizações induzido pelo PAA. No caso do Rio Grande do Sul, o que mais ocorreu foi a fundação de cooperativas, em função do estímulo dos gestores executores do programa para este tipo de organização e da tradição de cooperativismo que caracteriza essa região. Com relação a este ponto, os autores apontam para o estabelecimento de uma relação de dependência das organizações em relação ao mercado institucional, isto é, em uma possível descontinuidade do programa, tais organizações perderiam sua principal fonte de recursos e colocaria em xeque sua própria sustentação.

3) Houve transformações nas estruturas e práticas das organizações relacionadas à participação no PAA, no sentido da adoção de novos procedimentos em decorrência da submissão a novas regulamentações e da exigência de novas competências, especialmente no que se refere à gestão da compra dos produtos dos agricultores e posterior distribuição, o que exige conhecimentos técnicos de gerenciamento e administração.

4) Ampliou-se a rede de relações estabelecidas pelas organizações, tanto no que se refere à relação entre as entidades proponentes e as agências governamentais, governos municipais e governos estaduais, quanto entre tais entidades e as organizações que recebem os alimentos. Relacionado a isto está o fato de que são as entidades proponentes que definem quais serão os públicos que terão acesso ao programa (tanto em relação aos agricultores dos quais as entidades comprarão os produtos, como em relação ao público que receberá os alimentos). Assim, para além do fato de tais organizações serem as mediadoras do acesso a essa política, o poder de decisão sobre quais públicos terão acesso ao programa lhes confere “capital social”, no sentido do

²⁰ Os recursos captados geralmente vêm de uma porcentagem do valor da compra dos produtos que as organizações adquirem, por exemplo, uma determinada cooperativa, ao comprar 50 quilogramas de batata de um produtor, recebe recursos do governo para pagar esse produto e fica com uma pequena porcentagem desse valor. Atualmente, boa parte das organizações de produtores sobrevive financeiramente desse tipo de fonte de recursos.

²¹ Esta questão será melhor tratada no último conjunto de mudanças apontado pelos autores.

“ganho gerado pela localização de uma pessoa (no caso, uma organização) numa estrutura de relações” (BURT, apud SILVA e SCHMITT, 2012, p. 27).

5) Por fim, os autores identificaram ainda transformações na relação entre as organizações envolvidas e seus públicos/constituintes²². O fato de tais organizações realizarem a mediação entre o público e o programa faz com que elas sejam vistas, mesmo que parcialmente, como o ator que oportunizou o acesso a um conjunto considerável de benefícios que o programa proporciona. Levando-se em consideração que várias dessas organizações são cooperativas ligadas a movimentos sociais do campo e sindicatos de trabalhadores rurais e que tais atores demonstram um esforço em não separar a organização política da organização que opera o PAA, é possível identificar uma relação muito próxima entre a mediação do PAA com a construção de uma base social. Em um contexto em que tais organizações encontram-se em constante disputa por essas bases, chega-se à conclusão de que a mediação de políticas públicas representa para tais organizações uma estratégia importante no sentido de aumentar o número de agricultores vinculados e, conseqüentemente, fortalecer politicamente a organização.

Essa última dimensão é especialmente evidenciada na atuação do MPA na região pesquisada, onde o movimento criou a Cooperativa de Produção Camponesa (CPC), criada em 2007 com vistas a viabilizar a participação do movimento no PAA e no PNAE²³. Conforme um dos líderes do movimento, responsável pela cooperativa durante alguns anos, a CPC possui pouco mais de três mil sócios, todos com algum tipo de vínculo com o MPA²⁴. Embora esses vínculos sejam em sua maioria frágeis, constituem uma relação de potencialidade para um processo mais lento de aproximação e engajamento ao movimento, por meio da participação em cursos de formação, visitas de lideranças, encaminhamento de demandas, dentre outros mecanismos.

²² Esta é a questão que mais interessa porque é a que mais está relacionada ao tema do engajamento político dos agricultores, objeto de pesquisa da dissertação de mestrado.

²³ O PNAE é uma política semelhante ao PAA, porém voltada à alimentação escolar. Em 16 de junho de 2009, a Lei nº 11.947 determinou que no mínimo 30% da merenda escolar deveria ser adquirida da agricultura familiar, o que intensificou as compras por parte da CPC. Para maiores informações sobre o PNAE, consultar: <http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>.

²⁴ Com sua sede em Vera Cruz, município vizinho a Santa Cruz, a cooperativa possui outras filiais em Encruzilhada do Sul, Ibiraiaras, Agudo e Canoas, esta última destinada apenas à distribuição dos produtos recolhidos nas demais unidades.

Outro elemento evidenciado na pesquisa foi o fato de que há situações em que, embora as cooperativas não fossem formalmente vinculadas a nenhum sindicato ou movimento social, eram dirigidas por lideranças sindicais, como é o caso da Cooperativa Regional de Alimentos Santa Cruz Ltda., antiga Associação de Produtores do Horto Atacado²⁵, dirigida por uma liderança importante do STR. Situações como essa mostram como os saberes acumulados na atuação sindical são utilizados também para fora desse âmbito e para organizar os produtores também na comercialização de seus produtos via PAA.

No que se refere à discussão anteriormente realizada a respeito da capacidade da abordagem de redes de explicar a mudança, a conclusão a que se chega é que a sistematização destes cinco conjuntos de mudanças reforça a defesa elaborada por Rhodes (2006) em relação às críticas de Hassenteufel (1995). Dos três modelos de tentativas de explicação da mudança elencados pelo primeiro autor, o que mais se aproxima da perspectiva adotada por Silva e Schmitt (2012) é o modelo dialético, isto é, aquele que foca nas interações entre os atores como principal motivação das mudanças. Dentre os cinco conjuntos de mudanças elencados por Silva e Schmitt, os que mais se aproximam deste modelo são os dois últimos, que tratam mais especificamente das mudanças no âmbito das relações políticas entre os atores envolvidos²⁶.

O PNHR

Uma perspectiva muito próxima à adotada pelos autores citados na sessão anterior para o estudo do PAA é desenvolvida por Bolter (2013) para a análise do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, uma das poucas políticas voltadas aos agricultores que não está relacionada diretamente ao setor da produção agrícola. Seu estudo fornece diversas indicações relevantes para uma análise do PNHR a partir da

²⁵ Para saber mais sobre essa cooperativa, ver Mora (2012).

²⁶ Embora Silva e Schmitt (2012) não tenham utilizado como referencial teórico os autores da abordagem de redes de políticas públicas apresentados na primeira sessão do trabalho, as questões em torno das quais eles construíram a pesquisa estão muito próximas daquelas sugeridas pelos autores representantes desta abordagem. Foi esse pressuposto que possibilitou a associação elaborada neste último parágrafo.

abordagem de redes, tendo em vista a semelhança na forma com que as organizações de agricultores têm participado da formulação e implementação dessa política. Assim como no caso do PAA, as organizações selecionam e organizam os agricultores para a comercialização de seus produtos, no caso do PNHR são também as organizações que selecionam e organizam os beneficiários. Elas estabelecem uma mediação na relação entre o agente financiador, que é a Caixa Econômica Federal, e os agricultores financiados. Talvez de forma ainda mais acentuada do que no caso do PAA, no caso PNHR, as cooperativas que organizam e selecionam os beneficiários são entidades fundadas por sindicatos e movimentos sociais, que veem na mediação dessas políticas uma estratégia interessante para conquistar legitimidade e disputar capital político, no sentido dado por Bourdieu (1989).

Objetivando basear sua pesquisa em uma cooperativa específica ligada à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar, a Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares (Cooperhaf)²⁷, uma das premissas de Bolter é a constatação de que a operacionalização do programa “tornou-se uma das principais tarefas desempenhadas pelos membros dos sindicatos e das associações de trabalhadores rurais em nível municipal e regional” (BOLTER, 2012 p. 13).

Assim, o autor pretende analisar as interações entre os atores sociais do campo político e institucional, no caso em questão representados pela Fetraf-Sul, e os atores estatais e os efeitos dessa interação sobre a dinâmica política e as práticas organizacionais dos atores sociais, especialmente do movimento sindical de trabalhadores rurais. Além disso, ele busca saber porque as organizações sindicais rurais e o Estado passaram a atuar de forma conjunta no processo político de construção das políticas e quais são as implicações e as consequências deste novo processo político, tanto no que se refere à formulação, como à operacionalização do

²⁷ Dentre os principais atores que compõem o campo de disputas por representação política dos agricultores familiares no Rio Grande do Sul destacam-se, além da Fetraf-Sul, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (Fetag-RS). A cooperativa ligada ao MPA é a Cooperativa de Habitação Camponesa (Cooperhab) e a cooperativa ligada à Fetag-RS é a Cooperativa Habitacional da Agricultura Familiar (Coohaf). Note-se que no caso do PAA este último ator, que é o mais antigo dos três, decidiu não participar da mediação do programa. Os motivos que levaram esta organização a tomar esta decisão demandariam uma investigação empírica, que foge à alçada deste trabalho. Poder-se-ia dizer que estes atores constituem uma rede de política pública cujas interações, dependendo dos interesses, podem assumir caráter de cooperação, ou de disputas entre si.

programa: “o balcão dos sindicatos e das associações dos agricultores familiares pode ser considerado um suporte institucional do próprio Estado (...)” (BOLTER, 2013, p. 153), de modo que boa parte do tempo de trabalho dos funcionários dos sindicatos e secretarias de organizações de produtores é voltada ao encaminhamento de documentos para fins de cadastramento para o acesso aos programas como o PNHR, o PAA, dentre outros.

Esta é uma situação em que as contribuições da perspectiva neoinstitucionalista, como visto na primeira sessão do trabalho, são pertinentes para ajudar a compreender como a institucionalização dessas organizações políticas tem conformado o comportamento dos indivíduos envolvidos. As organizações se institucionalizam para se adaptar às exigências do programa e os membros dessas organizações passam a se comportar de acordo com as regras criadas justamente pela nova institucionalidade.

De forma similar ao que acontece com o PAA, o PNHR promove uma aproximação entre sindicatos e seus sócios. Rover e Munarini (2010, p. 264)²⁸, nas entrevistas realizadas com os agricultores beneficiados identificaram que, para estes sujeitos, é central o papel das organizações sociais que operam o programa, porque elas “simplificam e encaminhamos processos junto ao banco” e, de maneira geral, facilitam o acesso ao benefício. Esta visão positivada das organizações como a figura que oportunizou o acesso à política é fundamental para compreender posteriores processos de vinculação à entidade de representação política à qual a organização está vinculada, ou seja, a mediação deste programa é, assim como do PAA, uma estratégia interessante de construção de base social para as organizações políticas em questão²⁹.

²⁸ Estes autores realizaram, no ano de 2009, um estudo sobre a implementação deste programa na região oeste de Santa Catarina a fim de identificar suas contribuições para o desenvolvimento dos territórios rurais.

²⁹ Uma das formas de aproximação entre os beneficiários e a entidade organizadora é a realização de atividades de formação tais como as relatadas por Rover e Munarini (2010, p. 266): na perspectiva de integrar ações e políticas, o PNHR propõe outras atividades além da viabilização da moradia, às quais denomina de trabalhos sociais, que são desenvolvidos por equipes de assistência social das entidades executoras. Os trabalhos sociais se referem basicamente a ações de formação (palestras, oficinas e dias de campo) em planejamento e embelezamento das propriedades, cooperativismo e associativismo, produção de subsistência (horta, pomar e animais domésticos), reciclagem do lixo e saneamento básico.

Para além do ganho político, há ainda um ganho financeiro significativamente relevante para o sindicato, uma vez que uma parcela do valor do financiamento fica com o sindicato, com a finalidade de manter a infraestrutura, pagar o trabalho dos funcionários, dentre outros custos de manutenção. Outra mudança identificada pelo autor foi uma transformação no caráter geral das ações dos sindicatos, que passaram de ações mais contestatórias e reivindicativas para ações mais propositivas e executivas. Para além disso, “o Estado, que antes ditava as regras e instituíam as ações de cima para baixo, passou a dialogar com os demais atores envolvidos no processo” (BOLTER, 2013, p. 22).

Diante disso, Bolter (2013) elaborou a hipótese de que a organização das políticas em redes transformou o movimento sindical rural brasileiro em um elo institucional entre o Estado os agricultores familiares e de que esta ampliação no repertório de ação dos sindicatos promoveu a criação de organizações vinculadas aos sindicatos, como cooperativas e associações, ou seja, impulsionou um processo de institucionalização da ação coletiva dos agricultores.

De acordo com Rover e Munarini (2010, p. 266), a experiência do PNHR tem demonstrado um efeito positivo com o envolvimento de vários setores da sociedade em sua execução. Apesar de o PNHR não ser uma instância deliberativa,

é possível estabelecer um paralelo entre a sua dinâmica organizativa e a importância de se dar “representação apropriada aos interesses e identidades afetados pelas decisões”. No caso aqui estudado, mais do que representação apropriada, as organizações dos agricultores familiares realizaram a gestão da operacionalização do Programa. Verificou-se que o Governo Federal teve interesse no envolvimento de outros atores sociais como as cooperativas, prefeituras e associações, e que isso foi responsável por dar mais eficiência ou para promover um maior controle social da aplicação da política.

Tendo em vista que a Caixa Econômica Federal não tem condições de chegar até todos os agricultores, para captar as informações das famílias solicitantes, analisar seu enquadramento às regras do programas e encaminhar a proposta para técnicos

elaborarem o projeto, são as cooperativas de habitação que assumem essa responsabilidade. Assim os conceitos de cooperação por delegação de Giugni e Passy (1998) e o de trocas políticas emprestado de Pizzorno e utilizado por Hassenteufel (1995) contribuem significativamente para a compreensão do processo político envolvido em torno do PNHR, uma vez que existe uma colaboração de ajuda mútua entre o agente estatal (Caixa Econômica Federal) e as cooperativas de habitação.

No âmbito da região onde foi realizada a pesquisa de Teló (2014), cada uma das entidades de representação política dos agricultores criou a sua própria cooperativa. O MPA batizou a sua de Cooperativa de Habitação Camponesa – Cooperhab; a Fetag-RS de Cooperativa Habitacional da Agricultura Familiar – Coohaf; e a Farsul (que começou a pensar nas políticas da agricultura familiar só mais recentemente³⁰) de Cooperativa de Habitação, Produção e Serviços Rurais – Cohaps³¹. Os nomes das respectivas cooperativas são também ilustrativos do ideário político de cada entidade. O MPA, com base no “Plano Camponês”, utilizou este último termo na denominação. A Fetraf, como uma entidade voltada especificamente para a agricultura familiar, também assim o fez.³²

Durante o trabalho de campo, tive oportunidade de acompanhar uma “reunião das casas³³” de um grupo de agricultores vinculados ao MPA e de outra de um grupo do STR. Um elemento que se destacou foi a ênfase maior dada pelas lideranças do MPA do que as do STR para a importância das mobilizações na conquista deste programa: “Fizemos uma mobilização de 30 dias em Brasília. Um dia comíamos pão com banana e no outro, banana com pão”, dizia a liderança do MPA na abertura da

³⁰ Apenas no ano de 2007 a Farsul começou um diálogo com a Caixa Econômica Federal (principal agente financeiro que intermedia o PNHR) com vistas a habilitar seus sindicatos a serem também mediadores do programa. Ver mais em: http://www.farsul.org.br/pg_informes.php?id_noticia=549. Acesso em 07/12/2013.

³¹ A Cooperhaf, da Fetraf, não tem atuação na região de Santa Cruz em função de uma espécie de acordo informal entre MPA e Fetraf para não se sobreporem, tendo em vista que são duas organizações originárias de um projeto político semelhante. Para saber mais sobre esse processo, ver Teló (2014).

³² Interessante notar aqui que a Fetag-RS, que se reivindica como representante não apenas dos agricultores familiares, mas também dos assalariados, restringiu a denominação de sua cooperativa a esta parcela de sua base, que, embora majoritária, não é a totalidade. Ver mais em Teló (2014).

³³ Nestas reuniões, geralmente as lideranças de cada entidade dão instruções gerais aos agricultores que terão acesso ao programa. Como os contratos são realizados em grupos, são realizadas no mínimo quatro reuniões com cada grupo, cada uma com uma finalidade específica conforme a fase em que se encontra o processo.

reunião, com o objetivo de evidenciar aos agricultores que o direito que eles estavam acessando naquele momento era fruto de um processo de engajamento de muitos agricultores, que a conquista de outros direitos ainda não acessáveis somente será alcançada com outras mobilizações e que eles deveriam ser protagonistas desses processos. Percebia-se, assim, uma tentativa de utilizar-se daquele espaço para promover formação política aos agricultores.

Na reunião da qual participei no STR, o foco esteve mais direcionado para o incentivo à diversificação das propriedades dos agricultores que estavam acessando o programa. Para tanto, o sindicato convidou um extensionista da Emater para fazer uma palestra sobre a produção de hortifrutigranjeiros, não apenas para o mercado, mas especialmente chamando a atenção para a importância de se plantar esse tipo de cultivos também para o consumo próprio, o que também é importante bandeira do MPA.

Identificamos, portanto, um processo de mudança de enquadramento promovida por essas entidades junto aos agricultores e das diversas mobilizações protagonizadas especialmente pelo MPA e pelos sindicatos da Contag em torno deste problema, o que gerou uma arena pública de disputa entre atores estatais e não-estatais em torno dos termos em que seria construída esta política e se, no limite, ela seria, de fato, construída. É um assunto muito presente nos informativos das organizações e na imprensa local, já que cada vez que um grupo de agricultores assina os contratos do PNHR, geralmente a entidade organizadora promove uma festa para dar visibilidade ao fato e ao seu capital político em construção com a mediação desta política. Em outras palavras, uma insatisfação que, em um primeiro momento, era sentida individualmente a nível privado (o fato de não ter uma infraestrutura habitacional mínima), passou a ser uma questão pública (um problema de abrangência coletiva e reivindicada como tal pelos movimentos sociais).

Nesse sentido, as lideranças dos movimentos sociais promovem uma mudança na maneira de os indivíduos atribuírem significados à realidade que os rodeia, a fim de viabilizar o engajamento e o comprometimento para com a organização do movimento. O recebimento de recursos públicos (a fundo perdido ou não) para a

construção e reforma de casas não era cogitado pelos agricultores até então. Apenas depois que o MPA e os sindicatos da Contag iniciaram as mobilizações para trazer o assunto a público é que os colonos passaram a cogitar essa possibilidade como real.

À semelhança do Pronaf³⁴, a mediação do PNHR tornou-se quase uma condição mínima para a sobrevivência das entidades de representação política. Se todas fazem, o fato de não fazer pode ser um elemento decisivo em termos de reprodução de capital político. Esta mediação é uma estratégia importante para as organizações aumentarem sua base, uma vez que há uma exigência de que, para acessar a política, é necessário passar pela mediação da entidade organizadora. Bolter (2012) chega a afirmar que este trabalho de mediação, para alguns sindicatos, tem sido a principal atividade desenvolvida por essas entidades.

O PNHR, assim como outras políticas públicas, se tornou também objeto de disputa entre as organizações: o MPA reivindica o programa como sendo uma conquista sua e a Contag afirma que também participou das lutas e, portanto, quer o reconhecimento por esta participação. Isto acontece porque, para as entidades, ser protagonista da mediação de uma política pública de impacto na vida dos agricultores representa um ganho significativo de capital político, uma vez que isto lhe dará mais legitimidade e credibilidade junto aos produtores e, conseqüentemente, mais força para disputar a sua representação. Este ganho de credibilidade é, em boa parte, decorrente do princípio da reciprocidade que orienta a vida dos colonos.

Para além do ganho político há também um ganho em termos de recursos. Por exemplo, para cada casa encaminhada, as entidades cobram dos colonos uma contribuição em dinheiro para custear as despesas geradas pela mediação do programa, já que é necessário a disponibilização de diversos profissionais, realização de visitas às casas para fazer vistorias, realização de reuniões com os produtores para explicar como funciona o programa, dentre outras. Através das suas cooperativas de habitação, cada entidade desenvolve uma maneira distinta de cobrança. O MPA cobra

³⁴ A mediação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar era central para a atuação das entidades de representação política dos agricultores da região pesquisada. Também poderia ser enquadrada como uma política inserida em uma rede de políticas públicas, mas dada a limitação de espaço neste artigo, decidimos nos restringir ao PAA e ao PNHR. Para ver mais sobre o papel da mediação do Pronaf e sua relação com o campo político no sindicalismo, ver Teló (2014).

um valor “x”, que pode variar dependendo da situação. Geralmente é um valor em torno de R\$ 1.500,00. O STR, por sua vez, cobra um valor inferior, uma vez que já recebe um “pagamento” pelos seus serviços através da anuidade que os associados precisam pagar para se manterem como sócios “em dia”. Somando a taxa do homem e da mulher, chega-se a pouco mais de R\$ 800,00. Essa contribuição é de fundamental importância para a sustentabilidade financeira das entidades, especialmente para o MPA, que não cobra taxas associativas de sua base.

O agricultor, tendo a opção de escolher através de qual das entidades vai encaminhar a solicitação de acesso ao programa, leva em consideração elementos como cobrança de taxa menor para realizar o encaminhamento de documentação e acompanhamento da construção; melhor atendimento ao produtor; maior flexibilidade quanto a prazos e obrigações, enfim, com qual das entidades será mais fácil gerir a construção da casa. Esse processo dá ao agricultor um poder de barganha para cobrar das entidades um serviço bem qualificado já que, se uma entidade oferece um serviço caro e de baixa qualidade, ele tem a opção de mudar para outra.

Na pesquisa, ganhou destaque um caso em que um fumicultor havia encaminhado a solicitação inicialmente através do MPA e, por estar em dia com as taxas do STR, foi estimulado pelas lideranças deste sindicato a mudar de entidade mediadora e passar para o STR. Vendo que iria pagar um preço inferior, decidiu aceitar o convite: “O presidente do STR veio aqui em casa e disse: ‘Por que você não faz com a gente? Você já paga a taxa. Vai gastar dinheiro por nada...’ Daí tranquei o pedido no MPA e encaminhei com o sindicato”. Os agricultores compreendem que estas diferenças de valores das taxas cobradas pela prestação deste tipo de serviços decorrem das diferenças de cada entidade na forma de captação de recursos. Não identifiquei, por exemplo, reclamações em relação ao fato de o MPA cobrar um valor superior ao STR, porém, como nos mostrou o exemplo acima, em alguns casos, essa diferença de valores pode implicar em rearticulações no jogo das constantes vinculações e desvinculações.

Comparando-se, por fim, os dois programas analisados nesta segunda parte do trabalho, constata-se que eles possuem diversas semelhanças, dentre as quais

destacam-se: 1) a implementação de ambos é articulada através de uma rede de políticas públicas constituída por organizações que realizam uma mediação entre os atores estatais e os atores da sociedade civil; 2) a maior parte dessas organizações passou por um processo de institucionalização com a finalidade de se adaptar às exigências criadas pelos programas; 3) tendo em vista os incentivos dos gestores executores dos programas, a quase totalidade das referidas organizações assumem a forma de cooperativas; 4) a mediação dessas políticas tem representado cada vez mais uma estratégia importante das organizações de representação política no sentido de ampliação da sua base social, considerando-se o ganho de capital político que tal mediação proporciona.

3. Considerações finais

A intenção deste trabalho foi apresentar algumas questões sugeridas pela abordagem de redes de políticas públicas e suas possibilidades analíticas a partir de dois programas governamentais.

Baseado na revisão bibliográfica de textos relacionados ao assunto e em algumas evidências empíricas de trabalho de pesquisa este texto fornece pistas para a compreensão dos processos de engajamento político junto às entidades de representação política dos trabalhadores rurais, especialmente aqueles que se enquadram na categoria de agricultores familiares, qual seja, a importância que as políticas públicas assumem na explicação de diversos comportamentos e configurações de relações, com destaque para a relação entre Estado e movimentos sociais, da qual decorrem a escolha das táticas de atuação dos movimentos, o caráter da mobilização (mais contestatório ou mais colaborativo em relação ao Estado) e o grau de engajamento político dos participantes dos movimentos, dentre outros elementos. Em outras palavras, essa abordagem dá visibilidade ao fato de que não é possível compreender o engajamento (entendido como a vinculação às organizações de representação política) dos agricultores apenas a partir da ótica da conscientização ideológica ou de classe, mas também pela influência desse processo ligado ao acesso às políticas públicas.

Referências bibliográficas

- BOLTER, Jairo. **Interfaces e Co-gestão nas Políticas para Agricultura Familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- GIUGNI, Marco G.; PASSY, Florence. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, Marco; McADAM, Doug; TILLY, Charles (eds.). **From contention to democracy**. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998.
- HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neoinstitucionalismo. In: **Revista Lua Nova**, n. 58, 2003.
- HASSENTEUFEL, Patrick. Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'Etat em interaction. In: LE GALÉS, P.; THATCHER, M. (orgs). **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy network**. Paris : L'Harmattan, 1995.
- SILVA, Marcelo; SCHMITT, Claudia J. **Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia**. In: 36º Encontro Anual da Anpocs. Águas de Lindóia/SP, outubro de 2012.
- McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge Press, 2001.
- McCARTHY, John; ZALD, Mayer. Resource Mobilization and Social Movements: a partial theory. In: **American Journal of Sociology**. Nº 82, pp 1212-1241. 1977.
- MORA, Moisés J. **Cooperativa Mista de Alimentos Santa Cruz - Coopersanta: Alternativa na comercialização de hortifrutigranjeiros oriundos da agricultura familiar. Relatório de Estágio (Curso Superior de Tecnologia em Horticultura)**. Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul/RS, 2012.
- RADCLIFFE-BROWN, Alfred R. **Estructura y función en las sociedades primitivas**. Barcelona: Planeta-De Agostini, 1986.
- RHODES, Rod. Policy Network analysis. In: MORAN, M. [et al.] (eds.). **The Oxford Handbook of public policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- ROMANO, Jorge O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica/RJ: Edur, 2009.
- ROVER, Oscar J.; MUNARINI, Paulo R. A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar. In: **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 13 n. 2 p. 260-269 jul./dez. 2010.

SEGUNDO, Gemilson S. **O caso do PAA em Montes Claros/MG**: Análise do Programa de Aquisição de Alimentos sob a ótica das instituições proponentes. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

TELÓ, Fabricio. **Dimensões não-institucionais da ação política**: a relação entre fumicultores e organizações em Santa Cruz do Sul/RS. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.