

Os (des)caminhos de uma política pública: um olhar conceitual e orientado ao agricultor como o “ser” que permeia o desenvolvimento regional

Ivone Kommers Corvalão¹

Jairo Alfredo Genz Bolter²

RESUMO

As redes de atores e as redes de políticas favorecem a perspectiva relacional provocando a permeabilidade do Estado. A redemocratização rompe com a normatização política e abarca o enfoque no processo relacional entre sociedade civil e governo numa relação entrelaçada. O presente estudo tem por objetivo refletir sobre a variedade de termos utilizados para descrever o ser humano protagonistas das atividades agrícolas e incluí-lo na elaboração de políticas. Trata-se de um artigo elaborado a partir de pesquisas bibliográficas, sendo presente na ocasião da ditadura brasileira. O trabalho evidencia que não há consenso na literatura quanto à nomenclatura usada para determinar a pessoa/agricultor(a) que está na lida do campo. Entretanto, na redemocratização, surgiram diferentes gestões e concepções que alteraram significativamente o processo de atuação desses atores/sujeitos/indivíduos, em redes relacionais de transformação do processo das políticas públicas brasileiras, apontadas nesta escrita.

Palavras-chave: Rede de atores. Rede de políticas. Redemocratização. Sociedade civil.

The (dis)paths of public policy: a conceptual and oriented look at the farmer as the “being” that permeates regional development

ABSTRACT

Actor networks and policy networks favor the relational perspective, causing the permeability of the State. Redemocratization breaks with political normalization and encompasses a focus on the relational process between civil society and government in an intertwined relationship. The present study aims to reflect on the variety of terms used to describe the human beings who are protagonists of agricultural activities. This is an article prepared from bibliographical research, taking into account the occasion of the Brazilian dictatorship. The work shows that there is no consensus in the literature regarding the nomenclature used to determine the person/farmer who is in charge of the field. However, during redemocratization, different managements and conceptions emerged that significantly altered the process of action of these actors/subjects/individuals, in relational networks of transformation of the process of Brazilian public policies, highlighted in this writing.

Key-words: Actor network. Policy Network. Redemocratization. Civil society.

¹Mestre em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte). Especialista em Equipes Gestoras de Ações e Serviços de Saúde (DA/UFRGS). Farmacêutica Bioquímica (UFSM). E-mail: ivone-corvalao@saude.rs.gov.br

²Doutor em Desenvolvimento Rural e professor do Departamento Interdisciplinar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Campus Litoral Norte (UFRGS/LN). E-mail: jairolbolter@ufrgs.br

1 Introdução

A partir da revisão da literatura dos pesquisadores/autores que tratam de assuntos como o Desenvolvimento Regional Rural, a Agricultura Familiar e as Políticas Públicas, entre outros temas semelhantes. É curioso a diversificação dos termos usados para designar o “ser”, como humano/pessoa responsável pela execução dos trabalhos agrícolas, na transformação do ambiente, e além disso daqueles que se mobilizam na elaboração das políticas. Sendo assim, surgiram os seguintes questionamentos que refletem a problemática a ser discutida neste artigo: Qual critério determina a variedade de expressões para denominar esse(s) ser(es) como indivíduo(s), como ator(es), como agente(s), ou sujeito(s)? O que faz com que o agricultor passe a ser visto como um ser/ente de desenvolvimento no local onde ele habita?

O objetivo do conhecimento desses conceitos, semelhantes ou contradizentes, é valorizar a interpretação diversificada desses termos para compreender e localizar, a atuação e posição desse(s) ser(es) e descrever as ideias e pensamentos, para preencher as lacunas que costumam aparecer na definição dessas denominações, mostrando um significado através do conhecimento/recorte do tema. O trabalho também tem a finalidade, não menos relevante, de apresentar em forma de uma linha de tempo o desenrolar do modo operacional da idealização, construção e execução das políticas públicas e como esses “seres” se relacionam socialmente para o desenvolvimento desse processo.

Para o fortalecimento da agricultura familiar, o desenho central das políticas públicas deve passar pela descentralização, participação social e pela sustentabilidade. Reconectar o agricultor e a sociedade no processo do desenvolvimento rural e regional com geração de renda e qualidade de vida no campo, através do valor agregado ao produto beneficiado nas pequenas propriedades familiares de muitas comunidades brasileiras (Raupp e Gazolla, 2017, Demetrio, Ternoski e Gazolla, 2021).

Para isso o texto foi estruturado em três seções, além desta introdução, sendo a primeira desenvolvida com os pesquisadores que utilizam as nomenclaturas referidas no escopo do artigo para determinar conceitos como; agente para Abreu (2015) e Bolter (2013); indivíduo para Bolter (2013), Queiroz (1987) e Schmitt (2011); sujeito a partir de Suertegaray (2001) e ator para Brandão (2004), Bolter (2013) e Moura e Silva (2008). Na sequência uma breve visão geral da cronologia do levante da sociedade civil como atores sociais no contexto político. A terceira seção apresenta a aproximação desses atores sociais como permeabilidade do Estado ou processo relacional, principalmente nas abordagens de Bolter (2013) e Moura e Silva (2008). E por fim as considerações

finais refletindo sobre pontos que devem ser ressaltados no (des)caminho político para uma política.

2 O resgate de alguns conceitos pertinentes a essa pesquisa

Formar conceitos é uma maneira de viver, e não de matar a vida: é uma maneira de viver em uma relativa mobilidade, e não uma tentativa de imobilizar a vida; é mostrar, entre esses milhares de seres vivos que informam seu meio e se informam a partir dele, uma inovação que se poderá julgar como se queira, ínfima ou considerável: um tipo bem particular de informação. (Foucault, 2000)

Esta seção pretende compreender mais objetivamente alguns conceitos balizadores, numa tentativa de construir um corpo referencial, que expresse as possibilidades de traduzir o ‘ser humano’ como executor de tarefas nos trabalhos acadêmicos. Optou-se por trabalhar com os substantivos de maior visibilidade na temática agricultura rural, entre os quais estão, o agente, o indivíduo, o sujeito e o ator. No entanto, percebe-se que os pesquisadores se expressam por um conjunto de conceitos considerados como equivalentes.

Partindo para definir tais termos e nomenclaturas, foram utilizados alguns autores da literatura brasileira, necessariamente justificados ao longo do trabalho. Para iniciar essa reflexão e tentar identificar um conceito sobre o ser humano atuante, foi utilizado a abordagem de Cesaltina Abreu (2015) na lógica da distinção de Pierre Bourdieu (1979), na qual a autora defende o nome de ‘agente’, citando a ideia da posição que este agente ocupa numa sociedade, depende do campo de sua atuação e da relação de força entre os agentes que ali atuam, numa interdependência entre a posição e o desempenho deste(s), bem como na participação nessa sociedade local. Assim sendo, para Abreu (2015):

a «condição» — as propriedades intrínsecas — e a «posição» — as propriedades relacionais — de cada agente ou grupo de agentes no espaço social multidimensional, depende do volume global e da composição do capital que tais agentes possuem. Os agentes não se deslocam no espaço social ao acaso, não só porque as forças que estruturam tal espaço se opõem a eles, mas também porque eles (agentes) lhes opõem às suas propriedades que podem estar incorporadas sob a forma de disposições, ou objetivadas sob a forma de bens ou títulos (Abreu, 2015, p. 843).

O pesquisador Bolter (2013), no estudo da permeabilidade do Estado na implantação de políticas na agricultura familiar, corrobora com o conceito de ‘agente’ para designar esse ser estatal. Na metade do século XX foi este “o principal agente transformador que deveria ser usado

na promoção da mudança estrutural”. No entanto, na década de 70, devido ao fracasso em promover as mudanças estruturais estabelecidas, o Estado deixa de ser visto como um agente economicamente ativo, fortalecendo as vertentes na defesa de um Estado mínimo, “ancorados nesse pensamento, os governos empreenderam a liberalização de suas economias e a privatização” Bolter (2013, p. 61).

Segundo o autor, as redes de políticas públicas formadas por agentes institucionais e uma rede de interações sociais, para elaboração e implementação da agenda pública, servem de análise, interpretação e resposta da ação “entre os diversos grupos de interesses e os agentes do Estado”. Portanto, no final da década de 80-90 volta a tona a ideia de centralidade do Estado e reativa a capacidade desenvolvimentista estatal, evidenciando que “o problema não é o Estado em si, mas as deficiências institucionais que devem ser corrigidas” Bolter (2013, p. 69).

Todavia, numa perspectiva semelhante, Abreu (2015) passa da denominação de agente para indivíduo, nessa mesma participação, nesse mesmo espaço social/sociabilidade, a partir do momento que entende que ele, ‘indivíduo’, é visto como consumidor de bens, materiais, cultural, ou de ensino. Abreu (2015, p.845) também entende que classificando os “grupos sociais, identificando a posição dos agentes no espaço social teoricamente construído, relacionando volume global de capital e sua composição com a trajetória social dos indivíduos” tem-se então a condição e a posição necessária para tal conceituação/compreensão.

A compreensão de ‘ser’ conforme o conceito de Maria Isaura de Queiroz (1987, p.35) é igualmente a denominação de indivíduo. Para a autora “indivíduo significa alguém que se tomou isoladamente, extraíndo-o do interior de uma coletividade para considerá-lo em si mesmo, naquilo que o distingue dos demais”. Nesse caso, a personalidade de um indivíduo é formada ao longo do tempo através de suas experiências, com características únicas, os fundamentos de sua alma, ainda que parecidas com outros indivíduos. O que existe de individual e único numa pessoa é excedido por influências do ambiente, relacionamentos que se cruzam e a moldam, de ações exteriores exercidas sobre ela.

Nesse contexto, para a autora, o indivíduo nunca é por si só individual, pois sua individualidade sempre é forjada pelas circunstâncias do meio em que está inserido. As relações com a sociedade, com o grupo e as condições externas conformam sua personalidade, portanto o indivíduo é um fenômeno social. As relações coletivas entre indivíduos com posições diferentes dentro de um grupo, numa camada social, num contexto profissional, o distingue dos demais. “O que existe de individual e único numa pessoa é excedido, em todos os seus aspectos, por uma

infinidade de influências que nelas se cruzam e às quais não pode por nenhum meio escapar, de ações que sobre ela se exercem que lhe são inteiramente exteriores” Queiroz (1987, p.36).

Sob essa condição, Claudia Schmitt (2011), em seu trabalho sobre a perspectiva relacional, utiliza da sociologia de Elias, para defender que o indivíduo não é nada sozinho, mas o resultado da construção coletiva, “como um fenômeno dinâmico, relacionado à trajetória do indivíduo e ao seu processo de socialização”. O indivíduo é moldado pela pressão exercida das redes de conexão de sua interação, definida pela posição que ocupa no seu grupo social e por sua trajetória percorrida. Assim sendo, “os processos de socialização e de individuação encontram-se inseridos em dinâmicas de transformação, que provocam mudanças, tanto na estrutura das redes quanto na constituição psíquica e social dos próprios indivíduos” Schmitt (2011, p.87).

Nesse cenário, para a autora o convívio entre indivíduos, famílias e ou comunidades, atua como intermediário na construção de conexões em sua rede social, “os indivíduos estão vinculados a múltiplas redes, regidas por princípios econômicos e não econômicos que influenciam, de diferentes maneiras, as suas ações”. Portanto, para Schmitt (2011), não se constrói hábitos individuais, pois as redes de relação são as chaves que desvendam os ambientes relacionais onde os indivíduos estão inseridos, sendo portanto, fundamentalmente sociais.

Contudo, quando o pesquisador Bolter (2013), discorre sobre a permeabilidade do Estado brasileiro, seu referencial teórico remete aos “indivíduos que fazem parte das redes de formulação das ações, das políticas e dos programas públicos” (p.65). Entendendo que a permeabilidade tem origem nas relações sociais das esferas públicas e privadas, estabelecidas pelos indivíduos e as organizações sociais, durante o ciclo de suas vidas. Possuem o poder de decisões nas esferas de ação, sem levar em consideração as conexões sociais.

A interpretação de Dirce Suertegaray (2001, p.3), utiliza o termo sujeito na ideia de Descartes, de separação entre a natureza e o homem, conceituando as dimensões do espaço geográfico, transformando a natureza em objeto “e o homem em sujeito conhecedor e dominador desta”. A autora recorre a outros autores para reforçar o ‘ser’ como sujeito, nos quais a ideia de ambiente elimina “toda a tensão, toda a contradição e neste particular a tensão essencial qual seja a de ser o homem sujeito. O único sujeito em um mundo oposto a ele”. Portanto, para ela o sujeito é o transformador/opositor do ambiente, quando diz que “o ambiente por inteiro como se refere, implica em privilegiar o homem como sujeito das transformações, sem negar as tensões sob as mais diferentes dimensões” (Suertegaray, 2001, p.10).

No entanto, na busca de identificar as rupturas e os impactos espaciais na área do desenvolvimento regional e urbano, Brandão (2004), além de criticar, desmistifica o “fascínio” e o

“deslumbramento” que está gradualmente modelando os atores sociais no “recorte territorial”. Esse “entusiasmo” mundial pela territorialização das políticas públicas, vai pouco a pouco, coisificando os problemas do desenvolvimento nacional em substituição ao Estado.

Procurando uma definição e o termo usado por Carlos Antônio Brandão (2004), vemos a variedade de expressões usadas ao longo de sua exposição, além do agente e do sujeito, a introdução da nomenclatura ‘ator’. “Vivemos um momento em que todos (agentes privados e públicos) “vão ao território”, no sentido de que suas estratégias são territorializadas, mas o território não é um dado ou um sítio fixado” (Brandão, 2004, p.60).

Seguindo a análise do trabalho, procurando “juntar” “o regional”, “o rural” e “o urbano”, o autor levanta indagações como: “Quais atores, agentes e sujeitos? Quais são seus interesses concretos, seus instrumentos táticos e estratégicos? Atuam em que escala espacial?” Ou seja, de agentes e sujeitos a atores, dando a ideia de servidores/trabalhadores atuando no espaço de um território, sua dúvida parece ter sido redimida ao continuar referindo-se ao ator como tal ‘ser’ executor da tarefa. No entanto, para Brandão (2004, p.73), “seria preciso promover parcerias para criar novo contexto, no qual os atores atuariam de forma cooperativa com coincidência de objetivos.”

Para o referido pesquisador, o verdadeiro desenvolvimento é uma construção coletiva da sociedade, inclusive aquela excluída a margem da sociedade, além da política, “deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade” (Brandão, 2004, p.70). As políticas públicas de desenvolvimento necessitam promover tensionamento, inclusão, integração e produção. Ser resistentes, atemporal, sustentável, e “pensar o conjunto territorial como um todo sistêmico, promovendo ações concertadas naquele espaço geográfico, buscando reduzir disparidades inter-regionais, combatendo o fosso entre as regiões e ampliando a autodeterminação daquela comunidade” (Brandão, 2004, p.71).

Sob essa perspectiva, Joana Moura e Marcelo Silva (2008) no uso da teoria das redes sociais, esclarecem no método da pesquisa o uso do termo ator como o ‘ser’, que pode ser entendido de diversas formas/aspectos no sentido coletivo de agir. “Essa metodologia, ao focar os atores (que podem ser indivíduos, grupos, empresas, Estados) e suas relações, vem construindo um conjunto de indicadores e medidas que permitem apreender e analisar os padrões de estruturação daquelas relações, e assim, das redes formadas pelos atores” Moura e Silva (2008, p. 49).

Os autores denominam o ator como ator social, estatal, não estatal, da sociedade civil, do governo, governamental, político, propulsor, protagonista, do mercado, corporativo e atuante em grupo, em rede social, nunca individual. Para exemplificar, Moura e Silva (2008, p. 44) afirmam que “ao apreender o processo de constituição e atuação dos atores sociais a partir de seu pertencimento a um espaço relacional e dinâmico, no qual se inserem atores com distintas vinculações institucionais”.

Neste cenário, utilizando a teoria rede de atores, o pesquisador Jairo Bolter (2013), manifesta sua intenção de usar o pronome ator para designar o ‘ser’ que desempenhando uma função nas políticas da agricultura familiar, seja ator coletivo, ator social, atores entre si, atores externos, atores governamentais, enfim, ator ou rede de atores. Bolter (2015, p. 50) busca esclarecer a definição “visto que para compreender tal processo é necessário analisar a decisão dos atores sociais e políticos em participar do mesmo.” Ou seja, para definir a função de cada ator nos procedimentos a serem implementados, “em especial por tratar os atores sociais de forma muito racional [...] optou-se por dialogar também com as demais vertentes teóricas, buscando compreender o papel de cada um dos atores sociais no processo político de formulação das políticas públicas e a decisão destes em participar” (Bolter, 2013, p.59).

O autor (2013, p. 66) relata e insere os atores sociais tanto das instituições públicas quanto privadas. Nesse contexto, “a análise das redes possibilita identificar, a partir das ações e relações entre os atores, a dinâmica organizacional dos espaços em que os mesmos atuam.” E através disso, “foi possível entender quem é e como agem os atores no processo político”.

Portanto, para Bolter (2013):

Esses atores passam a ser vistos não mais como inativos, mas sim como participantes ativos no processo, uma vez que os mesmos processam informações e, com elas, se articulam às demais esferas da sociedade. [...] As ações, as políticas e os programas públicos voltados para a agricultura familiar, [...] foram idealizados, formulados e executados por diferentes atores sociais e políticos” (Bolter, 2013, p.70).

Buscando o significado dessas palavras no dicionário da língua portuguesa, o ‘agente’ atua e o ‘indivíduo’ é um cidadão. Tem-se como ‘sujeito’ uma pessoa, ainda que indeterminada e o ‘ator’, além de ter um papel ativo tal qual os outros, ainda necessita interagir com os outros atores. Em síntese, após o levantamento de algumas perspectivas dos pesquisadores citados, percebe-se que a nomenclatura foi alterando no decorrer das décadas. A partir do século XXI, através das contribuições acadêmicas e teorias desenvolvidas, houve uma transição do individual para o coletivo, o termo ator, como força de atores sociais, atores em rede, passou a ser utilizado. No

entanto, o conceito referido permanece o mesmo, numa nítida demonstração que as ações são executadas pelo ser humano cooperativo/solidário, em suas diversas versões.

3 Linha do tempo: a redemocratização e a atuação da rede relacional de atores

Para descrever a redemocratização do país, após o fim da ditadura militar, e o processo da inserção de políticas públicas voltadas para a agricultura brasileira, conta-se com a contribuição de Bolter (2013). Concomitantemente a esses fatos, houve uma atuação significativa de atores sociais, dentro dos processos políticos, na organização do trabalho rural dos agricultores, através de movimentos sociais como sindicatos e cooperativas. Anteriormente a essa pesquisa, existem outros autores, entre eles Moura e Silva (2008), que também percebem a entrada em cena, na retomada da democracia brasileira das décadas 70 a 90, a participação da sociedade civil como rede social, provocando interferências na formulação de políticas públicas.

Bolter (2013) tem consciência de que essa movimentação popular da sociedade como ator político, cresce na Constituição Federal de 1988, dita constituição cidadã, por trazer a participação social da sociedade civil. Essa atuação ocorria através de fóruns, conferências e conselhos comunitários dos mais diversos segmentos. Ao contrário, os outros dois colegas (2008), não caracterizaram esse momento, mas sim a dicotomia do Estado versus sociedade civil. Caracterizado pela necessidade de rompimento desta com aquele, para estabelecerem relações que efetivassem atos positivos de governança para a população.

Seguindo a perspectiva de Bolter (2013), na década de 50 os pequenos e médios trabalhadores rurais não tinham direitos sociais e políticos e iniciavam alguns movimentos de protestos pela região sudeste e posteriormente no sul do Brasil. Quais eram reproduzidos por muitos sindicatos rurais pelo país, geralmente com agricultores sem-terra. Nessa época, foi realizada a I Conferência Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas e logo a seguir, fundada a União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas/SP, com objetivo da organização sindical reivindicar direitos civis e de reforma agrária.

Nesse quadro, na década de 60, Bolter (2013), continua relatando que foi criado no RS o primeiro Movimento dos Sem Terra. O presidente da República assinou o Estatuto do Trabalhador Rural e reconheceu a CONTAG/Confederação dos Trabalhadores na Agricultura como representante dos trabalhadores rurais brasileiros, através dos sindicatos rurais estaduais. Ainda nesse governo federal foi assinada a Lei da Reforma Agrária, atingindo os latifundiários e provocando o regime ditatorial brasileiro. Esse período da agricultura ficou conhecido como

Modernização Agrícola onde as políticas públicas elaboradas para o meio rural, eram orquestradas pelo Estado, com repressão aos movimentos sociais e sindicais do campo.

Contudo, para Moura e Silva (2008, p.45), a partir da metade da década de 70, na redemocratização do Brasil, começou a ser formado o conceito de redes de políticas, quando iniciou a “transformação do tecido associativo do país”, entrando em cena os “atores sociais tradicionalmente marginalizados da cena política passam a ocupar o “palco”, galgando a posição de atores de uma ressignificação a partir de modelos interpretativos que os valorizam”. Esses atores sociais excluídos até então, se colocam “como protagonistas da mudança de um país caracterizado por profundas desigualdades e dominação”. No entanto, para Schmitt (2011, p.88), a inserção dos atores para análise na agenda das Ciências Sociais como redes de relação, ocorreu posteriormente, na década de 80, para uma “pesquisa mais sensível à heterogeneidade e particularidade das experiências de desenvolvimento”.

Nesse conjunto de circunstâncias, na década de 80, Bolter (2013) salienta que as políticas públicas que favoreceram a modernização da agricultura, por um lado promoveram o desenvolvimento econômico com aumento da produção, e por outro lado resultaram em desigualdades sociais rural. As organizações sindicais rurais reaparecem em forma do MST e CUT/Central Única dos Trabalhadores, com demandas por direito à terra, a leis trabalhistas e a reforma agrária. A forte crise econômica na América Latina, predominantemente sob ditaduras, fez com que o regime militar perdesse força no Brasil, promovendo a reorganização dos movimentos sociais/sindicais e da I Conferência Nacional da Classe Trabalhadora.

Esses novos movimentos e formas de mobilização de atores que emergiram da situação vivenciada no período, deram origem a criação das oposições sindicais, “que além de alterar a identidade básica desses segmentos (o trabalho), proporcionou a emergência de novos atores, com novas identidades e novas demandas” (Bolter, 2013, p.34) originando o MST/Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra na década de 80.

Para esse pesquisador (2013, p.35), houve derrota da pauta da reforma agrária na elaboração da Constituição de 88. A participação social na esfera pública numa democracia “representativa e participativa”, ou por outro lado, “propositiva e executiva”, é complementar ao ato de governar. A proximidade desses atores sociais emergidos dos movimentos sociais e sindicais, legalmente instituídos através de câmaras setoriais e representados em fóruns, conselhos, conferências e outros. Os sindicatos participativos no processo de formulação de políticas públicas e a eleição de presidente no ano seguinte, fez a “transição do regime autoritário para o regime democrático conservador.”

Ao longo dos anos 90, Bolter (2013) refere o aumento da participação social na formulação de políticas públicas. O Estado tornou-se permeável à participação de vários tipos de atores sociais, que tornam-se como mediadores entre a sociedade civil e o governo, dialogando com a base social e negociando com o outro. Desse contexto surgem políticas/programas inovadores e direcionadas ao público usuário individual ou coletivo. Com o Estado descentralizado e a maior participação da sociedade civil através de suas organizações, no processo político de políticas públicas, as câmaras setoriais chegam ao meio rural.

O I Grito da Terra Brasil cria a Comissão Técnica do Pequeno Produtor, onde surgiu o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, transformado em PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Foi constituído o Ministério Extraordinário de Política Fundiária e posteriormente estabelecido como Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que ficou responsável pela agricultura familiar, pequenos agricultores, assentados da reforma agrária e outros (Bolter, 2013).

Para Moura e Silva (2008, p.43), as décadas de 1980 e 1990, acompanharam a “proliferação de fóruns, conselhos, comitês e parcerias, que instituíram, nos diversos níveis de governo e nas mais variadas áreas de atuação do Estado, canais institucionais abertos para a expressão política de atores e de segmentos da sociedade civil”. Para esses cientistas, na década de 90, diversos outros autores internacionais arriscaram as reflexões no debate do fortalecimento e da autonomia da sociedade civil numa separação com as instituições do sistema político-administrativo, situação que, para Schmitt (2011), já estava ocorrendo desde a década de 70 fora do nível brasileiro.

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul e Nacional (FETRAF-BR) e a Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares (COOPERHAF), foram fundadas no início dos anos 2000, fortalecendo a execução de políticas na agricultura familiar e acesso aos serviços pelos associados. Promovendo maior relacionamento do governo com atores sociais, em audiências públicas, tribunas populares e outros, “O Estado passa a ser capaz de identificar os problemas da sociedade, oferecer soluções e implementar políticas formuladas de acordo com as necessidades” Bolter (2013), entre elas, valorizar e fortalecer os pequenos e médios produtores rurais. O pesquisador continua sua explanação:

Através das experiências bem-sucedidas de participação social no processo político de formulação das políticas públicas em nível local, os governos que chegaram ao poder nacional constituíram redes de atores em torno de suas ações. [...] Com isso, os representantes das organizações rurais sociais começaram a ser convocados para participar dessas redes de políticas públicas nacionais voltadas para o meio rural (Bolter, 2013, p. 39).

No escopo do tema, que apresenta com nitidez o contexto geral da redemocratização do país e de modo especial, a valorização governamental pela atuação dos atores sociais nas políticas da agricultura rural, segue-se o debate realizado. A formação de redes de atores, através de sindicatos e da sociedade civil e institucional, favorece a negociação com os governos eleitos democraticamente. A participação desses atores fortalece o processo político com o reconhecimento do Estado das necessidades locais e consequente implementação de políticas públicas específicas para grupos praticamente desassistidos.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, o governo popular de 1999-2003, formulou a Política de Agroindústria Familiar, com a finalidade de gerar emprego e renda com desenvolvimento regional na agricultura rural familiar. A política é fomentada pela EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) com apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, através do processamento de alimentos a partir dos produtos plantados/colhidos na lavoura. (Com as alterações dos governos, houveram muitas oscilações na implementação da política, que foi reeditada e regulamentada em 2012. Logo após, foi publicado o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), vigente até os dias atuais.)

Corroborando com esses fatos, João Wesz (2017), afirma que “A partir do processo de democratização no Brasil, ficou evidente uma reorganização na agenda das políticas públicas direcionadas ao meio rural e à entrada de novos personagens na cena política, em especial os movimentos sociais e sindicais”. Pode-se dizer portanto que na segunda metade do século XX emergiu um novo quadro nos programas governamentais brasileiro focado no campo, além de facilitar/possibilitar a inclusão de demandas/reivindicações de alguns atores sociais historicamente negligenciados e excluídos das políticas públicas estatais.

4 A solidariedade entre atores sociais e estatais: o desenvolvimento de políticas públicas

Nessa última seção utiliza-se a noção da perspectiva relacional para apresentar algumas pesquisas que utilizam-se desse método para inserir as redes de atores nos processos e nos estudos de políticas públicas, como peça fundamental na evolução da mudança social. Para os autores, as relações entre sociedade civil e governantes estão imbricadas nas mais diversas formas de manifestação, que mesmo não utilizando diretamente essa denominação, o pensamento está condicionado à interpretação das relações.

Para adentrar nesse tema e caminhar sobre a ideia a ser debatida, inicia-se essa reflexão com a colocação da cientista Schmitt (2011 p. 86), onde a perspectiva relacional foi construída para descrever a evolução das interações sociais na elaboração de projetos, programas e políticas públicas de desenvolvimento, a priori, no rural contemporâneo, “as abordagens relacionais, em seus diversos matizes, têm como ponto em comum a ruptura com uma epistemologia baseada em unidades pré-construídas sejam elas o indivíduo, a sociedade ou a cultura”.

Seguindo seu raciocínio, tanto na perspectiva individualista, quanto na holista ou de caracteres intrínsecos, o social é construído, de forma isolada ou combinada, por um conjunto de fenômenos sociais, por que “os atores sociais, suas características e dinâmicas de interação, só existem efetivamente, como parte de uma teia de interdependências, impossível de ser apartada de seus contextos temporais e espaciais de existência” Schmitt (2011 p. 86).

Atenta a esta dependência mútua, tanto dos atores quanto das redes de atores, pois a sociedade não é constituída de algo concreto, “mas como um acontecer” referindo-se a defesa do uso das relações entre os atores sociais e as estruturas governamentais, na construção de um contexto político-social das últimas décadas, Schmitt (2011) destaca que:

a incorporação desse tipo de enfoque ao estudo das políticas [...] implica uma ruptura com perspectivas de análise e modos de explicação dos processos de mudança social centrados em unidades, sujeitos sociais ou circunscrições territoriais pré-estabelecidos – “o Estado”, “as populações pobres”, “as comunidades” –, colocando em tela os processos e campos de relações nos quais se constituem os objetivos, os quadros de referência e os próprios agentes do desenvolvimento (Schmitt, 2011, p. 88).

Em consonância, Moura e Silva (2008), apresentam contribuições importantes para a discussão da utilização da noção de rede através de atores e suas relações com as instituições, como ferramenta de trabalho de pesquisa. Para esses pesquisadores é necessário observar o processo e as relações dos atores através de uma “ruptura com uma apreensão estática e substancialista da sociedade civil, a partir da adoção de um enfoque processual e relacional, que permita analisar o processo de constituição dos atores sociais, na sua relação com outros atores e instituições, em especial, com o campo político institucional”. No entanto, os estudos acadêmicos ainda não captaram esse processo relacional, pois a literatura que trata da relação entre as organizações da sociedade civil e os atores e instituições político-administrativas, apresentam uma visão marcadamente normativa e dicotômica (Moura e Silva, 2008 p.45).

No período da ditadura o estado e a sociedade civil são percebidos com características opostas, enquanto o primeiro é corrupto e autoritário, a segunda é democrática e progressista. Esse fato promoveu o entendimento de que havia uma rede de atores, individualizados, mas

conectados por relações sociais nos processos políticos. Porém, para Moura e Silva (2008, p.46), “tal visão encobriu tanto a apreensão e a análise da complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil quanto os profundos vínculos e interdependências existentes entre a configuração do campo político-institucional e a conformação do tecido associativo”. Após esse período, essa ascensão independente da sociedade civil “passou a ser o foco das propostas e das análises de arranjos institucionais participativos que marcaram a redemocratização brasileira”. Segundo Moura e Silva (2008):

na medida em que a existência de uma efetiva democracia depende da articulação entre a esfera político-institucional e a esfera societária, por meio da mediação da esfera pública, nas quais demandas, interesses e problemas sociais conseguem expressar-se e, de alguma forma, orientar a atuação dos agentes e instituições político administrativas, torna-se imprescindível a existência de atores sociais capazes de organização e atuação autônomas (Moura e Silva, 2008, p. 46).

As participações solidárias relacionais dos atores sociais em prol da coletividade, despertam, na esfera democrática brasileira, a inversão do sistema político-administrativo para participação das redes de atores. Porquanto “acredita-se na lógica democratizante própria das organizações da sociedade civil que contrasta com as lógicas burocráticas do Estado e excludente do mercado” (Moura e Silva, 2008, p.46). Assim sendo, quando o foco das relações está entre os diversos atores nas redes sociais, estatais e não estatais, que resultam na participação em processos de formulação de políticas, os pesquisadores denominam de redes de políticas, onde se conclui a inexistência de conceito para essa configuração de abordagem relacional. Nesse sentido, os autores (2008) entendem que:

uma das potencialidades da abordagem das redes de políticas é que, ao focalizar as relações entre os atores, ela possibilita uma perspectiva de análise que rompe as fronteiras institucionais e apreende como atores posicionados em diferentes contextos institucionais relacionam-se e, a partir da configuração desses relacionamentos, são produzidos determinados resultados em termos de políticas públicas (Moura e Silva, 2008, p. 48).

Ainda para esses autores, essa perspectiva relacional, possibilita entender padrões muito mais complexos de relações, que vão além das tradicionais fórmulas dicotômicas (sociedade/mercado/Estado) ou mesmo tripartites (sociedade civil/ mercado/ terceiro setor/Estado). A partir do conceito de redes de políticas, as alianças mudam a configuração, reunindo atores com diferentes perspectivas, “mas que atuam conjuntamente em determinado setor de política pública” (Moura e Silva, 2008, p. 48). Portanto, pode-se dizer que esse enredo nas

relações sociedade/estado, leva a setorização das políticas públicas, identificando a composição e a estrutura das relações entre os atores.

Nesse contexto, para Bolter (2013), os pequenos e médios produtores rurais brasileiros, que estavam à mercê de ações estatais, passam a ser valorizados e fortalecidos através de ações desenvolvidas com o envolvimento relacional de outros atores no processo. Esses, através das categorias sociais e suas organizações, intensificaram ações para o meio rural em torno do processo político dos programas e das políticas públicas.

Diante disso, Bolter (2013, p.59) utilizou da perspectiva do ator rede, para entender as relações entre os atores não estatais e estatais no processo de formulação de ações públicas desenvolvidas para agricultura familiar, através de políticas/programas e dos “dirigentes, funcionários e assessores das novas e das tradicionais organizações sindicais rurais brasileiras.” Nessa conjuntura, para compreender as relações do Estado brasileiro com as organizações sindicais rurais, o trabalho de Bolter (2013), também utiliza a perspectiva da permeabilidade estatal que “indica que o Estado e a sociedade não são entidades ou campos estanques e isolados”, dando uma dimensão relacional de compatibilidade ou oposição dos atores estatais e não estatais.

Assim, na visão de Bolter (2013, p.62), “a permeabilidade é produzida a partir de uma teia de relação e cumplicidade, construída ao longo da vida dos indivíduos, incorporando diferentes tipos de elo. [...] Relações pessoais e de amizades construídas ao longo de anos, alguns familiares, outras oriundas da formação profissional e outras ainda por vínculos de trabalho e militância política prévia constituem essa rede” e a vista disso, a noção de redes sociais se aplica nos estudos da dinâmica das ações governamentais.

Portanto, na perspectiva apresentada, compreende-se que na agenda das políticas públicas surgem redes de relações sociais de atores, movimentos e organizações sindicais, em torno das reivindicações da implementação de políticas diferenciadas, não somente do rural brasileiro, como na agroindústria familiar. A pesquisa de João Wesz (2017, p.491), também insere a “inclusão de novos públicos beneficiários (sem terra, indígenas, quilombolas, pescadores ...); na introdução de uma nova forma de gestão das políticas governamentais (dimensão territorial, participativa e descentralizada); na criação de novos focos de intervenção (combate à pobreza, segurança alimentar, infraestrutura, redução dos impactos ambientais); e novas atividades e ocupações (artesanato, turismo rural, etc.)”

5 Algumas considerações finais

No desenho dessa construção acadêmica, iniciado pela problematização do conceito, buscou-se, ainda que de forma introdutória, explorar alguns referenciais bibliográficos na tentativa de identificar a relevância dos conceitos ligados à agricultura, os elementos de convergência e os (des)caminhos entre as diversas abordagens/interpretações de alguns autores consultados. Não foi possível elaborar uma proposta preliminar, com a finalidade de dirimir a diversificação da linguagem usada, na pretensão de elucidar a dúvida quanto ao termo que designa o ser humano, que impulsiona o desenvolvimento do campo e do processo político, desde a construção/elaboração à implantação de políticas públicas.

Percebe-se que não há consenso na literatura quanto a nomenclatura/predicado usado para determinar a pessoa/agricultor(a) que está na lida do campo, tão pouco os agentes, indivíduos, atores ou sujeitos que constroem as políticas. A representação é modificada, muitas vezes, conforme a leitura/teoria de quem se pronuncia. Os conceitos expressam níveis diferenciados de abstração, resultando em possibilidades operacionais também diferenciadas.

Enquanto alguns autores defendem uma teoria específica, outros adotam o termo empiricamente, sem definição conceitual clara e sem preocupação de uniformização do uso. Contudo, na atuação profissional, o conceito é essencial para a construção de um caminho sólido, com o devido cuidado em utilizar as palavras dentro da concepção adequada e apropriada ao estudo. Entende-se que uma pesquisa científica não foge à regra de buscar, se necessário, no dicionário da língua estudada o sentido da palavra, todavia, os autores foram alterando as denominações conforme as atualizações da época da escrita.

A partir do exposto, ao longo de 50 anos, com as modificações no contexto político estatal — entre ditadura e redemocratização — surgiram diferentes gestões e concepções que alteraram significativamente o processo de atuação desses atores/sujeitos/indivíduos como “seres” de transformação do processo das políticas públicas brasileira. No entanto, a ascensão das redes de atores nos espaços, tanto da sociedade civil quanto do setor público, está relacionada ao “ator no poder”.

Assim, a permeabilidade do Estado, dos atores em rede e das redes de políticas, formam uma perspectiva teórica que permite compreender a abordagem relacional. Leva-se em consideração os debates desenvolvidos no âmbito político, bem como na formulação de novas políticas ou programas públicos, que devem envolver e correlacionar diretamente sociedade e governo, unindo forças para o desenvolvimento de políticas mais propositivas e de relações intra e inter atores estatais e não estatais.

Uma das limitações encontradas para a realização desta pesquisa foi a falta de literatura específica que refletisse o tema abordado. O presente estudo contribuirá para que a comunidade acadêmica reconheça a importância de trabalhar com conceitos no desenvolvimento de novas pesquisas ou estudos complementares ao objeto aqui tratado, tanto na área experimental quanto nas demais oportunidades que o setor agroindustrial oferece. Dessa forma, a ciência colaborará para direcionar o conhecimento da sociedade acerca daqueles a quem se refere nos estudos desenvolvidos.

Referências Bibliográficas

- ABREU, Cesaltina. **A lógica da distinção em Pierre Bourdieu, vista através de uma obra excepcional.** Revista Angolana de Ciências Sociais – Mulemba, 2015.
- BOLTER, J. A. G. **Processo Político e Formulação das Políticas Públicas com Participação de Atores Sociais – Para um Referencial Teórico.** In: BOLTER, J. A. G. Interfaces e Cogestão nas Políticas para Agricultura Familiar: Uma Análise do Programa Nacional de Habitação Rural. Tese. UFRGS. 2013.
- BRANDÃO, C. A. **Teorias, Estratégias e Políticas Regionais e Urbanas Recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento.** Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.107, p.57-76, jul./dez. 2004.
- DEMETRIOL, M., TERNOSKI, S., e GAZOLLA, M., **Percepções sobre o empoderamento socioeconômico e psicossocial de agricultoras participantes de cadeias curtas alimentares.** Revista Grifos - Unochapecó Edição Vol. 30, Núm. 54, 2021
- MARQUES, 2000. In: BOLTER, J. A. G. **Interfaces e Cogestão nas Políticas para Agricultura Familiar: Uma Análise do Programa Nacional de Habitação Rural.** UFRGS. 2013.
- QUEIROZ, M.I.P. **Relatos Orais: do "indizível" ao "dizível".** In: VON SIMSON, O.M. (Org.). Experimentos com histórias de vida (Itália-Brasil). São Paulo: Vértice, p. 15-43, 1987.
- RAUPP, A. K., GAZOLLA, M., **Programa de agroindústria familiar do Rio Grande do Sul: histórico e alguns resultados na perspectiva da construção de cadeias agroalimentares curtas – livro,** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.
- SCHMITT, Claudia. **Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectiva na construção de uma abordagem relacional.** Dossiê Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº27, mai/ago, 2011.
- SILVA & MOURA. **Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, número suplementar, ago, 2008.
- SUERTEGARAY, D. M. A., **Espaço geográfico uno e múltiplo, Scripta Nova,** Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, 2001.
- WESZ JUNIOR, V. J., **Políticas públicas de agregação de valor e as cadeias curtas: um olhar sobre o Pronaf-Agroindústria. Livro,** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.