

**INTERFACES SOCIOESTATAIS
DA PARTICIPAÇÃO:
ensaios sobre políticas públicas
e proteção social**

Organizadora
Liduína Farias Almeida da Costa



**INTERFACES SOCIOESTATAIS
DA PARTICIPAÇÃO:
ensaios sobre políticas públicas
e proteção social**



**INTERFACES SOCIOESTATAIS
DA PARTICIPAÇÃO:
ensaios sobre políticas públicas
e proteção social**

Liduína Farias Almeida da Costa
Organizadora

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Interfaces socioestatais da participação [livro eletrônico] : ensaios sobre políticas públicas e proteção social / organização Liduina Farias Almeida da Costa. -- Fortaleza, CE : Edmeta, 2021.
PDF.

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-86311-13-6

1. Políticas públicas 2. Políticas públicas - Brasil 3. Proteção social I. Costa, Liduina Farias Almeida da.

22-100349

CDD-361.61

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas : Controle social : Bem-estar social 361.61

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

2021, EDMETA

**INTERFACES SOCIOESTATAIS
DA PARTICIPAÇÃO:
ensaios sobre políticas públicas
e proteção social**

ORGANIZADORA

Liduina Farias Almeida da Costa

CAPA E PROJETO GRÁFICO

Ana Carolina Frota

DIAGRAMAÇÃO

Eleni Lopes

REVISÃO ORTOGRÁFICA

Maria do Céu Vieira

EDMETA

Edmeta - Editora Digital e Impressa Ltda
Av. Desembargador Moreira, 2800,
Sala 1008. Bairro Aldeota Fortaleza -
CE, Brasil

CONSELHO EDITORIAL

Francisco Horácio da Silva Frota

Maria Helena de Paula Frota

Maria Andréa Luz da Silva

Jeanete Filomeno Puchain Ramos

Irapuan Peixoto Filho

CREATIVE COMMONS

CC BY-NC

**Esta licença permite que outros re-
mixem, adaptem e criem a partir do
seu trabalho para fins não comerciais**

Apoios



LABPOP



SUMÁRIO

- 7 **APRESENTAÇÃO**
Francisco Horácio da Silva Frota
- 15 **1 - TEMPO DE TRANSIÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO NORDESTE RURAL: uma releitura sobre as influências da memória coletiva**
Liduína Farias Almeida da Costa
- 64 **2 - ASPECTOS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE IRRIGAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO: agricultura familiar e práticas associativas em Tabuleiros de São Bernardo**
Samuel Correa Duarte
- 107 **3 - MOBILIZAÇÕES SOCIAIS E AGENDA DA POLÍTICA PÚBLICA DE AGROECOLOGIA NO BRASIL: aproximação ao “modelo dos múltiplos fluxos” de Kingdon**
Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam
Liduína Farias A. da Costa
- 158 **4 - PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO EM COMITÊ GESTOR DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: estudo em metrópole do semiárido nordestino**
Georgia Clara Soares Rodrigues
- 183 **5 - A APROVAÇÃO TARDIA DA LEI DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: esferas socioestatais, atores, interesses e o longo caminho**
Georgia Clara Soares Rodrigues
Liduína Farias Almeida da Costa
- 225 **6 - REPRESENTAÇÃO E AGENCIAMENTOS IDENTITÁRIOS: estudo sobre instituições participativas da política de saúde**
Amanda Silva Barbosa
Liduína Farias Almeida da Costa

273 7 - REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E SUAS RELAÇÕES COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E ESPANHA: algumas semelhanças e diferenças

Wecia Mualem Sousa de Moraes

Ângela Elizabeth Ferreira de Assis

310 SOBRE OS/AS AUTORES/AS

APRESENTAÇÃO

Uma variedade de formas e processos participativos permanece ativa na região Nordeste, não obstante o contexto sociopolítico contemporâneo do país. Representantes de segmentos sociais diversos atuam em processos deliberativos ou consultivos referentes às políticas públicas, a destacar-se entre eles, grupos comunitários, instituições participativas como os conselhos gestores e conferências, conselhos consultivos ou de outras modalidades, comitês gestores e associações constituídas por segmentos oriundos das classes populares ou a elas engajadas. No decorrer de suas experiências, esses atores constroem e reconstróem estratégias e formas de participação às quais este livro se dedica, abrangendo diferentes temporalidades e espacialidades.

O potencial democrático da participação popular no Brasil, decorrente da aquiescência da Constituição de 1988 aos anseios de segmentos sociais e populares, inspirou muitos estudos até mesmo em períodos governamentais nos quais se efetivaram contrarreformas no Estado que sedimentavam estratégias de quase silenciamento desses anseios ou fortaleciam ressignificações da participação para adequá-la a outros propósitos.

Entre 2003 e a primeira metade de 2016, em clima de ampliação democrática, ocorre uma abertura à participação, sobretudo a popular. É anunciada uma concepção mista de Estado – regulador para a economia e interventor para o social – em virtude das desigualdades sociais e regionais. Cresce o reconhecimento de grupos e territorialidades identitários e intensificam-se estratégias de chamamento da sociedade civil à participação nas decisões do Estado, que, então, passa a atuar como “condensador material de correlações de forças”, conforme diria Nicos Poulantzas. Nesse cenário, ampliam-se estudos e pesquisas sobre o tema da participação e suas relações com a democracia. Vários

autores formularam conceitos referentes à participação, entre estes, o de instituições participativas (IPs), que agrega um conjunto de concepções interdisciplinares e respalda estudos sobre conselhos, conferências, audiências públicas e congêneres; o de efetividade participativa, que oferece a possibilidade de compreensão teórica e metodológica para aquilatarmos resultados de processos participativos; e o de interfaces socioestatais que abrange outras esferas do polo societal, para além das IPs. Tais conceitos foram fundamentais no desenvolvimento das pesquisas que deram suporte a este livro, inclusive o que adotamos como parte do título desta coletânea. Ademais, ao admitirmos a relevância da interdisciplinaridade nas ciências sociais e humanas, portanto, nas políticas públicas, recorreremos à clássica discussão do historiador E. P. Thompson, cuja categoria da experiência continua muito importante na compreensão de processos participativos contemporâneos.

Circunscritos a políticas públicas diversas, todos os capítulos deste livro remetem às relações entre o Estado e a sociedade – com prioridade no polo societal – em diferentes contextos e momentos do “ciclo das políticas públicas”. Este compreendido em sintonia com estudiosos do tema como processo protagonizado por atores sociais e estatais diante de questões socioestruturais e conjunturas políticas específicas. Jamais como etapas rígidas ou sequenciais.

O primeiro capítulo intitula-se *Tempo de transição e participação popular no Nordeste rural: uma releitura sobre as influências da memória coletiva*, autoria de Liduina Farias Almeida da Costa. O propósito é resgatar processos participativos em município da região Nordeste no período da transição democrática, quando o Estado redireciona estratégias de controle de organizações rurais de trabalhadores, por meio de projetos vinculados às políticas públicas agrárias e de desenvolvimento regional. O intuito é perceber conexões entre esse passado recente e o presente e prováveis reverberações nas muitas interfaces socioestatais da participação. O capítulo propicia a emersão de memórias dos antigos interlocutores da pesquisa, as quais seriam fontes de estímulo ou obstáculo à participação, e reafirma o peso de suas experiências anteriores ou simultâneas à implementação dos projetos estatais, acumuladas no convívio da própria comunidade, associações, organizações sindicais, partidos políticos e CEBs. Reafirma as ambivalências do Estado e das estratégias de gestão da participação, e

simultaneamente o alargamento de espaços políticos à medida que mediadores de diferentes credos políticos também disputavam o controle dessas instâncias organizativas. Conforme assegura, embora o Estado respaldasse grupos privilegiados, não houve cooptação dos trabalhadores como regra geral. Suas decisões eram tomadas à proporção que o discurso participacionista – e sua versão ressignificada por segmentos de técnicos do Estado – passavam pelo filtro da memória coletiva, da experiência acumulada e, sobretudo, das condições concretas de existência naquele contexto. Memórias e experiências continuam vivas, porquanto são transmitidas para gerações futuras assim como foram para aquela no passado. Alguns daqueles atores sociais abraçaram a política partidária; outros protagonizam processos participativos referentes a diferentes políticas públicas; outros recriam estratégias de reprodução da unidade produtiva rural que lhes supre a vida e lhes ajuda a conferir uma identidade; outros se foram e deixaram esse legado da felicidade de participar, como diria Hannah Arendt.

A seguir, Samuel Correa Duarte procede análise sobre práticas associativas em área rural do Nordeste. Intitulado Aspectos histórico-institucionais da política de irrigação no Estado do Maranhão: agricultura familiar e práticas associativas em Tabuleiros de São Bernardo, o capítulo tem suporte em pesquisa cujo ponto central é, nas palavras do autor, “conhecer o grau de envolvimento e participação dos associados com as atividades típicas da associação”. Aborda a interseção sociedade civil e Estado na promoção de políticas públicas focadas na gestão hidroagrícola e fomento da produção com suporte de irrigação. Nessa ótica e no intuito de compreender o cenário de atuação das associações trata das relações entre estas e outras entidades similares, e com órgãos da administração pública. Reconhece o fator histórico como estruturante das políticas públicas, porquanto as ações sociais pretéritas condicionariam o curso de ações no tempo presente e vindouro. Em suas palavras, “se a forma como um fenômeno se manifesta na atualidade depende da sua trajetória, é preciso admitir sua historicidade”. Ao admitir que no cenário presente as instituições operam mudanças no sistema socioprodutivo, considera que elas atuam com a finalidade de consolidar sua visão de mundo. Esta, por sua vez, orientaria os atores políticos sob sua jurisdição e influência sobre um modo de agir com relação à realidade. De um

lado as instituições contribuiriam para a solução de demandas coletivas, mas, de outro lado, se mostrariam refratárias a mudanças radicais, a expressar tendências de continuísmo.

Conforme destaca Samuel Correa, os interlocutores da pesquisa enfatizam o papel e a atuação da associação como estímulo à exploração agrícola e geração de emprego e renda, e a presença estatal por meio do DNOCS como constitutiva das potencialidades e impactos gerados na região. Apontam, no entanto, a fragilidade gerencial da associação como fator limitante de sua atuação junto aos agricultores e suas demandas. Segundo conclui o autor, a despeito da ocupação do espaço agrário na promoção da produção agrícola em regime familiar com suporte estatal, ainda falta criar as condições necessárias em termos logísticos, crediário e técnico, de forma a ampliar as condições de sucesso.

O terceiro capítulo intitula-se Mobilizações sociais e agenda da política pública de agroecologia no Brasil: aproximação ao “modelo dos múltiplos fluxos” de Kingdon. Tem autoria de Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam e Liduina Farias Almeida da Costa. Elas procedem análise sobre a dinâmica de relações que se estabelecem entre o polo estatal e o societal à medida que emergem, de um lado, mobilizações sociais, e do outro, estratégias governamentais direcionadas ao processo de desenvolvimento agrário, abrangendo um conjunto de práticas sociais que se configuram como antecedentes da mencionada política pública. Conforme esclarecem, o objetivo do capítulo é destacar dinâmicas sociopolíticas e respectivos atores societais, estatais e políticos que propiciaram a abertura de uma “janela de oportunidades” para inserção da política de agricultura familiar agroecológica nas agendas governamentais. E o fazem com recurso ao “modelo dos múltiplos fluxos” propostos por Kingdon com o intento de aproximação às ideias, interpretações e argumentações que levaram ao agendamento da referida política. O capítulo faz referências a contextos brasileiros nos quais se encontram as protoformas da agroecologia, e as autoras evidenciam os antecedentes da política pública em tela durante dois ciclos políticos, a situar tensões sociais, mobilizações e dinâmicas institucionais que terminaram por influenciar no agendamento; e, finalmente, destacam a inserção da política pública de agroecologia na agenda de decisões governamentais. Conforme concluem, o agendamento governamental da agroecologia expressa uma

efetividade participativa, notadamente de componentes do “nicho” dos agricultores familiares agroecológicos, representados por diversas instâncias participativas em ciclo político mais favorável à ampliação da democracia. Acrescentam, no entanto, a difícil interação entre o Estado e representações da sociedade civil organizada nos dias de hoje e a tendência de “fechamento de janelas de oportunidades” para os que vivem da agricultura familiar orgânica. No Nordeste, os efeitos da também difícil interação entre União e unidades federadas poderiam ser amenizados em virtude das singularidades dos processos participativos e políticos na região e os propósitos de governança colaborativa entre seus estados.

No capítulo seguinte, Participação e deliberação em Comitê Gestor da política pública de Economia Solidária: estudo em metrópole do semiárido nordestino, Georgia Clara Soares Rodrigues desenvolve reflexões com suporte em pesquisa, cujo objeto é circunscrito no plano das relações entre Estado e sociedade civil na constituição da Política Pública de Economia Solidária, com a efetiva participação de um Comitê Gestor de Economia Solidária durante a gestão municipal de Sobral-Ceará, entre 2011 e 2016. Como expõe a autora, à medida que ocorreu a modernização, expansão do espaço urbano e localização de plantas industriais na cidade e o aumento da pobreza, multiplicaram-se as estratégias de sobrevivência e a demanda por programas sociais e, entre as respostas do poder público local, foi criada a referida política em sintonia com a nacional. Tece análise sobre a dinâmica de constituição do comitê gestor, apresenta seu desenho institucional original ao entrelaçar o desempenho de atores sociais e estatais com reflexões sobre participação e representatividade. Nesse exercício, evidencia percalços e tensões próprios dos processos participativos, os quais resultaram no agendamento governamental local de uma política de economia solidária. Segundo conclui, a efetividade participativa do comitê gestor analisado se expressa por meio da concretização de um plano dos empreendimentos solidários, da criação coletiva do Conselho Municipal de Economia Solidária de Sobral e outros espaços participativos como o Fórum Multiterritorial de Economia Solidária de Sobral.

O quinto capítulo, A aprovação tardia da Lei de Economia Solidária no Brasil: esferas socioestatais, atores, interesses e o longo caminho,

também tem autoria de Georgia Clara Soares Rodrigues com a coautoria de Liduina Farias Almeida da Costa. Elas desenvolvem análise sobre a criação da Lei nacional de economia solidária, destacando a participação de atores sociais coletivos no fortalecimento da referida política e sua disposição de mobilização e pressão organizada em busca de apoio do Congresso Nacional. Abordam o caminho delimitado pela expectativa normativa da economia solidária, seus efeitos e consensos firmados no referente à estrutura e conteúdo do anteprojeto de lei, e focam a dinâmica de tramitação da lei e as alterações sofridas pelo texto original até ser aprovado. Ao considerar especificidades do modelo político-partidário de ciclos políticos nos quais prevalece um padrão de oferta de políticas públicas cuja implementação segue determinada lógica partidária, as autoras concluem que no percurso de tramitação o PL ficou paralisado por longos intervalos de tempo, houve arquivamento, e muitas das emendas sugeridas desvirtuaram o sentido original da economia solidária. Como acrescentam, os desentranços e desarquivamentos do PL ocorreram graças aos esforços de integrantes do Partido dos Trabalhadores, embora a economia solidária não tenha sido elevada à condição de política de Estado durante os governos de coalizão liderados por esse partido. Uma vez aprovado, o PL expressa uma estratégia destinada a atenuar desigualdades sociais e amenizar impactos da precarização do trabalho.

O capítulo seguinte, intitulado Representação e agenciamentos identitários: estudo sobre instituições participativas da política de saúde, elaborado por Amanda Silva Barbosa e Liduina Farias Almeida da Costa, versa sobre as relações entre democracia, representação política e agenciamentos identitários na implementação da política pública de saúde no Ceará. Elas articulam problematizações a respeito das possibilidades de representação política em instituições participativas, sobretudo no caso de grupos identitários que buscam reconhecimento; resgatam antigos atores sociais que estiveram no cenário político da transição democrática, à medida que trata de aspectos sócio-históricos e institucionais dos conselhos de saúde no Brasil, com o intuito de compreender com mais profundidade as bases sobre as quais foi fundado o Conselho Estadual de Saúde do Ceará; situam sua estrutura organizativa e dinâmica de funcionamento; e discutem acerca das relações entre representação, representatividade e agenciamentos

identitários no âmbito do conselho em referência. Entre as primeiras conclusões, apontam a boa qualidade comunicativa e expertise no CE-SAU desde o período em que ocorreram as primeiras mudanças em seu desenho institucional, no contexto de transição democrática, para agregar representantes da sociedade civil, e evidenciam a flexibilidade desse desenho no presente. Como constatam, todos os representantes dos diferentes segmentos de atores que, paritariamente, constituem o conselho interferem nos processos de tomada de decisões referentes às matérias postas nas pautas de discussão em reuniões, com a finalidade de deliberação. Ressaltam também a prevalência de articulações das diversas representações em torno de temáticas que consideram relevantes, como, por exemplo, no contexto e dinâmica de criação da Comissão da Diversidade dos Sujeitos do SUS (CDSUS). Segundo concluem as autoras, os segmentos sociais identitários se valem da representação política e da legitimidade representativa das suas pautas para acompanhar e efetivar ações políticas no âmbito da saúde. E essa atuação se fortaleceu com a criação da comissão mencionada.

No último capítulo, intitulado Reflexões sobre sistemas de proteção social e suas relações com as políticas públicas no Brasil e Espanha: algumas semelhanças e diferenças, Wecia Mualem Sousa de Moraes e Ângela Elizabeth Ferreira de Assis empreendem estudo cujo objetivo é um exame de produções teóricas sobre sistemas públicos de proteção social, compreendidos em estreita relação com as políticas públicas, notadamente as de corte social, que lhes dão materialidade nesses países. Com apoio em Di Giovanni (2009), realçam que a institucionalização da proteção social implicou a criação de políticas sociais no contexto liberal de adoção do keynesianismo à medida que o Estado adquire um caráter regulador das relações em sociedade. E destacam existir reações de amplos segmentos societários aos processos de desestruturação e/ou reconfiguração do Estado de Bem-Estar-Social e a explicitação de renovadas demandas sociais referentes às várias formas de desigualdades da contemporaneidade.

Na abordagem a respeito da constituição sócio-histórica da proteção social em perspectiva multidisciplinar, as autoras utilizam aportes teóricos de estudiosos filiados às diversas correntes teóricas e áreas do conhecimento vinculadas às ciências sociais e humanas. Destacam aspectos sócio-históricos e conceituais dos sistemas de proteção social;

APRESENTAÇÃO
Francisco Horácio da Silva Frota

desenvolvem reflexões sobre as expressões dos sistemas de proteção social no Brasil com base em autores de referência; e enfatizam expressões dos sistemas de proteção social na Espanha, situando-as a partir da década de 1970, pós-regime franquista. Reafirmam a desestruturação do Estado de Bem-Estar Social como um dos sustentáculos dos sistemas de proteção social que também se desestruturam ou se reinventam. Apontam a quase ausência de sistemas públicos e universais de proteção social no mundo e renovadas estratégias de controle do cotidiano do trabalho, as quais, de certa forma, remetem à responsabilização dos trabalhadores pela autoprovisão da proteção social, sob as lógicas do “monetismo e laborismo” obscurecidos sob rótulos como empreendedorismo e economia social, entre outros. Apontam que as incertezas sobre a possibilidade de contar com uma proteção social pública na velhice impelem pessoas de variadas idades e condições precárias de vida a competirem por trabalhos penosos, insalubres e perigosos, na esperança de uma provável aposentadoria, como evidenciou uma das autoras na fase de observação da sua pesquisa de campo, na Espanha. Conforme concluem, juntamente às renovadas estratégias de controle do trabalho e a reedição de antigas práticas, os sistemas de proteção social examinados em ambos os países carecem de aprimoramento.

Agradecemos o apoio da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela garantia de bolsas de estudo aos participantes das pesquisas que dão suporte a esta coletânea.

Fortaleza, dezembro de 2021.
Francisco Horácio da Silva Frota

TEMPO DE TRANSIÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR NO NORDESTE RURAL: uma releitura sobre as influências da memória coletiva

Liduína Farias Almeida da Costa

Aspectos introdutórios

Neste capítulo temos como propósito uma releitura de processos participativos de trabalhadores rurais do Nordeste no período da transição democrática e diante de certa abertura do Estado para a sociedade civil, por meio de políticas agrárias e políticas de desenvolvimento regional¹.

Naquele período, presenciamos de perto as estratégias de reprodução de pequenas unidades familiares de produção agrícola e as lutas pela reprodução da vida de trabalhadores em comunidades rurais do Nordeste². Também escutamos muitos relatos de suas memórias sobre as consequências de ações coletivas pelo controle e uso da terra de trabalho, antes e durante o regime militar e depois dele.

Hoje em dia, em contexto político tão aterrador, essas memórias misturam-se às nossas próprias memórias. Elas nos levam a reafirmar a importância e atualidade da categoria “experiência histórica” (THOMPSON, 1981) para compreendermos os processos participativos contemporâneos, não obstante a presente contração democrática.

1 No período, fizemos parte da pesquisa Processos de Participação Popular nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, sob os auspícios da Anpocs/Inter-American Foundation. Coube-nos o município de Aracati-Ceará. Ver: Farias (1991).

2 Não entraremos na antiga polêmica sobre a existência ou não de um camponato no país. Será utilizada a categoria trabalhadores rurais, que inclui pequenos produtores rurais, posseiros, parceiros, meeiros, assalariados com ou sem contrato formal de trabalho e outros entre os que ainda hoje lutam por terra de trabalho e condições humanas de vida.

Ao longo do tempo, o potencial democrático da participação popular no Brasil, decorrente da aquiescência da Constituição de 1988 aos anseios de segmentos sociais e populares, já foi objeto de muitos estudos até mesmo em períodos governamentais nos quais se efetivaram contrarreformas no Estado. No entanto, poucos desses estudos fazem alusões aos trabalhadores rurais nordestinos e ao Nordeste do país – região historicamente construída e diferenciada, conforme expressam indicadores socioeconômicos, singularidades culturais e processos de resistência –, cuja memória coletiva (HALBWACHS, 1990; BOSI, 1994) e experiência histórica exercem significativa influência sobre as instâncias de participação desses trabalhadores.

O peso da memória coletiva sobre os processos participativos é realçado por alguns autores, entre estes, Allegretti (2014), ao evidenciar a importância não só daquilo que acontece nesses processos, mas também da maneira como eles se encadeiam e se conectam; como são descritos, valorizados e finalmente arquivados e reproduzidos na memória coletiva. Consoante lembra Monteiro (1981), um dos traços mais fascinantes da história das lutas sociais nordestinas está na própria memória histórica que cultuaram.

Sobre os processos participativos aos quais essa releitura se refere, cabe realçar: os atores sociais tinham percepções distintas a respeito do encadeamento de acontecimentos históricos que influenciaram nos rumos do país e nas suas trajetórias de vida. Está-se a falar de relatos de trabalhadores rurais sobre antigas manifestações camponesas do país e ações coletivas como o associativismo no Nordeste entre 1955 e 1964, o qual, ressignificado como Liga Camponesa (BASTOS, 1984; LIMA, 2021), impeliu a punições pelo Estado e justificou o regime autoritário prevalecente por duas décadas (PAGE, 1972; AZEVEDO, 2007). E o município de Aracati foi um dos palcos desses processos (LEANDRO, 1988).

Tais acontecimentos são acessados pela via da memória coletiva de trabalhadores rurais do Nordeste “convidados à participação” pelo Estado, impelindo-os a tomadas de posições contrárias e, às vezes conflitantes, no âmbito de organizações desses trabalhadores. Muitas experiências de associativismo do período militar foram dizimadas, e seus dias de glória e de dor ainda constam nos relatos de velhos trabalhadores. As múltiplas percepções e fragmentos de suas lembranças

influenciam diferentemente em questões vitais de segmentos sociais rurais empobrecidos, mas em permanente luta pela vida – incluída a participação política –, pois a resolução da questão regional ainda não foi inclusiva para “os de baixo”, porquanto nem mesmo as pequenas reformas sociais propostas no pioneiro planejamento regional foram aceitas pelos segmentos sociais hegemônicos da região (FURTADO, 1962; 1989; OLIVEIRA, 1987; CARVALHO, 1987). Suavizada no ciclo político que durou de 2003 até a primeira metade de 2016, a questão regional reaparece, com força, no momento político posterior a este ciclo.

No contexto da transição democrática, o posicionamento do Estado no cerne da organização de trabalhadores rurais impeliu a várias análises, muitas das quais se encerraram com a afirmativa de cooptação. Sob uma perspectiva vivencial, para falar como Martins (2013), entrevistamos diferentes desdobramentos dessa relação entre Estado e organizações rurais e propusemos outro ângulo de análise. Inserimo-nos, então, no mundo da pesquisa acadêmica e encontramos inspiração nas reflexões de Gero e Offe (1984, p. 45) sobre processos inovadores nas políticas sociais e a possibilidade de deslocamento do trabalhador para um coletivo; nas formulações de Poulantzas (1985) referentes ao Estado como condensação material de correlações de forças; e nas argumentações de Thompson (1981) sobre experiências históricas. Com o vivencial e as bases teóricas e metodológicas adquiridas na academia, formulamos o pressuposto seguinte: os trabalhadores rurais tinham experiências acumuladas anteriores à implementação de projetos ditos de apoio do Estado, em consequência de sua participação anterior ou paralela em associações, sindicatos, partidos políticos, comunidades eclesiais de base; havia uma possibilidade embora restrita de suspensão no próprio cotidiano do trabalho (HELLER, 1985); o corpo técnico responsável pela implementação desses projetos também detinha experiências e posições políticas diversificadas, que poderiam exercer influências na vida social desses trabalhadores.

Diante da aprovação do projeto que faria parte da grande pesquisa apoiada pela Anpocs/Inter-American Foundation e ao mesmo tempo daria suporte à nossa dissertação em sociologia, decolou nosso primeiro voo de pesquisa. Retornamos às comunidades rurais de Aracati, sobre as quais, na condição anterior de técnica do Estado, havia acumulado dados importantes sobre dinâmica social e política daque-

le pedaço do “mundo rural” do Nordeste, e concluímos a pesquisa de campo. A transição democrática já se encaminhava para o seu encerramento e prenunciava o retorno a uma democracia liberal, sugestiva de ampliações dos princípios participativos, mas também de muitas restrições. Agora, depois de vários outros voos durante cerca de trinta anos na universidade, mas sempre sintonizada com os trabalhadores em muitas outras circunstâncias, começamos a finalizar essa jornada.

Além desta introdução, o presente capítulo se apresenta em mais duas sessões. A primeira retrata a constituição de espaços organizativos de trabalhadores rurais anteriormente à modernização da cajucultura e as disputas pelo controle político dos trabalhadores em momentos decisivos; a segunda tematiza os propósitos de gestão da participação pelo Estado no município de Aracati-Ceará, na fase de transição democrática pós-regime militar de 1964 e diante de mudanças nas políticas agrárias e de desenvolvimento regional do Nordeste; nas considerações finais reafirmamos as ambiguidades do Estado em contexto político específico ao utilizar estratégia de controle da participação no âmbito das organizações de trabalhadores rurais, e o peso da memória coletiva nos processos participativos. No entanto, houve “alargamento político” (BOBBIO,1992) dos múltiplos atores sociais e estatais envolvidos em todo o “ciclo” das referidas políticas públicas.

Organizações de trabalhadores rurais, espaços participativos e seus mediadores: um projeto dos outros?

A constituição de espaços participativos dos trabalhadores rurais do município em tela, sob a perspectiva da sua organização e interlocutores, remete a determinado tempo histórico cujos acontecimentos possibilitarão uma compreensão mais clara. Admite-se que a compreensão sobre o campesinato em suas formas atuais se amplia, quando se tomam como ponto de partida acontecimentos que, segundo Thompson (1981), ao proporem novos problemas, originam experiências formadoras do ser social.

Entre os acontecimentos narrados pelos interlocutores da pesquisa, destacamos: as lutas pelo controle do uso da terra, anteriores à implementação dos projetos de modernização da cultura do cajueiro, sua vinculação, mesmo indireta, com o PCB no início dos anos

1960 e implicações daí decorrentes; as disputas da Igreja católica de linha tradicional pela direção do campesinato do município na vigência dos governos militares, sua hegemonia durante alguns anos e as "fissuras" deixadas – não obstante sua orientação desenvolvimentista – pela tentativa de conciliação entre camponeses e proprietários da terra; as novas questões postas para os trabalhadores rurais, sobretudo os posseiros, em consequência da modernização da cultura do caju; a nova disputa (dessa direção) por segmentos da Igreja católica que adotaram a Teologia da Libertação e se identificaram com a "bandeira" da autonomia sindical.

As lutas pelo controle da terra em Aracati tornam-se mais evidentes, segundo um dos líderes sindicais entrevistados, a partir da segunda metade da década de 1970, quando os incentivos do FINOR são utilizados na expansão de plantios de cajueiro. No entanto, segundo outro interlocutor da pesquisa, anteriormente a esse período já se vislumbravam perspectivas de lucro e a modernização da cultura do caju era anseio também de camponeses, principalmente daqueles vinculados a uma associação rural cujas diretrizes tinham inspiração no PCB. A associação defendia e estimulava a modernização e a vinculação da cultura ao mercado, como mostra este relato do seu articulador e ex-presidente. Ele diz:

[...] os pequenos sempre procuravam adquirir uma gleba de terra para plantar, para aumentar sua plantação. Com especialidade os que começaram a receber orientação da sociedade. Digamos: devia plantar castanha de caju, ia ter muitas especialidades, e ter bom valor. Várias pessoas procuravam adquirir um pedaço de terra, mas poucos conseguiram (Entrevista com ex-sindicalista).

Não seria surpresa que a modernização da cajucultura desencadeasse a corrida das empresas – muitas das quais já possuíam indústrias de transformações de castanha quando esta era produto de coleta – , em busca de terras para expandir seus negócios. Essa expansão, conforme um ex-líder sindical, ocasionará expulsões de posseiros, que este mesmo líder sindical denomina "expulsão chamada grilagem". Como afirma:

[...] quando o cara vai requerer a usucapião ele não olha se dentro da propriedade tem 30 ou 20 famílias. A justiça também avisa aquela

localidade, porque sempre o proprietário é muito amigo um do outro. Quer dizer, ele dá os extremantes, mas o extremante que vai ser aquela testemunha nunca diz que dentro daquela área tem 20 ou 30 posseiros. Depois que o juiz dá a sentença é que surge o problema com a expulsão dos trabalhadores. Sempre contesto que o edital de qualquer propriedade, quando for requerido usucapião, ele deve ser colocado não só no cartório, mas naquela localidade para que os trabalhadores possam contestar a usucapião. Outro lado é a grilagem das pessoas que compram propriedade com posseiros dentro há mais de 10 ou 12 anos (Entrevista com ex- sindicalista).

As lutas pelo controle da terra tornaram-se mais evidentes desde o prenúncio da modernização da cajucultura, a qual foi levada a efeito com fortes subsídios do fundo público na forma de incentivos regionais, como mencionado por um dos entrevistados, e como abordaremos a seguir.

Tempo de modernização: a corrida por terras

A pesquisa científica respaldada pelo Banco do Nordeste do Brasil, com destaque as desenvolvidas por Lopes Neto e Cavalcante (1973) e Johnson (1974), e os incentivos fiscais de desenvolvimento regional como o Fundo de Investimentos do Nordeste (BRASIL/BNB/SUDENE, 1986) e também o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (BRASIL/MA/IBDF, 1971) e o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (CARVALHO, 1982), constituíram os grandes esteios sobre os quais se assentou a transformação da cultura do cajueiro em cultivo racional numa perspectiva de acumulação. Considerada como pioneirismo, essa transformação foi ressaltada como a seguir:

[...] no tocante à sistematização de plantios, os investimentos brasileiros e principalmente cearenses foram os pioneiros em todo o mundo na estruturação de seus cajueirais sob a forma de grandes plantations. Deste risco inicial, vão beneficiar-se os novos investidores, de vez que foram testadas tecnologias e adquiriram-se experiências práticas. Hoje pode-se afirmar que é possível estruturar-se uma empresa com a intervenção do mínimo de fatores imprevisíveis (CEARÁ. IPLANCE, 1977, p.14).

Para garantir a transformação de uma atividade extrativista em atividade dita racional, planejada segundo emprego de modernas técnicas agrícolas e industriais dirigidas prioritariamente a empresários, reincorporaram-se outros incentivos cujos financiamentos estiveram a cargo do então Banco de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Bandece), com recursos originários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do ex-Banco Nacional de Habitação (BNH), CEF, BNB e BB. Utilizaram-se, ainda, outros incentivos de origem da União, como:

[...] licença para a importação de equipamentos sem cobertura cambial: redução de impostos e taxas federais para importação de equipamentos (relativos à cultura do cajueiro); recomendação para obtenção de financiamento pelo sistema oficial de crédito, inclusive em moeda estrangeira (IPLANCE, 1977, p.79) e ainda câmbio antecipado para exportação e redesconto (CEARÁ. SUDEC, 1971, p.110).

Além de levantar a área potencial da cultura do cajueiro, que em 1971 já correspondia a 16,6% do território do Estado do Ceará, pesquisadores anunciavam a existência de “terras ociosas a preços atraentes para empresários” em Aracati -Ceará e Mossoró-Rio Grande do Norte (LOPES NETO; CAVALCANTE, 1973). Tais estudos contribuiriam, certamente, para motivar o duplo movimento de corrida de empresas em busca de terras e, em consequência, a expulsão de posseiros.

Constituíam-se como preocupação dos pesquisadores não só isso, mas também a descoberta de modernas técnicas agrícolas, de tecnologias de transformação e, ainda, potenciais mercados internacionais para o produto. Implementou-se, assim, uma modalidade de sistema produtivo altamente racional para o capitalista disposto a investir no cajueiro com oleaginosas que servem de matéria-prima para a indústria; plantas forrageiras que dão suporte à criação de gado na fase em que o cajueiro estabiliza a produção (de seis a nove anos); e culturas de subsistência (mandioca+milho+feijão), que se prestariam à imobilização de mão de obra a ser utilizada nas fases de maior demanda.

Ao anunciar as vantagens do consórcio caju+oleaginosas+forrageiras+ cultura de subsistência, as pesquisas ora mencionadas destacavam, de um lado, a acumulação do capital também durante os dois a três primeiros anos (aproximadamente) que antecedem a primeira

produção do cajueiro, e do outro, a imobilização da força de trabalho após esse período, porquanto a necessidade de emprego de mão de obra quando os cajueirais estão adultos ocorre apenas no período do “coroamento”³ e da safra (três a quatro meses por ano).

Essas pesquisas darão suporte também ao discurso oficial, ao enfatizarem o “desenvolvimento e o progresso aliados ao cunho social” do projeto de “racionalização” da cajucultura.

O discurso oficial do desenvolvimento e do progresso para o município, considerado como um todo homogêneo, aliado à promessa de legalização das relações de trabalho, se constituirão a ideologia que do ponto de vista do Estado e dos empreendedores respaldará toda essa política de incentivos ao grande investidor. Dessa forma, antecipa-se aos possíveis enfrentamentos dos camponeses na questão do controle da terra pelos empresários que substituíram os latifundiários tradicionais, conforme relata um ex- líder sindical:

[...] A empresa fez amizade com o ex-presidente do sindicato [...] e então uma jogada do capitalismo enganando pessoas e dizendo que iam fazer uma empresa ali, uma indústria para empregar aquele pessoal. Quando pegou a confiança começou a tirar os trabalhadores [posseiros]. Os trabalhadores procuraram o sindicato e eles alegaram que estavam tirando, mas eles iam trabalhar naquelas empresas [...]. Essa ação, já estamos com doze anos que lutamos [refere-se à questão com essa firma] (Entrevista com ex- sindicalista).

Entretanto, como acrescentou este interlocutor da pesquisa, naquela época, antigos moradores de latifúndios vendidos para empresas há quase quinze anos ainda resistiam em deixar a terra. O entrevistado considerava, portanto, que eles também tinham seus direitos sobre a mesma terra. Enfim, as justificativas oficiais para a racionalização da cajucultura iam da possibilidade de inserir o país entre os maiores exportadores de caju do mundo ao discurso da melhoria da qualidade de vida da população carente do campo, pela geração de empregos para a mão de obra ociosa. Isto aparece no discurso dos pesquisadores citados como “integração do sistema produtivo: a terra e o homem” (CEARÁ.SUDEEC, 1971, p.44). Na verdade, a então denominada integra-

3 Atividade de limpeza da área formando um círculo em volta da árvore para facilitar o trabalho de colheita.

ção se constituiu como mais uma forma de legalizar por completo a transformação da natureza em terra (mercadoria) e do homem em força de trabalho (POLANYL, 1980).

Tomando-se em particular a consorciação caju+oleaginosas+cultura de subsistência+forrageiras, esta representa uma modalidade de cultivo cujo fulcro é a cobrança de renda da terra paga em trabalho não obstante as culturas de subsistência sejam plantadas mais por proprietários particulares do que por empresas propriamente ditas. Neste sentido, Martins (1973) analisa a permanência de antigas formas não capitalistas de produção apesar do “esforço de racionalização” de uma atividade ou setor econômico. Segundo afirma, as transformações econômicas sociais e institucionais promovidas pela expansão do capitalismo redefinem concretamente categorias sociais não caracteristicamente capitalistas, as quais, embora não sejam destruídas pelas modificações sociais, nem por elas engendradas, passam a determinar-se por mediações fundamentais da sociedade capitalista. E explica:

Na verdade, a extensão do capitalismo no campo não se dá simplesmente pelo advento de relações sociais de produção baseadas na venda e na compra de força de trabalho. Na verdade, o capitalismo se estende ao campo quando se institui a propriedade capitalista da terra, através da classificação desta como equivalente de capital, isto é, renda territorial capitalizada. Esta última vincula imediatamente a atividade camponesa aos requisitos da reprodução ampliada do capital (MARTINS, 1973, p.24/25).

De acordo com dados do IBGE (1986), 21% das terras produtivas no município de Aracati eram utilizadas por empresas industriais, que posteriormente à ampliação da demanda internacional pelo caju passaram também à condição de grandes plantadores do produto, além dos proprietários locais que conseguiram incentivos. Essa transformação de latifúndios em modernas empresas agrícolas teve vários efeitos sobre os trabalhadores rurais do município, com realce para a constante luta por terra para produzir o sustento (Entrevista com ex-líder sindical).

Ao falar sobre os efeitos das transformações econômicas no campo, Martins (1989; 1986a; 1986b;1986c) aborda questões jurídicas relacionadas à propriedade da terra, que ocasionaram a liberação do exército de dependentes (parceria, arrendamento, colonato, moradia); o comprometimento do clientelismo político e da subjugação da

consciência dos trabalhadores rurais; e a substituição do catolicismo cativo instrumentalizado pela autoridade e pelos interesses do grande proprietário de terras pela busca de uma base própria de legitimidade política cuja fonte estava na massa de excluídos: posseiros, trabalhadores rurais expulsos pela grande propriedade, migrantes e moradores pobres das periferias quase sempre de origem rural.

As relações sociais efetivadas no processo de produção agrícola do município passam a configurar-se de um lado por empresários rurais e proprietários fundiários, e de outro por camponeses diferenciados entre pequenos produtores, rendeiros, parceiros, assalariados e volantes. Não obstante a modernização do cultivo do cajueiro, o processo se constitui de continuidades e rupturas.

As reações às expulsões constantes motivadas, segundo um ex-líder sindical, pelas altas rendas (meação) cobradas como pagamento dos plantios de autossustento e pela “grilagem”, encontram eco na Igreja renovada e no sindicato.

No período pesquisado, o extenuante cotidiano do trabalho dos pequenos produtores rurais requeria a montagem de verdadeiras estratégias para se manterem vivos. Como diziam, a gente “tem que enfrentar”. Esse enfrentamento, que para eles seria uma “adequação” aos novos tempos pelo velho, se consubstanciava de formas diversas, como: a permanência de unidades artesanais de transformação doméstica e/ou armazenamento de alguns produtos (farinha e mel de caju) para o tempo das entressafras; a permanência de atividades extrativistas como a cera de carnaúba e a pesca artesanal; a fabricação de peças de artesanato em palha de carnaúba e tecido (a arte do labirinto); a pecuária doméstica quando há espaço para tal; e o assalariamento de membros da família, ou do próprio proprietário de unidades familiares, como único meio de reprodução da terra e sustentação da família.

Ao processar artesanalmente o pedúnculo do caju (mel e doces), os “pequenos produtores” procuravam neutralizar os efeitos da “baixa dos preços”, os quais se definiam sob o controle das indústrias de transformação e exportação do produto localizadas no município, ou multinacionais localizadas em suas proximidades, além de aproveitar o produto rejeitado no ato da compra. Os subprodutos do pedúnculo, armazenados também artesanalmente, podiam ser comercializados nas feiras da cidade ou completar a dieta alimentar da família durante as entressafras.

A utilização de palha de carnaúba na fabricação de tapetes, bolsas, esteiras, abanos e chapéus por toda a família era outra forma de garantia de reprodução social dos “pequenos produtores” de Aracati. Os que conseguiam inserir-se na divisão social de trabalho como intermediários da comercialização do artesanato chegavam, às vezes, a custear o processo produtivo das “culturas de subsistência” (mandioca+feijão, principalmente) com o rendimento dessa atividade.

No período pesquisado, o campesinato do município era bastante diversificado, e as relações de trabalho assumiam as seguintes configurações: a) forma especial de pequeno arrendamento, cuja renda da terra é paga em trabalho, à medida que os camponeses “situam ou zelam o cajueiro do patrão” em troca de certo direito temporário à terra para o plantio de culturas de subsistência durante o período que antecede a produção do caju. Esta forma de trabalho contribuiu para o surgimento de um campesinato itinerante que se move dentro dos próprios limites do município ou dos municípios vizinhos. Tal relação não é regulamentada por meio de contrato. É apenas um acordo verbal, cujo período dificilmente ultrapassa dois anos, ficando sua renovação a critério do proprietário, que tem como referência o “comportamento do rendeiro” e o tempo que antecede a produção do cajueiro.

Tratando-se de uma cultura permanente, caso o trabalho do camponês coincida com o período produtivo (dois a três anos), poderá ocasionar problemas para o grande proprietário, ante a possibilidade de reclamação de benfeitorias (implantação ou “zelo” do cajueiro); b) a parceria, a qual, segundo Barreira (1987), é uma relação que não se esgota pelo pagamento da renda da terra ao proprietário fundiário, incluindo-se aí a moradia dentro da propriedade, o “fornecimento” de alimentos nos períodos de entressafra ou adiantamentos em dinheiro, decorrendo dessas situações o persistente endividamento do parceiro, que é o suporte de sua dependência de subordinação; c) o assalariamento, cuja aceitação decorre da completa expropriação dos meios de produção, ou da necessidade sentida por camponeses que detêm a posse de unidades familiares, mas durante alguns períodos do ano precisam “ganhar dinheiro fora” para poder dar continuidade ao seu processo produtivo; d) finalmente, a produção familiar em pequenas unidades cujo processo de reprodução econômica depende sobretudo do capital financeiro oficial ou particular. A extração do sobretrabalho

das famílias que vivem dessas pequenas unidades produtivas se verifica durante todo o processo produtivo, porém se dá, principalmente, no momento da comercialização onde está embutida a usura, e no momento da transformação dos produtos da terra em alimentos.

Como observamos naquele período da pesquisa, o intermediário, geralmente grande comerciante estabelecido na sede e área urbana do município, e a quem os camponeses das unidades produtivas familiares denominavam patrão, era uma presença ainda viva em Aracati. Ao fazer a compra antecipada da produção, em troca do seu financiamento, o intermediário assegurava a compra do produto, o monopólio do seu preço e o prestígio político.

Lutas, percalços e experiências: quando as associações rurais se transmudam em casos de polícia

No início da década de 1960, duas metas mobilizavam e pareciam unificar o movimento de trabalhadores rurais em Aracati-Ceará: uma delas era a “reforma agrária radical” inspirada nos moldes defendidos pelo PCB; a outra, considerada básica para o cumprimento da primeira, consistia na legalização do movimento sindical dos trabalhadores rurais.

Apesar da reforma agrária radical ser apontada pelo líder sindical “Ze Leandro” – tratamento dado ao sindicalista José Leandro – como meta do PCB, consoante aponta Martins (1986), esta era a bandeira das Ligas Camponesas, em oposição às propostas do PCB e às da Igreja tradicional. Segundo acrescenta, a partir de 1960 o PCB defenderia que a reforma agrária radical seria alcançada por etapas, mediante reformas parciais.

No município em tela, conforme um entrevistado, destacam-se pela repercussão causada ao encaminhamento da política sindical os movimentos de Cabreiro e de Pedra do Chapéu. Ambos consistiam em reivindicações de posseiros; uma dizia respeito à demarcação dos “extremos” [limites ou fronteiras] e a outra objetivava a ocupação de uma área de terras devolutas.

De acordo com afirmativa de um ex-líder sindical e posseiro entrevistado, as reivindicações dos camponeses passam a ser lideradas por ele, o qual, em articulação com a Federação dos Lavradores e Trabalhadores dos Ceará (Faltac), mobilizava grande número de camponeses no município. Acrescenta que chegou a participar em âmbito

nacional das lutas pela reforma agrária, tal como defendia essa federação. Emocionado e em lágrimas, ele afirma ter sido preso político, e continua: “Jamais pensei que o fato de procurar meus direitos chegasse àquilo”. Em relato sobre sua entrada nas organizações camponesas, ressalta:

[...] Eu saindo daqui à procura de um recurso para indenizar tamanha perseguição que sofremos na gleba de terra que já vinha de nossos avós e até de tataravós e eles queriam tomar [...] fui a Fortaleza sem nenhuma orientação, por conta própria. Chegando na antiga praça do Ferreira, fiquei sentado, triste, sem saber a quem denunciar. Eu não lia jornal, não tinha orientação própria como tenho hoje, aí um operário moreno chegou, começou a conversar comigo e disse: “aqui existe uma Federação de Lavradores que toma conhecimento dessa coisa, funda até associação e ajuda”. Me deu endereço, aí entrei em contato com pessoas de Fortaleza, e fundamos a sociedade (Entrevista com ex-sindicalista).

Ainda como acrescentou, a articulação com os camponeses de Aracati, sob sua liderança, permaneceu até o momento em que ele foi capturado e preso, embora contasse com a solidariedade de autoridades políticas locais do período. Várias outras pessoas nos falaram sobre essa solidariedade local que extrapolava interesses econômicos e políticos.

Conforme o ex-líder sindical Zeleandro, a Faltac encaminhava seus movimentos inspirada nas orientações da União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) e do PCB, as quais coincidiam com os desejos dos camponeses. Concentravam-se em aspectos como “a luta pela reforma agrária radical, e tudo aquilo que completa a reforma agrária: financiamento para os lavradores, garantia de preços para seus produtos, terra para os que não têm terra, escola para seus filhos, liberdade sindical” (LEANDRO, 1988, p.57).

A associação fundada no município com o nome de Associação dos Lavradores e Trabalhadores de Aracati, sob a direção do referido possessor, terá repercussão não apenas local, mas até nacional, principalmente para os camponeses, em virtude da influência que seu principal líder passou a exercer nas decisões tomadas no âmbito das organizações de defesa desse segmento, como por exemplo a ULTAB.

Essas associações seriam estratégicas em aglutinar os trabalhadores rurais, sobretudo ao contornar dificuldades presentes na legislação sindical, e como estratégia política referenciada nas linhas do PCB após

este partido cair na ilegalidade em 1947, não obstante o contexto fosse de retorno à democracia pós- ditadura Vargas. Sem o esteio do partido, seus militantes dispunham, assim, das associações, as quais eram legais no sentido de se fazerem presentes nas lutas populares do campo.

Os camponeses desencadeavam grandes mobilizações em torno da questão agrária, expressas em forma de grandes manifestações públicas, passeatas com instrumentos de trabalho e concentrações com bandas de música e fogos, como relata Leandro (1988, p.59).

[...] A Faltac para esses grandes acontecimentos, sempre conseguia das autoridades ou políticos alguma oferta para os camponeses. Geralmente eram enxadas, e os camponeses saíam pelas ruas arrastando as enxadas e fazendo uma zoadá danada, numa alegria louca.

O relato de Zeleandro nos levou até os festejos alusivos à inauguração da Sociedade Agrícola e Pecuária de Plantadores de Pernambuco, após conseguir institucionalização legal, como mostram as pesquisas de Page (1972).

Em Aracati-Ceará, conforme interlocutor da pesquisa, as discussões se referiam às leis relativas à questão agrária, incluindo em especial problemas de uso de terras devolutas e direitos de posse, dentre outras, e às vezes contavam com a participação de líderes nacionais comprometidos com o PCB e com os camponeses. Tais líderes seriam, segundo esse mesmo entrevistado, pessoas bonitas que conheciam a lei e validavam publicamente o seu saber de camponês. Nesse momento da entrevista, demonstra profundo contentamento e deixa fluírem lembranças de sua mocidade e de suas práticas sociais relacionadas ao desejo de justiça social. E relata: “Eu fiz perguntas bonitas perante o povo, para que eles justificassem aquilo que eu dizia, e eles justificavam aquilo que eu dizia, e eles falavam, e eu fiquei muito satisfeito”. Ainda como acrescenta, a associação seria, em conformidade com as orientações da ULTAB e da Faltac, uma semente plantada para a fundação de um sindicato de trabalhadores rurais no município, o que ocorreu posteriormente sob a direção do mesmo líder, mas teve vida efêmera, pois este sindicato e a Faltac foram extintos pelas forças do regime militar instaurado em 1964. Ele, seu principal líder, fora encarcerado durante vários meses e, conforme relatou, seus seguidores foram perseguidos até no “caminho do roçado”.

Esse sindicato, de acordo com Zeleandro, por ser um dos primeiros do Estado do Ceará, foi um “enfrentamento ao desespero dos latifundiários” e nos últimos dias que antecederam sua preparação “as cadeias de Aracati e Fortaleza registraram a entrada, nos seus cubículos infectos, de grande número de diretores de sindicatos rurais”. Ademais, “ali a polícia continuou intimando os camponeses e intrometendo-se em questões de terra, a mando dos ‘coronéis da fazenda’” (LEANDRO, 1988, s/p.).

O prazo de criação e funcionamento da associação de apoio ao movimento dos posseiros e do primeiro sindicato de trabalhadores rurais de Aracati-Ceará, seguindo linhas mestras do PCB, tivera a duração de cerca de três anos. Tais movimentos, segundo esse ex-líder sindical, foram reprimidos não muito facilmente, após tentativas de suborno, várias intimações pela justiça local e finalmente a prisão do seu dirigente, acusado de subversão. Diz Leandro: “Os sindicatos que deram mais cadeia foram os de Aracati e Canindé” (Id., s/p.).

Redirecionamentos da organização sindical

Sob o “signo” do medo do comunismo, os camponeses de Aracati se reaglutinaram em torno de um grupo de religiosos e leigos vinculados à Diocese de Limoeiro do Norte, cujo objetivo seria redefinir as linhas mestras do sindicato. Agora, as lutas não deveriam ter semelhanças às do sindicato fechado pela “revolução”, de acordo com um dos seus fundadores:

[...] Naquela época os trabalhadores tinham vontade de mudar, mas não podiam se manifestar, porque a gente estava na ditadura. Eu já tinha vontade de sair daquela minha convivência de analfabeto [...]. Entrei no Sindicato porque foi a coisa que chegou lá. Eu entrei com dezoito anos, naquele momento [refere-se à ditadura] e até hoje estou no sindicato. **Naquela época estava estourando aquela Liga Camponesa.** [...] eu acredito que ela estava lá. Aí veio aquele negócio de comunista e a gente tinha medo do comunismo [...] (Entrevista com ex-sindicalista).

Segue-se, então, um trabalho de orientação para a fundação de outro sindicato pautado nas linhas mestras emanadas da direção da Igreja católica. Segundo interpreta Martins (1989), do final de 1950 até 1968, esta adotava uma concepção moral de desenvolvimento, o qual

se efetivaria mediante a ação do Estado e do planejamento. Conforme este autor, essa interferência de origem externa daria sentido a uma pastoral da conscientização, orientando-se pelo reconhecimento dos direitos dos trabalhadores rurais, pela luta em favor do reconhecimento e cumprimento de direitos já definidos na lei, mas subtraídos aos trabalhadores pelas relações de clientelismo. Com base nessa orientação, ainda de acordo com Martins (1989; 1986a; 1986b; 1986c), a Igreja se envolverá no início dos anos 1960 no movimento em prol da sindicalização dos trabalhadores rurais, transformando sua motivação de defesa de ordem para aquela cujo suposto seria promover a entrada dos trabalhadores rurais no mundo da igualdade jurídica e dos direitos civis.

Como acrescenta o autor, a partir de 1963, a Conferência Nacional dos Bispos de Brasil passa a admitir que a desapropriação para fins de reforma agrária não constitui atentado ao direito de propriedade, desde que se efetive mediante indenização. E reformula a concepção de bem comum, agora identificado pela função social que deve desempenhar a propriedade rural. Dessa nova concepção, “a Igreja basicamente preconiza uma nova ordem para o meio rural” (1986a, p.86).

No entanto, essa ideia deve ser relativizada, pois, com raras exceções, os sindicatos dos trabalhadores rurais, no Estado do Ceará, pelo menos no pós-64, priorizavam o repasse de políticas assistenciais e assistência jurídica, sob a “mira do exército”, como relata um ex-dirigente sindical, que acrescenta:

[...] Parece que essa associação [o entrevistado refere-se à associação que antecedeu o primeiro sindicato fechado pelo regime] o problema era tomar as terras, e através disso é que no sindicato daqui havia várias interferências do exército. De vez em quando o exército vinha verificar a documentação do sindicato todinho devido esse problema [...] A gente trabalhava com a programação da Diocese de Limoeiro do Norte. O Bispo tinha um coordenador que orientava o movimento sindical da região jaguaribana todinha [...] ela [a Igreja] não interferia, apenas coordenava, mas quando os trabalhadores queriam tomar uma decisão errada, porque às vezes os trabalhadores entendiam que era para tomar terra, aí eu mostrava a eles o que o Estatuto do Sindicato determinava. Eu sempre gostei de fazer minhas coisas direitinho [...] passei nove anos [na presidência] (Entrevista com ex-sindicalista).

Entretanto, a “adesão” dos camponeses à “doutrina sindical” assumida pela Igreja, e no Estado do Ceará especificamente pela Fundação Pe. Ibiapina do Cariri, não garantiu o fim das reações ao controle da terra pelos latifundiários, conforme veremos posteriormente. A busca de hegemonia da Igreja tradicional sobre os sindicatos no período é fortalecida por instituições do Estado-autoritário, o que se explicitaria, conforme outro interlocutor da pesquisa, pela rapidez com que os “sindicatos da Igreja” eram regulamentados e pela função que a Fundação Pe. Ibiapina passara a assumir durante o período militar, ou seja: uma verdadeira escola de preparação sindical de abrangência em todo o Estado, como afirma um líder sindical, entrevistado por Ochoa (1989):

[...] Naquela época os elementos que trabalhavam na Fundação Padre Ibiapina eram mais, também só tem gente ligada a empregadores [...] a orientação que se recebia nos conselhos da ELTRUR, da Fundação Padre Ibiapina, era, em primeiro lugar, ligada à administração [...] e em segundo lugar vinha à formação do dirigente sindical propriamente dita, em termos representativos, quer dizer, embora o presidente da Fundação Padre Ibiapina não tivesse, assim, muito interesse pela preparação do dirigente sindical para que preparasse o trabalhador cá na base, rumo, assim, a libertação, rumo à questão da Reforma Agrária, nós, elementos que estavam lá, alguns se interessavam pela causa da liberdade do trabalhador rural [...] Então, havia essa preocupação na Fundação Padre Ibiapina: preparar o dirigente sindical para liberar o trabalhador, para representar o trabalhador [...] para a libertação da categoria (OCHOA,1989, s/p.).

Até o ano de 1976, aproximadamente, o sindicato dos trabalhadores rurais de Aracati permanecerá sob a orientação da Igreja tradicional. Nesse período, ainda defendendo a atuação do Estado e do planejamento dentro de uma concepção moral de desenvolvimento, que visasse o homem, apoiava o regime militar considerado “como meio de quebrar esse círculo vicioso do poder, que restaurava as oligarquias e seu domínio, seu compromisso com o atraso e a pobreza” (MARTINS, 1989, p.46).

A partir de 1978, quando a Igreja, segundo este mesmo autor, percebe que a reforma econômica modernizava as oligarquias rurais sem representar uma reforma em benefício dos pobres da terra, ela toma

rumos opostos aos do Estado e inicia-se, então, a repressão política e policial sobre seus integrantes.

Tentativas de reafirmação da política

Não obstante a formação de lideranças sindicais com a mediação da Igreja católica de concepção desenvolvimentista, isso não foi suficiente para canalizar as aspirações dos trabalhadores rurais somente para o cumprimento do Estatuto da Terra. O respaldo financeiro direcionado a trabalhos assistencialistas também não foi bastante para desviar o curso da luta pela terra e pela participação política. Ao romperem no país os primeiros sinais de (re)politização da sociedade civil (em 1975, aproximadamente), consoante relata um ex-líder sindical sem-terra, treinado para essa função na Fundação Pe. Ibiapina, ele se torna simpatizante do MDB. Tal fato apressará sua retirada da posição central do sindicato:

[...] Eu não tenho terra, trabalhava na terra dos outros. Uma vez tive um debate com um advogado lá na Federação porque ele disse que sentia a dor do trabalhador rural. Eu disse: o senhor não sabe, porque o senhor teve uma vida digna. Não é para comparar com um trabalhador que sai de casa com fome, volta com fome, e vai para o trabalho com fome de novo [...]. Em setenta fui para Brasília, para um Congresso. Lá não gostei, porque cada presidente tinha cinco minutos para falar, comecei a falar e cortaram o som [...] porque eu entrei na base da verdade e naquela época a gente não podia falar [...] quando veio uma política preta [...] quando veem que a gente está andando, aí querem cortar as pernas. E cortaram! Pediram a direção do sindicato. O que mais chamou a atenção dos políticos de Aracati foi o desfile do dia 7 de setembro. Eu organizei uma faixa de quase 5.000 trabalhadores, aí chamou a atenção, porque o pessoal, os trabalhadores, acreditavam em mim. Daí foi crescendo a perseguição política [...]. Eu toda vida fiz oposição, eu era contra o Governo. Fui chamado a Fortaleza, ele [Funcionário da Delegacia Regional do Trabalho] queria me obrigar a me desfiliar, alegando que eu não podia ser presidente do sindicato e ser contra o governo. Eu respondi: não adianta. O senhor faça de mim o que quiser, pode me cassar, mas a verdade eu vou dizer nua e crua [...]. Ele disse: vai haver eleição, e se você for eleito e não se desfiliar, você não vai empossado. Houve eleição, e eu ganhei. Anularam a eleição e marcaram outra para quinze dias. Reconheci que não ia ter chan-

ce naquela época. O delegado com raiva de mim, a quem eu ia apelar? Perdi, por oitenta votos. Eu era filiado ao MDB e nunca trabalhei para política através do sindicato. Sempre que havia eleição eu dizia: eu sou do MDB, mas não é obrigado vocês votarem porque eu sou. Faço aquilo que gosto. Vocês votem em quem vocês quiserem, o voto de vocês é livre. Depois eu dei o chute como tinha recebido (Entrevista com ex-sindicalista).

Conforme acrescenta este líder sindical, além de ter assumido posição política contrária ao governo militar, contribuíram para a sua derrota eleitoral os enfrentamentos a questões referentes à luta pelo controle da terra, intensificados com a modernização da cultura do cajueiro, e a chegada ao município das grandes empresas que transformariam os antigos costumes de coleta dos frutos dos cajuais nativos mediante utilização de modernas técnicas de cultivo, industrialização e comercialização, na década de 1970. Relata o ex-líder sindical:

[...] Olha, houve problema sério aqui, havia muitas famílias que fazia vinte e tantos anos que morava nessa área. O morador era jogado como cão. O proprietário dizia: amanhã você tem que sair daqui, e saía mesmo! Não tinha direito. A minha luta com essas famílias foi que tivesse a indenização pelo que eles tinham. Por aí começou a perseguição política contra mim [...] Entrevista com ex-sindicalista).

Um outro sindicato

À medida em que se difundiam as ideias de desenvolvimento e progresso no município, com os plantios organizados dos cajueiros que antes eram matas nativas, no movimento sindical surge novo dirigente, o qual, segundo entrevista, recebeu apoio do grupo político local. Esse grupo estaria incluído entre os idealizadores de um sindicato patronal em 1972, encabeçado pela chapa “Revolução de 64” que, entretanto, não teria se consolidado.

Como se percebe, as lutas dos trabalhadores rurais de Aracati-Ceará, em meio às correlações de força e à revivescência do passado acessado pela memória coletiva, redundam em um sindicato ambíguo. É ilustrativa dessa ambiguidade a entrevista com técnica do Estado, que faz referências às relações entre organizações de trabalhadores rurais e o governo estadual, ao destacar a atuação de representações desses

trabalhadores no âmbito do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural da Sudene (FARIAS, 2003).

Contudo, as lutas cotidianas que extrapolam o controle do sindicato e do Estado contribuem na construção de novas experiências que modelam novos sujeitos. Estes, a partir do final da década de 1970 para o início da década de 1980, passaram a contar com o apoio de mediadores, entre eles, a Igreja católica da Teologia da Libertação (MACEDO, 1986).

Esses novos sujeitos, segundo Martins (1989, p.62), “converteram-se em sujeitos políticos pelo atalho não-político da resistência local”. Os trabalhadores rurais, ainda segundo este autor, têm “mobilizado politicamente as instituições tradicionais do seu pequeno mundo – a família, a vizinhança, a Igreja [...] a sua cultura tradicional” (Id.,*ibid.*).

De acordo com um entrevistado, não obstante as investidas de suborno, a repressão pela violência, as tentativas de controle do camponato, por via do sindicalismo legalista, e as trocas de apoio entre proprietários e sindicatos, as reações diretas à expropriação persistem e se explicitam de várias maneiras, tais como: a resistência à expulsão dos moradores do latifúndio da Baixa (onde se localizava o Grupo Copam, no período da pesquisa) que, na época, há quase quinze anos permanecia morando nas terras e lutando pela legalização da sua posse; a luta da Fazenda Redonda⁴ e sua transformação em área de assentamento; as estratégias sutis de grupos de camponeses que à noite seguiam com seus instrumentos de trabalho as trilhas dos agrimensores e arrancavam os travessões que demarcariam limites de novas empresas plantadoras de cajueiro; a destruição de cercamentos de terras devolutas a serem ocupadas por modernas empresas, ou transformadas em loteamentos para especulação imobiliária; a ação organizada de grupos de camponeses para impedir que máquinas derrubassem cercas de suas áreas de produção; a recusa de todos os rendeiros de uma localidade em aceitar um projeto não reembolsável financiado pelo Banco do Brasil, o qual, sob promessa de melhorar suas condições de vida, valorizava as terras do proprietário a quem deveriam continuar pagando renda; os movimentos de mulheres camponesas que conseguiram ingressar nas frentes de trabalho durante a seca (de 1979 a 1983), algumas das quais se engajaram como agentes de saúde.

4 Passou a pertencer ao município de Icapuí-Ceará, distrito emancipado de Aracati-Ceará.

de; a resistência de famílias de camponeses sem terra que alteram as regras de produção/consumo, ou seja, abandonam o cultivo da terra como rendeiros por não verem respeitada a Lei da Renda, conforme Estatuto da Terra, e passam a produzir somente o artesanato de palha. Segundo as novas regras, as mulheres e crianças responsabilizam-se pela produção e os homens pela comercialização.

Citamos, enfim, o trabalho de base iniciado no final da década de 1970, no qual se aliam camponeses e uma igreja renovada pós-Medellin (PAIVA, 1985), em busca não só da autonomia do movimento sindical, mas também de uma nova ordem, onde o trabalho seja dignificado.

Este trabalho de base surge em Aracati em 1978, aproximadamente, com o apoio da Igreja, que inicia a organização das CEBs, ao congregar também mulheres e jovens, resvalando, pouco a pouco, do humanitarismo abstrato para a reflexão política presente nas pastorais (da Terra, da Mulher, da Criança etc.). Ao ganhar terreno nos espaços do sindicalismo rural e da política partidária, este trabalho de base da Igreja desencadeia discussões como as que se referem à luta pela autonomia sindical e abrangem até a fundação do Partido dos Trabalhadores no município, além de candidaturas de militantes religiosos a cargos eletivos no âmbito do sindicato e da prefeitura municipal. Essas tentativas de rupturas são assim interpretadas por sindicalistas preparados de acordo com as diretrizes da Igreja tradicional:

[...] Nós sofremos, tá? Eu tinha uma luta para vencer, só que eu não queria essa luta do PT, agora. Enfrentei na hora do “acocho” do fuzil, sou remanescente da revolução. Nossa luta é pelos trabalhadores. A luta do PT tem uma parte que é, a outra, não [...] (Entrevista com ex- sindicalista).

Naquele contexto do início da década de 1980, na realidade do campo brasileiro, travam-se grandes questionamentos acerca da organização sindical, os quais, conforme Medeiros (1990, p.7), dizem respeito aos seguintes aspectos:

[...] intensa relação com o significativo processo de diferenciação econômica por que passou o campo brasileiro e que colocou novos problemas: a expulsão em massa do campo, a formação de um amplo contingente de trabalhadores temporários, a redefinição do significado quantitativo e qualitativo de determinados grupos como os tratoristas e operadores de máquinas etc., a constituição de vasto segmento de pe-

quenos produtores integrados à agroindústria, a intensificação do processo de transformação da terra em ativo financeiro, redimensionando as condições de acesso a ela para os que não encontravam espaço dentro da agricultura modernizada.

Se esses questionamentos guardam referência com as transformações ocorridas nas relações de produção ocasionadas pela nova forma de se produzir no campo, encontram eco nessa Igreja renovada, que elabora uma “conexão específica entre fé e política” (CARVALHO, 1986, p.58). Neste aspecto o município de Aracati não se constitui como exceção, como revela este depoimento de um líder da oposição sindical:

[...] Eu cresci vendo o papai dentro do sindicato, ao modelo dele, mas estava fazendo o movimento sindical. A primeira vez que ouvi falar em Reforma Agrária foi num Congresso de Juventude [...] então a gente começou um trabalho de CEBs, assumi a coordenação na Diocese de Limoeiro do Norte, depois na coordenação estadual [...]. O envolvimento político veio em 84 e 85 de forma meio desorganizada, mas já era um esforço de tentar canalizar esse descontentamento que a gente tinha com as coisas que estão colocadas aí. Em 1986 assumimos esse posicionamento político de uma forma mais direcionada [refere-se a sua candidatura à presidência do sindicato, pela oposição sindical e posteriormente a vice-prefeito pelo Partido dos Trabalhadores] (Entrevista com ex-líder da oposição sindical).

Os debates nacionais acerca dos desafios que a reorganização sindical enfrentaria se reconstróem no município de Aracati, de maneira bastante específica, mas sem perder o seu sentido geral apontado por Medeiros (1990) ao evidenciar: o crescimento dos conflitos, a intensificação das ações coletivas na cidade e no campo, pondo em questão a estrutura sindical vigente, suas relações com o Estado, sua estrutura verticalista, a submissão aos poderes do Ministério e a necessidade de construção de uma Central Sindical. No caso em tela, guardadas as devidas proporções, as discussões, principalmente onde se desenvolviam trabalhos das CEBs, em 1985, tinham significado semelhante.

De acordo com esse mesmo entrevistado, as discussões e práticas políticas da oposição sindical posteriormente à implantação das CEBs

tinham os seguintes pontos de referência: retomada da discussão da reforma agrária com base no projeto defendido pelo PT e a CUT⁵ e apoio ao movimento dos sem - terra; contestação da filiação de sindicato à CGT sem consulta às bases; crítica à aliança entre o sindicato e políticos representantes de antigas forças reacionárias; enfrentamento ao poder até então considerado como monopólio de um presidente que ocupava o cargo deste 1976 e não participava as decisões às bases; críticas sobre o seu atrelamento ao “governo Tasso Jereissati”, posteriormente. Tais discussões se contrapõem, no fundo, à cultura legalista plantada no movimento sindical desde que a Igreja dos anos 1960 se colocou na vanguarda dos sindicatos.

Conforme acrescenta o mesmo entrevistado, tal cultura partia do pressuposto segundo o qual a “lei era boa”, mas não era cumprida. Desse modo, contribuiria para que grande número dos militantes da política sindical continuasse empreendendo uma luta por dias melhores que não implicasse conflitos, não abalasse as estruturas nem a paz, e como concessão esses dias melhores seriam produtos dos ambíguos limites do Estatuto da Terra. Além disso, permitiriam o deslocamento da responsabilidade dos insucessos de lutas sociais, institucionalizadas pelo Estado via sindicato, para a “Justiça morosa do país”, contribuindo para reeleições de lideranças questionadas, porém tidas como quase insubstituíveis.

Em síntese, foram estas novas questões, entre outras, com que se depararam os técnicos do Estado, responsáveis pela implementação de projeto de organização de pequenos produtores. Estes, mesmo expropriados, ainda eram considerados por grupos antagônicos como perigo iminente, cujas manifestações deveriam ser ora denunciadas ora absorvidas. É para ele que o próprio Estado acena com a ideologia

5 A proposta de reforma agrária dos trabalhadores em 1986, durante os trabalhos de preparação à Constituição, constava do seguinte: desapropriação de todos os latifúndios; imissão de posse imediata; pagamento das terras em notas promissórias do governo pelo preço declarado pelo proprietário na hora de pagar os impostos; tamanho máximo da propriedade limitado a 700 hectares; concessão do direito de uso pela vida inteira com direito a herança sem possibilidade de venda; tamanho das terras a serem desapropriadas limitado a 500 hectares; pagamento de benfeitorias excluindo a madeira; proibição de qualquer despejo de agricultores nas áreas de latifúndio. Esta proposta obteve um milhão e meio de assinaturas e foi apresentada pelos Sindicatos, Movimento Sem Terra, CPT, CUT e PT (JORNAL DOS TRABALHADORES SEM TERRA, 1987). Em Aracati a Igreja católica participou da coleta de assinaturas com vistas a legitimá-la na Constituição de 1988.

do progresso; a promessa de legalização da venda da força de trabalho; ou com recursos financeiros quase sempre inexistentes para as pequenas unidades produtivas, como medidas de antecipar-se às suas resistências. Guardadas as devidas proporções, podemos afirmar com inspiração em Chayanov (1974) que mesmo dependentes da agroindústria do caju, estes trabalhadores recriavam estratégias de reprodução social mediante modalidades criativas de trabalho, costumes, culturas, lógicas e formas de produzir. Embora alguns detenham a posse de pequenas unidades produtivas, todos eles vivem do trabalho, e uma vez empenhados em processos de participação política aterroizam seus opositores.

A efetivação do Projeto de Apoio à Organização dos Trabalhadores Rurais (PAOTR)

No município de Aracati, o Projeto de Apoio à Organização dos Trabalhadores Rurais, versão ressignificada de projeto existente no âmbito dos chamados projetos especiais do Nordeste e denominado Projeto de Organização de Pequenos Produtores Rurais, se inicia no município em tela no ano de 1985, período da transição democrática. Tal contexto, segundo Moisés e Albuquerque (1989), caracterizava-se pela continuidade, ou seja: havia enorme influência das forças armadas nos rumos da institucionalização da democracia e a “presença de antigos quadros políticos provenientes do antigo regime em todos os níveis da vida política” (1989, p.138). Nessa “transição pactuada” (Id., p. 139) estaria em jogo a opção dos diferentes contendores pelos métodos do sistema democrático em nome das “chamadas garantias de procedimento”.

É também um contexto de transição dos denominados programas especiais do Nordeste em atendimento a exigências do Banco Mundial que recomendava abordagens mais amplas do desenvolvimento regional nas políticas destinadas ao ambiente rural e medidas concretas de apoio aos pequenos produtores (CARVALHO, 1987). Por fazer parte da microrregião cearense do Baixo Jaguaribe, o município era assistido pelo Polonordeste e seus técnicos se preparavam para a implementação do Projeto de Apoio à Organização dos Trabalhadores Rurais, planejado no âmbito da então Coordenação Estadual de Planejamento Agrícola do Ceará (CEPA). Após breve duração, este foi substituído pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), um

dos segmentos do Projeto Nordeste, como foi chamado o novo programa recomendado pelo referido banco e alardeado como o maior projeto de desenvolvimento regional do Nordeste, depois do que fora proposto pelo GTDN durante o governo JK⁶.

O município fora beneficiado pelo Polonordeste, a princípio, com estradas vicinais e um Centro de Educação Rural, cujas áreas de localização foram definidas, à revelia dos produtores rurais, por autoridades municipais e técnicos do Estado responsáveis por parte da sua implementação.

Em clima de transição ocorriam mudanças nas políticas públicas em tela, e ampliava-se a equipe responsável pelo serviço de extensão rural no município, agregando técnicos remanejados de projetos especiais (FARIAS, 2003). Além desses técnicos, outros membros da equipe também traziam em suas experiências frustradas um aprendizado adquirido em programas direcionados às áreas atingidas pelas políticas de expansão de fronteiras agrícolas. Desse modo, havia segmentos de técnicos que superavam a condição de meros estranhos (MARTINS, 1993). Para estes, a dinâmica de implementação do projeto de desenvolvimento com apoio do BM que dera lugar ao PAOTR seria a mais nova e desafiante tarefa em sua trajetória profissional.

De acordo com Sallum Júnior (1988), o Estado autoritário já não dispunha de meios para absorver as demandas de uma sociedade civil,

6 O PAPP tinha como objetivo geral: Desencadear o processo de erradicação da pobreza absoluta, reduzir os índices de desemprego e garantir a satisfação das necessidades básicas, promovendo uma melhoria na distribuição da renda e nas condições de vida e bem-estar da população de pequenos produtores rurais do Estado; e como específicos: a) Assegurar o efetivo acesso dos pequenos produtores à terra e à água, através de uma reestruturação fundiária que resulte numa modificação do perfil atual da estrutura da propriedade, posse e uso desses fatores; b) Superar os mecanismos extorsivos de apropriação de excedentes a que estão submetidos os pequenos produtores, tanto no plano da circulação de produtores, insumos e bens de consumo básico, quanto no âmbito do financiamento da produção; c) Promover a diversificação e integração das atividades produtivas ao nível das unidades de produção (familiares e/ou associativas) objetivando a elevação do emprego permanente e o aumento da renda real; d) Aumentar a oferta de alimentos básicos visando, em curto prazo, a elevar o padrão nutricional da população rural, notadamente dos trabalhadores rurais, garantindo o suprimento da energia despendida na execução do processo produtivo; e) Contribuir para a ampliação das oportunidades de emprego e renda do meio rural, através do apoio a atividades produtivas não-agrícolas, direta ou indiretamente relacionadas com os interesses dos pequenos produtores e de suas famílias; incentivar e proporcionar condições concretas para a organização dos produtores e sua participação efetiva na definição das ações a serem implementadas pelo Programa (BRASIL. SUDENE. PROJETO NORDESTE, 1986, p.88-89).

da qual brotava uma teia de organizações – novas ou antigas reestruturadas – não imediatamente políticas que articulavam e davam identidade coletiva aos agentes sociais, moldando seu comportamento e veiculando demandas. O Estado não deixa de ser interlocutor dessas demandas, mas a sociedade civil se movimenta de tal forma que seria quase impossível absorvê-las, ou controlar os movimentos dessas forças sociais em verdadeira ebulição.

Com a expansão das equipes de trabalho, começou-se a redesenhar, também no município, nova metodologia de atuação nas localidades rurais onde duas concepções de extensão rural se tornaram explícitas, ou seja: uma segundo a qual a mudança significa progresso técnico e desenvolvimento em contraposição a subdesenvolvimento, a ser atingida pela mudança das mentalidades traduzida em absorção das técnicas, consideradas neutras, pela via do difusionismo;⁷ outra, que tendo em mente a questão da cidadania, defende a transformação da sociedade e democratização do poder ou pelo menos uma distribuição de renda mais justa.

Embora os técnicos recém-chegados não detivessem conhecimento sobre as correlações de força do município do ponto de vista político-partidário e da política sindical (rural), suas experiências e saberes possibilitavam “conhecer o caminho na própria caminhada”; ademais, contavam também com o acompanhamento e supervisão no âmbito dos órgãos responsáveis.

Foram definidas treze localidades rurais de abrangência do Projeto pelo serviço de extensão rural do município, além das áreas de assentamento da mencionada Fazenda Redonda, localizada no município recém-emancipado de Icapuí, desapropriada após um conflito que resultou em mortes. Os critérios de escolha dessas localidades tinham por base o planejamento governamental (CEARÁ. PLANED, 1983-1987), ou seja, “áreas de concentração de pequenos produtores rurais e áreas com maior potencialidade produtiva”, dentre outros.

7 O modelo americano funcionava como elo entre estações de pesquisas experimentais universitárias e populações rurais preocupadas em modernizar a propriedade rural, após a Guerra da Secessão. Chega ao Brasil adaptado a uma realidade considerada subdesenvolvida, referenciado na teoria antropológica difusionista e na dos sistemas sociais. Para os idealizadores, o desenvolvimento seria a “modernização ao nível do sistema social” (FONSECA, 1986, p. 44).

De acordo com as diretrizes do projeto em tela, a elaboração de planos específicos de ação comunitária na linha do planejamento participativo⁸ era precedida por diagnóstico socioeconômico, em observância às decisões superiores dos vários órgãos públicos envolvidos. Os planos comunitários eram compatibilizados num plano de ação municipal, e tinham por suposto fornecer subsídios para o planejamento de recursos financeiros na esfera estadual, após reuniões regionais entre técnicos da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, da então Comissão Estadual de Planejamento Agrícola e prefeitos municipais, que em conjunto definiam as prioridades, levando em conta algumas reivindicações apresentadas pelos trabalhadores rurais. Os técnicos tinham diante de si também: as diretrizes da Extensão Rural na Nova República (BRASIL, 1985;1987), os novos propósitos das Associadas do Nordeste (CEARÁ. EMATERCE, 1983;1984;1985;1989) e os da CEPA, que dispunha de assessoria do Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (CEARÁ. CEPA. IICA, 1983;1987a; 1987b).

Naquele clima emergiam muitos desafios para as equipes técnicas locais que conviviam cotidianamente com os trabalhadores. Nesse prisma, sobressaía o dilema quanto à sua opção profissional: apoiar os trabalhadores rurais e se expor aos líderes políticos locais, ou permanecer em posição de neutralidade e não obter legitimidade perante os trabalhadores ou pelo menos por alguns deles.

O plano de ação comunitário despertava diferentes expectativas, pois era a primeira vez que alguém escutava *in loco* os trabalhadores rurais e registrava suas demandas. Na verdade, com o clima de redemocratização abria-se mais um canal a partir do qual suas reivindicações poderiam ser explicitadas e sua condição de explorado mais bem percebida, a depender da modalidade de acompanhamento técnico e das experiências acumuladas pelos trabalhadores do campo.

Em conjunto, tais demandas abrangiam: crédito rural subsidiado para o pequeno produtor; eletrificação rural; programas de irrigação; acesso à terra; acesso a insumos e implementos agrícolas; melhoria de estradas vicinais; incentivo à produção e comercialização, incluindo-se aí o artesanato; redução das taxas cobradas pelos “pequenos arrendamentos”; melhor administração dos seguros destinados ao pro-

8 Havia críticas à proposta de planejamento participativo durante um regime militar e redirecionamentos do discurso oficial. Ver: Pinto (1981a;1981b;1984;1986).

dutor agrícola (Proagro); melhor atendimento às questões de saúde (preventiva e curativa); melhores escolas rurais; e principalmente alimentação. Como depreendemos, tais reivindicações estavam ligadas às dificuldades de reprodução das unidades produtivas familiares e da própria força de trabalho. Diziam respeito, portanto, às relações de expropriação a que estão submetidos os camponeses em contato com o mercado de terras, o financeiro e o de insumos e produtos.

Entretanto, nem mesmo o atendimento das reivindicações mais imediatas ficava sob a total responsabilidade dos técnicos de campo. O crédito rural dependia do encaminhamento político dado às políticas agrícolas; a eletrificação rural e a melhoria das estradas vicinais dependiam da programação de outros órgãos, tal como os atendimentos de educação e saúde; as questões pertinentes ao acesso à terra dependiam de decisões políticas que historicamente vêm sendo tomadas a partir de lutas camponesas, mas nem sempre a favor dos camponeses; a questão da renda da terra dependia da força de sua organização sindical, porquanto já estava referendada pelo Estatuto da Terra. Restava lutar pelo seu cumprimento.

Os limites e contradições do programa e da metodologia de organização de produtores seriam referenciais demarcadores de posições dos técnicos, entre outros. O clima do país e o cotidiano do trabalho vão evidenciando o caráter político da sua prática profissional, principalmente porque a “legitimidade” do trabalho de extensão rural perante esses trabalhadores dificilmente teria outra base a não ser o atendimento dessas reivindicações e sintonia com suas experiências sociopolíticas.

Para tanto, os técnicos contavam com os seguintes instrumentos: a) compra do excedente da produção, um subcomponente do programa definido como “instrumento subsidiário de acesso do pequeno produtor à política de preços mínimos; b) alguns recursos ligados a treinamento de mão de obra; c) o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Associativo (FADA).

Este seria um instrumento de apoio financeiro ao processo de organização e participação dos pequenos produtores rurais, em base produtivo-associativa e de concretização da realização das demandas legítimas, manifestadas através de suas organizações formais e informais no sentido de sua permanência e autossustentação. Seus objetivos, dentre outros, visavam atender efetivamente às reivindicações

dos pequenos produtores (CEARÁ. CEPA, 1983). Destacamos que esse fundo de apoio ao associativismo também se constituiu por meio de ressignificações de um fundo de apoio comunitário integrante do Polonordeste, e tornou-se essencial aos propósitos do PAOTR e objeto de disputas pelo controle político das organizações de trabalhadores rurais. Aqui ressaltamos as diferentes acepções de comunidade: no discurso oficial, geralmente o mero pertencimento a uma área geográfica; para Bauman (2003, p. 9) é algo ilusório, pois se refere ao lugar que evoca “aquilo que sentimos falta e de que precisamos para viver tranquilos e confiantes”.

Os atores sociais participantes do FADA

Entre os participantes do FADA, uma minoria detinha a posse de pequenas glebas de terra, cuja reprodução dependia da mão de obra familiar e uma lógica específica de condução do processo produtivo. Outros trabalhavam em sistema de parceria e arrendamento e seus contratos eram celebrados verbalmente. Por se tratar de uma região de cajucultores, a cultura do cajueiro não é privilégio de parceiros ou rendeiros. Cabe-lhes “zelar o cajueiro” do proprietário da terra, em troca do “direito” de plantar para a subsistência um pouco de feijão, milho e mandioca. Esta era largamente cultivada no município e a “desmancha” – processo de transformação em farinha – resultava também em redução de uma parcela de sobretrabalho, pois os equipamentos e instrumentos utilizados para tal pertenciam a proprietários de terra em melhores condições financeiras. Tal vantagem lhes assegura o direito de cobrar nova renda, geralmente paga em produto.

Neste cenário, sua condição de expropriados era percebida de forma “difusa”, uma vez que as relações de poder entre proprietários fundiários e pequenos produtores se configuravam ora como dominação tradicional ora como dominação moderna (BARREIRA, 1987).

Essa percepção difusa atravessada por lembranças do núcleo familiar e pela memória coletiva fazia com que os trabalhadores identificassem os proprietários fundiários e os chefes políticos, às vezes, como exploradores, às vezes, como compadres, e dificultava um posicionamento reativo à exploração, muito embora alguns deles integrassem delegacias sindicais das localidades. Contrária à renovação do movi-

mento sindical, disse-nos uma antiga liderança que apenas parcialmente o Partido dos Trabalhadores seria favorável aos trabalhadores:

[...] eu ouvia mamãe dizer que comunista come criança [...], eu não sei se foi a Igreja que fez aquilo ou se foi os políticos, eu sei que o sindicato de Aracati foi muito perseguido por causa da Liga. Depois, quando vinham as vantagens [os incentivos para a cajucultura] aquele grupo que monopolizava o poder, eles tinham a quem dar. De 64 para cá [...] não era que eles queriam aquilo [o regime militar], eles eram mais sabidos [...] também se não tivessem apoiado iam cassados, mortos (Entrevista com ex-sindicalista).

No entanto, as noções de nós e eles, constantemente mencionadas nas falas dos trabalhadores, revelam, por um ângulo, também uma noção de identidade de grupos antagônicos, mesmo que as determinações desses antagonismos e sua provável superação fossem atribuídas a seres transcendentais como Deus, o Presidente, os políticos etc. Por outro ângulo, a fala a seguir também é ilustrativa dessas formas difusas de percepção da dominação e das noções a respeito das formas de exploração:

[...] dona, nós aqui, tem uns que tem um chãozinho de terra, que dá pra ir vivendo com os poder de Deus que é grande. Os que não tem, o patrão fornece a semente, e dá a terra “cortada” e às vezes com veneno, e fica fornecendo a “manutenção” da família, até quando começa a safra [...] A gente faz a “dismancha” [fabricação de farinha] na casa do patrão. Ele paga o óleo do motor, e às vezes até adianta algum dinheiro [...]. Mas quando se faz as conta [das despesas] já se volta com outra conta. Mas dou graças a Deus pai do céu, a caridade do patrão, pois o governo não repara o trabalhador da roça. Se o pobre vai pro banco [...] precisa de garantia e outras coisas lá [...]. Sei não, dona! Só se tivesse mesmo um governo pra olhar pos pobre, só se Deus tiver compaixão [...] (Trabalhadora rural integrante do FADA e da Pastoral da Terra).

As determinações de antagonismos e as noções de libertação como algo advindo de um mundo transcendente, entretanto, eram trabalhadas por mediadores do movimento de trabalhadores rurais como as CEBs e, paradoxalmente, por segmentos de agentes do pró-

prio Estado, não obstante as descobertas de possibilidades de ruptura com a dominação tradicional se façam cotidianamente.

O Projeto FADA na comunidade Árvore e seus desdobramentos

A implementação do Projeto FADA na comunidade ora denominada Árvore⁹ iniciou-se em novembro de 1985 e se desenvolveu conforme as determinações do seu regulamento que o enquadrava como emprego e renda-projeto de ação. Apoiava projetos de capacitação nas áreas educativa, gerencial e técnica; projetos de ação, compreendendo atividades produtivas de pequenos empreendimentos ligados a agricultura, pecuária, agroindústria e comércio; a aquisição de equipamentos de agroindústria e comércio; e a aquisição de equipamentos comunitários relacionados à produção, caso não fossem financiados por outros programas (CEARÁ.CEPA,1980;1983;1984;1985;1986; 1987;1990).

Daí por que os trabalhadores das duas primeiras comunidades rurais escolhidas para atuação do FADA priorizarem a construção de indústria-coletiva de fabricação de farinha, não obstante o conjunto de reivindicações mencionadas. Tal prioridade tinha um objetivo imediato, já visualizado pelo grupo integrante do FADA, ou seja: reduzir a apropriação do seu sobretrabalho pelos donos das indústrias de farinha pois, como a maioria era de pequenos arrendatários, eles pagavam pela renda da terra e a da transformação do produto. Ao mesmo tempo, conforme entendia o grupo, eram observadas também as diretrizes do Projeto FADA.

Como instrumento cujo objetivo técnico era a captação de recursos junto à CEPA, o projeto da comunidade foi elaborado pelo grupo de trabalhadores e técnicos da Ematerce e, indiretamente, da CEPA. O diagnóstico socioeconômico levou os trabalhadores a juntarem fragmentos de experiências e memórias da vida social e política e a explicitação de elementos para a compreensão das relações de trabalho, as formas de controle da terra, as relações de poder político-partidário bem como político-sindical, indicando, de certa forma, a consubstanciação das relações de poder econômico e político. Os estudos técnicos propiciaram a visualização do volume da sua produção em conjunto, logo, sua importância, além de discussões acerca das possibilidades de

9 Denominação fictícia, em observância às regras referentes ao anonimato na pesquisa social.

emprego de novas tecnologias na indústria coletiva. Ademais, chegaram a polêmicas mais abrangentes como políticas de crédito, armazenamento e preços mínimos, que incidem diretamente sobre suas condições de sobrevivência.

O debate acerca da proposta de administração e gestão culminou na escolha democrática dos administradores do projeto entre os próprios integrantes do grupo, evidentemente, com assessoria técnica, os quais assumiram as seguintes atribuições: a) abertura e movimentação de conta bancária com o valor correspondente às despesas de construção do prédio e compra de equipamentos; b) prestação de contas com o grupo, com o sindicato¹⁰ e com a CEPA; c) redirecionamento do projeto quando necessário; d) coordenação do calendário de uso da unidade que por decisão do grupo atenderia a qualquer outro trabalhador, mesmo que ele não tivesse participado da elaboração do projeto; e) administração de um fundo de reserva destinado à manutenção da unidade; f) controle “contábil”. Este processo se consolidou na configuração de uma Diretoria e um Conselho Fiscal que administrariam o projeto dentro de um prazo estipulado para sua renovação.

Com o término da elaboração do projeto, os integrantes do grupo haviam participado também de um processo de construção do conhecimento da sua realidade social. Ao explicitar elementos necessários para tanto, os trabalhadores falavam sobre a realidade vivida e intercalavam questões do cotidiano ou referentes à realidade nacional, à política partidária, à eleição da Assembleia Nacional Constituinte etc. Tais opiniões expressavam uma aprendizagem adquirida também mediante participação nas CEBs, as quais contribuíam para transformar, no plano do simbólico, a compreensão das relações de exploração, conforme fala a seguir:

[...] a gente sofre muito, vai vendo como é a vida, aí dá essa ideia da gente se organizar [...]. Quando comecei a ler [as publicações da Igreja] e participar, aí eu acordei que nós estamos sendo bestas de estar trabalhando de noite e de dia para criar os filhos dos ricos na cidade [...]. Para nós do interior é nada, é quando bem sobrar uma migalha que vem, como caiu da **mesa de Lázaro** [...] agora acordei [...] o povo vive atrelado a po-

10 Onde não havia associação com personalidade jurídica, o sindicato, ou outra entidade reconhecida legalmente, recebia o recurso e repassava para a conta bancária do grupo (aberta para isso ou já existente).

lítico. Nossa aposentadoria quem prende é os ricos, os tubarões lá em cima. Agora nós aqui embaixo é criando fera pra morder nós. Eu acordei, não quero negócio com político. Como é que tenho coragem de chegar numa cabine e votar num deputado federal, num senador do Estado do Ceará, que passaram esses anos todos e não fizeram nada por nós? E ir botar novamente no trono? Posso botar outros, mas os que estão lá, por mim já tinham saído (Trabalhadora rural integrante do FADA e da Pastoral da Terra).

Esta fala sugere uma linha de compreensão da trabalhadora sobre as relações entre grupos de interesses antagônicos (“nós e os tubarões”) e entre a alienação e a não representação dos interesses da classe trabalhadora pelos parlamentares (“nós aqui embaixo criando fera pra morder nós”). Após essas palavras, ela convoca o grupo a entoar cânticos que os fortaleçam na luta pela própria existência. Além de concepções semelhantes já bastante disseminadas na localidade, gerava-se a ideia de convocação para construir uma saída por via da luta consciente entre o povo sofredor dos campos e das cidades. Uma tendência, talvez, de nova hierarquização das atividades da vida cotidiana, cuja heterogeneidade, segundo Heller (1985), se vincula às diferentes estruturas socioeconômicas.

A fala seguida pela convocação ao cântico sagrado, além de expressar influências do sagrado na vida cotidiana, nos remete às reflexões de Lefebvre (1981, p. 64), para quem a religião persiste por meio de ritos e palavras de valorização de instantes decisivos da existência. Como explica: “Esta consagração dos começos e dos fins paradoxalmente assegura a continuidade do cotidiano, ao mesmo tempo que intensifica os momentos, os dramatiza e confere a eles uma importância cósmica, sob o olhar do ‘deus escondido’”.

Era por meio das músicas sacras-populares cantadas pelos integrantes do Projeto FADA em tela que mais se expressava essa “convocação” para as lutas sociais. Por vezes, as discussões acerca da realidade vivida intercalavam-se com músicas que denotavam o sentido dos ensinamentos adquiridos por meio das CEBs, ou seja, o da “conexão entre fé e política”. Conforme expressava esta intercalação, em Aracati-Ceará também se desenvolvia uma orientação política que mesclava sagrado e profano. Segundo Carvalho (1986, p.58), “uma versão de democracia de base em que a legitimidade da representação deveria ser

permanentemente confirmada entre representantes e representados, que partilhassem a mesma natureza social e de classe”.

Outro momento do Projeto FADA constou da implementação da indústria coletiva, cujas construção e aparelhagem transcorreram dentro do prazo estipulado pelo próprio grupo. O gerenciamento também passou a ser efetivado de acordo com as determinações do grupo. Nesta fase, os trabalhadores escolhidos administraram a verba pública, realizaram compras em Fortaleza e acompanharam ativamente a construção das obras. Decidiram pela utilização de tecnologias próprias que concorreriam para poupar os recursos e, posteriormente, passaram a administrar a dinâmica de uso da “casa de farinha”, inclusive o controle de taxas de uso cujo sentido diferia do sentido da renda cobrada pelo proprietário fundiário.

A taxa, segundo consenso firmado pelo grupo, seria empregada na manutenção do imóvel e dos equipamentos de transformação do produto primário que, justamente, lhes eximiam da “renda pela desmancha”. Representaria também a possibilidade de ampliação dos negócios do grupo, caso fosse cobrada de outros trabalhadores. Aqui, porém, surgia um dilema: se a taxa fosse inferior à cobrada pelos proprietários, estes poderiam rebaixá-la a ponto de inviabilizar a manutenção da unidade coletiva. Contudo, caso se igualasse à cobrada pelos proprietários, entrariam numa lógica de “exploração do pobre pelo pobre”.

Questões suscitadas por esta experiência de gestão coletiva e seus desdobramentos

Esta experiência gerou contestações do Sindicato de Trabalhadores Rurais, sob a argumentação de que estavam sendo criados “sindicatos paralelos para desestabilizar o movimento sindical”. No período, se formalizara a Comissão Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR) na Sudene, da qual o presidente do sindicato rural de Aracati e vice-presidente da Fetraece tornou-se um dos seus integrantes mais expressivos. A partir de então se estabelecem os seguintes pactos entre Estado e organização sindical: a) todos os recursos para o Projeto FADA seriam controlados pelo sindicato; b) não mais seriam repassados recursos para associações mesmo que estas se constituíssem como pessoas jurídicas; c) a diretoria do sindicato acompanharia todas as viagens de campo realizadas pelos técnicos da Ematerce; d) os técnicos somente poderiam ministrar treinamentos relacionados à questão produtiva;

e) haveria restrição da participação de técnicos na seleção de áreas de atendimento através do plano de emergência durante a seca de 1987.

Dirigentes sindicais tornaram-se mais cuidadosos também com os trabalhadores mais ativos, o que se revela pelas seguintes atitudes: a) envio de caravanas de trabalhadores (muitos dos quais integrantes do Projeto FADA) para as concentrações promovidas em Brasília no período em que a Assembleia Nacional Constituinte discutia as propostas de reforma agrária; b) encaminhamento de trabalhadoras (integrantes do Projeto FADA) para os encontros de mulheres, organizados pelo Conselho Cearense dos Direitos da Mulher; c) encaminhamento de funcionários de sindicatos e trabalhadores rurais (integrantes do Projeto FADA) para curso de formação sindical de “filosofia contagueana”; d) controle da diretoria do Projeto São Vicente¹¹ pelas delegacias sindicais de “sua confiança” (dos dirigentes sindicais), após os técnicos da Ematerce terem assumido a elaboração coletiva de alguns projetos e treinado lideranças para isso.

Logicamente, tais desdobramentos não se relacionam somente ao FADA de um município, pois existiam cerca de oitocentos projetos dessa natureza no Ceará. Porém, este era um exemplo experimentado diretamente por um dos líderes da Fetraece e integrante da CRDR, do qual ele tirou muitas lições.

Estávamos no primeiro ano do “governo das mudanças”, sob o comando de Tasso Jereissati, e com a alteração da metodologia do FADA se reduziria a possibilidade de autonomia dos técnicos e dos trabalhadores, uma vez que a elaboração dos novos projetos deveria se resumir às questões técnicas. Diante das novas regras, as discussões para elaboração de novo projeto (uma barragem) transcorreram de modo bastante peculiar, pois deixou de existir um clima para seguir as estratégias metodológicas sugeridas pela CEPA, como no projeto anterior.

No mesmo período, acontecia a campanha para eleição sindical. Concorreram à disputa duas chapas: uma situacionista, encabeçada pela mesma diretoria no cargo desde 1977, e outra de oposição, da qual participavam um dirigente de CEBs residente na localidade e outro membro do grupo que, em virtude da atuação nas reuniões, havia sido escolhido para administrar a construção do novo projeto. Ele possuía experiências adquiridas nos movimentos operários de São Paulo, em

11 Sobre o Projeto São Vicente, ver: Matos (1994).

suas constantes idas e vindas, em busca de trabalho. Em consequência, há um acirramento de ânimos, tornando impossível distinguir-se se as origens estavam “na administração da construção da barragem” ou nas diferentes concepções de política sindical.

Essa eleição sindical repercutiu em todo o Estado, assemelhando-se à de uma eleição para mandato municipal. Houve comícios; os meios de comunicação hegemônicos se puseram a serviço da chapa da situação; e foram encomendados cultos de outros credos religiosos e políticas contrapostos à Igreja da Teologia da Libertação. Esta, ao adotar a conexão fé e política, deixa em segundo plano o lado mais místico das orações e benditos considerados como parte da cultura popular, enquanto “a comovente Prece Poderosa” agregava grande número de fiéis de qualquer religião, tanto da zona urbana quanto da zona rural para os quais eram facilitados transporte.

Ambas as chapas mencionadas utilizaram os percalços do Projeto FADA em tela de modo diferente e com objetivos contrapostos. A da oposição evitava reduzir o desgaste da equipe técnica perante os trabalhadores rurais. No entanto, dava motivos para que os representantes do sindicato de linha mais conservadora identificassem a equipe técnica do FADA como aliada das forças interessadas em “derrubar o sindicato”.

Os resultados das urnas na eleição sindical foram a favor das forças mais conservadoras. Logo a seguir, a vanguarda da oposição continuou um trabalho que considerava “de conscientização”. Afirma ter-se integrado a um curso de Educação Sindical no Rio Grande do Sul, o qual constava de um exercício de psicologia de massa: “uma análise de conjuntura que envolve a questão do Brasil na América Latina, nossa herança histórica, o sindicalismo, o movimento popular no Brasil e uma análise sobre a Teologia da Libertação na América Latina e no Brasil” [...]. E acrescenta ter voltado mais consciente, pisando com mais segurança, que nessa época já estava sendo criado o Partido dos Trabalhadores na cidade e que participou até o último momento, como candidato a vice-prefeito. Conclui: “Aprendi muitas coisas. Se tivesse que fazer tudo de novo, eu faria, só que de outra forma”.

Quanto ao processo de politização dos moradores da comunidade Árvore, os depoimentos a seguir revelam a possível inauguração de outros padrões de política: a reunião em substituição ao comício seria um dos seus instrumentos.

[...] nós começamos a nos reunir com políticos depois das reuniões com a Ematerce. Depois é que a gente começou a pensar como era a forma de chegar aos políticos: não vir aqui e fazer comício e voltar para trás, eles tinham que vir e fazer reunião com a gente. Assim como a Ematerce vinha e outras associações, sindicato e Igreja [...] os políticos também deveriam vir, e eles já vieram três vezes a chamado da comunidade [...]. Nós orientamos todos os problemas da comunidade, quando a gente faz uma reunião aqui nós expomos todas as necessidades daqui (Trabalhadora rural integrante do FADA).

[...] nós chamamos tudo que foi candidato [a prefeito] para ouvir a proposta deles, e eles ouvir a nossa [...]. Político aqui não faz mais comício, faz é reunião, que é pra gente se entender melhor (Trabalhadora rural integrante do FADA e da Pastoral da Terra).

O Projeto FADA na comunidade Areal

Mediante atuação técnica e estratégia metodológica semelhantes às desenvolvidas na comunidade *Árvore*, o Projeto FADA se iniciou quase ao mesmo tempo na comunidade denominada *Areal*¹² e também constou de uma indústria coletiva de fabricação de farinha. Se por um lado na equipe técnica responsável por esse projeto predominava um engajamento com a fração hegemônica do município aliada às forças políticas da situação, e para quem a ciência e a técnica funcionavam como instrumentos de controle social, por outro, essa equipe encontrou pessoas em condições objetivas que, facilmente, ratificavam o saber técnico.

Os participantes do projeto eram quase quarenta pequenos “proprietários” de terra, cujo processo de produção em unidades familiares tinha como principal fator produtivo a mão de obra familiar. Não obstante as relações de exploração a que estavam submetidos, encontravam formas de integrar-se ao novo processo de produção em curso no município com a modernização da cultura do cajueiro. A maioria do grupo era de pequenos cajucultores, e alguns afirmavam que com a instalação das indústrias de doces e sucos passaram a auferir uma renda a mais, proveniente da comercialização do pedúnculo que antes

12 Denominação fictícia, em observância às regras referentes ao anonimato na pesquisa social.

era desperdiçado em larga escala, apesar da utilização de técnicas artesanais de transformação do produto.

Todo o conjunto de estratégias de reprodução social de trabalhadores rurais a que nos referimos anteriormente em nível de município se reproduzia nesta comunidade, ou seja, o cultivo de subsistência, a pesca artesanal, a fabricação de artesanatos de palha, a pecuária doméstica e pequenos negócios.

Se as reivindicações da comunidade *Árvore* estavam ligadas, basicamente, à preocupação com a revitalização de condições que garantissem a reprodução de suas unidades produtivas, tais como crédito para aquisição de insumos e incentivos à comercialização, nesta comunidade *Areal* o significado da “indústria coletiva” era outro. Ali as reivindicações estavam relacionadas basicamente à eliminação da “renda da desmancha” [fabricação de farinha], pois o número de famílias que trabalhavam em regime de parceria ou arrendamento era bastante reduzido.

Tal como um bairro, apesar de se localizar na zona rural, *Areal* era privilegiada com uma rede de serviços. Destacavam-se um Centro de Educação Rural, uma Escola de 1º Grau, uma linha diária de transporte coletivo (ônibus) ligando à sede do município, um posto de atendimento médico, um posto da então Superintendência de Campanhas de Saúde Pública, uma boa rede de energia elétrica e, ainda, alguns atendimentos na linha de assistência social, como programas de suplementação alimentar, planejamento familiar etc.

A existência dessa rede de serviços, que distinguia *Areal* de quase todas as outras comunidades rurais, sobretudo de *Árvore*, tinha uma explicação bem clara. Dizia respeito ao vínculo político-partidário da maioria da sua população às lideranças políticas hegemônicas, que também possuíam propriedades na região onde se localizava a comunidade e com as quais mantinham estreitas relações até mesmo de amizade.

Como evidenciado, a influência das CEBs na comunidade *Areal* não alcançava o mesmo grau percebido em *Árvore* onde existiam militantes religiosos integrantes de várias pastorais (a da Terra, a da Mulher Marginalizada e a da Criança). Além disso, era provável que antigas lideranças da área não tivessem participado dos movimentos de posseiros dos anos 1960, pois não se referiam a esses acontecimentos. Em caso contrário, mantinham-se reservados e calados.

De modo semelhante ao que ocorrera em *Árvore*, a implementação do projeto em *Areal* ocorreu sob a responsabilidade de uma diretoria e de um conselho fiscal escolhidos por voto, em reunião aberta. As necessidades de ajustes financeiros, surgidas no decorrer das construções, foram atendidas sem problemas que envolvessem questões políticas. Pelo contrário, tudo ocorreu mediante conciliação, e complementações, inclusive da prefeitura municipal.

Com a conclusão da implantação desse projeto, duas alterações, no âmbito das relações de produção, se verificaram: a) redução do pagamento da renda pela transformação, que, tal como ocorreu na comunidade *Árvore*, foi substituído por uma taxa de manutenção da unidade coletiva. Também foi levantada a perspectiva de ampliação do projeto, mediante taxas cobradas a outros produtores não participantes do grupo; b) adoção de nova prática de comercialização do pedúnculo (na verdade, o fruto é a castanha e tem alto valor de mercado. A polpa é sazonal e de valor muito baixo para as indústrias locais). Houve, então, a substituição da entrega na porta por meio de transporte fretado pelas indústrias, pela entrega na porta, por meio de transporte pago em conjunto a uma pessoa da localidade. Daí resultou certo aumento de lucro.

Entendendo as diferenças entre as comunidades Árvore e Areal

As relações sociais que atravessam ambos os projetos coletivos expressam forças que em um mesmo município ora se combinam ora se atritam, e onde agentes sociais integrantes das várias instâncias da sociedade civil dão diferentes interpretações e encaminhamentos à ação estatal. Sugerem, no mínimo, a complexidade com que nos deparamos ao analisar políticas públicas de corte social e princípios participativos, sob a ótica de segmentos sociais que vivem do trabalho. Ao agregar à sua prática social novos elementos, entre os quais os técnicos-mediadores oriundos do próprio Estado, segmentos sociais diferenciados puderam utilizar a intervenção do Estado de formas também diferenciadas. No caso em discussão, esses diferentes encaminhamentos têm por base sobretudo a luta pela hegemonia de determinadas orientações na política sindical (situação x oposição) e as condições objetivas dos camponeses que se expressam em diferentes relações de produção. Portanto, a experimentação de gestão coletiva canalizada

em função de interesses como os predeterminados no planejamento, mesmo que com as melhores intenções, parece ficar em segundo plano.

Essa afirmativa se fundamenta nas constatações seguintes: para os trabalhadores da comunidade Árvore, a “experiência de produção associativa” propiciou certa melhoria econômica e contribuiu na explicitação das divergências de encaminhamento político da questão agrária no âmbito das organizações políticas. De um lado, desencadeou o fortalecimento de estratégias de sustentação de antigas forças sindicais e do outro contribuiu no processo de busca de autonomia política autodenominada oposição sindical, que discute novas formas de encaminhamento da questão agrária, ao defender a necessidade de se constituírem representações político-partidárias originárias do próprio campesinato.

Para este grupo de parceiros e rendeiros, talvez fosse demais esperar para experimentar todo um processo de gestão coletiva de um projeto econômico, para daí provar a força da participação e da organização. Suas estratégias de reprodução social, engendradas no cotidiano, consideradas como verdadeiros enfrentamentos, talvez tenham se fortalecido sob o ponto de vista político, mediante a tentativa de prática pedagógica política sistematizada no âmbito do próprio Estado e contando, paralelamente, com o esforço da articulação “fé e política” levado a efeito pela Igreja na comunidade. Esse fortalecimento propiciado pela oportunidade de atuação participativa em experimentações de produção associativa assim se expressa nesta fala de uma das integrantes do FADA:

[...] se não tivesse presidente, secretário, tesoureiro, a gente tava sem saber de nada [ela se refere à composição da diretoria da indústria coletiva que eles assumiram]. E assim, a gente está vendo. Se eles [os políticos e outros mandantes] não estão agindo certo, a gente está sempre lá, todo tempo do lado deles (Trabalhadora rural integrante do FADA e da Pastoral da Terra).

Com os camponeses da comunidade Areal, onde a hegemonia do movimento sindical não era disputada, e os trabalhadores pareciam ter certa garantia de condições de reprodução social das suas unidades produtivas, a “experimentação de produção associativa” não gerou discussões polêmicas entre atores sociais com posições políticas diver-

gentes. A redução da apropriação do sobretrabalho nessa comunidade pelos comerciantes e proprietários de indústrias de farinha, em nível de comercialização e transformação, constituiu-se como a principal consequência do projeto apoiado pelo Estado.

Nesta comunidade ficaram duas questões: a) o fechamento da indústria de um pequeno produtor rural que se diferenciava dos demais justamente pela cobrança da renda pela transformação do produto in natura em alimento e com isso teve suas condições financeiras alteradas; b) uma pergunta semelhante à observada em *Árvore* acerca de se “pobre deve explorar pobre”.

Esses efeitos diferenciados do projeto em relação a trabalhadores também diferentes não significam um descarte dos seus interesses. No caso de *Areal*, a nosso ver, estavam ligados mesmo às suas estratégias de integração ao processo produtivo mais geral, e se não chegaram a nenhum embate político como resultado da experiência de gestão coletiva, não significa que eles tenham sido cooptados. Nessa relação não se tem um jogo de soma-zero, e, sim, condições objetivas e subjetivas dos trabalhadores rurais e suas possibilidades de reprodução social.

A equipe técnica, posteriormente, foi desfeita por motivos de várias ordens relacionados à redução ou falta de verbas públicas para programas semelhantes como os que substituíram o FADA, ou a decisões de técnicos de se afastarem para outras atividades, ou, no nosso caso, para utilizar essa experiência como material de exercícios intelectuais mais elaborados.

Algumas considerações

No processo de releitura da pesquisa em tela ratificamos o seguinte: no período de transição democrática, ao administrar a crise econômica e de legitimidade, o Estado imergiu nas organizações dos trabalhadores rurais com propósitos sutis de controle das suas organizações representativas, porém não foi capaz de evitar um alargamento democrático.

O encadeamento de acontecimentos históricos protagonizados na região Nordeste nos primeiros anos de 1960, em especial, as chamadas Ligas Camponesas, chega a esses trabalhadores depois de passar por muitas interpretações e motivar posicionamentos e ações também em Aracati. No tempo da transição democrática essas interpretações mis-

turam-se às lembranças das suas próprias experiências de ações coletivas organizadas ou espontâneas protagonizadas neste município.

Em contato com as estratégias estatais, mesmo as ressignificadas por agentes do próprio Estado que apoiavam as lutas por democracia e propiciaram um respaldo ao associativismo em perspectiva crítica, os trabalhadores refletem e tomam posições políticas. Sua participação e a de amigos e familiares naqueles acontecimentos passados permanecem guardadas nas suas lembranças e na memória coletiva e guiam novas ações. Eles refletem sobre as consequências de suas decisões nas suas vidas naquele tempo presente (o da transição democrática) e sobre o porvir, e diante disso tomam decisões sobre suas posições nos processos participativos, sobretudo estes propostos pelo Estado, mesmo que seja da linha que passou por ressignificações sob a justificativa de atender aos “reais interesses dos trabalhadores”.

Ademais, essas posições no período em tela eram influenciadas pelas interações sociais com mediadores que disputavam o controle das organizações sociopolíticas dos trabalhadores rurais, a destacar-se: articulações fé e política pelas CEBs com vistas a uma democracia de base; programáticas de partidos políticos como o PMDB e do então recém-criado Partido dos Trabalhadores; propósitos divergentes das direções de organizações sindicais; e as posições de segmentos de técnicos do Estado engajados aos processos de redemocratização do país.

Noutras palavras, a compreensão de tudo isso chega aos trabalhadores da base depois de passar por filtros da memória coletiva, suas lembranças das experiências passadas, dos antepassados e das condições de reprodução da vida. Desse modo, há o encorajamento de alguns a aderir ao que seria novo e amedrontamento de outros que preferem o sossego da continuidade, como dito pelos interlocutores da pesquisa.

Não poderia ser de outro modo, porquanto os trabalhadores se encontravam diante de convites do Estado (por meio de políticas públicas) à participação, e as políticas públicas, embora racionalmente planejadas, não se instalam num vazio: não há pontos de partida e de chegada totalmente claros, pois de acasos também é feito o social. Portanto, a explicação sobre chamamentos do Estado à participação popular não se encerra na ideia de cooptação. Os atores societais e estatais envolvidos em todo o “ciclo das políticas públicas” são portadores de experiências sociais e políticas pluridimensionais que, segundo Thompson (1981),

surgem espontaneamente porque homens e mulheres – não só os filósofos – refletem sobre o que acontece a si e ao seu mundo.

No caso em releitura, é impossível descartarmos experiências de trabalhadores/as rurais construídas nas lutas por terra de trabalho e formalização de organizações representativas de seus interesses. Acumuladas geracionalmente, elas não seriam facilmente demolidas por um suposto poder-objeto situado num suposto Estado-Sujeito que os cooptaria ao utilizar estratégias participativas.

O breve tempo de duração do Projeto de Apoio à Organização dos Trabalhadores Rurais, objeto de redirecionamentos no âmbito do próprio Estado, quando em contato com as experiências camponesas e suas memórias coletivas, também não passou inalterado pelos filtros da memória coletiva e das experiências acumuladas pelos trabalhadores. No entanto, de modo direto ou indiretamente, contribuiu na ampliação da participação e nos processos políticos, tanto da esfera societal quanto da estatal, como: os trabalhadores rurais da base, à medida que o discurso oficial ressignificado propiciou financiamento e assessoria a projetos associativos em perspectiva crítica sobre a realidade social vivenciada; o então governo do Estado do Ceará, que ao reabsorver o discurso da participação e investir politicamente no associativismo rural em perspectiva conservadora, mas envolta por um discurso moderno, ampliou seu capital político; entidades representativas dos trabalhadores rurais, que em sintonia com o governo estadual se fortaleceram perante os adeptos de antigas linhas sindicais conservadoras que mudavam seu discurso; representantes do movimento de oposição sindical, que aumentaram seu capital político diante de trabalhadores rurais abertos a formas renovadas de linhas sindicais; enfim, os agentes de Estado na qualidade de técnicos e especialistas de várias áreas, que ao adentrar em territórios organizativos dos trabalhadores, intensificaram a própria compreensão sobre a questão agrária no país e perceberam mais claramente a complexidade do exercício profissional.

Portanto, os atores sociais podem ser cooptados ou não por ações estatais respaldadas em discurso participacionista. Este discurso passa pelos filtros das lembranças, da memória coletiva e, especialmente, pelos das experiências acumuladas nas lutas pela existência. Estas continuam vivas, porquanto são transmitidas para outras gerações como

aquela do tempo da transição e da pesquisa em releitura. Alguns atores sociais daquele tempo entraram para a política; outros fazem parte de instâncias participativas de outras políticas públicas no presente; outros dão continuidade ao trabalho que garante a sobrevivência e recriam estratégias de reprodução da pequenina gleba de terra que lhes supre a vida e lhes ajuda a conferir uma identidade; outros se foram e deixaram esse legado da felicidade de participar, como diria Arendt (2018). Realçamos a urgência de renovadas análises sobre processos participativos do Nordeste do país, em perspectiva multidisciplinar, como requer a análise de políticas públicas, de modo a ampliar concepções de sujeito social e clarificar espaços participativos com vistas à construção de renovadas condições de vida, cada vez mais necessárias neste momento histórico.

Referências Bibliográficas

ARENDRT, H. **Ação e a busca da felicidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.

ALEGRETTI, G. Os orçamentos participativos sabem escutar? In: LIMA, K. C. P. PINI, F. R. O. (Orgs.). **Orçamento participativo: múltiplos olhares**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.

AZEVEDO, C. **Em nome da América – Corpos da Paz no Brasil (1961-1981)**. São Paulo: Alameda, 2007.

BARREIRA, C. **Conflitos sociais no campo: Trilhas e atalhos do poder**. Tese de Doutorado, USP, 1987.

BASTOS, E.R. **As Ligas Camponesas**. Petrópolis: Vozes, 1984.

BAUMAN, Z. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2003.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BOSI, E. **Memória e sociedade – Lembranças de velhos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

CARVALHO, R.V.A. O Estado e os programas de apoio à pequena produção. **Revista de Ciências Sociais**, UFC, v. X, n. 1; 2, 1979.

CARVALHO, R.V. A. **Justiça social e acumulação capitalista (O PROTERRA)**. Fortaleza: Edições UFC, 1982.

CARVALHO, R.V. A. **Movimentos sociais e política na zona rural do Ceará: análise de candidaturas populares nas eleições estaduais de 1986**. Fortaleza: UFC/NEPS, 1986.

CARVALHO, R. V. A. Coronelismo e neocoronelismo: eternização do quadro de análise política do Nordeste? **Cad. Est. Soc.**, Recife, v.3, n. 3, p. 193- 206, jul./dez. 1987.

CARVALHO, I.M. M. **O Nordeste e o regime autoritário – Discurso e prática do Planejamento Regional**. São Paulo: HUCITEC/SUDENE, 1987.

CHAYANOV, A. V. **La organización de la Unidad Económica Campesina**. Tradução. Buenos Aires: Nueva Visión, 1974.

FARIAS, L. A. da C. **Camponeses e Política Agrária: definições e redefinições**, (dissertação), Universidade Federal do Ceará, 1991.

FARIAS, L. A. da C. Governo e participação no Ceará: interfaces das políticas regionais e agrárias no início do ciclo de mudanças. **Políticas Públicas e Sociedade**, v. 1,n. 6, jul./dez.2003.

FONSECA, M. T. L. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Loyola, 1986.

FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, C. **A fantasia desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GERO, L.; OFFE, C. Teoria do Estado e política social – Tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Tradução. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HALBWACHS, M. **A memória coletiva**. São Paulo: Vértice/Revista dos Tribunais, 1990.

HELLER, A. **O cotidiano e a história**. Tradução. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1985.

JOHNSON, D. V. **O caju do Nordeste do Brasil – Um estudo geográfico**. Fortaleza: BNB, 1974.

LEANDRO, J. **Depoimento (minha vida, a sindicalização rural e as lutas camponesas no Brasil)** – CONTAG, uma vitória dos trabalhadores rurais e da democracia em 1963. Fortaleza: IOCE, 1988.

LEFEBVRE, H. **Critique de la vie quotidienne**. Paris: L'Arche, 1981.

LIMA, M.S.A. As ligas camponesas e seu impacto político na Região Nordeste. In: MOTA, A. E.; VIEIRA, A. C.; AMARAL, A. (Orgs.). **Serviço Social no Nordeste: das origens à renovação**. São Paulo: Cortez Editora, 2021.

LOPES NETO, A. ; CAVALCANTE, R.N. **Agroindústria do Caju no Nordeste – Situação atual e perspectiva**. Fortaleza: BNB, 1973.

MACEDO, C. C. **Tempo de gênese** – O povo das Comunidades Eclesiais de Base. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MARTINS, J. de S. **A imigração e a crise do Brasil agrário**. São Paulo: Pioneira, 1973.

MARTINS, J. de S. **O cativo da terra**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 1986a.

MARTINS, J. de S. **Não há terras para plantar neste verão** – O cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político no campo. Petrópolis: Vozes, 1986b.

MARTINS, J. de S. **Os camponeses e a política no Brasil** – As lutas sociais no campo e seu lugar no processo político. Petrópolis: Vozes, 1986c.

MARTINS, J. de S. **Caminhada no chão da noite** – Emancipação política e libertação dos movimentos sociais no campo. São Paulo: HUCITEC, 1989.

MARTINS, J. de S. **A chegada do estranho**. São Paulo: HUCITEC, 1993.

MARTINS, J. de S. O artesanato intelectual na sociologia. **Revista Brasileira de Sociologia**, v.1,n.2,jul./dez.2013.

MATOS, W. G. de. Projetos comunitários: uma avaliação das experiências do PAPP e do programa São Vicente. **Cad. Est. Soc.** Recife. v. 10,n. 1., p. 97-122. jan./jun. 1994.

MEDEIROS, L. S. (Apresentação) **Sindicalismo no campo – Avaliação, perspectivas e desafios**. **Cadernos do CEDI**, n. 20, 1990.

MOISÉS, J. A.; ALBUQUERQUE, G. J. A. (Orgs.). **Dilemas da consolidação da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MONTEIRO, H.M. **Nordeste insurgente (1850-1890)** - Coleção Tudo é História, 10. São Paulo: Brasiliense, 1981.

OCHOA, M. G. W. **As origens do movimento sindical de trabalhadores rurais no Ceará (1954 – 1964)**. Fortaleza: Coleção Estudos Históricos, n. 5, NUDOC. Edições UFC/STYLUS, 1989.

OLIVEIRA, F. de. **Elegia para uma re(li)gião**. Sudene, Nordeste. Planejamento e conflitos de classe. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

PAGE, J.A. **A revolução que nunca houve – Nordeste do Brasil 1955-1964**. Tradução: Ariano Suassuna. Rio de Janeiro: Record, 1972.

PAIVA, V. A igreja moderna no Brasil. In: PAIVA, V. **A Igreja e a questão agrária**. São Paulo: Loyola, 1985.

PINTO, J. B. G. Reflexões sobre as estratégias educativas do Estado e a prática de Educação Popular. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, Ano V, ago. 1984.

PINTO, J. B. G. **Planejamento participativo, desenvolvimento social e ação comunitária – Três vertentes de um mesmo processo**. Recife: CEA/SUDENE, 1981a.

PINTO, J. B. G. **Em busca do planejamento participativo nos PDRI**s. Recife: CEA/SUDENE, 1981b.

PINTO, J. B. G. **Planejamento participativo – Rito ou prática de classe?** Rio Grande do Sul: IJUÍ, 1986.

POLANYI, K. **A grande transformação – As origens de nossa época**. Tradução. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Tradução. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

SALLUM JÚNIOR, B. Por que não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, L. (Org.). **O Estado da transição: política e economia na Nova República**. São Paulo: Vértice, 1988.

THOMPSON, E.P. **A miséria da teoria: ou um planetário de erros**. Uma crítica ao pensamento de Althusser. Tradução. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

Documentos

BRASIL. EMBRATER. Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Extensão rural, desenvolvimento e democracia.** Pronunciamento de Romeu Padilha Figueiredo [Presidente da EMBRATER]. Brasília, 1985.

BRASIL. EMBRATER. Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Política e diretrizes de formação extensionista.** Brasília, 1987.

BRASIL. MA/IBDF. Ministério da Agricultura/Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal. **Normas legais, administrativas e técnicas.** Brasília, 1971.

BRASIL. SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Projeto Nordeste: novos rumos para o desenvolvimento regional.** Brasília: Comissão Interministerial do Projeto Nordeste, 1986. p.88/89.

BRASIL.BNB/SUDENE. Banco do Nordeste do Brasil/Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **O Sistema FINOR: resultado e sugestões de aperfeiçoamento.** Fortaleza, 1986.

CEARÁ. CEPA. **Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (PDRI do Ceará) – Síntese.** Fortaleza, 1980.

CEARÁ. CEPA. **Regulamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Associativo (FADA),** 1983.

CEARÁ. CEPA. **II Relatório de Avaliação do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado da Ibiapaba.** Vol. 4 – Relatório Síntese. Fortaleza, 1984.

CEARÁ. CEPA. **Regulamento do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Associativo (FADA),** 1985.

CEARÁ. CEPA. **Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural,** Vol. 1 – Resumo do Programa. Fortaleza, 1986.

CEARÁ. CEPA. **Associativismo rural no Estado do Ceará – Relatório de Pesquisa,** Fortaleza, 1987.

CEARÁ. CEPA. Comissão Estadual de Planejamento Agrícola. **POA/90.** Fortaleza, 1990.

CEARÁ. CEPA/IICA. **Atividades de planejamento do processo de organização dos trabalhadores rurais.** Fortaleza, 1983.

CEARÁ. CEPA/IICA. Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola. **Apoio à organização dos trabalhadores rurais: uma proposta metodológica.** Sistematização: Manuel Alberto Argumedo. Brasília, 1987a.

CEARÁ.CEPA/IICA. **Capacitação camponesa: um instrumento para o fortalecimento das organizações camponesas.** Fortaleza, 1987b.

CEARÁ. EMATERCE. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará. **Proposta de trabalho do grupo de organização rural.** Fortaleza, 1983; 1984; 1985;1989.

CEARÁ. Sugestões para o Redirecionamento do Serviço de Extensão Rural do Nordeste. **Documento elaborado pelos coordenadores de planejamento das Associadas do Nordeste.** 1989.

CEARÁ.IPLANCE. **A agroindústria de caju no Ceará – Oportunidades de Investimento.** Fortaleza, 1977.

CEARÁ. PLANED. **Plano Estadual de Desenvolvimento (1983 – 1987).**

CEARÁ.SUDEC. Superintendência do Desenvolvimento do Estado do Ceará. **Ampliação e implantação de cultura do cajueiro no Ceará.** Fortaleza, 1971.

CEARÁ.SUDEC. Superintendência do Desenvolvimento do Estado do Ceará. **Levantamento Básico dos Municípios Cearenses.** Vol. 11, Aracati, 1980.

IBGE. **Aracati-Ceará,** 1986.

JORNAL DOS TRABALHADORES SEM TERRA. São Paulo, n. 66, Ano, VI, set. 1987.

ASPECTOS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE IRRIGAÇÃO NO ESTADO DO MARANHÃO: agricultura familiar e práticas associativas em Tabuleiros de São Bernardo

Samuel Correa Duarte

Introdução

O presente capítulo visa descrever, por meio da interlocução entre teoria e prática, o processo de constituição e sistema de operação de associação de agricultores irrigantes no interior do Maranhão. No escopo da pesquisa em tela, são destacadas as relações entre sociedade civil e Estado na dinâmica de demanda e oferta de política pública de irrigação. A formação e atuação de associação, criada com a finalidade de gerenciar os serviços hidrológicos para agricultura, denota a vigência de estruturas institucionais de mediação entre o agricultor e o Estado¹.

Devemos ter em mente que o Estado atua formalmente sobre a política de irrigação, sobretudo ao criar *corpus* de leis, instituições, provendo infraestrutura e financiamento. O sucesso dessa empreitada depende de fatores tanto materiais quanto culturais. Nesse sentido, uma associação de irrigantes deve ser entendida como uma mobilização coletiva de recursos humanos para a exploração racional de recursos naturais para fins de produção agrícola. Conforme defendem Dias e

1 Relaciona-se a estudo comparado entre associações de irrigantes no Brasil e em Portugal. Este estudo nasce de pesquisas mais amplas em ambos os países. No Brasil, a pesquisa sobre Políticas Públicas e efetividade das Instituições Participativas, desenvolvida no Núcleo de Pesquisas Sociais/Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania da UECE; em Portugal, a pesquisa Agricultura Familiar e Agricultura Biológica em parceria da Universidade do Porto e Instituto Politécnico Viseu. Nos dois países as associações dessa natureza fazem parte de uma estrutura de política pública em que a sociedade civil organizada é peça fundamental.

Matos (2012), uma avaliação visa auferir os resultados de uma política *via-à-vis* ao problema a que se pretende dar solução e os meios empregados para esse fim. O conceito da política, seu design e resultados práticos são objetos de avaliação, que deve ser vista como um processo contínuo e contíguo à agenda de políticas públicas de um governo.

Quanto à estrutura formal, o capítulo contém, além desta introdução, material e método, duas seções principais. A primeira tem ênfase no eixo histórico, buscando traçar os eventos centrais relativos às origens das políticas de fomento hidroagrícola no Maranhão, destacando os principais desafios para a criação da associação de irrigação; também discutimos o contexto atual, no intuito de compreender como a conjuntura econômica, política e social influencia a atuação da associação de irrigação. Na segunda seção, buscamos analisar as questões de fundo institucional, com o fito de perceber como as associações em tela operacionalizam a política de fomento hidroagrícola a que estão vinculadas. Para isso, destacamos as principais demandas dos beneficiários e associados em relação à gestão dos recursos e os meios disponíveis para atender às necessidades dos beneficiários e associados.

Ponto central para nossa pesquisa é conhecer o grau de envolvimento e participação dos associados com as atividades típicas da associação, como parte de uma estrutura de política pública em que a sociedade civil organizada é peça fundamental. Para compreender o cenário de atuação das associações tratamos também da relação destas com outras entidades similares, bem como as relações com órgãos da administração pública.

Material e método

Caracterizamos a presente pesquisa como qualitativa, alicerçada em estudo de caso com o concurso de entrevista como instrumento qualitativo de coleta de informações. Na ótica de Gil (2002), o uso do estudo de caso em ciências sociais cumpre o papel de suturar a ruptura entre o fenômeno, os sujeitos e o seu contexto, problema recorrente em abordagens estruturais. Para isso, o estudo de caso reúne esforços para examinar situações reais de vida tendo como perspectiva o contexto abrangente.

Nosso estudo de campo focaliza a Associação dos Irrigantes dos Tabuleiros de São Bernardo (ASITASB), situada na cidade de Maga-

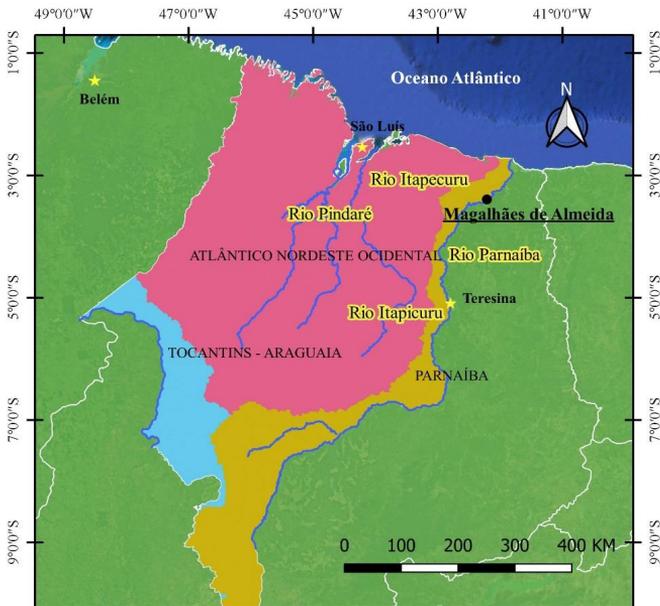
Ilhães de Almeida, no Estado do Maranhão. Iremos agora contextualizar no plano histórico a emergência dessa forma de associativismo na região. Nesse sentido, é preciso iniciar a exposição relatando a questão da seca no processo de constituição do Nordeste brasileiro como espaço sociopolítico e a decorrente demanda por políticas e práticas de gestão dos recursos hídricos.

Foi durante a presidência de José Sarney entre 1985 e 1990, o qual havia antes ocupado o governo do Maranhão, que emergiram importantes ferramentas de suporte à prática da irrigação na região Nordeste. Dentre elas Carvalho (2009) destaca o Programa de Irrigação do Nordeste sob a gerência do Ministério da Irrigação. A ASITASB se vincula a projeto implantado em 1986, com recursos financeiros do Ministério da Irrigação, com área total prevista de 25.000 hectares irrigáveis, com implantação de cinco módulos de aproximadamente 5.000 hectares/módulos. O objetivo principal do perímetro irrigado é o fomento à fruticultura.

De acordo com Yin (2001), a realização de um estudo de caso é indicada para situações nas quais se deseja investigar “como” e “por que” um fenômeno ocorre no cotidiano. Assume-se a complexidade como um dado da realidade e busca-se manter as características dos eventos em análise. A observação se dá em tempo real, levando em consideração um cenário de baixo controle de eventos. Devemos considerar o estudo de caso de fenômeno social como uma operação de pesquisa que atua sobre uma realidade complexa e interativa.

Ao tratar do uso de entrevistas, Duarte (2004) as identifica como meio para mapear o universo axiológico dos sujeitos pesquisados. A percepção da realidade pode ser captada por uma abordagem de profundidade, de modo que a entrevista, por sua natureza dialógica, permite explorar possibilidades e buscar informações submersas na memória dos sujeitos e sua compreensão dos temas que permeiam a pesquisa – na entrevista é possível fazer vir à tona fatos sensíveis que doutra sorte permaneceriam à margem. No mapa a seguir, constam as regiões hidrográficas do Maranhão.

ASPECTOS HISTÓRICO-INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA DE IRRIGAÇÃO
Samuel Correa Duarte



Elementos do Mapa

- Estados - Limites da federação
- Capitais
- Magalhães de Almeida

Regiões Hidrográficas

- COSTEIRA DO NORDESTE OCIDENTAL
- RIO PARNAÍBA
- RIO TOCANTINS
- Rios

Datum: EPSG: 4674 - SIRGAS 2000
Base de Dados: INE, IBGE, ZEE-MA, GOOGLE EARTH
Elaborador: Alexandre A. Xavier

MAPA 1: Regiões hidrográficas do Maranhão
FONTE: Elaborado pelo autor

No estudo em tela, versamos sobre organizações formais. Para tal, buscamos averiguar seu modo de funcionamento, política de gestão e atuação ante a realidade circundante. Spector-Mersel (2010), ao tratar da questão da narrativa, inerente a qualquer abordagem discursiva, pontua o seguinte: 1. uma narrativa expressa as crenças básicas dos atores sociais que a produzem; 2. representa a visão de mundo que orienta as ações dos sujeitos; 3. demarca o lugar dos sujeitos na rede de relações sociais constituídas.

Segundo Freitas e Jabbour (2011), as diretrizes para a condução da pesquisa de campo com entrevistas incluem a seleção de sujeitos representativos da organização em análise e que conheçam sua dinâmica, valores e princípios; a entrevista deve ser precedida de coleta de informações preliminares que auxiliem na interlocução com os sujeitos. Na mesma linha, como afirmam Hancock e Algozzine (2006), para realizar entrevistas bem-sucedidas, é fundamental identificar sujeitos - chave para a pesquisa, ou seja, aqueles que detêm conhecimento e opinião relevante para o entendimento do fenômeno em estudo.

No caso do estudo em foco, selecionamos o gestor responsável pelas atividades administrativas da associação nos limites do perímetro irrigado. Registramos que a entrevista ocorreu em dezembro de 2019, nas instalações da ASITASB, situada na cidade de Magalhães de Almeida-MA, tendo sido colhida em áudio e transcrita para fins de análise.

Das origens à atualidade: desafios para a criação da associação de irrigantes

Iremos aqui reconstituir os elementos centrais da trajetória da Associação dos Irrigantes dos Tabuleiros de São Bernardo, doravante ASITASB, situada na cidade de Magalhães de Almeida, no Estado do Maranhão, buscando inscrevê-la no quadro histórico e institucional. A abordagem proposta visa reconhecer que o fator histórico é estruturante das políticas públicas na medida em que as ações sociais pretéritas condicionam o curso de ações no tempo presente e vindouro. Se a forma como um fenômeno se manifesta na atualidade depende da sua trajetória, é preciso admitir sua historicidade. Como expressa Kay (2013, p. 462), *“a process is path dependent if initial moves in one direction elicit further moves in that same direction; in other words, the order in which things happen affects how they happen; the trajectory of change up to a certain point constrains the trajectory after that point”*.

O processo histórico é, ao mesmo tempo, acumulativo e não-linear. Portanto, dá margem à reprodução e inovação, criando constrangimentos e oportunidades para os atores políticos, aqui entendidos como produtores de políticas na estrutura estatal e na sociedade civil organizada, com vistas a tratar problemas de interesse coletivo, como expressa Gerston (2018, p.10), *“people who are in government and closest to the policy-making process may advance an issue and generate support for resolution”*.

A realidade do Nordeste brasileiro deve ser pensada na confluência entre território e relações de poder. Nesse sentido, a questão da inserção do fator humano no ecossistema nordestino irá ocupar posição central na agenda política em função da questão hídrica, a qual exige ponderar a apropriação política do território, visto que “o próprio Nordeste e os nordestinos são invenções destas determinadas relações de poder e do saber a elas correspondente” (ALBUQUERQUE JR., 2009, p. 31).

Com a Proclamação da República no Brasil em 1898, foram introduzidos no país o federalismo, com base no modelo norte-americano, e a eleição direta para os governos estaduais. O objetivo tácito era aproximar o regime da população. Contudo, como as relações de poder na hinterlândia do país continuavam dominadas pelos grandes proprietários de terra, estes se mantiveram nos postos de liderança política, com a chancela do novo regime. Como aponta Carvalho (2002, p. 41), “a descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais constituídas pelos latifundiários locais”. É nesse contexto que o debate sobre a realidade nordestina se estabelece. Se o Nordeste brasileiro, enquanto espaço de ocupação humana, remonta ao processo colonial sob o comando lusitano, sua identificação como espaço sociopolítico é bem mais recente; só veio à luz em princípios do século XX, na confluência da agenda política regionalista e a construção de uma institucionalidade nacional. Nas palavras de Albuquerque Jr. (2009, p. 33), “o Nordeste nasce onde se encontram poder e linguagem, onde se dá a produção imagética e textual da espacialização das relações de poder”.

De acordo com Campos (2014), na primeira metade do século XX no Brasil adentramos numa fase de sistematização do conhecimento disponível sobre o semiárido e a implementação de uma política focada nos recursos hídricos. Nesse sentido, um marco histórico relevante

para a compreensão da formação nordestina brasileira é a criação da Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS) em 1909, convertida em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1919, através da qual dá-se vazão a uma prática de construção de açudes com vistas a regular a oferta hídrica e minorar os efeitos das secas.

Na expressão de Cohn (1976, p. 58), “no governo de Nilo Peçanha, é criada a Inspetoria de Obras contra as Secas (IFOCS), órgão diretamente subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas”, a evidenciar que o Estado teve influência crucial na gênese da região na condição de agregado sociopolítico. Como decorrência dessa preocupação com a escassez dos recursos hídricos tem-se também a emergência do problema ecológico, o qual irá contribuir para se pensar as práticas agrícolas em consonância com as condições ambientais do semiárido. Essa política tinha como objetivo ampliar a disponibilidade de água para múltiplos fins, mas, em particular, pretendia aplacar a necessidade emergencial de água da população flagelada pelas secas recorrentes e realizar obras que tornassem perene o abastecimento hídrico para a produção agrícola. Nesse sentido, ressalta Carvalho (2014, p. 46), é que foi “desenvolvido um amplo programa de construção de barragens e açudes que represassem água para os períodos de seca, de perfuração de poços e de construção de estradas no semiárido nordestino”.

Mas esse sistema de salvaguarda hidráulica seria dominado pelas oligarquias locais ligadas à grande lavoura e, assim, deixava à margem a população flagelada, que seria incorporada à dinâmica das relações de poder e produção como mão de obra pauperizada, empregada nas chamadas frentes de trabalho dedicadas a realizar as obras com financiamento público em terras de propriedade privada de fazendeiros. Isso levou a um quadro de estagnação da ação estatal no Nordeste brasileiro quanto à questão hídrica, tendo em vista a prevalência dos interesses políticos das elites agrárias.

Nesse contexto, ganha relevo a atuação do Estado com vistas à efetivação de políticas de suporte à população flagelada e à prevenção às secas. A partir desse momento o termo Nordeste ganhará força como demarcação administrativa. Note-se, porém, que sua consagração é política e vinculada à ideia de gestão territorial. Sendo assim, “neste discurso institucional, o Nordeste surge como a parte do Norte sujeita às estiagens e, por essa razão, merecedora de especial atenção

do poder público federal” (ALBUQUERQUE JR., 2009, p. 81). Nessa mesma perspectiva, Buckley (2017) aponta a atuação do Estado, via IFOCS, na promoção da produção agrícola, que deveria ser acompanhada pelo combate à escassez hídrica, entendendo que as duas ações seriam indissociáveis. As políticas públicas são tributárias do quadro de referência normativo e dos saberes partilhados que repercutem no presente. Portanto, *“most importantly in terms of understanding policy development as path dependent, past policy decisions are institutions in terms of current policy decisions: they can act as structures that can limit or shape current policy options”* (KAY, 2013, p. 463).

Estamos diante de um cenário no qual as instituições operam mudanças no sistema socioprodutivo. Segundo a análise histórica das instituições permite perceber, atuam para consolidar sua visão de mundo, a qual orienta os atores políticos sob sua jurisdição e influência, no sentido de um modo de agir com relação à realidade *“is likely to persist on that path unless there are strong pressures brought to bear - a punctuation in the equilibrium that will divert it from that path”* (PETERS, 2016, p. 61). Por um lado, as instituições contribuem para a solução de demandas coletivas, e, por outro, se mostram refratárias a mudanças radicais, dada a tendência ao continuísmo em vista de uma cultura organizacional encapsulada.

As políticas públicas vigentes e os respectivos marcos regulatórios são o ponto de partida para a intervenção do agente público, seja para sua implementação, seja para sua alteração com vistas a ajustá-las conforme a orientação política governamental ou mudanças de conjuntura. Como expressam Howlett e Giest (2013, p. 17), o governo escolhe suas decisões empregando *“tools of public administration in order to alter the distribution of goods and services in society in a way that is broadly compatible with the sentiments and values of affected parties”*.

A agenda política é objeto de disputa entre governo, seu aparato administrativo e a sociedade civil com suas inúmeras representações coletivas. Consoante frisam Green-Pedersen e Princen (2016), produtores de políticas têm capacidade operacional limitada. Isto obriga a selecionar problemas e soluções com base em critérios discricionários – com frequência são os padrões institucionais vigentes que orientam a seleção de questões que demandam ação pública. Neste cenário, a demanda por políticas públicas é apresentada por diversos atores

sociais que disputam acesso aos recursos públicos no intuito de atender seus interesses. Desse modo, *“policy actors actively involved in policy development and understanding how and why this movement occurs is key to understanding process dynamics at the ‘front-end’ of the policy process”* (HOWLETT; GIEST, 2013, p.18).

No contexto do Nordeste brasileiro, cabe destacar o aspecto institucional no trato da questão hídrica. A experiência obtida por meio da IFOCS serviria de base para a sua posterior transformação em novo organismo de Estado por meio do Decreto-lei 8.486, de 28/12/1945, que dispõe sobre a transição do IFOCS, o qual passou a denominar-se DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, órgão de Estado contemporâneo e central para a compreensão da questão hídrica no Nordeste. Sobre o DNOCS, devemos destacar sua atuação na construção de poços e açudes, malha viária e comunicação em busca de promoção da integração regional e acessibilidade para a população flagelada. Como exposto, “sua grande função consistia em racionalizar os investimentos públicos da área, sempre dentro da perspectiva de que o problema nordestino era a seca” (COHN, 1976, p. 58).

A política modernizante derivada de nossa revolução burguesa dos anos 1930 agravou as disparidades regionais em prejuízo do Nordeste, e assevera que o DNOCS consiste em instituição cuja finalidade seria

“distribuir migalhas que caem do céu do Estado indo parar nos bolsos dos grandes proprietários de terra e empresários, funcionando como incentivos a uma obsolescência tecnológica e a uma crescente falta de investimentos produtivos” (ALBUQUERQUE JR., 2009, p. 88).

Nessa ótica, as políticas de crédito aos produtores nordestinos implicariam dívidas insolúveis e a ação do Estado teria um efeito perverso sobre as condições socioeconômicas regionais.

Outrossim, a partir da década de 1950 grassavam no Nordeste brasileiro políticas de cunho desenvolvimentista derivadas da macrovisão vigente no governo federal. Essa linha de ação estatal percebia o problema do semiárido como uma questão de excedente populacional, que poderia ser deslocado para a região nordestina do chamado Meio Norte, para a qual o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GDTN) já apontava necessidade da criação de “projetos de colonização no Maranhão, como meio de organizar o fluxo migratório nordestino

e corrigir as distorções advindas da seca no Nordeste” (ARAÚJO, 2013, p. 113). Essa percepção terá impacto importante para a colonização da região compreendida pelos tabuleiros de São Bernardo, no Maranhão.

Segundo informa Campos (2014), em meados do século XX nos deparamos com a expansão da rede institucional orientada para a atenção ao desenvolvimento do semiárido com aporte de fornecimento energético, planejamento estratégico e oferta de crédito agrícola. Tipificam esse período a criação de órgãos como a Companhia Hidrelétrica do São Francisco em 1945, o Banco do Nordeste do Brasil em 1951 e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste em 1959. Isso irá desencadear um processo de desenvolvimento socioeconômico focado no combate à pobreza por meio de reformas estruturais, como as propostas pelo GDTN.

O GDTN abraçou o esquema de análise da CEPAL acerca da condição latino-americana, ancorado na relação centro/periferia, indicando uma configuração sobreposta: tal como o Brasil se situava na periferia do mundo capitalista, também o Nordeste brasileiro seria a periferia no contexto interno em relação a São Paulo, que havia realizado sua revolução industrial no início do século XX. De acordo com Ferreira (1999, p. 46), “se até ali o Nordeste tinha como mercado consumidor para sua produção agrícola o comércio exterior, agora o eixo se desloca para o Centro Sul do país, tendo em vista o dinamismo urbano-industrial que se instala naquela região”.

Na percepção de Cavalcante e Feitosa (2019), a atuação do Estado brasileiro, com relação aos problemas endêmicos à região Nordeste, teve até a década de 1960 forte viés assistencialista. Some-se a isso a atuação das oligarquias políticas regionais com vistas à manutenção do status quo e das estruturas de poder constituídas. O resultado é o cenário descrito como modernização conservadora, por meio da qual se atualizam as condições de produção sem alterar a dinâmica da distribuição de renda.

As oligarquias agrárias têm grande capacidade de mobilizar a opinião pública a fim de obter seus interesses, usando do seu capital e das mídias. Esse contexto se coaduna com a abordagem do modelo de elite. Como o próprio nome indica, destaca o papel da elite econômica e política na promoção de seus interesses mediante políticas públicas. Segundo essa vertente defende, o poder é distribuído de forma desi-

igual na sociedade e portanto a capacidade de influir na política também é assimétrico. Em geral, a elite converge em torno do consenso sobre necessidade de proteger a propriedade privada e impor limites à ação governamental (COCHRAN; MALONE, 2014).

No entendimento de Sampaio et al. (2017), o tema da seca relacionado ao Nordeste se tornou objeto de uma construção focada em naturalizar as condições sociais do sertanejo. O argumento técnico-científico do combate à seca por meio de políticas públicas tem como contrapartida as relações de poder que implicam o acesso desigual à água como recurso estratégico. A construção de açudes exemplifica essa tentativa de domesticar o meio ambiente ao mesmo tempo em que se naturalizam o sertanejo e as relações de poder a que está submetido – aqui a relação entre Estado e coronelismo encontra guarida com a salvaguarda do combate à seca.

Personagem-chave na constituição da Sudene, Celso Furtado (2009) entendia que historicamente a política hídrica para o Nordeste continha um equívoco estrutural, qual seja: centrar foco na questão da limitada disponibilidade de água em condições para consumo humano e agrícola, deixando à margem outras questões como a qualidade dos solos, o que tornava infrutíferas as ações focadas na irrigação. Ele irá destacar a necessidade de se conhecer melhor e explorar as áreas dos tabuleiros litorâneos. Estas, a despeito de serem solos pobres, seriam passíveis de uso para agricultura, desde que houvesse o devido estudo e análise técnica com vistas à busca de soluções agronômicas.

A atuação da Sudene é destacada por Cavalcante e Feitosa (2019) com base nos quatro Planos Diretores que essa instituição criou. O I Plano Diretor, datado de 1961, mirava a atualização da infraestrutura produtiva e logística nordestinas, bem como a promoção da reforma agrária, colonização do campo e implantação da irrigação. O II Plano Diretor surge em 1963 e tem como cerne a alteração do seu antecessor no tocante à constituição de uma política de atração de investimentos para o Nordeste com contrapartida de isenções fiscais. Na visão de Colombo (2013) a Sudene, surgiu para promover uma ampla concertação entre atores políticos, sociais e econômicos com vistas ao desenvolvimento nordestino, alicerçada nas ideias de seu mentor, Celso Furtado, que seria destituído com o regime militar instaurado em 1964.

A partir desse momento, a Sudene, aparelhada pelos militares, passa a ser veículo de uma política focada em grandes empreendimentos. Uma das questões a motivar os militares a assumir o controle da Sudene era a gestão fundiária e controle dos movimentos reivindicatórios da reforma agrária. Podemos dizer que o Estatuto da Terra - Lei nº 4.504/1964, formulado pelo então ministro Roberto Campos, consistia numa espécie de contrarreforma agrária para proteger a propriedade privada da terra e dissipar a atuação dos movimentos sociais no campo. Nesse período, o eixo de atuação do governo federal girou em torno de três diretivas: a superação da desigualdade estrutural, a ruptura com o tradicionalismo e a expansão da produtividade agropecuária com aporte de irrigação – configurando uma estratégia identificada com a modernização conservadora.

Com a virada militarista, o III Plano Diretor da Sudene vem à luz em 1966, e tem como destaque a indicação do Vale do São Francisco como eixo estratégico para a promoção de uma política de irrigação no Nordeste. Esse plano pensa o desenvolvimento regional de forma ampliada, e inclui na sua agenda ações na área de saúde e educação como formas de incentivar a fixação populacional pela melhoria na qualidade de vida. Por fim, em 1968, temos o IV Plano Diretor da Sudene, cujos marcos são a retomada da histórica política de expansão da fronteira agrícola e o incentivo à atuação da sociedade civil no semiárido sob a égide do Estado.

Devemos ressaltar que os riscos e custos envolvidos em uma política pública são diretamente associados à proporção dos problemas em foco. Não existem soluções simples para problemas complexos. Para lidar com situações sensíveis, gestores de políticas públicas podem recorrer ao reposicionamento de estratégias já utilizadas em situações similares. Desse modo, *“policy-makers engage in incremental decision-making, limiting solution searchers to a small set of local alternatives and making small adjustments to existing policy regimes”* (BOUSHEY, 2013, p. 140). Isso ajuda a compreender as sucessivas adaptações pelas quais as ações da Sudene passaram ao longo do tempo no trato com a classe dirigente nacional e regional. Longe de romper com o poder dos grandes proprietários de terras, a Sudene e sua agenda terminaram capturadas pelo braço político dos latifundiários via regime militar.

Com o governo Médici, durante a ditadura militar, é lançado o Programa de Integração Nacional (PIN) no ano de 1970, com a previsão de utilizar as águas da rede de açudes existentes no Nordeste para promover a agricultura irrigada e a pecuária. A inovação aqui consistia em passar do paternalismo estatal em favor do latifúndio para uma nova etapa de modernização, com a promoção da mentalidade capitalista entre pequenos e médios produtores com vistas à formação de mercados de produção e consumo. Nesse contexto, a irrigação ganha protagonismo com o incentivo à criação de assentamentos pautados na agricultura familiar sob supervisão direta do DNOCS, no intuito de “transformar as unidades familiares camponesas em produtores capitalistas” (BURSZTYN, 1984, p.80).

Dentro do Plano de Integração Nacional instituiu-se uma linha de ação designada Plano Nacional de Irrigação, direcionado ao trato da questão hídrica na região em destaque. De acordo com Carvalho (1987), esse plano tinha como linhas a construção de obras de irrigação com financiamento público prevendo a instalação de iniciativas do agronegócio na região, e o atendimento de agricultores situados em perímetros irrigados gerenciados pelo DNOCS, com a contrapartida de que esses adotassem práticas empresariais com vistas à produção para o mercado. Contudo o referido plano não prosperou por falhas na provisão de recursos; em consequência, gerou impactos de pouca monta para a transformação da realidade regional.

Segundo Bursztyn (1984), os “Perímetros Irrigados” emergem na década de 1970 como política de fomento de grupos de produtores numa perspectiva *top-down*, com a finalidade de desenvolver as forças produtivas na lógica do capital. A colonização dos perímetros se deu com o suporte do DNOCS, que estabeleceu uma relação contratual com os colonos, os quais passaram a deter a posse da terra, mas não a propriedade, que prosseguiu nas mãos do DNOCS, assim como todas as benfeitorias realizadas nos limites do perímetro irrigado.

A gestão dos projetos agrícolas instalados nos perímetros irrigados deveria caminhar rumo a uma matriz de economia de mercado, com a contrapartida de amplo suporte governamental. Ao produtor, ofereciam acesso a crédito, insumos como máquinas e implementos, bem com suporte técnico via extensão rural pelas agências oficiais, em especial, o DNOCS e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Quanto mais rentável o lote, mais suporte receberia para se desenvolver, como se estivessem, por analogia, numa incubadora de empresas.

Conforme se depreende, a competição é incentivada e o comportamento individualista naturalizado. Subjacente ao sistema dos perímetros irrigados, se instala uma rede de trabalho precarizado, porquanto “aqueles que já são subordinados ao Estado subordinam, por sua vez, outros trabalhadores, tornando-se uma espécie de produtores indiretos ou gerentes” (BURSZTYN, 1984, p. 85). Na afirmação de Conh (1976, p. 61), o DNOCS “foi totalmente invadido e permeado pelo policismo local, e que absorveu o fato de a seca ser, desde há muito tempo, parte integrante do estilo político nordestino”, evidenciando a desarticulação da atuação da instituição no tocante aos demais órgãos de gestão pública na região, levando a uma sobreposição de ações e malversação dos recursos públicos com precário controle social.

A política de substituição de importações, em vigor no Brasil até o choque do petróleo em fins da década de 1970, visava dotar o mercado interno das características dos países centrais do capitalismo, com alto dinamismo na produção e consumo de manufaturados. Nesse processo o Estado foi o agente econômico central, e nessa condição, buscava alavancar a industrialização nacional, atuando desde a provisão de crédito para produção até o suporte à logística e comercialização de produtos. Contudo sem alterar a estrutura social, visto que, como observa Delgado (2001, p. 31), o Estado “ao mesmo tempo em que tornava hegemônico o projeto industrializante, mantinha intocada a estrutura de poder no campo e garantia mecanismos de valorização especulativa dos capitais”.

Na década de 1980 foi deflagrado o Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos (Prohidro), a partir de convênio firmado entre governos estaduais, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) e DNOCS. A pauta de ações proposta previa “elevar a disponibilidade de água para abastecimento humano e animal, dar suporte hídrico para a irrigação e fortalecer a economia das unidades de produção agrícola” (CARVALHO, 1987, p. 218). Além disso, o Prohidro previa promover a construção de açudes públicos e privados com linha de crédito especial, com vistas a prover fornecimento de água para produção agrícola. Entretanto essas ações almejavam na

prática atender as empresas do setor agrícola e o lobby das empreiteiras, ao invés de promover de fato a democratização do acesso à água.

No contexto da redemocratização brasileira, ainda na década de 1980, se inicia também o processo de flexibilização da economia rumo a um novo marco na relação Estado e mercado, com forte componente neoliberal. Dada a assimetria entre Brasil e os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por um lado, e entre as regiões nacionais industrializadas e o Nordeste, por outro, esta região passou “a ter problemas com sua infraestrutura insuficiente, fundamental para atrair investimentos, assim como uma deficiência crônica do seu sistema educacional (e formação de mão-de-obra qualificada)” (VIEIRA, 2004, p. 190-191).

A gestão da obra de fomento hidroagrícola exige a provisão de informações precisas e tecnologias atualizadas para criar condições favoráveis ao crescimento sustentável. Isso nos conduz à convergência entre economia e meio ambiente. Na análise de Campos (2014), em fins do século XX e até o presente momento, destaca-se o protagonismo da agenda ecológica, impulsionada pelo Relatório Brundtland de 1987, denominado “Nosso Futuro Comum”, o qual irá alicerçar a ideia do desenvolvimento sustentável. Com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92, é formulada a Agenda 21, que destaca a questão hídrica como chave para a proteção ambiental e promoção da qualidade de vida.

Seja pela expansão da fronteira agrícola, seja pela aplicação de métodos intensivos de produção, um novo ingrediente, representado pela questão ambiental, se tornou vetor-chave para a produção no campo. Isso obriga os produtores a equacionarem a relação entre a produção agrícola e a ecologia. Como expressam os autores, “elevação de produtividade e/ou a redução de custos de produção já não podem ser alcançadas à custa do meio ambiente” (BUAINAIN et al., 2014, p. 219-220). Convém anotar: o aporte tecnológico contínuo na agricultura levou a uma inversão na correlação de fatores de produção; declinou a demanda por mão de obra e acentuou-se o aporte de automação. Essa substituição do fator humano pelo tecnológico acirra o processo de êxodo rural.

O último decênio do século XX marcou a dominância da agenda neoliberal na política nacional, com a eleição de Fernando Collor (1990-1992), que deflagra um processo privatista e calcado no desmonte do Estado, seguido pelos dois governos de Fernando Henrique (1995-2002), nos quais a estabilização monetária seria obtida às expensas de forte restrição de consumo e arrocho salarial com vigência de elevadas taxas de juros no âmbito das políticas elaboradas sob a égide do Consenso de Washington, que marca a virada neoliberal no continente americano, na qual se promoveu ativa adesão aos valores da desregulação do Estado e vinculação aos modelos de livre mercado.

Com o governo FHC e o aprofundamento da agenda neoliberal, a contradição entre esta e os pressupostos desenvolvimentistas da Sude ne se tornam evidentes, em especial, com sua subordinação ao Ministério do Planejamento e à agenda nacional. Aquela perde seu escopo de superintendência de desenvolvimento regional ancorada na realidade nordestina. Concomitante a esse processo, seguem-se a desregulamentação e precarização das condições de ação efetiva, minando sua capacidade de transformação da realidade. Assim, o marco lógico da agência se perdeu, na medida em que “o desenvolvimento regional [...] desde a criação da SUDENE, sempre teve um caráter estratégico, com vistas a uma uniformização da reprodução do capital no espaço nacional” (VIEIRA, 2004, p.196).

No campo, a política agrícola brasileira dava sinais de avanços e retrocessos quanto à condição dos trabalhadores rurais, que obtiveram acesso ao Sistema Nacional de Crédito Rural e à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), importante iniciativa para subsídio do pequeno produtor. Contudo viram a política de reforma agrária ser atrelada ao capital por meio de programas de aquisição de terras por mecanismos de mercado. No plano macro, o contraponto é que a inserção abrupta do Brasil na economia de livre mercado de modelo neoliberal num sistema de relações comerciais assimétricas do mundo globalizado foi traumática para muitos setores da economia nacional, sobretudo o setor industrial (MATTEI, 2017).

A reclassificação do urbano/rural aportava no Brasil, indicando a necessidade de pensar a transição campo-cidade não apenas como fluxos migratórios ou alteração do cenário econômico, mas como re-

estruturas sociais, com a mudança do perfil demográfico da população de campo e cidade, e reordenamentos espaciais, com a formação de conurbações, por um lado, e, por outro, a consolidação do campo como espaço de expansão do chamado *capitalismo verde*. Como ressaltam Torres e Wallet (2016, p. 4), áreas rurais estão sob constante pressão por provisão de meios de subsistência para os aglomerados urbanos, visto que *“cities are essentially concentrations of people who do not produce their own means of subsistence, therefore representing a concentrated demand for food”*. Essa questão é ainda mais sensível em países em desenvolvimento com processos de periferização e gentrificação. Tal realidade implica pensar a política agrícola como parte essencial de uma estratégia de soberania alimentar.

Pela advertência de Grisa e Schneider (2015), a agricultura familiar, em geral marginalizada pelos órgãos oficiais do Estado brasileiro, somente passou a ganhar relevância para fins de gestão pública no escopo da Constituição Federal de 1988, cujo caráter participativo abriu caminho para a afirmação dos grupos subalternizados no campo. Desse processo de abertura, emergiram reivindicações e ganhos significativos para a agricultura familiar. Entre estes, cabe destacar a criação do Pronaf em 1995, focado no desenvolvimento rural; a instituição do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 1999, do qual deriva a Secretaria da Agricultura Familiar instalada em 2001, trazendo para a arena de lutas do Estado a disputa entre o agronegócio e sua contraparte familiar. Era esse o cenário brasileiro no campo por ocasião da transição para o novo milênio.

Com o advento do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, entre 2003 e 2015, primeiro com Lula e depois com Dilma, assistimos a uma expansão da política de incentivo à agricultura familiar. Nesse sentido, o MDA se tornou braço essencial para operacionalizar ações de incentivo à ocupação territorial com produção agrícola. A meta consistia em promover uma política fundiária consociada com a expansão da agricultura familiar sem descurar da questão ambiental, de modo que “para atender a todos esses desafios, o governo priorizou três grandes eixos de intervenção: a política agrária; a política de fortalecimento da agricultura familiar; e a política de desenvolvimento territorial” (MATTEI, 2017, p.172). Nesse período o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) se tornou a principal ferramenta para ala-

vancar a produção na seara da agricultura familiar e ao mesmo tempo atender a população desassistida com política de segurança alimentar, com especial atenção a escolas, hospitais e restaurantes populares. Esses avanços no campo passariam por desmonte no governo pós-impeachment de 2016, com Michel Temer interessado na facilitação da aquisição de terras por capital estrangeiro. Se não bastasse, esse quadro de desarticulação das políticas de fomento à agricultura familiar se acentuaria com a ascensão de Jair Bolsonaro ao poder em 2018, cuja base eleitoral residia, em grande monta, no agronegócio e no capital especulativo no campo. A tônica irá recair sobre a liberalização indiscriminada do uso de pesticidas para favorecer a indústria agroquímica transnacional, afrouxamento da fiscalização ambiental para permitir a expansão predatória da fronteira agrícola e ação repressora contra os movimentos sociais reivindicantes da reforma agrária.

No contexto territorial nordestino, o Estado do Maranhão constitui espaço *sui generis*, na medida em que se situa em área de transição do Nordeste para a Amazônia. Denominada regionalmente de Meio Norte, a área abarcada pela parte ocidental do Piauí e todo o território do Maranhão tem o Rio Parnaíba como limítrofe entre os dois Estados. Furtado identifica um fluxo migratório de residentes do semiárido nordestino em direção ao Maranhão motivados pela expansão da fronteira agrícola naquele Estado. Porém as condições de vida no novo sítio são precárias. Como anota o autor, a despeito de não sofrerem com as longas estiagem que afetam o semiárido, “as regiões da periferia úmida maranhense, em razão de seu isolamento, constituem um sistema econômico ainda mais dependente de atividades de subsistência que o da região semiárida” (FURTADO, 2009, p.150).

Como mencionamos, o projeto de irrigação da ASITASB se situa nas cercanias do Rio Parnaíba, do qual retira a provisão hídrica de que necessita. Na ocupação do território do Meio Norte, pode-se identificar uma corrente litorânea oriunda da disputa entre portugueses e franceses pela região de São Luís, e outra corrente interiorana, que se estabelece nas áreas de várzeas dos principais cursos d’água, com destaque ao Parnaíba. Nessas áreas, como o autor informa, “os grandes proprietários, quase sempre comerciantes, funcionários ou industriais nas cidades da região, exploram as terras que possuem, desenvolvendo uma pecuária extensiva e uma atividade comercial complementar”

(ANDRADE, 2005, p. 236). O relato obtido em Magalhães de Almeida aponta para as relações aqui indicadas entre a atuação do governo federal, a gestão via DNOCS e a criação da associação de irrigantes, tudo num contexto de ciclotimia das políticas públicas para o setor.

Q1: Quais foram os principais desafios para a criação da associação de irrigação? Fale um pouco da história da associação: quando nasce, por quê e para quê, área de atuação, fundadores, associados etc.

R: A associação foi criada em 2005 [...] devido à extinção do Distrito [...] que antigamente aqui era o Distrito de Irrigação. Como teve problemas com convênio com o governo federal, e aí tinha outros convênios superiores depois, o Distrito de Irrigação no qual foi fundado em oitenta e oito quando iniciou as obras do perímetro irrigado, ele foi extinto por causa da inadimplência. Logo isso o [...] fez uma comissão do DNOCS, com a comissão dos irrigantes do antigo Distrito, foi formada as duas comissões para se criar uma nova associação. Aí, em 2015 foi criada a Associação dos Irrigantes do Perímetro Irrigado do Tabuleiro de São Bernardo [...] com os mesmos princípios do Distrito de Irrigação, os mesmos princípios [...] tá certo? Para fazer gestão, monitoramento e avaliação do perímetro irrigado (ASITASB, 2019).

Segundo podemos observar, o depoimento em Magalhães de Almeida enfatiza a questão da avaliação. Denota que a função avaliativa repousa sobre todos os atores envolvidos no desenvolvimento das atividades de fomento hidroagrícola. A associação deve monitorar e prover dados aos órgãos de controle setorial, no caso, o DNOCS, por meio da produção de relatórios com o concurso dos associados na prestação de informações que irão orientar a gestão pública. No entendimento de Dunn (2017), a avaliação de política pública pelos seus operadores e gestores permite verificar a validade das ações empreendidas pela análise de *performance* dos meios e técnicas empregados, contrastar os objetivos prévios com a realidade posterior à implementação da política e prescrever alterações e inovações aptas a aperfeiçoar as práticas de intervenção na realidade.

Com base na caracterização estrutural da realidade maranhense apresentada por Araújo (2013), podemos identificar a prevalência de fragilidades relativas à base produtiva que consiste em uma pequena agricultura com pouco valor agregado e pouco acesso a financiamento

da produção; e uma frente de agronegócio em expansão, que visa o mercado externo de *commodities* com geração de concentração de renda e significativos danos ambientais. Esse quadro é patrocinado pelo Estado e elites locais, que se beneficiam do mercado de trabalho precarizado e alta concentração de terras.

A análise da atuação de uma associação hidroagrícola na conjuntura de sua atualidade exige um olhar ampliado sobre a realidade na qual se insere na intenção de identificar potencialidades e vulnerabilidades. Vedung (2013) destaca o papel da avaliação realizada pelos *stakeholders* para orientar as ações dos gestores e pautar a agenda da política pública. Para que as ações de governo sejam bem-sucedidas contribui a criação de um ambiente de confiança no qual gestores e *stakeholders* compreendem os objetivos das políticas implementadas e envidam esforços para sua consecução.

Nesse sentido, em Magalhães de Almeida, o papel e atuação da associação no estímulo à exploração agrícola e na geração de emprego e renda são enfatizados. A presença estatal por meio do DNOCS é ressaltada como parte constitutiva das potencialidades e impactos gerados na região. Mas a fragilidade gerencial da associação também é posta em relevo, como fator limitante de sua atuação junto aos agricultores e suas demandas.

Q2: E na atualidade, como o contexto econômico, político e social influencia a atuação da associação de irrigação?

R: Hoje a associação faz um papel fundamental no perímetro [...] Como eu disse anteriormente, ela faz um papel de gestão, tá certo? prestação de contas e gestão [...] fica responsável também pela parte de monitoramento e avaliação do perímetro que nós temos que entregar todos os anos a avaliação e monitoramento para o DNOCS [...] Departamento Nacional de Obras Contra a Seca. Que é hoje que ele que tem o domínio da área, mas hoje a associação já tem utilidade pública no município, já é de utilidade pública. Hoje nós temos oitenta e três sócios, na associação são oitenta e três sócios [...] assim [...] pelo tamanho do município e da região se considera uma associação grande, tá certo? Se considera uma associação (ASITASB, 2019).

Na visão de Cochran e Malone (2014), as decisões que fundamentam as políticas públicas afetam os indivíduos em diferentes níveis e

escalas ao longo do tempo. Mas as políticas públicas sempre possuem a característica comum de interferir na realidade de grupos, ou seja, possuem abrangência coletiva. Sendo assim, quem produz a política pública e aqueles a quem ela se destina se tornam questões relevantes do ponto de vista da articulação coletiva. O contexto da globalização torna a realidade social mais conectada e complexa, o que incide sobre os problemas sociais aos quais o Estado se dedica a administrar por meio de políticas públicas.

Na questão agrícola, a agenda necessária para a boa exploração da terra e dos recursos hídricos disponíveis consiste na provisão de meios e técnicas gerenciais adequadas para lidar com todas as etapas do ciclo produtivo até a destinação final do produto agrícola. A falta de provisão de qualquer parte do sistema de produção coloca em risco toda sua funcionalidade. Esse foi apontado como um entrave ao desenvolvimento do empreendimento em Magalhães de Almeida.

Q2: (continuação)

R: Hoje [...], mas assim, um dos entraves nossos é que [...] as funções são apenas ligadas para a gente da diretoria, tá certo? Existe o conselho fiscal, existe tesoureiro, existem alguns membros que são previstos para uma associação [...], mas as funções todas são voltadas somente para o presidente, e só [...]. Falta os outros membros vir fazer a sua função, o seu papel, tá certo? Esse é o maior dos nossos entraves hoje da associação, é isso. Essa questão econômica hoje da associação a gente nem fala muito porque tudo que é gerado dela hoje é usado para manter o perímetro, não tem sobra, não tem [...] é tudo voltado mesmo para o perímetro, porque nossa associação não tem fins lucrativos (ASITASB, 2019).

A centralidade da gestão na agricultura moderna é destacada por Buainain et al. (2014, p. 228). Como apontam, “a gestão é uma capacidade estratégica do agricultor inserido no novo padrão, cujo domínio é de fato essencial para obter e manter bons resultados na prática da agropecuária intensiva”. Tanto a pequena agricultura quanto o agronegócio podem se beneficiar de ganhos de produtividade a partir do controle de falhas e aperfeiçoamento gerencial.

Consoante podemos depreender, a experiência e prática da agricultura irrigada na região dos Tabuleiros do São Bernardo antecedem a criação da associação de irrigantes e se vinculam a políticas públicas

de incentivo a essa modalidade de produção no campo, mas que foram descontinuadas. Isso evidencia a dependência desse tipo de intervenção no campo com relação ao ciclo político e administrativo na esfera governamental.

De acordo com Leite (2001, p. 17), no caso brasileiro, a intervenção do Estado na agricultura se apoia no reconhecimento da posição basilar que a atividade ocupa na cadeia produtiva e nas imperfeições do mercado do setor primário. As funções da atuação estatal na produção agrícola em geral

têm sido regular os mercados agrícolas, garantindo preços e rendas para os agricultores, e estimular a produção doméstica, de modo que o abastecimento alimentar especialmente urbano, não seja comprometido pela escassez de produtos e por preços internos muito elevados.

Nesse sentido, o centralismo estatal, as disputas por hegemonia entre frações de classe, a subversão da técnica pelas relações de poder são fatores prevalentes na realidade do país.

A política de fomento hidroagrícola na prática: demandas, recursos disponíveis, participação, organização setorial e administração pública

A produção agrícola com suporte de irrigação tem especificidades que implicam uma agenda setorial de demandas para efetivação de suas atividades. Nesse sentido, buscamos identificar e analisar os recursos e meios constantemente partilhados pelos partícipes de associação de fomento hidroagrícola. Os itens elencados podem ser percebidos como prioridades dos produtores agrícolas, os quais, por isso, reivindicam sua inclusão no processo de implementação das políticas públicas no setor.

Bunaian e Garcia Júnior (2015) apontam a restrição hídrica que afeta o Nordeste brasileiro como fator que demanda políticas de enfrentamento com vistas a alavancar a produção agrícola de modo sustentável, o que, por sua vez, implica o uso racional da água. O problema do desperdício de água na agricultura irrigada em geral ocorre por uso de técnicas defasadas ou por gestão ineficiente. Segundo estes autores, como meios para dirimir esse problema do desperdício incluem-se a oferta de assistência técnica qualificada, instalação e manutenção de

infraestrutura adequada e precificação equilibrada do direito de uso da água com a devida cobrança. Mencionam-se também fatores de risco estrutural para a sustentabilidade, a exemplo da alta densidade populacional em áreas urbanas, a pauperização da população rural e os conflitos em torno dos usos da água.

No perímetro gerido pela ASITASB no Maranhão, a demanda com maior visibilidade é o suporte comercial para fins de escoamento da produção. Ressalta nosso interlocutor a ocorrência de um conflito de prioridades, visto que a associação tem como finalidade premente a provisão e gestão hídrica, mas a despeito disso, de forma recorrente, os beneficiários buscam por serviços típicos de uma cooperativa, a qual inclusive foi criada para demarcar a divisão de trabalho. Conforme observamos, a demanda dos associados em Magalhães de Almeida por apoio na fase de comercialização indica que a cadeia produtiva agrícola na região tem problemas estruturais carentes de atenção.

Q3: Quais são as principais necessidades dos beneficiários e associados em relação à gestão dos recursos? Que tipo de serviços ou prestação eles solicitam da associação?

R: Hoje o que eles mais cobram da associação, os associados, o que eles mais cobram, por incrível que pareça eles nem cobram a questão de capacitação [...] de treinamento, de cursos, não [...] o que eles cobram mesmo da associação é que eles acham que a associação tem a obrigação de fazer também a parte de comercialização. Tá certo? É o que eles mais esperam da associação é isso. Por que eles veem o seguinte: a associação tá cobrando uma taxa, o K2, que se cobra, mas em contrapartida eles veem que a associação tem que fazer a parte da comercialização, né? O que eles mais cobram em reunião, nas assembleias [...] e isso não é [...] pode até ser papel da associação, mas não está em primeiro plano [...] por isso foi criada uma cooperativa também, hoje o perímetro irrigado também tem uma cooperativa (ASITASB, 2019).

O suporte comercial deve ser visto como parte de uma política integral para prover planejamento de ponta a ponta no setor agrícola. Cabe ao Estado atuar com sua expertise e finanças para prover as condições estruturais com vistas à expansão dos negócios como parte de uma política pública, como explica Birkland (2010, p. 220) *“one rationale for government is that it exists to provide public goods that would or-*

dinarily not be provided by the private sector in the normal course of business”.

De modo geral, a gestão pública tende a enfatizar as fases iniciais da cadeia produtiva e relegar as etapas finais como itens de interesse privado do agricultor, reduzindo as chances de sucesso de uma política. Nesse sentido, itens como a formação de arranjos produtivos locais, criação de infraestrutura logística e a organização de nichos comerciais devem ser constantes da pauta de ação do poder público.

Convém observar com Zylbersztajn (2014) que o processo de capitalização das relações de produção da economia agrícola é irrefreável, tendo em vista os ganhos de escala obtidos e a formação de um mercado internacional de *commodities* ancorado na dolarização dos termos de troca. Nesse contexto, a produção de base agrícola passa a sofrer o impacto de um duplo fluxo de capital – de um lado a indústria agroquímica com alta inversão de C&T via biotecnologia, e de outro lado, a agroindústria que processa a produção agrícola para abastecer o mercado consumidor. Engolfado por esses dois segmentos altamente oligopolizados, o produtor agrícola precisa lidar com custos crescentes de produção e margens de lucro decrescentes. Nesse cenário, a coordenação do setor com a finalidade de repactuar as condições de produção e distribuição da produção agrícola se torna ferramenta indispensável.

A constante procura por crescimento na produção agrícola leva a uma imersão tecnológica acelerada. Ao analisar o caso brasileiro, Buainain et al. (2014) registram que, se houvesse disposição de novas terras passíveis de cultivo, a demanda por ampliação na produção era satisfeita com a expansão da fronteira agrícola. Isso levou à ocupação do bioma cerrado pelo agronegócio e pressiona a região amazônica com vistas à sua exploração. Mas conforme a oferta de terras se reduz, entra em cena a relação entre produção e produtividade, na qual se tenta produzir cada vez mais, com menos terra disponível. Dessa forma, tende-se a sobrecarregar a capacidade produtiva dos fatores naturais.

Os conflitos de interesse e as divergências acerca dos meios e técnicas a serem empregados para implementação de uma política são componentes constitutivos do processo de enfrentamento de questões sociais. Situações adversas quanto à implementação de uma política ao “nível da rua” exigem uma institucionalidade ao mesmo tempo sensível aos *feedbacks* e um sistema de comando de operações bem estabelecido. Em suma, a análise *top-down* destaca as potencialidades

e fragilidades da gestão pública no processo de construção da agenda política e da busca por soluções compatíveis com seus objetivos.

Em Magalhães de Almeida, conforme detectamos, os agricultores dispõem de financiamento via Pronaf e a associação tem uma relação complexa com o DNOCS, órgão fiscal e ao mesmo tempo gestor do perímetro e rega. Como a associação se encontra inadimplente com este órgão, isto tem ocasionado danos em virtude da falta de acesso a convênios. Na condição de agência de fomento e regulação de ações no campo da gestão hídrica, o DNOCS constitui *player* político fundamental no contexto da agricultura de irrigação no Nordeste brasileiro, na medida em que atua para “*organize issues for the public agenda and, under the right circumstances, convert them into public commitments*” (GERSTON, 2018, 13).

Q4: Quais são os recursos e meios disponíveis para a associação para atender as necessidades dos beneficiários e associados?

R: É [...] os beneficiários, os irrigantes, tem as linhas do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). E a associação tem o convênio com o DNOCS, mas nós estamos desde [...] o último convênio foi feito em 2005, está certo? De lá para cá não houve convênio, porque o DNOCS não aprovou as contas, não teve aprovação de contas, aí a associação está suja perante o DNOCS (ASITASB, 2019).

A disponibilidade de recursos é elemento condicionante para a consecução de uma política. Isso porque é com base nos meios disponíveis, previamente ou em função de demanda premente, que o aparato de Estado pode efetivar um plano de ação com vistas a atuar sobre uma questão social. Para fins de análise, assumimos, de acordo com Ostrom (1992, p.13), que os recursos em tela envolvem aspectos institucionais entendidos como “*a set of rules that participants in a process understand, agree upon, and are willing to follow*”, recursos materiais, que constituem o capital físico que se encontra “*embodied in the tools, machines, and physical works that enable individuals to produce goods and services*”, o capital humano gerado por “*changes in persons that bring about skills and capabilities that make them able to act in new ways*” e os recursos financeiros que tornam possível a operação das normas, a aquisição e manutenção de materiais e custeio de pessoal. No caso em análise, os problemas de gestão implicam dificuldade em obter apoio de entes

públicos como o DNOCS, do qual a associação depende para financiar a manutenção das estruturas e sustentar suas operações.

Q4: (continuação)

R: Sim, olha, nós temos como captar verba para o projeto que é o convênio de operação e manutenção, existe isso, está certo? O convênio que é feito com o órgão, que é o DNOCS, de operação e manutenção. O que é isso? É uma verba que vem destinada ao projeto para justamente isso: operação e manutenção, conserto das máquinas, está certo? É [...] [tanque] pulmão, bombas, motores e também vem a verba para a gestão, como: é o gerente do projeto, a secretária, os bombeiros, os vigias, tudo isso é pago por esse convênio, mas desde 2005 que foi feito o último convênio, mas não foi prestado conta (ASITASB, 2019).

Ostrom (1992, p. 83) trata a questão dos incentivos financeiros para projetos de irrigação, reconhecendo duas fontes básicas para essa finalidade, *“funds for constructing, operating, and maintaining systems typically come from taxpayers of the nation in which the irrigation system is located or from the taxpayers in those nations providing economic assistance”*. Ou seja, os subsídios destinados ao fomento hidroagrícola decorrem dos fundos nacionais ou internacionais. Podemos argumentar que a socialização dos custos operacionais da produção agrícola por meio de subsídios e fundos públicos se justifica pela correlação existente entre o aproveitamento dos recursos hídricos e a efetivação da função social da terra na produção de alimentos com vistas à provisão de segurança alimentar.

Q4: (continuação)

R: Já esse ano, na reunião do mês passado o diretor do DNOCS estava com a gente e falou o seguinte: nós vamos abrir o convênio de vocês, mas para isso a atual diretoria, hoje, a atual diretoria tem que entrar com um processo contra a antiga diretoria, porque é a associação que está com pendências, não é essa atual diretoria, é a associação [...] então [...] a atual diretoria entra com processo, e que processo é esse? Dizendo que a atual diretoria não fazia parte do convênio, não movimentou recurso do convênio. Então, se a atual diretoria entrar com esse processo contra a antiga diretoria, aí dá para a gente fazer o convênio novamente, o convênio de manutenção e operação (ASITASB, 2019).

O perfil dos produtores em Magalhães de Almeida é de agricultores familiares e a produção é financiada com verbas de programas de governo, especialmente o Pronaf, por meio de crédito individual direto ao produtor. Como explica Van der Ploeg (2016), a agricultura de matriz familiar se caracteriza por uma produção em escala reduzida e baixa intensidade. Para esse nicho agroprodutor, as práticas associativas têm impacto significativo, por possibilitar a atuação conjunta na busca por financiamento, aquisição de insumos e operações comerciais e logísticas, dessa forma reduzindo os custos de produção e distribuição para agentes sem grandes recursos de capital financeiro.

Q4: (continuação)

R: Os beneficiários têm as linhas de crédito, os beneficiários que eu digo, os irrigantes têm as linhas de crédito. Atualmente no nosso projeto, só tem agricultores familiares, então os agricultores familiares têm a linha do Pronaf, essa linha hoje que se enquadra no nosso projeto, mas é a linha individual, os irrigantes, linha de crédito (ASITASB, 2019).

É interessante notar que a própria gestão da associação percebe o perímetro como um projeto, a denotar que sua institucionalização ainda não se completou. O institucionalismo histórico ressalta o papel das instituições na estruturação das decisões tomadas pelos atores sociais, criando uma dependência da trajetória e isso ocorre porque *“institutions inflate or decrease the financial and political costs, and the perceived feasibility, of different policy options”* (DODDS, 2013, p. 238). Assim as instituições são fonte de restrição porque limitam as alternativas de ação, mas também são fonte de incentivo a cursos de ação previamente estruturados. As continuidades e descontinuidades institucionais ajudam a compreender o ciclo das políticas públicas.

Q4: (continuação)

R: Nós temos o projeto “Perímetro Irrigado do Tabuleiro do São Bernardo” [...]. Que esse projeto é do DNOCS, Departamento Nacional de Obras contra a Seca, e nós temos a associação. A associação é que faz a gestão dentro do projeto, está certo? E nós temos os beneficiários, que são os sócios da associação (ASITASB, 2019).

Em Magalhaes de Almeida a associação possui implementos para suporte aos agricultores, tanto na produção quanto no transporte e ati-

vidades correlatas. Mas, como exposto, o relato aponta para a obsolescência dos recursos materiais disponíveis para a prestação de suporte aos agricultores. A agricultura familiar opera mediante uma rede de produtores, em geral com baixo poder econômico. Nesse sentido, o suporte prestado pela associação por meio de implementos agrícolas se torna essencial para potencializar a capacidade produtiva de cada produtor associado. Van der Ploeg (2016) observa que o modo de produção familiar precisa lidar com o problema da intensidade laboral, pois é um sistema dependente do trabalho humano, contudo a quantidade de mão de obra é limitada, somada à restrição da capacidade de inversão de capital na produção.

Q4: (continuação)

R: Sim, hoje para auxiliar na nossa produção, nós temos disponível três tratores, não é? Um Valmet 148, um Valmet 145 e um John Deere 65 CV. São três tratores sendo que só o John Deere que é novo, os outros dois estão sucateados. Aí nós temos, como implementos, uma roçadeira. E nós temos duas grades e uma calcadeira, uma grade de 24 discos e a outra grade de oito discos. Nós também temos um caminhão, TOCO. E nós temos um outro caminhão menor, que eu esqueci o nome da categoria desse caminhão menor, que é uma F4000, e nós temos um Mercedes TOCO, que leva 12 toneladas e o F4000 só leva apenas 4 toneladas. E temos as carretas, as carretas pequenas que a gente chama [...]. Que podem auxiliar também na produção para carregar mandioca e melancia que nós tiramos da roça. É as carretzinhas pequenas. Também nós temos 50 tanques-redes para piscicultura onde esses tanques estão desativados [...] por causa da questão de que só temos uma bomba. Aí não dá para ativar ainda os tanques-rede (ASITASB, 2019)

Ressaltamos que os sistemas de *agribusiness* identificam relações entre fornecedores e clientes em diferentes fases da cadeia produtiva. Dessa forma, no contexto do fomento hidroagrícola, temos uma espécie de *business to business* na medida em que as associações operam a serviço de produtores agrícolas no interior de um nicho de mercado. Esse sistema está sujeito à pressão e influência do consumidor final, por um lado, e do Estado, por outro.

O sistema produtivo não pode prescindir do progresso tecnológico e “a sua competência gerencial, que envolve rotinas e conhecimen-

to, para o estabelecimento de relações horizontais [...] e, principalmente, aperfeiçoar os mecanismos contratuais verticais nas transações que envolvem a produção da agricultura” (ZYLBERSZTAJN, 2014, p. 278). De modo similar, o Estado participa dos sistemas de *agribusiness* regulando os custos de produção por meio de investimento público em infraestrutura e alocação de recursos para financiamento da produção e sua distribuição.

A centralidade das associações no provimento do fomento hidroagrícola nos leva ao tema do grau de envolvimento e participação dos associados no processo na produção de política agrícola. Como a elaboração e execução de políticas públicas estão sujeitas à influência de crenças e valores partilhados, uma ação em política pública não deriva apenas de aspectos técnicos, mas também do ambiente político e social abrangente – é uma resposta possível a um problema dada as condições sociais vigentes, ou seja, *“as a result, public policies are more than just what government does or does not do in relation to an issue but also a translation of the belief systems of policy actors”* (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016, p. 21).

Ponto fulcral para a compreensão da relação entre Estado e sociedade civil na promoção de uma política pública é o envolvimento desta nos processos decisórios. No Brasil, os perímetros irrigados têm a previsão de funcionamento de assembleias gerais como instância deliberativa máxima. No decurso das atividades do calendário agrícola e das campanhas de rega, o diálogo com a gestão da associação é franqueado aos associados para exposição de pedidos, orientações, reclamações e sugestões. Sendo assim, a participação é normatizada pelos estatutos das associações, e rotinizada como prática usual no cotidiano dos processos administrativos no interior delas.

Ostrom destaca o papel do desenho institucional na operação do fomento hidroagrícola. Na sua percepção, organismos de desenvolvimento que financiam obras dessa natureza têm *“reevaluate the emphasis on engineering in irrigation planning and to stress the importance of organizing farmers to make the most effective use of the capital investment”* (1992, p.8). Esse resgate do fator humano coincide com a percepção de que políticas bem-sucedidas demandam o ativo concurso dos operadores e usuários.

As normas partilhadas geram uma cultura organizacional que orienta o comportamento dos membros da associação. Essa conexão

mediada pela condição associativa viabiliza a troca de saberes e informações numa *network* social. Na explicação de Wu e Knoke (2013), uma *network* social envolve um grupo de atores conectados por diferentes meios de integração, como comunicação e informação, crenças e valores, práticas comerciais etc. Nesse sentido, uma *network* tem fronteiras fluidas que permitem a interação das trocas intragrupo e com o ambiente externo.

Em Magalhães de Almeida a situação do envolvimento dos associados nas assembleias tem declinado, como reflexo de estagnação nos processos de expansão da produção e comercialização. A participação nas assembleias e reuniões de gestão em Magalhães de Almeida está diretamente vinculada à pauta em discussão. Temas relativos a empréstimos e financiamentos atraem a atenção dos associados. Ressalte-se que por razões logísticas ocorreu uma queda na demanda de produção e com isso um esvaziamento da participação nas atividades de gestão. Isso permite pensar a participação como parte de uma constelação de interesses que motiva os associados. Na promoção de uma política pública, os interesses partilhados orientam o curso das ações, por isso *“the effect of the participation of interest groups is therefore critical for understanding how policy images evolve over time”* (BOUSHEY, 2013, p.144).

Q5: Como caracteriza o grau de envolvimento e participação dos associados com a associação?

R: Baixo, diminuiu muito. A associação teve, agora nos últimos anos, caiu muito, muito, muito. A participação em assembleias, em decisões [...] tá certo? Por quê? Porque decisões de dois anos, agora, ou projeto, estava em expansão com gente mexendo em área de comercialização, mas infelizmente dois anos que as nossas áreas de acesso não têm [...] uma manutenção. Com isso, nossos maiores compradores da região, tô falando compradores grandes, não eram compradores pequenos, que hoje só tem compradores pequenos, atravessadores pequenos (ASITASB, 2019).

Ao situar o problema da hinterlândia maranhense no campo da logística, Furtado (2009, p.15) assinala: “para que as terras do interior maranhense possam ser efetivamente incorporadas à economia nordestina torna-se indispensável vincular a sua produção a mercados acessíveis”. Logo, a intervenção via política pública não se esgota na viabilização da produção, visto que “a etapa de comercialização as-

sume importância básica para qualquer plano de colonização desse tipo”. Se o Estado criar infraestruturas para produção no campo sem prover “os canais de escoamento e não se asseguram os mercados, a tendência será para a involução a um mero sistema de subsistência”. Sendo assim, uma política pública integral para o campo deve considerar que “a colonização assume, portanto, o caráter de incorporação de mão de obra e de terras em um sistema econômico mais amplo, incorporação essa que pressupõe vinculação a mercados consumidores”.

Nosso interlocutor em Magalhães de Almeida menciona o declínio das atividades comerciais da associação como parte do problema do baixo envolvimento dos associados. E esse cenário teria, por sua vez, raiz na questão logística. A constatação de que a região dos Tabuleiros de São Bernardo padece de precária infraestrutura logística aponta para o frágil planejamento posto em prática para o fomento hidroagrícola na região. Consoante ressaltam Guedes, Torres e Campos (2016) redes de integração viária precárias fragilizam a integração entre o produtor e os mercados e colocam em risco a viabilidade das políticas de fomento à agricultura, tendo em vista a dependência desta em relação ao fator geográfico.

Q5: (continuação)

R: Nossos atravessadores grandes deixaram de vir por causa do acesso e isso daí houve um impacto tão grande nos sócios que eles ficaram desacreditados, até nas nossas reuniões, que a gente faz reunião mensal, né? Tem o comitê gestor, nós fazemos realmente a prestação de contas, reunião extraordinária para decidir uma eventualidade que teve. Então a participação dos sócios hoje [...] caiu. Mas quando nós falamos que a pauta da reunião é empréstimo, é um projeto, aí a gente vê que (riso) a participação deles aumenta (ASITASB, 2019).

Como queremos demonstrar, a questão do envolvimento dos associados nas práticas que lhes são afetas, como exposto aqui, pode sofrer a influência de fatores culturais e históricos, demarcados pela noção de dependência da trajetória, do tipo de relação entre Estado e sociedade civil na constituição da política de fomento hidroagrícola, do cálculo custo/benefício realizado pelos atores implicados e da agenda de ações em discussão.

O Estado, como estrutura institucional, constitui ramificações administrativas com vistas a atuar sobre múltiplas questões sociais. Nessa perspectiva, as políticas setoriais se tornam altamente especializadas e vinculadas à atuação de uma tecnocracia, gerando subsistemas políticos interconexos. No caso da política agrícola, há uma conexão evidente com a questão hídrica. Nesse sentido, Nohrstedt e Weible (2013, p.127) pontuam que *“a water policy subsystem at local level will likely be nested in a regional policy subsystem which is nested within a national policy subsystem”*.

O que temos em tela é a formação de um ambiente organizacional relativo ao fomento hidroagrícola. De acordo com Zylbersztajn (2014), os sistemas agroindustriais se articulam em torno de amplas estruturas institucionais que lhes dão sustentação. Podem ser desde entidades do sistema financeiro que concedem crédito agrícola, empresas de biotecnologia e institutos de pesquisa agroquímica, cooperativas de comércio e distribuição, agências de certificação de origem de produtos agrícolas, *lobbies* setoriais que atuam para influir na agenda dos governos.

A precária institucionalidade na área do Parnaíba deixa a associação de irrigantes em uma ambígua situação de destaque regional e desprovida de apoio externo dos órgãos setoriais para alavancar suas atividades. A descontinuidade das políticas de gestão territorial tem efeitos negativos sobre a associação. Os principais parceiros são vinculados ao terceiro setor.

Q6: Aqui na região tem outras associações do mesmo tipo. Qual a relação da associação com as demais do mesmo gênero? Como é que se organiza este setor da irrigação (em termos de associação, federações, outras modalidades)?

R: Hoje, no baixo Parnaíba não se tem. Tinha-se antigamente era a reunião do Território, tá certo? A reunião do Território era importante porque envolvia as associações da região. Mas, não tem mais [...] A FE-TAG também que é a Federação dos Trabalhadores Agrícolas. Nós não temos mais esse apoio, tá certo? Nós tínhamos apoio da Cáritas, também, da Cáritas brasileira, uma ONG que sempre apoiava a associação. Mas desde dois mil e treze, essas ONGs [...] deixaram de atuar aqui na nossa região, entendeu? Mas hoje a maior associação do baixo Parnaíba ainda é a associação dos tabuleiros [...]. Assim, a maior em que? Não em número

de sócios, [...]. Mas, em número de recursos, de arrecadação, de número de funcionários, tem [...] nós somos nove, tá certo? (ASITASB, 2019).

Uma política setorial tem sua própria institucionalidade e normatividade. Desse modo, os atores que compõem um segmento precisam estruturar suas ações em diálogo com as instituições que organizam o campo e as normas que orientam as ações. *“A policy subsystem is a subunit of a government or political system anchored by an issue, a geographic scope, and policy actors, who are people regularly attempting to influence government decisions”* (WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016, p.19).

Precisamos abordar ainda as relações com os órgãos da administração pública como parte constitutiva das políticas agrícolas e de irrigação.

Uma política agrícola exige capacidade de coordenação entre os atores envolvidos para ordenar o fluxo de tecnologias, financiamento e produção dentro de marcos legais criados para esse fim específico, promover o desenvolvimento da produção no campo. A governança implica reconhecer e tratar problemas corporativos tendo em vista as relações de poder, demandas por ações e soluções disponíveis. Gestão de custos, mediação de conflitos, relações contratuais formam um cardápio da prática de governança. Como adverte Zylbersztajn (2014, p. 270), “considerar a necessidade de uma estrutura especializada em coordenar as relações econômicas de produção implica assumir que o sistema de preços não é capaz de cumprir sozinho tal propósito”. Isso significa reconhecer que a atuação do Estado se faz necessária tanto no *starting point* de uma política de produção quanto no seu estágio final, o mercado consumidor.

No escopo da atuação dos órgãos de Estado é mister destacar o papel da burocracia, entendida aqui como *“a collection of agencies designed to carry out relatively specific tasks”* (GERSTON, 2018, p.12), que constitui a chamada tecnocracia, dada sua capacidade decisória em função do saber especializado acumulado. Disseminada pelos diferentes níveis e esferas de governo, a burocracia corresponde a uma necessária racionalização dos serviços prestados pelo ente público. A qualidade da atuação do aparato burocrático é fundamental para a viabilidade de uma política setorial.

Nosso interlocutor em Magalhães de Almeida aponta a precariedade da relação da associação local com o Ministério da Agricultura,

que atua como órgão de fiscalização, e deixa de lado as demais funções de suporte à agricultura, incluso a extensão rural. É preciso que o Estado atue de forma mais ampla, não apenas a interesse de uma agenda fitossanitária, essencial, sem dúvidas, mas insuficiente para prover meios de produção sustentável e com qualidade.

Q7: E no que se refere ao Ministério da Agricultura, DNOCS e Secretaria Estadual de Agricultura e outros os órgãos de poder, como é a relação?

R: A relação hoje, a gente com o ministério, é mais através da fiscalização [...]. Das pragas vegetais, tá certo? Hoje nossa relação com o Ministério é essa (ASITASB, 2019).

De modo semelhante, a atuação do DNOCS é avaliada aquém da sua potencialidade e da necessidade dos agricultores no perímetro. Na condição de agência estatal que detém o controle sobre a área do perímetro irrigado de Tabuleiro de São Bernardo, era de se esperar uma presença mais ativa do DNOCS enquanto promotor do desenvolvimento local, mas tal não ocorre. A situação pode ser classificada com um semiabandono por parte desse ente estatal para com o empreendimento em tela. Sob a justificativa de falta de verba para a realização de atividades de rotina como visitas ao campo, o órgão deixa de cumprir suas funções básicas. A gestão do perímetro, dependente de decisões e aporte financeiro do DNOCS, se vê restrita na sua capacidade de operar a esperada transformação local rumo ao desenvolvimento sustentável.

Q7: (continuação)

R: [...] hoje a relação com o DNOCS é o mínimo possível [...] nosso fiscal hoje, o fiscal do perímetro irrigado [...] ele está com dois anos sem visitar o projeto [...]. Dois anos que ele não vem ao projeto [...] alega falta de diárias [...] a sede em Piauí [...] que faz a gestão do perímetro irrigado de Tabuleiro de São Bernardo, a gente sente falta deles aqui, muita falta do DNOCS [...] mesmo. Falta a gente ser mais parceiro [...] e quem diz isso são os próprios sócios. Os próprios sócios sentem muita falta do DNOCS, aqui [...] porque quase tudo passa pelo DNOCS aqui (ASITASB, 2019).

Do ponto de vista da gestão, como observa Carvalho (2014), a administração pública no Brasil é descentralizada na letra da lei, mas centralizada no sistema de financiamento. Assim, a gestão local lida com severos limites por razões orçamentárias. Isso se dá porque a arrecada-

dação tributária é tarefa precípua da União, que domina o orçamento público, de modo que os agentes públicos locais, em decorrência da limitada arrecadação a eles acessível por meios próprios, dependem da transferência de recursos financeiros oriundos da esfera federal para realizar as devidas políticas de que necessitam. Aliado a esse cenário, o referido autor destaca a precariedade e mesmo inexistência de mecanismos de administração regional, o que reduz a capacidade de ação dos municípios, em particular os mais vulneráveis, com o consequente acirramento da desigualdade entre municípios e regiões.

A Associação dos Tabuleiros de São Bernardo aponta a presença do governo estadual por meio de secretarias especializadas, serviços ligados ao sistema empresarial e empresas em si como entidades mais conectadas com as demandas dos agricultores do perímetro. É interessante registrar que o governo estadual mantém serviços de gestão e suporte especializado para a agricultura patronal, por meio da Sagrima, e para a agricultura familiar, por meio da SAF. Essa distinção é relevante por evidenciar que a matriz de operação dos citados modelos de agricultura é diferente. Nesse prisma, as relações laborais, demandas de insumos e crédito, a carta de produção e mercado consumidor são pontos nos quais emergem especificidades.

Q7: (continuação)

R: Nossa relação com a Secretaria de Agricultura do Estado, que tem duas, tem a Sagrima e tem a SAF. É o único estado que tem duas [...] uma é a Secretaria da Agricultura Familiar, que é a SAF, que está mais em contato com a gente [...] Sempre quando dá eles vêm pra reunião, eles chamam a gente pra participar das feiras, da Agritec [...] sempre eles estão [...]. Mas assim, parceiro de a gente fazer um projeto, de fazer esse projeto real [...], tá bem longe [...]. Parceria mesmo hoje [...] parceiro mesmo aqui nós temos é o Mesa Brasil [...] que é do SESC, é um programa do SESC [...]. Nós temos o Sebrae que é um parceiro nosso [...] a AMBEV [...] apesar da gente ter um contrato de fornecimento, mas a gente considera um par-cei-ro que sempre tá ajudando a gente (ASITASB, 2019).

Sistemas de governança também estão sujeitos a falhas. Precisamos reconhecer, como aponta Zylbersztajn (2014, p. 289), que “a cooperação espontânea entre múltiplos agentes, especialmente dispersos, com graus diferentes de informação e de comprometimento com ati-

vos específicos – que perdem valor em caso de quebra contratual – é um processo complexo”. Espera-se que, para reduzir falhas de coordenação, haja monitoramento das ações e custos elevados para o comportamento oportunista ou pouco colaborativo.

As situações de conflito de interesses ou litigação devem contar com instância apropriada para sua resolução. A governança visa garantir a provisão do bem coletivo e a não captura deste por um dos agentes interessados, de modo a manter sua acessibilidade a uma pluralidade de agentes. Em Magalhães de Almeida encontramos situação sensível com relação à subestação elétrica construída e em funcionamento na área do perímetro.

Q7: (continuação)

R: É porque na verdade [...] ninguém sabe como é que essa subestação passou para a companhia energética do Maranhão, porque ela foi construída para atender o perímetro [...] E era pra ser responsabilidade do perímetro, mas houve uma época que ficou sem energia aqui e quando foi pra retornar [...] a companhia energética já assumiu [...] então, o que era pra ser do perímetro não é [...] muitos anos a gente tenta [...] saber como se passou isso, como foi esse trâmite, mas [...] ninguém tem conhecimento [...] a gente sabe que lá no Rio de Janeiro, na sede da Eletrobras, diz que tem um documento, mas a gente nunca [...] nunca teve acesso a esse documento [...] Justamente, dentro da área do projeto tem uma subestação mas a gente não tem autonomia para gerir. [...] Pagamos pela energia que era para ser nossa [...] nós pagamos pela energia (ASITASB, 2019).

Howlett e Mukherjee (2018) propõem analisar o governo como mediador dos conflitos de interesse social e promotor de uma agenda política que é resultado de um complexo jogo de poder. Se os interesses forem incorporados na agenda de governo, espera-se que resultem em políticas efetivas. Nesse ponto a questão do desenho de uma política se torna essencial para seu sucesso. Uma agência de Estado deve utilizar o conhecimento e experiência acumulada e estas podem colaborar efetivamente para reduzir a margem de erro de uma política.

Nesse sentido, o caso da geração e gestão de energia no perímetro em Magalhães de Almeida aponta para uma série de equívocos: a associação se vê refém de uma disputa de poder entre governo fe-

deral, representado pelo DNOCS, e governo estadual, representado pela Equatorial Energia, a empresa energética que detém o controle do setor no Estado do Maranhão, uma concessionária privada; o desenho institucional, sem a devida articulação entre os atores envolvidos, implica a falta de diálogo e distância da gestão para com os operadores da política no campo de operações. Desse modo, os agricultores terminam prejudicados pela má gestão da questão em tela.

Por fim, como lembra Bobrow (2008, p. 580-581), *“most public policies and policy processes originate in some bureaucratic agency or professional epistemic community, and most depend for stamps of approval (certification) and implementation on one or more bureau or professional communities”*. Decisores políticos e o corpo burocrático integrante da estrutura estatal são capazes de direcionar, em conjunto com atores da sociedade civil, tanto a agenda política quanto o curso das ações desenvolvidas para transformação da realidade social. As convicções dos agentes públicos orientam o debate em torno das medidas a serem implementadas pelos órgãos de Estado no plano das políticas setoriais. Mas sem dar voz e vez aos operadores de campo das políticas públicas, as possibilidades de adequação à realidade e sucesso se reduzem substancialmente.

Considerações finais

Abordamos a interseção entre sociedade civil e Estado na promoção de políticas públicas focadas na gestão hidroagrícola e fomento da produção com suporte de irrigação. O papel da associação foi destacado como elo entre a política pública e os atores sociais. A avaliação de política pública aqui teve como objetivo contrapor o projeto de irrigação e sua efetivação com base no relato do gestor local.

Na primeira parte do texto descrevemos a formação da questão hídrica no Nordeste para a seguir apontar a formação da associação de irrigantes e sua inscrição na conjuntura recente. Na segunda parte adentramos a esfera institucional da associação para compreender na prática como tem se efetuado a implementação política de fomento hidroagrícola. A operacionalização da referida política foi objeto de nosso escrutínio. Nossos principais itens de avaliação consistiram no envolvimento e participação dos associados com as atividades típicas

da associação, a relação destas com outras entidades similares, bem como as relações com órgãos da administração pública.

Vimos que uma política pública é tributária de sua trajetória. No caso da agricultura com aporte de irrigação, a convergência entre poder público e sociedade civil com vistas à intervenção no território é central. A origem agrária da sociedade nordestina aponta para a questão hídrica como parte constitutiva da forma de organização econômica e política estabelecida. Historicamente foi a partir da relação entre homem e natureza que se deu a inserção moderna do Estado na promoção de políticas públicas no Nordeste. Do IOCS ao DNOCS, passando pela Sudene, o que assistimos foi a reiterada tentativa do Estado em articular as forças de produção no intuito de sanar demandas pelos meios de subsistência na região. Como evidenciado, o sequestro das ações do Estado na região pela elite agrária colocou em xeque as possibilidades de resolução da demanda por acessibilidade aos recursos hídricos, entendidos como meio de subsistência e recurso de poder.

Derivada da revolução burguesa da década de 1930, a modernização brasileira se disseminou de forma desigual pelo território nacional e produziu assimetrias entre regiões, e entre campo e cidade. As vicissitudes de um Estado raramente afeito a formas democráticas de gestão de políticas públicas e acesso a recursos naturais contribuiu para a formação de um contexto excludente no campo. A política dos Perímetros Irrigados emerge no decurso do regime militar nessa perspectiva de ação centralizada de um governo que visa antes seus objetivos estratégicos do que as demandas populares e o empoderamento da sociedade civil. Como sugere a exposição, a atuação do DNOCS, enquanto ente estatal responsável pela gestão do empreendimento, tem se mostrado errática e insuficiente.

A dependência no tocante a suportes governamentais para melhorias de infraestrutura viária, acesso a implementos agrícolas e crédito para produção mostram que a economia agrária no perímetro deve ser tratada como questão de interesse público para sua manutenção e promoção. O ciclo produtivo no campo e sua vinculação direta com os fatores sazonais exigem um cronograma de ações bem definido por parte dos agricultores, condicionando dessa forma também o ciclo político com vistas ao subsídio da atividade agrícola. Como observamos, problemas derivados do centralismo estatal e a prevalên-

cia das relações de poder frente às demandas técnicas são fatores que comprometem o desempenho das políticas de fomento hidroagrícola no Nordeste e no caso especial em análise.

Portanto, a articulação da agricultura subsidiada por fomento hídrico com a área comercial é demanda premente da qual depende o sucesso do empreendimento em Magalhães de Almeida. Nesse sentido, o cooperativismo comercial agrícola emerge como solução possível de ser promovida consociada ao associativismo irrigante. A integração da cadeia produtiva com os mercados consumidores é aspecto fundante da viabilidade econômica do perímetro irrigado. Aqui o suporte do Estado por meio da *expertise* de sua tecnocracia pode alavancar as atividades agrícolas.

Isso se torna ainda mais relevante tendo em vista que o perfil dos produtores em Magalhães de Almeida é marcado por agricultores familiares financiados pelo Pronaf, por meio de crédito individual direto ao produtor. Dada a pequena escala dos empreendimentos, o acesso a crédito e suporte em extensão rural são essenciais para reduzir custos e criar condições favoráveis para a produção e comercialização, havendo alguma atuação da esfera estadual nesse sentido. Nossa visita de campo apontou severas fragilidades pertinentes ao acesso a implementos agrícolas e vias para escoamento da produção em qualidade aceitável, indicando a demanda por investimentos públicos nesses quesitos.

Situação sensível encontramos na questão energética, haja vista existir geração de energia hidrelétrica no perímetro, o qual possui uma pequena central, mas que, por razões de conflito administrativo, não lhe foi outorgada a gestão, incidindo em custos ao erário público e riscos de falhas de fornecimento, o que coloca em risco o funcionamento do empreendimento.

Pelo exposto, concluímos que, a despeito dos passos relevantes em termos de ocupação do espaço agrário com vistas a promover a produção agrícola em regime familiar com suporte estatal, ainda falta criar as condições necessárias em termos logísticos, crediário e técnico, de forma a ampliar as condições de sucesso.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE JR., D. M. de. **A invenção do Nordeste e outras artes**. 4. ed. Recife: FJN; Ed. Massangana; São Paulo: Cortez, 2009.

ANDRADE, M.C. de. **A Terra e o Homem no Nordeste**. Contribuição ao Estudo da Questão Agrária no Nordeste. Recife: EdUFPE, 2005.

ARAÚJO, H. de F. A. **Estado/movimentos sociais no campo: a trama da construção conjunta de uma política pública no Maranhão**. Manaus: UEA Edições, 2013.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public making**. New York: M. E. Sharp, 2010.

BOBROW, D. B. Social and Cultural Factors: Constraining and Enabling. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of public policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

BOUSHEY, G. The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

BUAINAIN, A. M. Alguns condicionantes do novo padrão de acumulação da agricultura brasileira. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (Eds.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA JÚNIOR, R. Polos de Irrigação no Nordeste do Brasil desenvolvimento recente e perspectivas. **Confins**. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasileira de geografia. Número 23, 2015.

BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (Eds.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014.

BUCKLEY, E. E. **Technocrats and the Politics of Drought and Development in Twentieth-Century Brazil** (English Edition). Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2017.

BURSZTYN, M. **O Poder dos Donos: planejamento e clientelismo no Nordeste**. Petrópolis: Vozes, 1984.

CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **Estud. av.**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 65-88, Dec. 2014.

CARVALHO, I. M. M. de. **O Nordeste e o regime autoritário**: discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: Hucitec-SUDENE, 1987.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, O. **Desenvolvimento regional**: um problema político [online]. 2nd. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

CAVALCANTE, J. B.; FEITOSA, C.O. A importância da SUDENE para o desenvolvimento regional brasileiro. **Revista Política e Planejamento Regional – RPPR**. Rio de Janeiro, vol. 6, n. 2, p. 226 - 247 226, maio/ ago 2019.

COCHRAN, C. L.; MALONE, E. F. **Public policy**: perspectives and choices. 5. ed. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2014.

COHN, A. **Crise regional e planejamento**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976.

COLOMBO, L. A. A Sudene e a mudança institucional no regime militar. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, p.153-175, jul./dez. 2013.

DELGADO, N. G. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. P. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2001.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DODDS, A. **Comparative public policy**. London: Palgrave Macmillan UK, 2013.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

DUNN, W. N. **Public policy analysis**: an integrated approach. London: Routledge, 2017.

DYE, T. R. **Understanding public policy**. Boston: Pearson, 2013.

FERREIRA, A. A Sudene e o Nordeste: sobre os primórdios de sua atuação. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 30, n. 1/2, 1999.

FREITAS, W. R. S.; JABBOUR, C. J. C. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Estudo & debate**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011.

FURTADO, C. **Nordeste e a Saga da SUDENE**. Coleção: Arquivos Celso Furtado - Vol. 3. Contraponto: Rio de Janeiro, 2009.

GERSTON, L. N. **Public policy making: process and principles**. New York: Routledge, 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GREEN-PEDERSEN, C.; PRINCEN, S. Punctuated equilibrium theory. In: ZAHARIADIS, N. **Handbook of public policy agenda setting**. Northampton: Edward Elgar, 2016.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GUEDES, A. C.; TORRES, D. A. P.; CAMPOS, S. K. Sustentabilidade e sustentação da produção de alimentos e o papel do Brasil no contexto global. In: HANCOCK, D.R.; ALGOZZINE, B. **Doing case study research: a practical guide for beginning researchers**. New York: Teachers College Press, 2016.

HOWLETT, M.; GIEST, S. The policy-making process. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. **Routledge handbook of policy design**. New York: Routledge, 2018.

KAY, A. Policy trajectories and legacies: path dependency revisited. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

LEITE, S. P. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2001.

MASON, J. **Qualitative researching**. 2. Ed. London: SAGE Publications, 2002.

MATTEI, L. A política agrária e rural do governo Temer. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Orgs.). **Questões agrárias, agrícolas e rurais** [recurso eletrônico]: conjunturas e políticas públicas. 1. ed. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, M. The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

OSTROM, E. **Crafting institutions for self-governing irrigation systems**. California: Institute for Contemporary Studies, 1992.

PETERS, B. G. Institutionalism and Public Policy. In: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). **Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016.

SAMPAIO, J. L. F.; OLIVEIRA, M. V. P.; ARAÚJO, R. N.; RODRIGUES, L. C. Sertão/Açudes no Imaginário Social e as Políticas de Desenvolvimento Recente no Nordeste. **Rev. FSA**, Teresina, v. 14, n. 1, art. 6, p. 129-148, jan./fev. 2017.

SPECTOR-MERSEL, G. Narrative research: time for a paradigm. **Narrative Inquiry**, 20:1, p. 204-224, 2010.

TORRES, A.; WALLET, F. **Regional development in rural areas: analytical tools and public policies**. New York: Springer International Publishing, 2016.

VAN DER PLOEG, J. D. **Camponeses e a arte da agricultura: um manifesto chayanoviano**. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp; Editora UFRGS, 2016.

VEDUNG, E. Six models of evaluation. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

VIEIRA, F.L.R. **SUDENE e o desenvolvimento sustentável: planejamento regional na década neoliberal**. João Pessoa: Edufpb, 2004.

WEIBLE, C. M.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues. In: PETERS, B. G.; ZITTOUN, P. (Eds.). **Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives**. London: Palgrave Macmillan UK, 2016.

WU, C.; KNOKE, D. Policy network models. In: ARARAL, E.; FRITZEN, S.; HOWLETT, M.; RAMESH, M.; WU, X. **Routledge handbook of public policy**. New York: Routledge, 2013.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução: Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZYLBERSZTAJN, D. Coordenação e governança de sistemas agroindustriais. In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.; SILVEIRA, J.M.da; NAVARRO, Z. (Eds.). **O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e agrícola**. Brasília: Embrapa, 2014.

Entrevista

ASITASB. Entrevista concedida a Samuel Correa Duarte. Magalhães de Almeida, Maranhão, Brasil, 12 de novembro de 2019.

**MOBILIZAÇÕES SOCIAIS E AGENDA
DA POLÍTICA PÚBLICA DE
AGROECOLOGIA NO BRASIL:**
uma aproximação ao “modelo dos múltiplos
fluxos” proposto por Kingdon

Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam¹

Liduina Farias Almeida da Costa

Notas introdutórias

Ao versar sobre agenda da política pública agricultura familiar agroecológica no Brasil, este capítulo situa a dinâmica de relações entre o polo estatal e o societal e pontua mobilizações sociais e estratégias de governos direcionadas ao desenvolvimento agrário, desde as que se configuram como antecedentes da mencionada política pública. Logo em seus primórdios a agroecologia se contrapõe ao modelo de modernidade científica da agricultura. De acordo com estudiosos do tema, o referido modelo de agricultura contribui para o desenvolvimento rural predatório, a ocasionar elevado custo social e ambiental ao país e sua população, notadamente a segmentos rurais historicamente pauperizados.

O objetivo é destacar dinâmicas e respectivos atores sociais, estatais e políticos que propiciaram a abertura de uma “janela de oportunidades” para inserção da política de agricultura familiar agroecológica nas agendas governamentais. Conforme o “modelo dos múltiplos fluxos” proposto por Kingdon (2006a; 2006b; 2011), que enfatiza a centralidade das ideias, interpretações e argumentações, o agendamento ocorre somente depois de despertar o interesse dos formuladores de políticas públicas, por causa do volume e da complexidade

¹ Reproduz partes de tese da autora (em andamento) acerca da política de agroecologia no Brasil e se fundamenta em pesquisa sobre políticas públicas e instituições participativas.

das demandas sociais e dos processos governamentais. Há diferença entre agenda de governo e agenda de decisões, e ambas consistem em processos bastante distintos – esta última trata de uma “lista dos assuntos de dentro da agenda de governo que são encaminhados para deliberação” (KINGDON, 2006a, p. 222). Segundo acrescenta este autor, as políticas públicas não compreendem estágios organizados e subsequentes, porquanto independentes dinâmicas fluem e se unem, como também as agendas não se estabelecem antes de serem geradas alternativas. Seu estabelecimento é influenciado pelo problema, o fluxo da política no qual entram os grupos de interesses e outros atores sociais. Nem todas as questões da agenda governamental atingem a agenda de decisões e nem sempre essas questões postas e apontadas pela sociedade como problemas se transformam em problemas públicos que culminariam na formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2007; LEMIEUX, 1989; 1996; 2002).

No percurso metodológico, foram examinados discursos e mensagens presidenciais, anais de congressos e registros de eventos referentes às mobilizações em prol da agroecologia, e também mídias da pastoral da terra pertinentes à discussão em tela, entre outras fontes mencionadas no corpo deste capítulo. Paralelamente, consultou-se bibliografia atinente ao tema, exposta ao final.

Além destas notas introdutórias, o capítulo se organiza em mais três seções. Uma referente a contextos brasileiros nos quais se lançaram as primeiras sementes da agroecologia; outra situa antecedentes da política pública de agroecologia em dois ciclos políticos, ao destacar tensões sociais, mobilizações e dinâmicas institucionais; e mais uma a respeito da inserção da política pública de agroecologia na agenda de decisões do governo. Nas considerações finais sobreleva-se a importância da abertura do Estado às demandas dos segmentos organizados da sociedade civil em contexto específico, como determinantes fundamentais à criação da referida política.

Contextos brasileiros nos quais se lançaram as primeiras sementes da agroecologia

A agricultura orgânica, como sistema de produção, busca alcançar níveis de proximidade com a natureza, uma vez que reúne diversos modelos não convencionais, como a agricultura biodinâmica, natural

e biológica, permacultura ou agroecológica. Essas vertentes foram reunidas na década de 1970, quando obtiveram a denominação de agricultura alternativa, entretanto, na atualidade, esses processos são mais conhecidos como agricultura orgânica. Tal sistema se contrapõe ao usual ou convencional e objetiva a sustentabilidade econômica e ambiental.

Para a Associação de Agricultura Orgânica (AAO) a produção orgânica é definida como processo produtivo comprometido com a organicidade e sanidade da produção de alimentos vivos, promotor da saúde dos seres humanos, e faz uso de tecnologias adequadas à realidade do local de produção. Sua prática se abstém de utilizar agrotóxicos, além de promover a restauração e manutenção da biodiversidade, com o emprego de fertilizantes naturais. Sob essa lógica, a agricultura orgânica não apenas enfatiza seus produtos como também enaltece seus processos, porquanto não se limita à simples substituição de insumos químicos por orgânicos. Nela estão inclusos: a saúde, a ecologia, a equidade de gênero e o cuidado (IFOAM, 2016).

A agricultura orgânica rompeu com os limites de suas atividades no tocante à alimentação e, hoje, os produtos desse sistema, como derivados desse tipo de cultivo, ganham espaço em diversos segmentos, a exemplo dos farmacológicos, cosméticos e outros, a se caracterizar como um novo modo de vida pelos adeptos dos orgânicos. Embora esse modelo de produção tenha se fortalecido gradativamente ao longo dos anos, e os benefícios dele decorrentes tenham se tornado atrativos para diversos nichos de consumidores, os produtos oriundos desse modelo agrícola são mais caros e, em consequência, menos acessíveis à maioria da população.

Conforme mostram os “apanhados históricos” examinados, sempre existiu uma íntima relação entre homem e natureza, e foi por meio da agricultura que essa relação se fortaleceu, apesar de estabelecer, com intensidades diversas, impacto sobre o meio ambiente (MAZOYER; ROUDART, 2010). Com o advento da primeira revolução agrícola, por volta do século XVI, foi adotado o sistema de rotação, com a integração da lavoura e pecuária. Esse sistema usava equipamentos de tração animal em todo o processo, e assim reduzia o tempo de descanso da terra. Em consequência, houve efetivo crescimento da produção e da produtividade do trabalho agrícola, com expressivo aumento da disponibilidade alimentar, e geração de um excedente

agrícola disponível para a comercialização e, conseqüentemente, com notáveis reflexos na balança comercial.

O processo ora mencionado corroborou decisivamente a formação das bases técnicas e científicas de diversas modalidades de agricultura, entre estas as consideradas como agricultura alternativa², dando origem à agricultura específica que serviu de fundamento para os princípios da hoje conhecida agricultura agroecológica.

A segunda revolução agrícola, conhecida como revolução verde, assim denominada em países da Europa e Estados Unidos da América, financiadores e apoiadores dessa política, trouxe mudanças da agricultura tradicional para a agricultura intensiva, também reconhecida como moderna ou convencional. Esse processo desencadeou expressiva e crescente dependência da agricultura à indústria de outros países e agressões ao meio ambiente, haja vista a utilização de defensivos químicos e procedimentos deletérios à própria agricultura e ao meio ambiente.

A partir da década de 1960, inúmeras críticas a esse modelo foram feitas e tiveram grandes repercussões, instigando a proposição de soluções alternativas e de combate ao modelo convencional instaurado, pois, além das questões práticas afetas ao assunto, os efeitos da chamada revolução verde foram sentidos na vida social, uma vez que as técnicas difundidas e aplicadas no campo tinham o objetivo de incrementar a produtividade, sem apresentar alterações significativas à estrutura fundiária.

No Brasil, a questão ecológica, a ampliação do latifúndio e o empobrecimento gradativo da população rural entram nas pautas de discussões de segmentos sociais engajados com as lutas e resistências dessa população, em face da existência de um relevante problema para o qual se requeriam soluções de natureza governamental e/ou estatal. Porém o reconhecimento desse problema e sua entrada para a agenda governamental demorou aproximadamente três décadas.

Os efeitos da revolução verde se expressaram, mais claramente, no país ao final dos anos 1970 e início de 1980, e as reações de gru-

2 A agricultura alternativa também recebe a denominação de agricultura ecológica ou agricultura verde, e consiste em um conjunto de práticas e técnicas de cultivo da terra sem utilização de agrotóxicos ou pesticidas. Deste modo, contribui para o desenvolvimento sustentável e a produção de gêneros agrícolas isentos de contaminação por agrotóxicos, diferentemente das práticas adotadas pela agricultura tradicional. Agricultura biodinâmica, agricultura orgânica, agricultura biológica, agricultura natural, todas são agriculturas de princípios agroecológicos.

pos sociais, embora pontuais, a esse modelo de agricultura impeliram a ampliação do debate sobre a questão da agroecologia. Aos poucos, esta questão foi ganhando importância, pois atores sociais envolvidos com a causa, entre eles os técnicos do Estado, responsáveis pela implementação de programas de desenvolvimento rural financiados pelo Banco Mundial, professores universitários e sobretudo engenheiros agrônomos, começam a dar certa relevância a outras questões antes ignoradas por eles, como a inclusão social dos pequenos agricultores.

Nesse ambiente reativo emergem movimentos em defesa da então chamada agricultura alternativa, cujas técnicas serão, de certo modo, posteriormente adotadas pela agricultura familiar agroecológica.

A revolução verde corroborou de forma decisiva nas divergências existentes, na estrutura do setor agrícola, em especial por obrigar o convívio concomitante, no tempo e no espaço, do atraso e do moderno, resultante do padrão e modelo do progresso técnico que invadiu as estruturas tradicionais vigentes na economia nacional, conforme se lê em trecho do Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), adiante transcrito:

No decorrer do processo de formação da economia brasileira, a grande propriedade baseada no trabalho assalariado despontou como modelo politicamente reconhecido. Foi esta também quem recebeu os maiores estímulos da política agrícola baseada no crédito rural farto e barato, que, a partir da segunda metade dos anos 1960, procurou modernizá-la e assegurar sua reprodução social. Em contrapartida, o maior segmento da população rural do país, formado pelos produtores que trabalham com suas famílias, permaneceu à margem dos benefícios oferecidos pelas políticas governamentais de financiamento, comercialização agrícola, assistência técnica, entre outras tantas (IPEA, 2013, p. 15).

Enfatiza-se que a ampliação e a relativa importância atribuídas à questão da agroecologia ao longo de várias décadas resultam de pressões, lutas e reivindicações da sociedade civil organizada, como os movimentos sociais rurais e/ou de outros segmentos ligados a eles, tendo em vista que as agendas governamentais da agroecologia e da produção orgânica foram lentamente construídas. As populações rurais precisavam de soluções para o problema de deterioração do solo e todos os efeitos deletérios oriundos das práticas errôneas no trato da

terra, dos modelos agrícolas seguidos ao longo dos tempos. A sociedade como um todo também era atingida pela questão ambiental e o uso de agrotóxicos, dentre outros problemas.

Em meados da década de 1980, as pautas das lutas sociais versavam sobre o acesso à terra, e ainda na vigência dos governos militares ressurgia, mesmo timidamente, da voz dos trabalhadores rurais, por meio de movimentos sociais, notadamente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – movimento que se opunha ao modelo de reforma agrária imposto pelo regime militar. O objetivo do MST era realizar a reforma agrária, praticar a produção de alimentos ecológicos e melhorar as condições de vida no campo, em suma: esta organização se tornou uma ferramenta dos camponeses para se religar à terra e sobre ela se estabelecer.

Naquele momento, embora o governo externasse que o desenvolvimento no campo seria prioridade, adotava um modelo baseado na exportação com a finalidade de auferir dólares e assim honrar a dívida externa. Tal realidade obstaculizava, por motivos óbvios, a reforma agrária tão reivindicada, sobretudo por promover uma grande concentração de terra nas mãos de latifundiários, prática secular no Brasil (CARVALHO, 2011).

Apesar do grande potencial existente no campo, este vem sendo paulatinamente desperdiçado mediante políticas estatais elaboradas para beneficiar a dinâmica expansiva da agricultura patronal. Petersen (2014), prefaciando obra de Ploeg (2014, p.3), assevera:

A agricultura moderna se posiciona no centro do cenário da crise ecológica mundial, exercendo o duplo papel de algoz e de vítima. Essa ambivalência explica-se pelo fato de que as monoculturas industrializadas e os mercados alimentares globalizados figuram como as principais atividades econômicas geradoras da degradação ambiental e das mudanças climáticas ao mesmo tempo em que são as mais vulneráveis aos efeitos desses fenômenos.

Com o processo de redemocratização do país, destacando-se o período compreendido entre 1980 e 1994, a agricultura brasileira foi contestada em virtude do seu modo de condução, baseado no grande latifúndio, na monocultura, na exportação, representação fiel do agro-negócio etc. Vários fatores contribuíram para o acirramento da situação, dentre eles: a crise econômica, com o paulatino definhamento

do erário público, que provocou a baixa capacidade de investimentos do Estado, o qual passou a ser mais seletivo e excludente, a resistência política por significativa parcela dos agricultores às mudanças propostas pelas políticas públicas, os impactos negativos dos processos de modernização e a persistência da pobreza no âmbito rural (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2012). Todos esses fatores concorreram para acentuar as desigualdades sociais e as agudas privações humanas, a exemplo da fome e da desnutrição, tornando o quadro muito preocupante.

O Brasil, nos primeiros dez anos desse século, experimentou mudanças positivas no seu perfil socioeconômico, como atesta o *ranking* dos países detentores de alto Índice de Desenvolvimento Humano (Plataforma virtual <http://www.atlasbrasil.org.br>). Entretanto, quando se confrontam dados referentes à situação das pessoas que vivem na zona rural e as que residem em áreas urbanas, evidencia-se um dos países com maior desigualdade social. Há uma diferença abissal entre as duas situações, notadamente no referente à saúde e educação, expressando omissão ou ausência do Estado. Inegavelmente, o déficit educacional se configura como um dos fatores que mais concorrem para justificar a incapacidade da população rural pobre de alterar positivamente seu grau de renda, o que está intrinsecamente vinculado à dificuldade de acesso à terra para produzir, causada pela concentração fundiária, escassez de assistência técnica, crédito rural e deficiência dos canais de comercialização da produção.

Até o início dos anos 1990 inexistia no país qualquer política realmente direcionada para a agricultura familiar. Esta carecia até mesmo de uma conceituação oficial, pois, para uns, a agricultura familiar significava pequena produção, para outros, produção familiar, produção de subsistência ou várias outras denominações. No entanto, as reiteradas reivindicações dos trabalhadores rurais foram determinantes de mudanças ocorridas a partir do advento da Constituição Federal de 1988, que deu voz a esse segmento da sociedade (MATTEI, 2001).

Diante do contexto de crise econômica vivenciada no país à época, mais sérias se tornaram as tensões sociais, a propiciar um ambiente favorável a inúmeras outras reivindicações de apoio ao desenvolvimento rural. Entre elas sobressaem: a reforma agrária, ainda hoje na pauta dos movimentos sociais, apesar de se encontrar negligenciada na pauta governamental; o combate à fome e a miséria, os quais na

atual conjuntura também voltam à pauta de debates; o aumento de salários para corrigir perdas auferidas ao longo do tempo; políticas de preços e crédito rural direcionados ao pequeno agricultor, em especial os que contemplassem a nascente agricultura alternativa que se colocava, embora de forma pontual, em oposição ao modelo hegemônico.

Ao priorizar o agronegócio como “modelo para o desenvolvimento rural”, expressa-se no país uma negação do contributo dado pelo campesinato à sociedade brasileira, pois é por meio de práticas e experiências da agricultura convencional³ que se “democratiza o conhecimento” e se expurga a mercantilização dos bens comuns (WANDERLEY, 2015). O agronegócio tenta a todo custo negar a importância da agricultura familiar e suas práticas. Nessa ótica, supervaloriza o projeto de capital a serviço dos interesses das elites agrárias, com consequente desigualdade e marginalização. A despeito dessa negação, a agricultura agroecológica tem avançado, embora timidamente, graças aos esforços e lutas intermitentes de segmentos sociais identificados com ela.

Não obstante, vem se construindo socialmente uma alternativa positiva ao modelo hegemônico do agronegócio. A agroecologia tem demonstrado ser mais do que objetivamente se apresenta, pois além de ser uma forma de organização do trabalho, constitui-se num modo de vida, que traduz resistência, insubordinação a tudo que o agronegócio, como modelo hegemônico, representa (BRANDENBURG 2002; ALMEIDA ; HERMANSEN, 2015).

Antecedentes da política pública de agroecologia: tensões sociais, mobilizações e dinâmicas institucionais

Parte-se de um momento político e de um contexto histórico peculiares da história do Estado brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 então com quase duas décadas e meia oportunizava condições para que as instâncias de participação se alargassem, não obstante o aumento da pobreza e as resistências da sociedade civil organizada.

No limiar de novo cenário constitucional, durante o governo Itamar Franco, ampliava-se brutalmente a questão da fome, principalmente das populações rurais pobres, e entre outras medidas governa-

³ Sistema de produção agrícola hegemônico no país, baseado na monocultura e no emprego de adubos químicos e agrotóxicos.

mentais, constituíram-se instâncias e programas relacionados a essa questão. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) – instituído em 24/4/1993, pelo Decreto nº 807/93⁴, foi uma dessas instâncias, e tornou-se um dos atores coletivos nas lutas pela criação da política em tela.

Conforme artigo para *site* do Fian Brasil, o propósito do Consea consiste em “combater e vencer a fome e a miséria extremas e a certeza de que isso demandava a articulação de instituições, órgãos e atores sociais, nos diferentes níveis da administração” pública. Nesta condição, foi impelido a travar intenso debate sobre a necessidade de apoio governamental à produção agrícola de alimentos para as populações rurais pauperizadas.

Ainda no governo Itamar Franco, notadamente a partir de 1994, se inicia um tênue processo de mudança na política agrícola voltada às populações rurais pobres, em virtude da criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap), cujo objetivo era destinar um volume de crédito com taxas de juros mais acessíveis aos agricultores familiares. Entretanto, apesar de sua reconhecida importância, os resultados deste programa não foram expressivos no referente ao fortalecimento e distribuição de crédito aos agricultores familiares, uma vez que possibilitou uma diferenciação dos créditos por categorias de agricultores (MATTEI, 2005).

Mobilizações sociais e medidas governamentais no ciclo político 1995 - 2002

Entre as medidas destinadas a amenizar os conflitos no campo e grandes mobilizações sociais, encontra-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ambos podem figurar como pontos de partida, mesmo longínquos, que terminaram por exercer influências no futuro agendamento da política pública de agricultura familiar agroecológica, ocorrido somente em 2012.

4 A composição era a seguinte: 2/3 de representantes da sociedade civil e 1/3 de representantes do poder público, e a recomendação de serem presididos por representantes da sociedade civil. O Consea tem a seguinte organização: Plenário, composto pelos sessenta membros, sendo quarenta da sociedade civil (dois terços) e vinte do governo (um terço); Secretaria Geral; Secretaria Executiva; Mesa Diretiva; Comissões Permanentes e Grupos de Trabalho; Comissão de Presidentes de Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN, 2011).

Tais medidas situam-se no “ciclo político” (MEDEIROS, 2018; FIALHO, 1999)⁵ que abrangeu os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002. Esse ciclo político foi de extrema ambiguidade, pois havia uma nova Constituição cujo foco era a cidadania e ao mesmo tempo havia um projeto de país, ratificado democraticamente mediante eleições, com inspiração neoliberal e o propósito de consolidar seu ingresso no processo da chamada globalização, embora o fizesse submetendo o país aos ajustes estruturais recomendados por países credores, que contribuíram na elevação dos níveis de pobreza já existentes, tanto na cidade quanto no campo.

Logo no começo do primeiro mandato de FHC, há intensa pressão do mercado econômico e da população em decorrência da situação econômica, pois, apesar das medidas adotadas, estas não foram suficientes para deter a queda do Produto Interno Bruto. Ademais, FHC, ao iniciar seu mandato, centrava o debate político na política de estabilização e combate à inflação. O tema agrário parecia ter perdido seu lugar, porquanto, logo no início do seu governo, o Consea foi extinto pelo Decreto n° 1.366/1995⁶.

5 Medeiros (2018), com apoio em Anderson (1995), Braudel (1978) e Domingues (2017), amplia o conceito de ciclo político mediante uma ótica distinta da exposta nos vários autores utilizados por Fialho (1999), de natureza conjuntural e eleitoral. Conforme admite Medeiros, fazem parte do conceito em referência as seguintes características: a multiplicidade dos tempos históricos; a articulação dialética entre conjuntura e estrutura; e dimensões políticas e sociais, como lutas, eleições, formas de ação coletiva de determinado período e questões programáticas mobilizadas por cada nova geração. Carvalho enfatiza a longevidade de dois ciclos políticos no Brasil pós-redemocratização, expressando “uma regularidade sem sobressaltos de eleições democráticas que comportaram no plano do governo federal dois ciclos políticos longevos, ambos como simbólicas fortes”. O primeiro inclui os dois governos Fernando Henrique Cardoso (PSDB – dissidência do MDB), e o segundo se inicia com a conquista em 2002 da Presidência da República por um operário, dirigente do movimento sindical, filiado ao Partido dos Trabalhadores, que é reeleito em 2006 e garante em 2010 a vitória de Dilma Rousseff, candidata indicada por ele à sua sucessão sem nunca ter disputado uma eleição. Conforme pressupõe a autora, a instalação de ciclos políticos longevos no país foi determinada por fatores conjugados, tais como: “a) a percepção de políticos e eleitores de uma nova temporalidade política inaugurada e cristalizada na mística de personagens fundadores; b) a introdução na legislação eleitoral de 1997 da possibilidade de reeleição dos detentores de mandatos no poder executivo; c) a verticalização da tendência situacionista nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, viabilizada por arranjos institucionais de alianças e coalizões” (CARVALHO, 2014, p.24).

6 O Consea foi restabelecido durante o governo Lula, através da Lei n° 10.683/2003, a qual reeditou suas características centrais de articulação, interseto-

O governo em referência encontrava respaldo no Plano Real, o qual se mostrou exitoso em reduzir e controlar a inflação e lhe conferiu relativo crédito. Mas, em consequência, elevou-se o endividamento público e houve desequilíbrio do setor externo da economia, uma vez que o governo ignorou aspectos essenciais para a estabilização econômica. Na tentativa de ativar a economia, promoveu alterações concernentes ao desenvolvimento rural, já em 1995. Nesse cenário, o Provap deu lugar ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, criado em 1996, pelo Decreto nº 1.946, cujo objetivo seria “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda” (BRASIL, 1996, p. 1). Ao expressar apoio aos fundamentos do Pronaf, Silva (1999) ressalta:

[...] Vale destacar que a ideia-força que sustentou a criação do Pronaf na esfera governamental foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão de obra, o que a transformou em opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural (SILVA, 1999, p.17).

Outro fato importante para a compreensão de processos que antecederam a política pública de agroecologia ainda no decorrer do primeiro mandato de FHC foi a instituição do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf)⁷. Este e outros conselhos de políticas públicas tiveram uma valorosa contribuição pois, como arranjos institucionais *sui generis*, são conquistas da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado, sobretudo por ter o Brasil uma significativa trajetória de centralização e concentração de poder. Como afirma Lambertucci (2009, p.71):

rialidade, descentralização e participação social. O restabelecimento ocorreu em consonância com o entendimento internacional sobre a alimentação como direito fundamental, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e o Protocolo de San Salvador.

⁷ Composição paritária: 50% de representantes do poder público e 50% de representantes da sociedade civil, com direito e voz e voto. Havia também convidados permanentes: titulares das secretarias do MDA e o presidente do INCRA, sem o direito de voto, mas o de expor suas ideias.

A participação social [...] amplia e fortalece a democracia, contribui para a cultura da paz, do diálogo e da coesão social e é a espinha dorsal do desenvolvimento social, da equidade e da justiça. Acreditamos que a democracia participativa se revela um excelente método para enfrentar e resolver problemas fundamentais da sociedade brasileira.

Cabe aqui uma breve digressão sobre o movimento da sociedade na contramão da reforma do Estado e o posicionamento do governo FHC. Na Europa e na América do Norte o desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social se tornava célere e, no caso do Brasil, a vitória eleitoral de FHC autorizou, por antecipação, a efetivação de mudanças do Estado segundo o modelo gerencial⁸, que dava relevo à ressignificação da descentralização do poder como meio de desresponsabilização social, entre outros aspectos. Noutro polo, havia mobilizações quanto à garantia dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, a exemplo das lutas em torno da efetivação da Política Pública de Assistência Social, regulamentada ao final do governo Itamar Franco, mas paralisada, em virtude da priorização ao Programa Comunidade Solidária, já referido.

Nesse contexto, crescem, aos poucos, discussões e debates sobre a questão da agroecologia no país, e “passo a passo”, atores sociais engajados ou simpatizantes vão ocupando espaços adequados ao seu fortalecimento, notadamente durante os Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAAs) o no Projeto de Tecnologias Alternativas (PTA), existentes desde a década de 1980.

Essas discussões e debates situados, evidentemente, em contexto sociopolítico mais geral, influenciaram, de certa forma, em algumas conquistas. A década de 1980 sobressaiu pela fertilidade no quesito tecnologia, e então ocorreram diversas mudanças quanto à orientação tecnológica concernente ao meio rural, em especial na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, na Empresa Brasileira de Assis-

8 A reforma de 1990 consistiu em: reformulação do pacto federativo, reestruturação econômica e adoção de nova concepção de administração pública, denominada gerencial. A primeira, foi facilitada pela centralização dos recursos do Fundo Social de Emergência pela União a quem cabia a gestão, enfraquecendo as unidades federadas e subordinando os municípios; a segunda, consistiu em modificação estrutural do papel institucional do Estado e da sua lógica de intervenção para facilitar a inserção do país na globalização; a terceira, visava instituir uma estrutura administrativa direcionada à obtenção de resultados, inspirando-se na lógica da empresa privada (ABU-EL-HAJ, 2013).

tência Técnica e Extensão Rural e no Instituto Agronômico do Paraná (IAPAR). Outro fato importante registrado em 11 de julho de 1989 foi a aprovação da Lei nº 7.802, a qual dispõe sobre pesquisa, experimentação, produção, embalagem e rotulagem, transporte, armazenamento, comercialização, propaganda comercial, utilização, importação, exportação, destino dos resíduos e embalagens, registro, classificação, controle, inspeção e fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências. Essa lei pode ser considerada um marco inicial para a efetiva regulamentação da agricultura orgânica no país, posteriormente.

O começo dos anos 1990 foi marcado também por significativo relevo na temática da agroecologia. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, cujo discurso principal destacou o combate à degradação ambiental, consorciado à expansão mundial da produção orgânica e à consolidação e expansão das experiências produtivas no Brasil, corroborou a expansão da agroecologia. Muda a compreensão sobre o rural, o qual será visto não somente como espaço exclusivo de atividades agrícolas, mas como um lugar de sociabilidade mais densa, que aciona novas redes sociais regionais, estaduais, nacionais e mesmo transnacionais (MOREIRA, 2019).

E nada ficou como antes, pois desde 1994 movimentos orgânicos no Brasil passaram a efetivamente participar dos debates. Desse modo, contribuíram para que a regulamentação de produtos orgânicos se tornasse uma realidade.

Em 1996, segundo ano do governo FHC, apesar da safra recorde no setor agrícola, muitos conflitos foram protagonizados com vistas ao atendimento de diversas reivindicações legítimas para o desenvolvimento rural. Reforça-se, assim, o entendimento segundo o qual o Presidente tem o poder de chamar a atenção do povo, em especial dos que têm a capacidade de pressionar para a adoção de sua agenda governamental, portanto, influenciar no Congresso, por meio de Mensagens, Decretos e Medidas Provisórias (CARVALHO, 2017).

No tocante aos segmentos rurais de baixa renda, havia graves dificuldades, sobretudo porque tais segmentos estavam [e ainda permanecem] em condições de “inclusão precária” ou em estado de exclusão social, notadamente no campo, já que a concentração de renda se

mostrava como um dos fatores a acentuar as desigualdades, em consequência do modelo econômico capitalista e do projeto de sociedade vigente à época. Conforme assinala Martins (1997), a exclusão é um conjunto de processos de exclusão social, pois:

Rigorosamente falando, não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes; existe o conflito pelo qual a vítima dos processos excludentes proclama seu inconformismo, seu mal-estar, sua revolta, sua esperança, sua força reivindicativa e sua reivindicação corrosiva (MARTINS, 1997, p.14).

Diante desse conjunto de dificuldades inerentes à inclusão precária de vastos segmentos sociais rurais, evidencia-se também que o pequeno agricultor não se encontra capacitado técnica e economicamente para enfrentar os desafios apontados pelas oportunidades de crescimento da agricultura brasileira. De acordo com Buainain et al. (2013), a maioria das propriedades rurais enquadradas no nicho de menor potencial econômico estão enquadradas também num cenário de extrema vulnerabilidade, pois esses não capacitados seriam os colocados à margem, num mundo ávido por mais desenvolvimento tecnológico e produtivo e onde a competitividade vem se acirrando paulatinamente na nova etapa da agropecuária brasileira.

Entretanto, em 1996, a mensagem governamental de FHC ao Congresso apresenta um quadro favorável em diversos segmentos, mas reafirma a crise financeira no setor agrário e a necessidade de superação. Para Rodrigues (1989, p. 244), porém, “como no Brasil as estratégias de crescimento sempre estiveram orientadas para os ganhos de eficiência, as políticas agrícolas jamais tiveram objetivos direcionados para efeitos de equidade”. Naquele contexto de 1996 não seria diferente; os pequenos produtores e trabalhadores rurais depararam-se também com dificuldades crescentes para absorver os benefícios das políticas de pesquisa, extensão rural, crédito e preços mínimos, instrumentos considerados importantes formas de apoio para integrá-los competitivamente à agricultura moderna, decorrência das novas exigências em curso.

Em discurso proferido por ocasião da posse para o segundo mandato presidencial (1999-2002), FHC destaca mudanças no desenvolvimento agrário. Expressa o propósito de reverter o “quadro caótico de

crises, nos mais diversos segmentos do Estado brasileiro” e afirmava ter idealizado políticas para o desenvolvimento agrário que apresentassem instrumentos modernos de comercialização, crédito rural e seguro agrícola, além de programas integrados de formação de mão de obra, extensão rural, cooperativismo etc. Visaria à interiorização do desenvolvimento socioeconômico, com a adoção de novas práticas, no intuito de suprir o mercado interno e conquistar novos mercados. Ademais, superaria os obstáculos existentes em setores tais como: infraestrutura de armazenamento, transporte, portos, energia, comunicação, entre outros. Tudo isso contando com articulações a serem feitas junto aos Estados e Municípios, entidades de classe e setor privado, além de entidades representativas dos produtores rurais (BRASIL, 1995).

Esse novo posicionamento presidencial tem relação com os conflitos, pressões e lutas sociais, travados entre produtores rurais – familiares e não familiares – por razões quanto ao acesso e uso da terra, bem como aos instrumentos de política agrícola, ainda no período de vigência do primeiro mandato. Vários fatores corroboraram o acirramento das tensões no campo, a exemplo dos massacres de Corumbiara (RO) e Eldorado dos Carajás (PA) em julho de 1995 e abril de 1996, respectivamente. Nesse último, o Massacre de Eldorado dos Carajás, foram mortos dezenove agricultores sem-terra pelas forças policiais do Estado em decorrência de ocupações de terra como instrumento de pressão. Com o apoio do aparato da força estatal, tendo como alvo movimentos sociais dessa natureza, cada vez mais, os conflitos se fizeram presentes (MIELITZ NETO, 2011).

Numa tentativa de apaziguar os conflitos sociais no campo, conforme mencionado, e em atendimento a algumas reivindicações dos trabalhadores rurais, o governo federal instituiu o Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, e a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que normatiza a agricultura familiar no Brasil e cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. O propósito seria “manter e ampliar ocupações produtivas, incrementar e estabilizar a renda dos agricultores beneficiados e a oferta de alimentos, além de apoiar o combate à fome e à miséria” (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004, p.2). Na interpretação de Schneider sobre a criação do Pronaf, a afirmação da agricultura familiar no cenário social e político brasileiro estaria relacionada à legitimação que o Estado lhe emprestou (SCHNEIDER, 2003).

Conforme entende Ploeg (2014, p. 11), “a agricultura familiar carrega a promessa de criar práticas agrícolas altamente produtivas, sustentáveis, simples, flexíveis, inovadoras e dinâmicas.” Sob essa perspectiva, ela poderia trazer um grande contributo para a soberania e a segurança alimentar e nutricional, além de favorecer o desenvolvimento econômico em face da sua capacidade de criação de emprego e geração de renda.

No segundo mandato de FHC há aumento da pobreza e ampliação do problema da fome, diante da forte recessão promovida pela crise externa, e com plano econômico interno sob ajustes. Segundo Castro (2012), esse plano representava forte restrição nos gastos para a esfera social, com exceção dos jurídicos, os quais obstaram o colapso do sistema social brasileiro, em decorrência das recomendações de cortes impostos pelo FMI, que resultaram em superávit fiscal.

Diante do quadro de pobreza e fome, e em virtude da vinculação direta do Consea à Presidência da República e da participação de organizações não governamentais em sua composição, tomou-se a decisão conjunta e orientada por esse conselho de atribuir ao Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea) a responsabilidade de distribuição de alimentos, mediante utilização de estoques públicos de alimentos. A justificativa sustentava-se no fato de que este programa tinha por objetivo combater a fome e a miséria das famílias, vítimas de reiterados períodos de estiagem, e de quem, em consequência disso, se encontrasse em estado de extrema pobreza nas regiões mais carentes do país, inclusive nas comunidades indígenas e nos acampamentos de sem-terra⁹. Em verdade, o Prodea, por seu caráter emergencial, não ousava resolver o problema da seca, mas decisivamente deu seu contributo para minimizar os efeitos dela.

Entre as medidas governamentais direcionadas à questão do desenvolvimento agrário, destaca-se que o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) – instituído em 1995, definido no âmbito governamental como um dos grandes instrumentos disponíveis pelo governo e a sociedade para fazer chegar crédito aos pequenos e microempreendedores urbanos e rurais, bem como às suas associações e

9 Ações governamentais dirigidas, notadamente, a populações nordestinas como medidas emergenciais, pois apenas mitigavam os efeitos das secas, a ponto de permitir a subsistência do povo.

aos trabalhadores autônomos – atuou também na promoção da agricultura familiar. Para tal, firmou parceria com o então Ministério da Agricultura e do Abastecimento, mediante alocação de recursos para a assistência financeira, por intermédio do Pronaf, como consta em mensagem presidencial de FHC, na qual se lê:

O PROGER e o PRONAF contribuem para o esforço nacional de manter e gerar ocupação e renda. Direcionados às famílias mais carentes, oferecem oportunidades concretas àqueles que já são empreendedores e desejam ampliar seus negócios, e aos que pretendem se tornar donos de seu próprio empreendimento (BRASIL, 1999).

Naquele governo, o Pronaf foi alvo de diversas alterações institucionais, como a sua desvinculação do Ministério da Agricultura e do Abastecimento/Secretaria de Desenvolvimento Rural, e transferência para o Ministério Extraordinário de Política Fundiária. Logo depois, foi transferido para o Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Com a Medida Provisória nº 1.911-12, em 25/11/1999, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário e sua última estrutura regimental foi definida pelo Decreto nº 7.255 de 4 de agosto de 2010, na qual se inseriu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), a Secretaria de Reforma Agrária e a Secretaria da Agricultura Familiar, estas responsáveis pelas políticas de crédito, pesquisa, assistência e extensão nos assentamentos e para a agricultura familiar.

Diante do exposto, evidencia-se certa preocupação com a agricultura familiar, tanto na esfera governamental quanto na sociedade. Paulatinamente, o setor agrário vai adquirindo mais espaços em meio a um cenário de sucessivas desestabilizações causadas pela pouca importância adquirida até então e em virtude de ter deixado de ser assunto tratado por tecnocratas¹⁰.

As sucessivas crises econômicas e as tensões sociais num cenário de significativas transformações na ordem política e econômica, e o

10 A princípio, notadamente em junho de 1996, o Pronaf era vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Em decorrência de reestruturação ministerial em julho de 1999, foi transferido para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a denominação de Secretaria da Agricultura Familiar.

novo significado das lutas sociais, após a Constituição de 1988, notadamente no setor agrário, contribuíram para que o Estado, por meio de políticas públicas, passasse a ter um “olhar especial” à agricultura familiar. Em primeiro lugar, por ser a agricultura familiar o maior empregador de mão de obra no setor agrário no país; em segundo, por ter nos movimentos sociais rurais uma força inigualável para alçar a agricultura familiar como política pública de relevância econômica para o país. Esta realidade justificou a criação do Pronaf, que, inicialmente, atuou como linha de crédito de custeio financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Naquele contexto, o expressivo movimento de êxodo rural ocasionava significativos problemas urbanos, haja vista que o Pronaf¹¹ não assegurou ao trabalhador rural qualquer direito trabalhista nem previdenciário. Paulatinamente, a temática se amplia por outras categorias, e deixa de ser apenas uma questão agrária e agrícola para permear os discursos políticos do Estado e dos atores sociais rurais, perpassando pelo crédito agrícola, assistência técnica, acesso aos mercados, garantia de preços mínimos etc. (MIELITZ NETO, 2011).

Cabe observar que nesse cenário já existiam dois ministérios responsáveis pelo trato de assuntos afetos à agricultura e ao campo, mas, apesar de conviverem “pacificamente”, acarretou certo estranhamento em diversos segmentos, independentemente do caráter ideológico de cada um: Ministério da Agricultura e Pecuária e Ministério do Desenvolvimento Agrário. A ambivalência estratégica não desapareceu durante o governo seguinte, como também foi ampliada a relevância da agricultura familiar no curso do tempo. Diante disso, na afirmação de Müller (2007, p.13), “os agricultores descobrem-se enquanto atores, tendo poder de reivindicar e influenciar as políticas públicas.”

Em consequência, observam-se aumentos nos valores carreados para o setor, em virtude da expressiva pressão exercida pelos trabalhadores rurais que exigiram melhores condições de financiamento. Ao longo dos dois mandatos de FHC, de 1995 a 2002, houve aumento significativo no volume de recursos careados para o Pronaf. Mesmo em meio aos

11 Conforme o Decreto nº 1.946 de 28/6/1996, era objetivo do Pronaf propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e a ampliação do exercício da cidadania dos agricultores familiares.

infortúnios macroeconômicos do período, é possível verificar o crescente número de beneficiados e nos valores dos contratos de empréstimos vinculados a esse programa (FERREIRA; SILVEIRA; GARCIA, 2001).

Em 1999 instituiu-se o Programa Novo Mundo Rural, associado ao MDA, o qual retirava do Ministério da Agricultura e Pecuária as atribuições sobre as questões fundiárias e de promoção e apoio à agricultura familiar. A esse Ministério caberia a atenção ao agronegócio ou agricultura empresarial. Ressalte-se, porém, que o MDA denotava uma visão limitada referente a diretrizes, pois suprime do conceito de “novo rural” as forças hegemônicas do agronegócio brasileiro, reivindicando uma política voltada à satisfação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, como a reforma agrária, a consolidação dos assentamentos, bem como daqueles que defendiam a agricultura familiar através do desenvolvimento de programas de apoio e estímulo à agricultura familiar¹². No mesmo ano, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento lança a Instrução Normativa n° 7, de 17/5/1999, que dispõe sobre normas para a produção de produtos orgânicos vegetais e animais¹³.

Dessa forma, contemplou os dois mundos que, apesar de versarem sobre o tema agricultura, têm significâncias bem diferentes: o mundo do agronegócio, vinculado ao Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e o mundo do “subalterno” que estaria sob o comando do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que reivindica-

12 Ver também: PLOEG, Jan Douwe Van der. Dez qualidades da agricultura familiar. Cadernos de Debate. **Revista Agriculturas**: experiências em agroecologia, n. 1, fev. 2014.

13 Conceitua “o sistema orgânico de produção agropecuária e industrial como todo aquele em que se adotam tecnologias que otimizem o uso de recursos naturais e sócio-econômicos, respeitando a integridade cultural e tendo por objetivo a auto-sustentação no tempo e no espaço, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energias não renováveis e a eliminação do emprego de agrotóxicos e outros insumos artificiais tóxicos, organismos geneticamente modificados (OGM/transgênicos), ou radiações ionizantes em qualquer fase do processo de produção, armazenamento e de consumo, e entre os mesmos, privilegiando a preservação da saúde ambiental e humana, assegurando a transparência em todos os estágios da produção da transformação, visando: a oferta de produtos saudáveis e de elevado valor nutricional, isentos de qualquer tipo de contaminantes que ponham em risco a saúde do consumidor, do agricultor e do meio-ambiente; a preservação e a ampliação da biodiversidade dos ecossistemas, natural ou transformado, em que se insere o sistema produtivo; a conservação das condições físicas, químicas e biológicas do solo, da água e do ar; o fomento da integração efetiva entre agricultor e consumidor final de produtos orgânicos, e o incentivo à regionalização da produção de produtos orgânicos para os mercados locais” (BRASIL, 1999).

va a adoção de “políticas sociais” (MOREIRA, 2019). A este respeito, se manifesta Mielitz Neto (2010, p.62):

[...] A existência de dois ministérios para tratar “as coisas da agricultura” causou espanto em vários analistas, independentemente de seus cortes ideológicos ou de escola teórica de filiação. Isto evidenciava a dificuldade de se afastarem da ideia tradicional que vê o mundo rural como um setor produtivo, apenas com escalas diferentes, em contrastes com aqueles que viam a agricultura familiar como um modo de vida e, portanto, um conceito muito mais rico para dar conta das diversidades existentes ao longo do território nacional, merecedoras de reconhecimento, respeito e potencialmente exploráveis pelas políticas públicas.

Como exposto, a distância entre esses dois mundos causa estranhamentos. Sachs (2003, p. 30) assevera ser “estranho o fato de que no Brasil a agricultura familiar possui um grande potencial de desenvolvimento e ao mesmo tempo constitui um dos maiores repositórios de miséria e exclusão”.

No período compreendido entre 1995-2002, as reformas efetivadas tinham como inspiração as medidas recomendadas pelo Consenso de Washington¹⁴, como a abertura comercial e financeira, as privatizações e as reformas pró-mercado. Estas, por sua vez, tiveram o condão de eliminar o potencial de planejamento e intervenção do Estado na atividade econômica, e a condução mais rígida da política econômica, com a prática de estabelecimento de taxas de juros escorchantes e uma política de contenção de gastos constantes.

Concernente à agricultura familiar, não obstante a criação do Pronaf e do Ministério de Desenvolvimento Agrário, a pobreza no campo não foi sequer mitigada. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 1998), entre os anos de 1970 e 1996, os estabelecimentos rurais com até 100 hectares reduziram sua participação na área agrícola total de 23,5% para 20%, diferentemente dos estabelecimentos com área superior a 1.000 hectares, cuja participação

14 Bresser-Pereira (1991, p.1), ao se contrapor às interpretações e receituário do “chamado Consenso de Washington” referentes à crise da América Latina, argumenta com base na “abordagem da crise fiscal”. Sobre os efeitos do Consenso de Washington na América Latina, ver: OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na onda rosa Latino-Americana. *Opinião Pública*, Campinas, v. 26, n. 1, p. 158-192, jan./abr.2020.

passou de 39,5% para 45% da área total, apesar de responderem somente por 1% do total de propriedades rurais do país. No período entre 1985 e 1996, 941 mil estabelecimentos rurais foram totalmente extintos, e 96% destes tinham áreas menores que 100 hectares. Ademais, a população rural diminuiu em 5,3 milhões de habitantes no curto período de 1999 a 2001 (IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO de 2000; IBGE, CENSO DEMOGRÁFICO de 2011).

Mobilizações sociais e medidas governamentais no ciclo político 2003 - 2016

No caminhar da história, novo ciclo político se inicia no Brasil em 2003. Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) é eleito Presidente da República em 2002, sem, entretanto, contar com maioria no Congresso, e forma governo de coalizão liderado pelo Partido dos Trabalhadores. O referido governo deu continuidade à política econômica adotada por FHC, contudo acenou com relevante mudança nas políticas de redistribuição de renda, como a criação e implantação do Programa Bolsa Família e, após o término do seu primeiro mandato, instituiu regra de elevação real do salário-mínimo, de acordo com a variação do Produto Interno Bruto de dois anos anteriores (PERES; SANTOS, 2019).

Em conformidade com as leis brasileiras, finalizou o Plano Plurianual 2000-2003 iniciado por FHC, porém desde os eventos preparatórios do PPA 2004-2007, segundo expressou claramente, o novo governo seria não só de continuidades, mas também de mudanças. Sobretudo as voltadas ao desenvolvimento do país, e o combate às desigualdades sociais e regionais. Não obstante a permanência de certos privilégios, houve, de fato, uma busca pela redução das desigualdades sociais e regionais mediante efetivação de políticas públicas sob uma perspectiva de inclusão social, associadas à manutenção de instituições e políticas focadas na concentração de renda. A valorização do salário-mínimo e as estratégias de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família ora mencionados, e o Benefício de Prestação Continuada que já existia anteriormente em cumprimento à Lei Orgânica da Assistência Social, contribuíram sobremaneira para minimizar as desigualdades de renda naquele ciclo político. Porém, conforme análise de especialistas, permaneceram ativas políticas na área tributária que não influenciaram na redução das desigualdades sociais.

Na esfera da agricultura e do desenvolvimento rural, o governo Lula tinha um compromisso programático de efetivar expressivo programa de reforma agrária e de defesa da agricultura familiar, os quais dariam suporte à concretização do compromisso de combater a pobreza, com ênfase no campo. Nessa perspectiva de redução de desigualdades, fortaleceu a política de agricultura familiar e desenvolvimento rural, notadamente a ampliação de recursos e o fortalecimento de programas como o Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Este sob a responsabilidade de uma Secretaria do Desenvolvimento Territorial, com vistas a incrementar o desenvolvimento regional integrado. Em perspectiva participativa de atores coletivos, abrangia vários ministérios, unidades federadas e municípios e sociedade civil.

Em dezembro de 2003, Lula sanciona a Lei no. 10.831/2003, que dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Desse modo, conceitua o sistema orgânico de produção agropecuária:

[...] todo aquele em que se adotam técnicas específicas, mediante a otimização do uso dos recursos naturais e socioeconômicos disponíveis e o respeito à integridade cultural das comunidades rurais, tendo por objetivo a sustentabilidade econômica e ecológica, a maximização dos benefícios sociais, a minimização da dependência de energia não-renovável, empregando, sempre que possível, métodos culturais, biológicos e mecânicos, em contraposição ao uso de materiais sintéticos, a eliminação do uso de organismos geneticamente modificados e radiações ionizantes, em qualquer fase do processo de produção, processamento, armazenamento, distribuição e comercialização, e a proteção do meio ambiente (BRASIL, 2003)

De acordo com esta lei, a finalidade de um sistema de produção orgânico diz respeito aos seguintes pontos: oferta de produtos saudáveis isentos de contaminantes intencionais; preservação da diversidade biológica dos ecossistemas naturais e a recomposição ou incremento da diversidade biológica dos ecossistemas modificados; incremento da atividade biológica do solo; promoção do uso saudável do solo, da água e do ar, e redução ao mínimo de todas as formas de contaminação desses elementos passíveis de resultar das práticas agrícolas; manutenção ou incremento da fertilidade do solo a longo

prazo; reciclagem de resíduos de origem orgânica, reduzindo ao mínimo o emprego de recursos não renováveis; exigência de recursos renováveis e em sistemas agrícolas organizados localmente; incentivo à integração entre os diferentes segmentos da cadeia produtiva e de consumo de produtos orgânicos e a regionalização da produção e comércio desses produtos; manipulação dos produtos agrícolas com base no uso de métodos de elaboração cuidadosos, com o propósito de manter a integridade orgânica e as qualidades vitais do produto em todas as etapas (BRASIL, 2003).

Em atitude considerada contraditória pelos seus críticos, entretanto, nomeara para ministro das pastas da Agricultura, do Desenvolvimento e do Comércio grandes proprietários e empresários do agronegócio, os quais, por questões óbvias, elegeram políticas que favoreceriam a agricultura patronal e apoiavam de forma contundente as exportações agrícolas, causando certo descontentamento (SABOURIN, 2007).

Permanecia, desse modo, a dualidade da política agrícola do governo FHC, quando a agricultura familiar – detentora de 4,2 milhões de estabelecimentos e 70% da população ativa agrícola – passou à responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, enquanto o agronegócio, que representava 550 mil estabelecimentos e dispunha de maior orçamento, passou à responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Consoante lideranças de movimentos sociais, entre estas o MST, o período compreendido entre 2003 e 2010, quando o Brasil foi governado por uma coalizão (PT, PTB, PDT, PPS, PV, PL, PC do B, PSB, PMDB, PP) liderada pelo Partido dos Trabalhadores, não se mostrou suficientemente capaz de responder à antiga reivindicação desses movimentos, no tocante à viabilização dos assentamentos, nem concretizar a tão sonhada reforma agrária popular, apta a construir uma nova sociedade: igualitária, solidária, humanista e ecologicamente sustentável assim como era a bandeira do movimento (MST, 2007).

Conforme estudo de Gonçalves (2006), há um distanciamento da meta do Programa Agrário do PT de 1989, que previa a desconcentração da terra, pois o Programa Agrário de 2002 considera a reforma agrária como uma política focada no desenvolvimento rural, com base na desapropriação de terras improdutivas; conciliada à produção de alimentos para combate à pobreza e a recuperação dos assentamen-

tos, com infraestrutura social, econômica, assistência técnica e créditos agrícolas. Como admite a autora, os assentamentos foram tratados pelos governos democráticos como um pacto social para a transição e, desde seu nascedouro, se transformaram em medida de atenuação de conflitos sociais, distanciando-se cada vez mais de qualquer projeto de reforma agrária. Merecem destaques os governos de FHC, período no qual se implantou a conhecida “reforma agrária de mercado”, e o de Lula, que deixou intacto o modelo neoliberal herdado dos anos 1990 (GONÇALVES, 2006, p. 184).

Diante dessa reconversão da reforma agrária em uma espécie de política social antecipatória, pode-se concluir que o objetivo das medidas tomadas consistia em tentativa de administrar conflitos e mecanismo de frenagem às ocupações de terra.

Em mensagem presidencial ao Congresso Nacional, durante abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária do ano de 2004, Lula reconhece a precariedade e distorção em algumas políticas referentes à reforma agrária. Lê-se na mensagem:

[...] Milhares de brasileiros foram lançados em áreas rurais impraticáveis para a agricultura, sem energia elétrica, serviços de saúde, educação e sem condições técnicas de aumentar a produtividade, armazenar e comercializar sua produção, O Governo atual tem o compromisso de recuperar os assentamentos precários - cerca de 80% do total existente - e de dar acesso à terra para 530 mil famílias até o ano de 2006. É um compromisso que desperta a confiança dos movimentos de trabalhadores rurais e tranquiliza os proprietários de terras produtivas (BRASIL, 2004, p. 09-10).

Na oportunidade, Lula reafirma seu compromisso governamental com a democracia e enfatiza: “uma tarefa levada adiante por todo o governo, com grande afincamento, foi a criação de esferas públicas democráticas, a retomada e o fortalecimento daquelas existentes, tornando-as lócus privilegiados de discussão das políticas públicas” (Id., *ibid.*, p.223-224).

Nesse novo ciclo político intensificaram-se as relações entre o Estado e a sociedade civil representada por diversas instâncias organizativas, com realce para as dos pequenos agricultores e trabalhadores rurais. Havia uma abertura efetiva de canais de participação, a exemplo de espaços como conferências, conselhos de políticas públicas de

diferentes naturezas, fóruns, comitês gestores e audiências públicas, entre outros. O suporte estatal colocado à disposição da sociedade civil, diferentemente do verificado no regime militar ou em governos posteriores a esse regime, constituiu-se numa forma de corresponsabilidade estabelecida nas relações contratuais negociadas, em especial a formulação e execução de políticas públicas.

Diferentemente do ocorrido no ciclo político anterior, a ampliação do debate, da participação e da deliberação participativa assume preponderante papel logo no início do primeiro governo Lula. Nesse aspecto, são exemplares todos os PPA elaborados durante esse ciclo, pois contaram com a participação efetiva de representações dos distintos segmentos sociais de todas as regiões brasileiras. Muitos atores até então ausentes de arenas públicas obtiveram oportunidades de participar, e na condição de protagonista nesse contexto governamental apresentaram pleitos legítimos, reivindicaram e atuaram na construção de políticas públicas.

Ademais, com o fortalecimento de instâncias de participação social¹⁵ houve o crescimento dos espaços de discussão, uma vez que foi concedido lugar de voz aos sujeitos sociais com vistas a se manifestar e colaborar com ideias e alternativas para o campo. Entre estas sobressaíram as reivindicações apresentadas acerca da Segurança Alimentar e Nutricional e as que abordam a temática no campo agroecológico (GRISA ; SCHNEIDER, 2015).

Em conformidade com estes autores, a Segurança Alimentar e Nutricional funda-se em princípios, dentre eles, os seguintes: a) acesso aos alimentos, uma vez que os agricultores não terão necessidade de comprá-los; b) produção para autoconsumo, pois ao fazê-lo internamente na unidade de produção estes agricultores não se tornam vulneráveis em relação à oferta e aos preços dos alimentos nos mercados; c) qualidade nutricional dos alimentos – produção para autoconsumo é sempre interpretada pelos agricultores como geradora de segurança alimentar por conter qualidade nutritiva considerada superior aos alimentos comprados e sem agrotóxicos; d) autoconsumo – se re-

15 Sobretudo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

fere ao fornecimento de uma alimentação de acordo com os hábitos de consumo locais.

Como afirmam Sambuichi et al. (2017), havia no período um cabedal de demandas sociais reprimidas em meio a um quadro econômico delicado, a configurar um cenário propiciador à elaboração de um modelo novo de desenvolvimento agrário, com suporte em alternativas viáveis. Desse modo, a população que vivia da agricultura de economia familiar poderia chegar a melhores níveis de vida; baseados em princípios de dignidade da pessoa humana, e onde fosse possível agregar renda e produzir, contemplando a inclusão do maior número de trabalhadores no processo de produção. Os autores ora referidos mostram-se favoráveis a um modelo de desenvolvimento agrário fundamentado em critérios, tais como: reforma agrária efetiva; processo produtivo; mecanismos capazes de promoverem o acesso à terra; implementação de políticas com visão de desenvolvimento territorial, e que valorizem o conhecimento acumulado; respeito à diversidade cultural e social dos povos e preservação da natureza e do meio ambiente.

Naquele novo ciclo político foram patentes as medidas governamentais dirigidas à vergonhosa questão da fome, da miséria e aos incentivos carreados para a área agrícola, muito embora privilegiassem o agronegócio em detrimento do agricultor de pequeno porte, notadamente os envolvidos na agricultura familiar agroecológica. De forma inovadora, como se evidencia, houve o lançamento de “planos - safra” exclusivos para as regiões Nordeste e Norte e antecipação da liberação dos recursos de acordo com o calendário agrícola de cada região.

As discussões sobre diretrizes do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004¹⁶, logo no primeiro semestre de 2003, envolvendo Grupo Técnico Interministerial e o Grupo Técnico do Consea, exemplificam a intensificação das relações entre Estado e sociedade civil no período. Como afirma Müeller (2005, p. 24-25), “todos os anos, o MAPA reedita o Plano de Safra para o ano posterior. Além das metas de produção, especifica os montantes e as fontes dos recursos de fi-

16 O Plano Safra 2003/2004 tinha o caráter de articulação, integração e transversalidade com programas e ações para mitigar a fome, a pobreza e as desigualdades, pelo Fome Zero, segurança alimentar e nutricional. Ver, a respeito: **Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004**: recomendações do Consea. Brasília, DF: Consea/Ipea, 2003.

nanciamento, [...] uma ampliação de crédito para a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária”.

Outras medidas foram tomadas logo em 2003, no sentido de tornar menos burocrático o acesso aos recursos. Entre estas sobressai a criação do Cartão Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), cujo objetivo era dotar os Territórios Rurais homologados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial de melhores condições de infraestrutura e serviços em municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano. A operacionalização feita pelo Banco do Brasil em parceria com o MDA garantia rapidez na contratação do crédito (LEAL, 2011). Destaca-se também a adoção da compra direta e da compra antecipada, que ampliava o Plano de Aquisição de Alimentos – Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 –, como ação estrutural do Programa Fome Zero. O objetivo era desenvolver o vínculo de suporte à comercialização da agricultura familiar à formação de provisões estratégicas, para suprir a fome das pessoas em vulnerabilidade alimentar. Conseguiria, assim, ofertar alimentos da lavra de agricultores familiares e adquiridos pelo governo federal, consequentemente, para serem consumidos pelas pessoas inscritas nos programas sociais (SCHMITT, 2005).

Não obstante as distorções identificadas e equívocos dos governos Lula, o desenvolvimento foi pensado não só sob o prisma da economia, mas também pelo âmbito social, tal como define Perissatto (2009, p.111):

[...] O termo desenvolvimento é utilizado em discursos e justificativas das mais diversas ordens, principalmente políticas. No entanto, é um conceito transdisciplinar, sobre o qual giram discussões, e nem sempre há consenso. A economia trata de desenvolvimento praticamente como sinônimo de crescimento econômico, criação de mercados, competitividade; dados estatísticos são os parâmetros para análise de resultados. Mas o desenvolvimento não se resume (ou não deve se resumir) a crescimento financeiro; a qualidade de vida, a inclusão social, o respeito à cultura e identidades locais fazem parte do verdadeiro desenvolvimento.

Nessa direção, para impulsionar o desenvolvimento no campo e minimizar a miséria e a pobreza, estabeleceram-se linhas de crédito específicas, notadamente na região Nordeste onde se concentrava o maior contingente de pessoas pobres e abaixo da linha de pobreza, além de ser

uma região castigada por períodos reiterados de estiagem, com consequências diretas no quadro de miséria, pobreza e desigualdades sociais. Essas desigualdades se exacerbaram diante da inexistência de uma política de desenvolvimento nacional que considerasse as desigualdades regionais, durante todo o ciclo político dos dois governos FHC¹⁷.

Conforme assinala Barcelos (2017), entre as linhas já criadas e consolidadas, também se instituíram mudanças na sistemática operacional dessa modalidade de crédito, como a abertura de novas linhas, tais como: Pronaf Mulher; Jovem; custeio de agroindústrias familiares, a instituição do Grupo E e as cotas-partes. Ainda na perspectiva de redução das desigualdades regionais do Nordeste foram priorizadas obras hídricas de pequeno porte, como cisternas, barragens para irrigação e dessalinização da água, com baixas taxas de juros. As modalidades de crédito no programa em referência obtiveram classificação em diversas categorias, particularmente no tocante às taxas de juros, limites de financiamento, bônus de adimplência, público-alvo e finalidade, entre outros aspectos. Nesse período, teve início também a operacionalização do Projeto de Transposição das Águas do Rio São Francisco, uma obra de grande envergadura no referente ao desenvolvimento da região Nordeste.

De acordo com Moura (2017), a partir de 2003 várias ações de políticas públicas nacionais incorporam proposições de organizações promotoras da agroecologia e o enfoque agroecológico começa a apa-

17 Como afirma Carvalho (2020, p. 28), com base no IBGE, em 1999 São Paulo participava com 34,95% e o Rio de Janeiro com 11,75% do PIB brasileiro; juntamente com Minas Gerais e o Rio Grande do Sul, esses estados concentravam 64,08% de tudo o que o Brasil produzia, enquanto a participação dos estados nordestinos era pouco expressiva, ou, até mesmo, insignificante: a Bahia contribuía com 4,32% para o PIB nacional, Pernambuco com 2,67%, o Ceará com 2,0%, a Paraíba com 0,82%, o Maranhão com 0,81%, o Rio Grande do Norte com 0,79%, Alagoas com 0,66% e Sergipe com 0,56%. Além disso, a conjunção do atraso com extrema desigualdade na distribuição da riqueza traduzia-se em um panorama social bastante negativo. Entre o contingente de ocupados na condição de empregados, a frequência de trabalhadores com carteira assinada não ia além de 43,2% no Nordeste, contra 68,3% no Sudeste, 71,2% no Sul, 61,3% no Centro-Oeste e 45,3% no Norte do Brasil. As famílias com renda per capita de até meio salário-mínimo, que representavam 11% das residentes no Sudeste, 13,9% no Sul, 17,3% no Centro-Oeste e 25,2% no Norte, chegavam a 38,9% no Nordeste. Entre as crianças de 0 a 6 anos, a proporção das que viviam em famílias com esse nível de renda atingia 60,3% no Nordeste, decrescendo para 41,3% no Norte, 31,7% no Centro-Oeste, 28,8% no Sul e 25,0% no Sudeste. No ano em apreço, a taxa de mortalidade infantil era de 50,3% no Nordeste, paralelamente a 34,1% no Norte, 24,5% no Centro-Oeste, 24,4% no Sudeste e 20,7% no Sul.

recer na formulação e na implementação dessas políticas. Ademais, se criaram diversas instâncias participativas referentes a este enfoque.

Em resumo, o conjunto de medidas relacionadas ao desenvolvimento rural do país durante os dois primeiros governos de coalizão liderados pelo PT contribuíram para ampliar as condições que, segundo Kingdon (2011), apontam no sentido de constituir-se uma “janela de oportunidades” para o agendamento futuro da política pública de agroecologia, mesmo diante do convívio com a lógica de incentivo ao agronegócio.

Em continuidade a esse mesmo ciclo político, Dilma Rousseff é eleita Presidente em 2010, para o mandato 2011-2014, com o capital eleitoral do PT e demais partidos que compuseram uma coligação de centro-esquerda (PMDB, PC do B, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC e PTN) e de Lula. Este já consolidado pelas continuadas políticas compensatórias e de distribuição de renda, as quais acarretaram mudanças no perfil socioeconômico de milhares de pessoas por todo o país.

Em seu discurso de posse, datado de 1º de janeiro de 2011, a então Presidente reitera o empenho do seu governo na luta contra a pobreza, e afirma:

[...] A luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidades para todos. Uma expressiva mobilidade social ocorreu nos dois mandatos do Presidente Lula. Mas ainda existe pobreza a envergonhar nosso país e a impedir nossa afirmação plena como povo desenvolvido. Não vou descansar enquanto houver brasileiros sem alimentos na mesa, enquanto houver famílias no desalento das ruas, enquanto houver crianças pobres abandonadas à própria sorte. [...] Esta não é tarefa isolada de um governo, mas um compromisso a ser abraçado por toda sociedade. [...] A superação da miséria exige prioridade na sustentação de um longo ciclo de crescimento. É com crescimento que serão gerados os empregos necessários para as atuais e as novas gerações (BRASIL, 2011).

As políticas públicas e programas sociais implementados, até então, durante os governos Lula continuavam fazendo parte da proposta de um “novo modelo de desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente sustentável, tendo em vista a construção de um país menos desigual” (Id., *ibid.*).

Como exposto na mesma fonte, Dilma Rousseff assume o compromisso de instaurar um novo ciclo de desenvolvimento com as

seguintes características: a) solidez econômica; b) amplitude das políticas sociais; c) competitividade produtiva, alcançada mediante investimentos em diversas áreas como a produção e consumo de massa; d) investimentos em infraestrutura social e econômica, no intuito de acelerar o desenvolvimento do país e inaugurar a criação de um Brasil melhor em educação, ciência, tecnologia e inovação.

Nos governos anteriores do ciclo em tela, a agricultura familiar foi vista com especial atenção, porém, no governo Dilma Rousseff, os prováveis progressos nesse setor foram dificultados devido à instabilidade política e econômica explicitada desde 2013. No entanto, entre os anos de 2011 e 2014, de acordo com fontes oficiais, o Plano Brasil sem Miséria, baseado no critério de renda, conforme definições originárias do Cadastro Único para Programas Sociais como um grande mapa da pobreza, possibilitou que cerca de vinte e dois milhões de pessoas deixassem a condição de extrema pobreza (CAMPELLO; MELLO, 2014).

Acrescenta-se que, poucos dias depois da posse de Dilma Rousseff, traçaram-se as metas de concretização do plano em referência. A coordenação ficou a cargo do MDS, a quem cabia reunir esforços no âmbito governamental para retirar da miséria milhões de pessoas que se encontravam abaixo da linha de extrema pobreza, mesmo depois de todas as ações do governo anterior (CAMPELLO; FALCÃO; COSTA, 2014). Na elaboração do plano, além das informações do CadÚnico e de ações setoriais dos ministérios, foram levados em conta dados de 2010 do IBGE, sobre pobreza, e mais chamaram a atenção na elaboração do plano os seguintes:

[...] o perfil dos 16,2 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza espalhados pelo Brasil: a extrema pobreza era majoritariamente negra (71%), concentrada na região Nordeste (60%) e composta por um percentual significativo de crianças e adolescentes de 0 a 14 anos (40%). Homens e mulheres estavam distribuídos de forma semelhante, embora as mulheres representassem um pouco mais da metade (51%). Além disso, a distribuição entre rural e urbano também apresentava percentuais próximos: 47% no meio rural e 53% no urbano (BRASIL, 2014, p.39).

Como exposto no documento ora citado, um entre quatro brasileiros do meio rural estava inserido no quadro de extrema pobreza, ou seja,

eram 5% da população urbana em situação de extrema pobreza contra um percentual alarmante de 25% da população do campo em igual condição.

Portanto, havia critérios a serem considerados quando da seleção das famílias que, na maioria, produziam em pequenas propriedades, possuíam baixo aporte tecnológico na produção e limitado acesso aos programas de crédito. Logo, precisavam de assistência técnica e de extensão rural, além de aporte financeiro para incrementar a produção familiar.

A implementação do Plano Brasil sem Miséria envolveu vários atores e ações. Sobressai um veio de inclusão produtiva para as famílias do meio rural a partir das ações do MDA e do INCRA com o fito de implementar atendimento aos pequenos produtores, abrangendo diversas políticas de suporte à produção, como ações de infraestrutura de acesso à água e energia por meio dos programas Água e Luz Para Todos, de acordo com a realidade das famílias de agricultores familiares mais pobres (CAMPELLO ; MELLO, 2014). Cabe ressaltar: tanto a permanência dos índices de pobreza como a distribuição desigual de propriedade de terra (IBGE, 2009) constituem algumas das razões da manutenção da questão agrária na agenda governamental. Conforme assinala Mattei (2018), o II Plano Nacional de Reforma Agrária, documento-guia para a reforma agrária, expressa que ao contrário do verificado nos governos de Lula (2003-2010), a atenção à política agrária foi significativamente reduzida durante os governos Dilma Rousseff, quando teria ficado aquém até mesmo dos índices médios referentes ao governo FHC.

Paradoxalmente, é nesse contexto de dificuldades governamentais e busca pela redução dos níveis de pobreza que a criação da política nacional de agroecologia se concretiza.

Abre-se uma “janela de oportunidades” para uma agenda de decisões: é instituída a política pública de agroecologia

Ao tratar sobre a agenda de política pública, Kingdon (2006a) propõe uma tipologia dos atores governamentais e não governamentais nela envolvidos. Um tipo seria constituído pelo escol do poder executivo e classificado pelo autor como visíveis, o qual seria formado pelo Presidente da República, assessores de alto escalão, influentes membros do Congresso e determinados partidos políticos; outro tipo de atores recebe a classificação de “invisíveis” e seria composto por gru-

pos de interesse e outros agrupamentos, a exemplo dos acadêmicos, burocratas de carreira, funcionários do Congresso etc.

O grupo governamental, conforme o autor, geralmente assume uma função relevante na integração dos fluxos de relações entre os atores envolvidos – o fluxo dos problemas, o das soluções ou alternativas e o fluxo político – e reúne determinadas qualidades, tais como: o apelo para se fazer ouvir, as articulações políticas, a habilidade para negociar e a persistência. A dinâmica de relações estabelecida que configuram esses três fluxos chegaria a um momento de confluência, coincidindo com o momento de abertura de uma “janela de oportunidades” para a agenda de decisões. Instaura-se nesse momento, no entendimento do autor, um clima oportuno em que os *empreendedores de políticas* podem expor suas ideias e serem levados em conta. Nas palavras de Kingdon (2006 b, p.237), “as janelas são abertas por eventos que ocorrem tanto na dinâmica dos problemas quanto da política. Assim, há janelas de problemas e janelas de política”. Uma janela política é “uma oportunidade para os defensores promoverem suas propostas ou chamarem atenção para seus problemas especiais” (Id., 2011, p. 165).

Segundo esclarece, é muito mais frequente a abertura de janelas de oportunidades pelo fluxo dos problemas e políticas do que pelo fluxo de soluções ou alternativas. A atenção do governo se daria como resposta a eventos desencadeadores de abalos sociais, indicadores socioeconômicos, feedbacks, alterações no cenário político, a exemplo de mudanças de governo ou do humor nacional, os quais teriam o condão de abrir uma janela de oportunidades e induzir os formuladores de políticas a buscar soluções no fluxo de políticas ou *policy stream* (KINGDON, 2006a).

O autor classificou como *empreendedores de políticas* indivíduos ou, às vezes, pequenos grupos de pessoas que defendem uma ideia e se interessam na identificação do momento - chave para conectar ideias a respeito de problemas e soluções, produzindo mudanças em políticas públicas. São os funcionários públicos, os políticos, os burocratas, os empresários e os lobistas, entre outros que incorporam uma primordial função. Trata-se de pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas públicas passíveis de lhes favorecer. Elas seriam motivadas por combinações de diversos elementos, tais como: “preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios,

tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e o mero prazer de participar” (KINGDON, 2006b, p.238).

Com apoio neste autor, Capela (2016) realça que os empreendedores unem soluções, problemas e contexto político, aproveitando as oportunidades que se apresentam e operando um papel central no modelo de *multiple streams*. Trata-se de um tipo particular de ator que influencia nas mediações e negociações dos processos de agendamento. Eles podem situar-se em qualquer espaço da comunidade de políticas, dentro ou fora do governo, e investem seus recursos em defesa de determinadas propostas com a esperança de auferir ganhos futuros (SOUZA, 2006; CORTES, 2013).

Para a compreensão dos fluxos que culminam na agenda da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, utiliza-se uma concepção ampliada de recursos que inclui os materiais, institucionais e subjetivos (FUKS; PERISSINOTTO, 2006) e relativiza-se afirmativa de Kingdon (2011), segundo a qual esses empreendedores estão dispostos a carrear dinheiro entre as demais vantagens. Estas podem se referir também a ganhos eleitorais, pois trata-se de uma política para segmentos historicamente expropriados como os que vivem da agricultura familiar e buscam a garantia de condições de sobrevivência. O próprio autor circunscreve o raio de atuação dos *empreendedores de políticas* ao argumentar também que suas ações são limitadas pelo fluxo político, dimensão longe do controle do indivíduo.

Uma marcante característica do “modelo dos múltiplos fluxos” é a percepção de que a “abertura da janela” ou oportunidade de mudança tem caráter transitório, independentemente do lapso temporal em que essa janela se apresente aberta ou não. Portanto, o descompasso de um dos fluxos em relação aos demais pode ocasionar o fechamento de uma janela. Também pode ocorrer o fechamento das “janelas de oportunidades” após a tomada de decisão, por razões como: a) diante da existência de fracasso em buscar uma solução; b) quando houver a perda de visibilidade da questão, em razão de mudanças do pessoal envolvido no tema; c) em caso de não haver uma alternativa de ação à disposição (KINGDON, 2006a).

Como é possível afirmar, a junção dos três fluxos (de problemas, de soluções e políticos) propiciou a abertura de uma “janela de oportuni-

dades” para a criação da PNAPO, como expressam o Decreto nº 7.794, de 20/8/2012, e as demais decisões governamentais tomadas em resposta às demandas de segmentos sociais que vivem da agricultura familiar ou estão com ela comprometidos, com destaque para a abertura do governo à ampla participação de representantes da sociedade civil.

O agendamento de decisões da PNAPO foi precedido de ações coletivas e medidas governamentais, em especial, as seguintes: o fortalecimento de redes locais de inovação agroecológica; a ênfase dada à agroecologia pelos movimentos sociais do campo e das florestas, e as pressões ao governo federal; a instituição do MDA e implementação de políticas e programas públicos criados, aprimorados ou ampliados desde os governos do ciclo político 1995 - 2002, mas, sobretudo, nos governos coincidentes com o novo ciclo político 2003-2016; a atuação de gestores públicos conhecedores das realidades da agricultura familiar, dos povos e comunidades tradicionais; o protagonismo de segmentos universitários e pesquisadores interessados na questão; as muitas reivindicações pelo fortalecimento do movimento agroecológico desde suas protoformas.

O cenário político, apesar/e a despeito de conturbações inerentes a governos de coalizão em sociedades desiguais como a brasileira, mostrava-se oportuno para a agenda de decisões governamentais sobre a PNAPO. Como talvez afirmasse Kingdon (2006b), o cenário possibilitou a discussão de variáveis por atores diversos, culminou com a transformação de uma “questão ou situação em problema” e, uma vez constituído como um problema público, entrou para a agenda de decisões.

Paulatinamente, a visibilidade da questão da agroecologia em âmbito nacional adquiriu intensidade por meio de diversos atores sociais e sujeitos coletivos, como entidades e associações interessadas na questão agroecológica, categorias profissionais, a exemplo dos agrônomos, e movimentos sociais como o MST, os quais passaram a se envolver e se articular com mais veemência.

Em virtude dos propósitos da pesquisa que dá suporte a este capítulo, destaca-se, de acordo com Sambuichi et al. (2017): a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) que é integrada por diversos segmentos vinculados ao movimento agroecológico, como movimentos sociais de abrangência nacional, comunidades de base, ONGs, pesquisadores e técnicos, e articula redes estaduais e regionais, com centenas

de grupos, associações e organizações não governamentais em todo o país. A iniciativa de constituição da ANA resultou de discussões e decisões tomadas em Encontros Nacionais de Agroecologia (ENAs), cuja finalidade era garantir que a agroecologia seria o melhor modelo tecnológico alternativo, e fomentar a cooperação entre as categorias vinculadas à agroecologia e à agricultura familiar (<https://enagroecologia.org.br/>). A ANA se define como espaço de articulação e convergência entre movimentos, redes e organizações da sociedade civil brasileira engajadas em experiências concretas de promoção da agroecologia, de fortalecimento da produção familiar e de construção de alternativas sustentáveis de desenvolvimento rural. Chegou à formulação de proposições de políticas públicas para o campo conservando o espírito agroecológico para a composição de plataformas de candidatos à Presidência da República de 2002.

Entre o período de sua criação e o de inserção da agroecologia na agenda governamental em 2012, a ANA realizou os seguintes Encontros Nacionais de Agroecologia: em 2002, no Rio de Janeiro (RJ), o I ENA tinha como proposta articular as iniciativas do campo da agroecologia espalhadas pelo Brasil, com vistas a ampliar sua ação e expressão política. Nele reuniram-se 1.120 pessoas, entre as quais 70% eram agricultoras/es, além de pesquisadoras/es, estudantes, técnicas/os de organizações e 171 entidades da sociedade civil que desenvolviam trabalhos no meio rural brasileiro; o II ENA foi realizado em Recife (PE), em 2006, reuniu 1.730 pessoas, a maioria composta de agricultoras/es, estudantes, pesquisadoras/es, professoras/es, representantes de organizações da sociedade civil e governamentais de todo o Brasil, deu continuidade a um processo de articulação nacional iniciado no I ENA e fomentou debates acerca do fortalecimento da agroecologia, com fundamento em experiências de base agroecológica das famílias agricultoras, bem como suas organizações, e o enfrentamento ao agronegócio; o III ENA efetivou-se em Juazeiro (BA), em 2014, contou com a participação de mais de 2 mil pessoas vindas do Norte ao Sul do Brasil. A temática foi em torno do questionamento: por que interessa à sociedade apoiar a agroecologia? Povos das florestas, das águas, dos campos e das cidades discutiram, trocaram experiências e fizeram proposições no intuito de aproximar mais a agroecologia da sociedade brasileira; em Belo Horizonte, em 2018, diante de um cenário

evidenciador de instabilidade nas políticas para a agricultura, o tema do IV ENA versou sobre Agroecologia e Democracia Unindo Campo e Cidade. Estiveram reunidas nesse encontro mais de 2 mil pessoas, oriundas dos campos, das águas, das florestas e das cidades, gestoras/es públicas/os, membros de organizações da cooperação internacional, além de representantes de quatorze países da América Latina, Caribe e Europa (<https://enagroecologia.org.br/>).

Por iniciativa de pesquisadores engajados ao movimento de agroecologia, constituiu-se também a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), responsável pela construção do conhecimento agroecológico e organização de eventos como congressos e publicações para publicizar o conhecimento e experiências, por seu caráter acadêmico-científico (SAMBUICHI et al., 2017).

Os esforços da ABA têm sido o de apoiar e organizar eventos de socialização de conhecimentos; estimular a participação de profissionais que se dedicam a este enfoque; manter publicações para a divulgação científica e técnica; dialogar com a sociedade para despertar o interesse por questões de caráter socioambiental; analisar e propor políticas públicas coerentes com os desafios contemporâneos; e, defender a proteção da biodiversidade como condição indispensável para o alcance de agroecossistemas sustentáveis. <https://aba-agroecologia.org.br/>.

Juntas, a ANA e a ABA empreenderam esforços para, através da mobilização de setores ligados à pauta da agroecologia, alcançar o objetivo de construir e apresentar propostas ao governo federal durante o processo de formulação da PNAPO.

Na qualidade de ator coletivo cuja movimentação influenciou de modo imediato a constituição da “janela de oportunidades” para o agendamento da PNAPO, destaca-se a Marcha das Margaridas de 2011, evento protagonizado por segmentos de mulheres participantes de movimentos sociais do campo. Ou seja: o momento em que a Presidenta Dilma Rousseff assumiu publicamente o compromisso de inserir a agroecologia na agenda governamental.

Em síntese, mais que *empreendedoras de políticas* no sentido estrito empregado por Kingdon, foram atores sociais coletivos forjados na luta pela sobrevivência em comunhão com a terra e segmentos oriundos de outros estratos sociais com eles sintonizados os que mais con-

tribuíram para a confluência de fluxos e o agendamento da PNAPO. São movimentos cujas pautas reivindicatórias e construção de propostas visam valorizar o espaço rural como um lugar onde é possível se viver com dignidade e promover transformações sociais mediante práticas sociais fortalecedoras do diálogo social.

Portanto, os papéis dos atores coletivos na dinâmica de relações que culminou na decisão governamental de agendamento da agroecologia propiciaram certa aproximação com os papéis dos *empreendedores de políticas* (KINGDON, 2006b), no entanto, os elementos característicos da classificação de ambos se distinguem em relação às “vantagens futuras”, como já mencionado.

Ademais, não havia de fato um “humor nacional” (KINGDON, 2011), mas o momento político oportuno, a despeito de todos os desafios e ambiguidades, era favorável a isso. Cabe ressaltar: havia os propósitos de melhoria dos indicadores de pobreza no ambiente rural, por meio de programa específico, como também eram reais as dificuldades de compatibilizar uma pauta da reforma agrária e agronegócios num governo de coalizão. De acordo com as argumentações de Gonçalves (2006) e do Instituto Socioambiental (2016) sobre as formas de pacto social para a transição à reforma agrária, essas dificuldades se refazem em diferentes governos, não obstante democráticos.

Na perspectiva estatal, um marco da agenda de decisões referentes à PNAPO foi a instituição da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), em novembro de 2012, a qual teria a responsabilidade de desenvolver o I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), vigente de 2013 a 2015, e a elaboração de propostas para o II Planapo, que compreenderia o período de 2016 a 2019.

A proposta de desenho institucional da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica em breve discussão

As mobilizações sociais que antecederam a entrada da PNAPO na agenda de decisões do governo impeliram também à continuidade da participação social no processo de elaboração do desenho institucional desta política pública.

A participação é aqui compreendida, de acordo com Lavallo (2011, p.33), “como categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo

as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por lei e disposições regimentais”. Ao emergir como categoria prática nos anos 1960 no intuito de conferir sentido à ação coletiva de atores populares com propósito emancipatório, reuniu várias concepções, até chegar à de exercício de cidadania. Conforme esclarece o autor: o “ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (Id., *ibid.*, p. 34). E explica: “Participação cidadã encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo”. Pela Constituição de 1988, significa a expansão da participação para além do voto. Na década posterior, ocorre a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação na gestão de políticas públicas, por meio de conselhos e conferências.

Em um cenário de experimento democrático inaugurado após o advento da Constituição de 1988, a participação da sociedade civil no processo democrático significou um novo elemento para viabilizar a formulação e a fiscalização das políticas públicas em diversas áreas. Nesse prisma, se corporifica por meio dos conselhos que exerceram e exercem papel de grande relevância na relação Estado e Sociedade (ALMEIDA; CAYRES; TATAGIBA, 2015).

Segundo se admite, no Brasil, as experiências de conselhos e demais espaços participativos referentes às políticas públicas podem ser consideradas como estratégias de democracia participativa, complementares à democracia representativa, tratando-se da busca de afirmação do Estado democrático de direito, especialmente no “aprofundamento da relação entre cidadãos e decisões do poder político” (FARIAS, 2015 – apud SADER, 2002, p. 657).

O sistema operacional de participação proposto conforme o desenho institucional da PNAPO tem certa inspiração em sistemas anteriores de políticas públicas do país instituídos desde a referida Constituição, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde e o Sistema Único de Assistência Social, os quais se dinamizam de acordo com o pacto federativo brasileiro e respectivas prerrogativas dos entes federativos na efetivação dessas políticas.

Embora os espaços de participação propostos no âmbito da PNAPO não representem instituições participativas garantidas constitucionalmente, como os conselhos gestores vinculados ao SUS ou ao SUAS,

as formulações de Avritzer (2009) sobre deliberação e participação para chegar ao desenho institucional são de grande valia para os propósitos de identificação dos atores estatais e societais na previsão de um desenho institucional para implementação da política pública em discussão.

Ao afirmar que tipos diferentes de desenhos institucionais determinam graus de participação diversos, Avritzer (2008) propõe uma tipologia de desenhos por meio dos quais os cidadãos ou associações da sociedade civil podem participar do processo de tomada de decisão política, tais como: o desenho participativo de baixo para cima, segundo o qual é livre a entrada de qualquer cidadão no processo participativo e, nesse mesmo sentido, também são constituídas as formas institucionais da participação; o segundo se refere ao processo de partilha do poder, em que atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. Diferencia-se do tipo anterior devido à limitação da amplitude de atores, porque o desenho é determinado por lei e esta também pressupõe sanções em casos de não instauração do processo participativo; o terceiro tipo inclui um processo de ratificação pública que restringe a participação dos atores da sociedade civil, os quais não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente.

Admite-se, com apoio em Cohen (1997), que a democracia tem vinculação direta com a participação, a qual se dá mediante o exercício do processo decisório e do controle do poder político nas diversas formas de conciliação existentes entre os indivíduos nos processos de constituição da sociedade. Desse modo, segundo se compreende, apenas em um cenário democrático é possível haver participação.

Como observado, foi em cenário de experimentação democrática que instituições governamentais e representantes da sociedade civil compuseram a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica¹⁸, responsável por promover a participação da sociedade civil e a

18 Constituída por quatorze representantes do governo federal e quatorze da sociedade civil. Estes, mediante indicação coletiva por entidades, movimentos sociais e respectivas redes de articulação em conjunto com a Subcomissão Temática de Produção Orgânica e a Câmara Temática da Agricultura Orgânica e levando em conta os seguintes critérios: representatividade regional e dos diferentes biomas brasileiros; representatividade dos movimentos sociais e redes de expressão nacional; histórico de atuação e experiências na promoção da agroecologia e produção orgânica; e histórico de atuação e experiências no campo científico e equidade nas relações de gênero e geração. Foram indicados: a Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar, Articulação Nacional de Agroecologia, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Associação Brasileira de Agroecologia, Confederação

discussão de questões relacionadas à agroecologia e à produção orgânica, no referente ao plano, com as diferentes esferas administrativas. Realça-se o seguinte propósito: essas discussões deveriam ser, em regra, “disciplinadas por subcomissões temáticas” e por debates acerca de questões de relevo no Planapo, considerando os encaminhamentos feitos na esfera das subcomissões (BRASIL, 2012c). A finalidade das Subcomissões Temáticas de Produção Orgânica como também a das Comissões da Produção Orgânica¹⁹ seria

auxiliar nas ações necessárias ao desenvolvimento da produção orgânica, com base na integração entre os agentes da rede de produção orgânica dos setores público e privado e na participação da sociedade no planejamento e gestão democrática das políticas públicas (BRASIL, 2015, p.1).

Ambas as comissões teriam composição paritária entre representantes do setor público e do setor privado, com reconhecida atuação junto à sociedade no âmbito da produção orgânica (Id.,ibid.).

Ainda sobre os atores situados no polo estatal, destaca-se também a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica

Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Rede Ecológica de Agroecologia Articulação Semiárido Brasileiro, Câmara Temática de Agricultura Orgânica, Subcomissão Temática de Produção Orgânica, Movimento de Mulheres Camponesas do Brasil, Movimento dos Pequenos Agricultores, Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, Associação Brasileira de Agricultura Familiar Orgânica, Agroecológica e Agroextrativista (BRASIL, 2012b).

19 Constitui a CPOrg-CE: 1. Setor público: Superintendência Federal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento no Ceará; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis ; Banco do Nordeste; Universidade Federal do Ceará; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará; Universidade Estadual do Ceará; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará; Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará ; Delegacia Federal do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Estado do Ceará; Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará; Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior do Estado do Ceará; Secretaria Estadual do Meio Ambiente. 2. Setor privado: Agropaulo Agroindustrial; Instituto Centro de Ensino Tecnológico; Sindicato e Organização das Cooperativas Brasileiras no Estado do Ceará; Instituto de Permacultura do Ceará; Instituto Frutal; Câmara Setorial de Fruticultura; Federação da Agricultura e Pecuária do Ceará; Associação do Desenvolvimento da Agropecuária Orgânica ; Associação dos Produtores Orgânicos da Ibiapaba; Centro de Pesquisa e Assessoria ; Associação Carcará Orgânico ; Portal do Orgânico Distribuidora de Alimentos;; Associação de Certificação Participativa Agroecológica Sertão Central/CE; Movimento de Luta pela Terra (BRASIL, 2015).

ca, composta por dez ministérios ou instituições equivalentes²⁰. A esta câmara caberia a responsabilidade de elaboração e monitoramento do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e articulação das instituições federais e entes federados para a sua implementação. O plano em tela, para o período 2013-2015, organizava-se em quatro eixos: I) Produção; II) Uso e Conservação de Recursos Naturais; III) Conhecimento; e IV) Comercialização e Consumo, para execução no período de 2013 a 2015. Um dos eixos mais importantes seria o de comercialização e consumo, ao priorizar circuitos curtos de comercialização, estimulando as compras governamentais, notadamente aquelas realizadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (BRASIL, 2013a). O Planapo II, previsto para 2016-2019, visava a continuidade e o aperfeiçoamento da política em discussão, como, por exemplo, o acréscimo de dois eixos – Terra e território; e Sociobiodiversidade – em virtude das discussões e debates ocorridos no Seminário “Dialoga Brasil Agroecológico” realizado no segundo semestre de 2015 (BRASIL, 2016).

Naquele contexto, o Estado reconhecia que os movimentos vinculados à agroecologia e à produção orgânica tinham diversas origens, conceitos e princípios, e como também admitia, as linhas que caracterizavam esse tipo de agricultura se juntariam numa só política pública no Brasil, ou seja, a PNAPO. Esta iria mais além, conforme expressa a Lei nº 10.831/2003 sobre a agricultura orgânica e os diversos sistemas alternativos de agricultura, o biodinâmico, o natural, o regenerativo, o biológico, a permacultura, o agroextrativismo, entre outros (BRASIL, 2003).

Não obstante o cenário de crise política entre 2013 e 2016, o Planapo e a PNAPO foram respostas do Estado a várias instâncias organizativas da sociedade civil referentes a uma política de produção saudável de alimentos e respeito ao meio ambiente. Ambos – a política pública de agroecologia e respectivo plano – tiveram como antecedentes mobilizações e ações coletivas anteriores, protagonizadas por diferentes atores sociais, desde as críticas ao modelo hegemônico de

20 Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

agricultura adotado no país e as propostas em torno de uma “agricultura alternativa”.

Conforme a tipologia de Kingdon (2006a), o agendamento de decisões da Pnapo resultou da articulação de atores considerados visíveis e inúmeros atores considerados invisíveis. Em sintonia com Moura (2017), afirma-se que o movimento agroecológico e as organizações da agricultura orgânica criaram as condições para disputar sua inserção na agenda governamental. E ainda: o Estado brasileiro em conjuntura específica apoiou o fortalecimento de um modelo de agricultura que poderá vir a ser ambiental e socialmente mais sustentável do que o da agricultura moderna, da chamada revolução verde.

Algumas considerações finais

A inclusão da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica na agenda governamental e a construção participativa do seu desenho institucional expressam haver maior influência de espaços participativos da sociedade civil em diálogo com o Estado em conjunturas de alargamento da democracia; também é relevante a influência de atores coletivos no sistema político.

Durante o ciclo político 2003 e parte do ano de 2016, não obstante continuidades do ciclo político anterior em termos de apoio ao agronegócio, verificaram-se mudanças. Como se pode afirmar, o sentido da atuação do Estado como condensador de correlações de forças foi de especial atenção às ações coletivas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar orgânica, enfatizando-se, portanto, que a abertura para a ampla participação de segmentos da sociedade civil organizada também teve efeitos positivos para a democracia. Da mesma forma, o conhecimento e reconhecimento governamental dos antecedentes e situação da agricultura familiar orgânica influenciaram sobre a agenda de decisões. Ou, como diria Kingdon, “a hora da ideia”: o momento em que os decisores e a sociedade passam a acreditar que algo deve ser feito, tanto dentro quanto fora do governo; neste caso, que a agricultura familiar orgânica deveria ser objeto de uma política nacional.

A dinâmica de relações democráticas entre Estado e sociedade civil foi decisiva na concepção de um desenho institucional com amplas possibilidades de participação e talvez deliberação. Priorizou a inserção de movimentos e organizações sociais que haviam lutado pelo agen-

damento a contribuírem na construção do Planapo e, sobretudo, do próprio desenho institucional dessa política. Ou seja, pela via da participação, representações de atores coletivos que dedicaram grande parte do seu tempo à causa da agricultura orgânica puderam projetar sua participação futura na implementação da política pública em discussão.

Por fim, o agendamento em tela expressa, claramente, um resultado concreto da participação, ou seja: uma efetividade participativa, notadamente componentes do “nicho” dos agricultores familiares agroecológicos, representados por diversas instâncias participativas naquele ciclo político mais favorável à ampliação da democracia, depois de 1988.

Atualmente a difícil interação entre o Estado e representações da sociedade civil organizada tem implicado forte tendência de “fechamento de janelas de oportunidades” para os que vivem da agricultura familiar orgânica, ainda no aguardo de incentivos indispensáveis ao seu fortalecimento. Estamos, pois, em retrocesso diante de mudança negativa para a democracia. Seus efeitos são prejudiciais tanto às pessoas que vivem da agricultura familiar orgânica quanto a todas as pessoas que vivem do trabalho. A democracia participativa encontra-se em recesso em quase todo o país. Contudo, na região Nordeste, os efeitos da difícil interação entre União e unidades federadas são sentidos em menor proporção do que em outros cantos do Brasil, devido às nossas singularidades no referente aos processos participativos e políticos. Todo um conjunto de condições criadas anteriormente, sobretudo no ciclo político iniciado em 2003, impeliu à governança colaborativa entre seus estados e tem lhe possibilitado sustentação até o momento.

Referências Bibliográficas

ABU-EL-HAJ, J. Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil. *Revista Gestão e Controle*, ano1, n.1, jan./jun. 2013.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas nas últimas décadas. *Lua Nova*, n. 94, p.225-294, 2015.

ALMEIDA, G. F.; HERMANSEN, J.E. Desenvolvimento da pecuária orgânica no Brasil a partir do exemplo dinamarquês. *Revista Brasileira de Agroecologia*, maio 2015.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

BARCELLOS, S. B. As Políticas Públicas para a Juventude Rural: o PRONAF Jovem em Debate. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 48, jan./jun. 2017.

BRANDENBURG, A. Movimento agroecológico: trajetória, contradições e perspectivas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 6. p. 11-28, jul. /dez. 2002.

BRASIL. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. **Instrução Normativa n° 7, de 17 de maio de 1999**. Dispõe sobre normas para a produção de produtos orgânicos vegetais e animais. Brasília: MDA, 1999.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário**. Safra 2003/2004. Brasília: MAPA/SPA, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. CONSEA. Conselho de Segurança Nutricional e Alimentar. **Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004**: recomendações do Consea. Brasília: Consea; Ipea, 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil Agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo, 2013-2015. Brasília: MDA, 2013. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/BrazilAgroecologicoBaixar.pdf

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Instrução normativa n° 13, de 28 de maio de 2015**. Estabelece a Estrutura, a Composição e as Atribuições da Subcomissão Temática de Produção Orgânica (STPOrg), a Estrutura, a Composição e as Atribuições das Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação (CPOrg-UF). Acesso: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/organicos/comissoes-da-producao>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO 2016-2019**. Brasília: MDA, 2016. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/files/2016/06/Planapo-2016-2019.pdf>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. Brasília: MDS, 2014. 848 p.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. Presidência da República. Presidente Luis Inácio Lula da Silva. **Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura**. Brasília: Secretaria de Comunicação de Governo, 2004.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a política nacional de agroecologia e produção orgânica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 ago. 2012a. p.4. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=BRASIL,+Decreto+n%C2%BA+7.794%2C+>

BRASIL. Secretaria Geral. Portaria nº 328, de 29 de outubro de 2012. Dispõe sobre a organização da CNAPO. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 29 out.2012b. n. 210, p. 47.

BRASIL. Presidência da República. Presidenta D. V. Rousseff. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2011: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura**. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Plano Plurianual 2000-2003**, Lei no. 9.989, de 21 de julho de 2000.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**, Lei no. 10.933, de 11 de agosto de 2004b.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011**, Lei no. 11.653, de 7 abril de 2008.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Brasília, 2016.

BRAUDEL, F. História e Ciências Sociais - A longa duração. In: **Escritos sobre a História**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 21 (1), p. 3-23, abr. 1991.

BUAINAIN, A. M. et al. Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. **Revista de política agrícola**, n. 2, p. 105, 25 jun. 2013. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=BUAINAIN%2C+A.+M.+et+al.+Sete+teses+sobre+o+mundo+rural+brasileiro>

BUAINAIN, A.M.; ROMEIRO, A.R.; GUANZIROLI, C. Agricultura familiar e o novo mundo rural. **Sociologias** [online]. n. 10, p. 312-347, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222003000200011>.

CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, DF: 2011.

CAMPELLO, T.; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CAPELLA, A. C. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CAPELLA, A. C. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, edição especial, artigo 5, Rio de Janeiro, jul. 2016, p. 486-505.

CAPORAL, F. R.; PETERSEN, P. Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil. **Revista Agroecologia**, n. 6, p. 63-74, 2012.

CARVALHO, F. S. A. **questão agrária na agenda governamental de FHC a Lula: uma análise à luz dos estudos de formação de agenda**. 2017. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

CARVALHO, I. M. M. de. Utopia da SUDENE e o planejamento regional: trajetória e possibilidades. In: FARIAS, L. A. da C.; FROTA, F.H. da S. (Org.). **Nordeste(s), novos desafios: políticas públicas e dinâmicas institucionais** [livro eletrônico], 2. Ed. Fortaleza: EDMETA, 2020.

CARVALHO, J. G. **Questão agrária e assentamentos rurais no estado de São Paulo: o caso da Região Administrativa de Ribeirão Preto**. 2011. 209 f. Tese (Doutorado em Economia), Universidade de Campinas, Campinas, 2011.

CARVALHO, R. V. A. Eleições 2014: transição de ciclos políticos no Ceará? **Em Debate**, Belo Horizonte, v.6, n.5, p.23-36, set. 2014.

CASTRO, J. A. Política Social no Brasil. Conferência Internacional de Estratégia em Gestão, Educação e Sistemas de Informação. **Anais...**, v. 1, n. 1, 2012.

COHEN, J. Procudere and substance in deliberative democracy. In: DANS, M. J. B.; REHG, W. **Deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.

CORTES, S. M. V. Sociologia e política. In: MARQUES, E.; FARIAS, C.A. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: EdUnesp; Rio de Janeiro: Fiocruz/CEM, 2013.

DOMINGUES, J.M. **Esquerda: crise e futuro**. Rio de Janeiro: Ed. Mauad X, 2017.

FARIAS, L. A. da C. Positividade das tensões em experiências de democracia participativa: o Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará. In: FARIAS, L. A. da C. (Org.). **Retratos da política de assistência social: ambivalências, impasses e possibilidades.** Curitiba: Editora CRV, 2015.

FERREIRA, B.; SILVEIRA, F.G.; GARCIA, R.C. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, J.G.; CONCEIÇÃO, J.C. **Transformações da agricultura e políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2001.

FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, v. 19, n.2, 74, abr./jun. 1999. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/74-8.PDF>

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1575-1597, nov./dez. 2012.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Rev. Bras. Ciênc. Soc.** 21, n. 60, fev. 2006.

GONÇALVES, R. Assentamentos como pactos de (des)interesses nos governos democráticos. **Lutas Sociais** (PUCSP), v. 15/16, p. 184-196, 2006.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil.** Porto Alegre: EdUFRGS, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 1995-1996.** Brasil, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006.** Grandes Regiões e Unidades da Federação. Brasil, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000.** Características gerais da população. Resultados da amostra. Brasil, 2000.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010.** Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Brasil, 2011.

IFOAM. International Foundation for Organic Agriculture Movements. **The Organic Guarantee System of Ifoam.** [S.l.]: IFOAM, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/e5xRSP>

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização do público potencial do PRONAF “B” na região Nordeste e no estado de Minas Gerais: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006.** Brasília: Ipea, 2013.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária?** 23 jun. 2016. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria>

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Illinois: Pearson, 2011.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006a. p.219-224.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006b. p.225-246.

LAMBERTUCCI, A. R. A participação social no governo Lula. In: AVRITZER, L. **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43.

LEAL, P. C. F. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais no Vale do Ribeira (PR). **Revista Geografar**, Curitiba, v.6, n.2, p.22-42, dez. 2011. Disponível em: <www.ser.ufpr.br/geografar>.

LEMIEUX, V. **L'étude des politiques publiques: acteurs et leur pouvoir**. Laval: Les Presses de Université Laval, 2002.

LEMIEUX, V. **Introduction à l'analyse politique**. Montréal: Les Presses de l'Université de Montreal, 1996.

LEMIEUX, V. Le pouvoir dans la réalisation des politiques sociales. **Service Social - Les politiques sociales**, v. 38, n.2-3, p. 179-195, 1989.

MARTINS, J. de S. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MATTEI, L. A Política Agrária e os Retrocessos do Governo Temer. **Revista OKARA: Geografia em debate**, v.12, n.2, p. 293-307, 2018.

MATTEI, L. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados. **IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção**. Belém, PA, 2001.

MATTEI, L. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília: MDA/NEAD, 2005.

MAZOYER, M.; ROUDART, L. **História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: EUnesp; Brasília: Nead, 2010.

MEDEIROS, J. Regressão democrática na América Latina: do ciclo político progressista ao ciclo político neoliberal e autoritário. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v.49, n. 1, p.98-165, mar./jun. 2018.

MIELITZ NETO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2011.

MIELITZ NETO, C. G. A. A Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In: MANZANAL, M. et al. **Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos**. Buenos Aires: CICCUS, 2010.

MOREIRA, R. J. Identidades rurais, natureza, multiplicidades e subalternas. In: **O rural brasileiro na perspectiva do século XXI**. Rio de Janeiro, RJ: Gramond, 2019. 372 p.

MOURA, I. F. de. Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. In: SAMBUICHI, R. H. et al. **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA (MST). **Reforma Agrária: por Justiça Social e Soberania Popular**. 5º Congresso Nacional do MST, Brasília, 2007.

MUELER, C. C. Agricultura, desenvolvimento agrário e o governo Lula. **Revista de Política Agrícola**, ano 14, n.2, abr./maio/jun.2005

OLIVEIRA, A. N. C. de. Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 26, n. 1, p. 158-192, jan./abr. 2020

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. Orçamento Federal: Avanços e contradições na redução das desigualdades sociais (1995-2016). In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. de. **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: EdUnesp, 2019.

PERISSATTO, E. B. **Projetos de reforma agrária no noroeste do Paraná: disparidades estruturais e impactos**. Maringá: UEM, 2009.

PETERSEN, P. Apresentação. In: PLOEG, J. D. Van der. **Dez qualidades da agricultura**

familiar. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**. Cadernos de Debate n. I. Rio de Janeiro, 2014.

PLOEG, J. D. V. Dez qualidades da agricultura familiar. **Revista Agriculturas: experiências em agroecologia**. Cadernos de Debate n. I. Rio de Janeiro, 2014.

RODRIGUES, C.M. Política Agrícola e pequena produção: um discurso ilusório. **Cad. Dif. Tecnol.**, Brasília, v.6, n.2/3, p.237-257, maio/dez. 1989.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=339930890009>

SACHS, I. **Inclusão social pelo trabalho: desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, B.S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 34

SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Org.). **Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2305).

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar. Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista da Política Agrícola**. Ano XIV, n. 2, abr./maio/jun. 2005.

SCHMITT, C. J.; GRISA, C. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In: NIERDELE, P. A.; ALMEIDA, L.; VEZZANI, F. M. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós, 2013.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. In: SCHNEIDER, S. et al. **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: [S.n.], 2004.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <http://goo.gl/OuzV7I>

SILVA, J. G. da. **O novo rural brasileiro**. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

WANDERLEY, M. de N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v.52, n.1, p.25-44, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a02v52s1.pdf>

Sites:

<https://aba-agroecologia.org.br/>

<https://www.socioambiental.org/pt-br>.

<https://fianbrasil.org.br/tag/consea/>

<http://www.atlasbrasil.org.br>

<https://enagroecologia.org.br/>.

<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pela-reforma-agraria>

PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO EM COMITÊ GESTOR DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: estudo em metrópole do semiárido nordestino

Georgia Clara Soares Rodrigues

Introdução

Este capítulo resulta de pesquisa cujo objeto circunscreve-se no plano das relações entre Estado e sociedade civil no processo de constituição da Política Pública de Economia Solidária em Sobral-Ceará, metrópole do Nordeste brasileiro, com a efetiva participação de um Comitê Gestor de Economia Solidária (CGSol) durante a gestão municipal de 2011 a 2016. O comitê atuou na constituição do Projeto Gente Solidária (PGS), o qual consistiu em ação municipal que institucionalizou organicamente ações pontuais de economia solidária (ES). Tais ações eram, até então, desenvolvidas em Sobral-CE – metrópole cearense situada no semiárido do Nordeste do Brasil – por várias instituições e entidades que atuavam separadamente. O intuito era transformar essas ações dispersas em uma política pública que, ao extrapolar o âmbito municipal, influenciou a articulação e criação de outros espaços participativos como o Fórum Multiterritorial de ES de Sobral, Serra da Ibiapaba, Litoral Extremo Oeste do Ceará, Vale do Curu e Aracatiaçu.

Como referido, o presente capítulo tem suporte em pesquisa focada na relação entre políticas públicas e instituições participativas (IPs). Seguiu-se como objetivo analisar a dinâmica de relações do referido comitê gestor e sua configuração como espaço de interação entre Estado e sociedade civil no desenvolvimento de ações públicas¹ dire-

1 Trata-se de qualquer atividade articulada num espaço público que necessite de referência ao bem comum (FRANÇA-FILHO; LAVILLE; MEDEIROS; MAGNEN, 2006). Como explicita Pereira (2009), para além do Estado, na ação

cionadas à constituição de uma política de ES em Sobral-CE durante a gestão municipal de 2011-2016. Para fins deste capítulo, o percurso metodológico inclui pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Nesta, os instrumentos utilizados foram a observação em profundidade e a entrevista semiestruturada.

Elaborado em 2011, o PGS expressou o propósito de absorver ações pontuais de ES naquele município, e, desse modo, as transformou em política pública. Sua implantação iniciou-se em 2013 com financiamento da então Secretaria Nacional de Economia Solidária, vinculada ao Ministério do Trabalho, por meio do Edital de Chamada Pública nº 003/2011 da Senaes/MTE.

Situado no Noroeste do Estado do Ceará, Sobral tem uma população, estimada, de 206.644 habitantes (IBGE, 2019). Sua modernização, expansão do espaço urbano e localização de plantas industriais se fazem concomitantemente ao aumento da pobreza, à ampliação de estratégias de sobrevivência e à demanda por programas sociais. Em 2010, segundo a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação daquele município, registrou-se uma estimativa de 27.591 famílias de baixa renda neste município, e de acordo com os perfis do Cadastro Único (CadÚnico) e do Programa Bolsa Família havia ali 19.918 famílias em situação de pauperismo. Em 2015, o CadÚnico evidencia considerável elevação do contingente com *renda per capita* de até R\$ 77,00, no total de 113.992 pessoas. Nessa dinâmica são propiciadas algumas respostas pelo poder público local em sintonia com a política nacional de ES. No entendimento da gestão municipal, o enfrentamento da pobreza prescindia de intervenções voltadas à geração de renda e a oportunidades de inclusão produtiva.

Com essa finalidade, a proposta do PGS objetivava uma política integrada de ES como estratégia de inclusão socioprodutiva, mediante organização e capacitação das pessoas para o trabalho associativo. Inicialmente seriam apoiados vinte empreendimentos, os quais beneficiariam mil famílias, sem perder de vista a promoção da governança

pública a sociedade se faz presente, por meio de sua representatividade e poder de decisão, podendo exercer controle sobre sua própria reprodução como também sobre as ações dos governos.

democrática² nas comunidades consideradas carentes, a divulgação dos princípios da ES, a formação e assessoria técnica aos empreendimentos econômicos solidários (EES), o apoio à comercialização e o acesso a serviços financeiros (SOBRAL, 2014a). Conforme acordado, a execução coube ao CGSol – instância colegiada focada numa gestão participativa que envolvesse o governo municipal e a sociedade civil. Constituir-se-ia como espaço de diálogo, pactuação e articulação de parcerias intersetoriais, com vistas à promoção das ações integradas de ES (SOBRAL, 2014b). Como aporte financeiro contou com aproximadamente dois milhões de reais originários da União, e contrapartida da Prefeitura municipal em torno de dezessete mil reais, durante a vigência do convênio, doze meses.

Quanto à distribuição do conteúdo, além desta introdução e da conclusão, o capítulo consta de mais duas seções. A primeira trata da dinâmica de constituição do comitê gestor, seu desenho institucional, a participação e a representatividade na dinâmica e processos que culminaram na institucionalização da política municipal de ES. A segunda analisa percalços e tensões dos processos participativos do CGSol e PGS durante todo o seu processo de agendamento e formulação, evidenciando a dinâmica dos atores envolvidos, especialmente em contexto de mudança governamental. Segundo se conclui, se alternaram tensões e consensos no CGSol e sua efetividade participativa se expressa por meio das conquistas no plano dos empreendimentos solidários, bem como da criação coletiva do Conselho Municipal de Economia Solidária de Sobral (Ecosol) e outros espaços participativos como o Fórum Multiterritorial de Economia Solidária de Sobral³.

2 Liga-se ao entendimento de reformulação na relação entre Estado e sociedade civil sob o aspecto político de forma interdependente. Ambos estariam mutuamente vinculados e pressupõem o estabelecimento de laços de confiança e o compartilhamento de responsabilidades. Nesse sentido, a participação dos cidadãos ou das organizações societárias é fundamental na construção de ações e normas coletivas, que por sua vez necessitam de mecanismos colaborativos de decisão na formulação de políticas públicas e serviços (FREY, 2004; HEIDEMANN ; KISSLER, 2006).

3 Criado em junho de 2016, como uma articulação entre instituições que desenvolviam ações na linha de ES, dentre elas: a Incubadora Universitária de Empreendimentos Econômicos Solidários da UVA (IEES-UVA); o Projeto Gente Solidária do Município de Sobral; Cáritas Diocesana de Sobral; Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano; Centro Cooperativo Popular de Santana do Acaraú (CE-POP-STA), e diversos outros empreendimentos econômicos solidários. O Fórum foi apoiado por entidades parceiras como a Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial e Combate à Pobreza Rural (CODET) da Secretaria de Desenvolvimento Agrário

Desenho institucional, participação e representatividade como pressupostos da deliberação democrática no CGSOL

A constituição e organização do comitê em discussão como instância colegiada de gestão participativa remete a princípio às reflexões de Milani (2005) quanto à deliberação democrática em escala local, com a participação de cidadãos e organizações da sociedade civil imbuídos no processo de formulação de políticas públicas. Para este autor, as origens dos discursos e práticas participativas são muitas e suas referências podem ser encontradas em manuais de agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, entre processos de reforma do Estado e das políticas de descentralização e em ações governamentais locais promotoras de participação dos cidadãos. Situa a origem da participação nas reivindicações políticas dos movimentos sociais, destaca a relevância do processo de redemocratização do país, do final da década de 1970 ao início da década de 1980. E ainda: logo após o processo constituinte de 1988, passa a se efetivar a consulta à população, concernente à formulação democrática das políticas públicas locais, levando em conta uma institucionalização da participação.

De acordo com Milani (2005), existem três lógicas participativas: primeiramente, a partir da reforma do Estado, na década de 1990, e de mudanças na administração e gestão públicas. Naquele contexto, a participação seria uma resposta universal à crise do Estado de Bem-Estar com o redimensionamento das relações entre governo e sociedade, com vistas à revisão de estratégias para o desenvolvimento local, ao propor formas democráticas de política pública; a segunda, diria respeito à instrumentalidade na resignificação do conceito de público, em diferentes escalas, do local ao nacional. Nas reformas da gestão pública seria buscada a primazia do aspecto político em relação ao econômico, mediante uma racionalidade substantiva na definição de estratégias; a terceira, relacionar-se-ia à perda do monopólio do bem público, porquanto as decisões não mais seriam apenas do governo. Assim, a participação significaria apelo e convocação dos cidadãos e

do Ceará e o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da UVA (NEDET/UVA). Em seguida, em virtude das entidades participantes, passou a se denominar Fórum Multiterritorial de Economia Solidária de Sobral, Serra da Ibiapaba, Litoral Extremo Oeste, Vale do Curu e Aracatiçu. A mudança do nome resulta da ampliação dos territórios de abrangência em decorrência das articulações regionais realizadas.

organizações da sociedade civil para o compartilhamento de decisões em matéria de políticas públicas locais, quando há: “um intenso processo de negociação e definição das regras; cria-se a necessidade de descentralizar as decisões e os recursos; a participação é central, mas a capacidade de participação é diferenciada” (MILANI, 2005, p.5).

Realçam-se, com apoio em Avritzer (2007), a expansão da participação entre 2003 e 2015, como também a criação de variadas formas de espaços participativos. Neste primeiro momento, destaca-se a estrutura dos conselhos e comitês nas políticas públicas, principalmente as políticas sociais, os quais apresentam formatos híbridos por conter a presença de instituições com participação da sociedade civil e atores estatais em áreas diversas onde governo e sociedade civil deliberam. Ao analisar o orçamento participativo, os conselhos de políticas e os planos diretores, o autor sugere uma diferenciação baseada em três variáveis: “iniciativa na proposição do desenho; organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação” (AVRITZER, 2008, p.46). Ainda como acrescenta, as instituições participativas pautam um conjunto de comportamentos e expectativas de atores sociais. No intuito de possibilitar um entendimento adequado sobre o fenômeno da participação, sem correr o risco de operacionalizá-lo sem a contraposição entre participação e institucionalização, o autor define essas instituições como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.46).

Por seu turno, Vaz (2011a) relaciona o crescimento do número de instituições participativas e a ampliação da quantidade de participantes à possibilidade de aprofundamento democrático desses espaços, e pressupõe que a participação direta levaria ao aprendizado democrático. Segundo afirma, as IPs constituiriam uma realidade inevitável para governantes e tomadores de decisão no Brasil na formulação e implementação de políticas públicas, na condição de canais de interlocução entre sociedade civil e Estado na seara do planejamento público (VAZ, 2011b).

Aponta-se ainda outra significativa linha analítica referente a instâncias não institucionalizadas e a concepção de interface socioestatal que também auxiliaram nos trabalhos de pesquisas que propiciam sustentação a este capítulo (LAVALLE; VERA, 2011).

Como evidenciado, os estudos e conceituação das IPs desencadearam reflexões sobre os conceitos de deliberação democrática, representação e representatividade entre outros concernentes a teorias da democracia. No caso do CGSol, sua composição é um dos muitos pontos de partida para a compreensão da representatividade nesse espaço participativo. Integram o comitê: dezesseis membros e respectivos suplentes, oito dos quais são representantes do poder municipal (prefeitura) e oito da sociedade civil (várias entidades e segmentos de ES). O poder municipal era representado por servidores das seguintes pastas: Desenvolvimento Social e Combate à Extrema Pobreza, responsável pela execução do PGS; Tecnologia e Desenvolvimento Econômico; Agricultura e Pecuária; Cultura e Turismo; Educação/Programa Nacional de Alimentação Escolar; dois Agentes Comunitários de Desenvolvimento e Gabinete do Prefeito. Quanto à representação da sociedade civil, priorizava a participação de instituições organizadas que possuíssem experiência e já desenvolvessem atividades de ES (SOBRAL, 2014b). O comitê congregava também outras instâncias sociais de caráter regional, como a Incubadora Universitária de Empreendimentos Econômicos da Universidade Estadual Vale do Acaraú IE-ES-UVA, a Cáritas Diocesana e o Programa Territórios da Cidadania⁴.

A coordenação do Projeto coube ao Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano (IADH), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI). Segundo definia esse instituto, sua missão era “desenvolver capacidades de pessoas e organizações em estratégias e processos de desenvolvimento local sustentável” e seus princípios o combate à pobreza e a redução das desigualdades sociais, o estímulo à cidadania, à solidariedade, ao empreendedorismo e à inclusão social. Da equipe faziam parte profissionais com experiência em trabalhos de campo, programas e projetos nacionais e internacionais, sob a abordagem do desenvolvimento local sustentável (IADH, 2017). Como diria Milani (2008), a coordenação era formada por *ex-*

4 Criado em 2008, o Programa Territórios da Cidadania “é uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e garantia de direitos sociais voltado às regiões do país que mais precisam, com objetivo de levar o desenvolvimento econômico e universalizar os programas básicos de cidadania”. A base do programa se constituiu na integração de ações do governo federal e dos governos estaduais e municipais, em um plano desenvolvido em cada território, com a participação da sociedade. Disponível em: <http://lula.com.br/territorios-da-cidadania-completa-9-anos>.

perts em participação, ou seja, profissionais e entidades que a partir dos anos 1990 têm adquirido *expertise* ao fazer parte, principalmente nos planos locais, dos processos de institucionalização da participação.

Quanto ao conceito de representatividade ora adotado, fundamenta-se em Lavalle, Houtzager e Castello (2006). Trata-se, conforme estes autores, do compromisso de representar, relacionado ao efeito e à inclusão política de segmentos minoritários da sociedade e à possibilidade de aprofundamento democrático na defesa da intermediação perante o poder público e de interesses em determinada área de política pública. Fundamentados em Edmund Burk, admitem os autores ora mencionados que a representatividade se expressa na relação entre representantes e representados, permite a representação coletiva e sua proximidade com o representado e reduz consideravelmente o problema da ausência de interesses articulados capazes de orientar as decisões do representante.

Por sua vez, a representatividade diz respeito à questão da deliberação democrática, considerada um sinalizador do sentido democrático da participação. No caso do CGSol, a presença de instituições/entidades representadas de acordo com um desenho institucional constituído pelos seus próprios representantes respalda uma dinâmica deliberativa também de caráter democrático.

Vaz (2011b) propicia elementos, de certa forma clarificadores, dessa dinâmica. Embora o comitê tenha buscado incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle da política pública de ES em discussão, os resultados quanto à redistribuição de bens e ações foram efetivos até certo ponto: criou-se, de fato, uma política de ES no município, mas em nova gestão municipal houve percalços, os quais, em alguma medida, comprometeram sua efetividade participativa. Esta, de acordo com Avritzer (2011), implica o estabelecimento de resultados produzidos por meio da inclusão da sociedade civil e sua relação com o Estado no referente ao acesso a bens e/ou serviços públicos.

Ao pressupor que a efetividade participativa depende do desenho institucional, Avritzer (2007) recorre à teoria democrática da segunda metade do século XX e esclarece que ela operou com um conceito bastante limitado de instituições políticas, cuja definição se refere a um conjunto de normas e regras que estruturam a ação social e política.

Ainda como reforça, “o elemento central da institucionalidade esteve centrado na existência de uma legislação formal acerca do funcionamento das instituições” (AVRITZER, 2007, p.45). Para o autor a literatura define as instituições sob a lógica da autorização e da representação, excluindo, portanto, as práticas participativas nessa estrutura. Consoante admite, duas críticas podem ser tecidas a este respeito: primeiramente, o “conjunto de instituições participativas no Brasil não estão nem formal nem legalmente constituídas e, no entanto, pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais”. Em segundo lugar, essa literatura teria se construído em função do “conceito de instituição política que, geralmente, não trata das práticas participativas, mas apenas das instituições resultantes do processo de autorização da representação” (AVRITZER, 2007, p.45).

Cabe enfatizar: no caso do CGSol, o desenho institucional foi constituído coletivamente, e visava à partilha de poder, priorizando, para tanto, a representação mista, conforme ora descrito. Esse comitê expressa um caso exemplar de formulação de um desenho institucional facilitador da participação ao priorizar elementos concretos que nos autorizariam a caracterizá-lo – com inspiração em Carlos (2015) – como instituição participativa. Tal conceito, segundo esta autora, constitui importante recurso metodológico nas análises dos efeitos das inovações democráticas na atuação dos governos e nos padrões de ação coletiva.

Além da composição paritária, o intuito do comitê era possibilitar um canal de interlocução entre representantes da sociedade civil e Estado, ambos com poder deliberativo sobre problemáticas locais e específicas na construção de normas direcionadas à gestão do PGS e à institucionalização da política pública de ES em Sobral. Conforme registrado em ata, é ilustrativo da atuação do CGSol o fato de o regimento do PGS ter sido previamente apresentado no formato de proposta, cuja finalidade era embasar a portaria de sua institucionalização enquanto instituição participativa de gestão democrática. Ademais, as alterações foram indicadas no âmbito do comitê, mediante votação e estabelecimento de consenso (CGSOL, 2014, ATA 2ª reunião). Compete aos representantes da sociedade civil e do Estado, de acordo com o documento ora mencionado:

I. Propor, apreciar e relatar matérias pertinentes ao pleno funcionamento e à execução CGSOL do Projeto; II. Propor a convocação de reuniões extraordinárias; III. Acompanhar as ações relativas à execução, monitoramento e avaliação do Projeto; IV. Participar efetivamente das reuniões e não se ausentar sem justificativa; V. Divulgar as ações do Projeto e os princípios da economia solidária junto a suas comunidades e entidades; e VI. Cumprir e fazer cumprir este Regimento Interno (SOBRAL, 2014b).

Como evidenciado, os integrantes do CGSol, sobretudo os representantes da sociedade civil, fomentaram a execução do Projeto e, em certa medida, se apropriaram dele. Destacam-se, em especial, os representantes de empreendimentos econômicos solidários. Essa dinâmica de construção/apropriação foi possibilitada também pelo posicionamento técnico de representante do IADH, responsável pela coordenação do processo de institucionalização do PGS, como mostra o registro em ata do comitê. Ela esclarece, durante reunião:

[...] o intuito é que o CGSol funcione bem, que acompanhe o Projeto e proponha questões para ir aperfeiçoando a sua execução [...] e para isso temos que participar e dialogar sempre [...] oportunidade para sensibilizar a Prefeitura para instituir a política de ES, de facilitar a articulação entre várias políticas públicas existentes no Município (CGSOL, 2014, ATA 2ª reunião).

Com essa dinâmica, segundo o comitê convencionou, seriam atribuições dos participantes as seguintes: realizar a gestão da sede na qual estava alocado o Projeto Gente Solidária, a chamada Casa da Economia Solidária, assim como se responsabilizar pelo funcionamento de comissões que se instituíram nessa mesma dinâmica, tais como a de Formação, a de Comercialização e a Executiva. Essas comissões tiveram papel relevante no CGSol em virtude de impulsionarem a colaboração entre seus integrantes, como se observa por meio da fala de representante do Território de Aracatiaçu, integrante do segmento artesanato e gastronomia. [...]

[...] Então, [...] tivemos muitos treinamentos, visitamos outros empreendimentos de economia solidária em Fortaleza, o Dendê Sol [...] em Itapipoca, Viçosa do Ceará, viajamos pra conhecer outros empreendi-

mentos de economia solidária, pra trazer pra nós melhoras pros nossos grupos. Também formamos um fundo rotativo solidário, que é um banco comunitário (Entrevista - Representante de Território).

Quanto à metodologia de acompanhamento e execução do Projeto, se estabeleceu por meio de uma matriz lógica construída no CGSol, mediante observação de exigências do órgão financiador. Desse modo, delimitaram-se propósitos, resultados e atividades direcionados aos seguintes eixos: 1) potencializar a proposta de construção da política pública de economia solidária no município de Sobral; 2) fortalecer os empreendimentos de economia solidária, tornando-os autogestionários; 3) viabilizar pontos de comercialização dos EES e fomentar ações de economia solidária no município (CGSOL, 2014, ATA 3ª reunião).

Ainda em conformidade com registro em ata sobre o significado do CGSol, a versão de representante do IADH seria o de “constituir-se como espaço para que se operacionalizasse o controle e avaliação do Projeto Gente Solidária durante sua fase de execução [...] fazer uma estrutura mínima de funcionamento do Projeto, com previsão para criar mecanismo de controle e avaliação” (CGSOL, 2014, ATA 4ª reunião). Segundo se percebe, o comitê foi proposto como espaço de decisão e controle da execução do PGS, mediante utilização de metodologia que privilegiasse a participação dos representantes em geral.

Mais uma vez, a análise da dinâmica participativa do comitê em discussão nos aproxima da de Milani (2008, p.554), para quem o fomento à participação de diferentes atores sociais, em sentido abrangente e criadora de uma “rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas, tornou-se paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas”. Conforme reitera este mesmo autor, o crescente interesse pela introdução da participação cidadã na gestão pública local indica se encontrar na sociedade civil uma perspectiva de renovação das relações governo-sociedade, tanto na América Latina quanto na Europa ocidental, em contexto gerado pela crise de credibilidade nos regimes democráticos, expressa pela apatia política dos eleitores, de significativas taxas de abstenção eleitoral e corrupção na administração pública.

Percalços da participação no comitê: mudanças de gestão municipal, expectativas e tensões

Ao analisar o percurso de constituição do CGSol e a dinâmica que culminou na Lei de Criação do Conselho Municipal de Economia Solidária, é possível afirmar que sua implementação se redesenha de acordo com as realidades de cada território de abrangência da política de ES⁵. Por vezes, há um redesenho das ações ou, no mínimo, uma aproximação das ações pensadas inicialmente.

As formas de interação entre o governo municipal e a sociedade civil ao longo da implementação do Projeto Gente Solidária são mutáveis, influenciam e são influenciadas pela dinâmica interna de participação do comitê. Mencionada participação pode ser analisada em dois momentos e perspectivas: o primeiro se refere ao chamado/convide à participação, o incentivo e a instituição de formas e estratégias de participação; o segundo se relaciona prioritariamente à dinâmica participativa assumida com as diferentes instituições integrantes do processo, as quais se caracterizam por serem distintas, a sugerir novos arranjos socioinstitucionais constituídos no âmbito do comitê.

Neste caso, o desenho institucional do comitê formulado pelas instituições e entidades da sociedade civil que o compunham seria uma condição para um desenho deliberativo exitoso, de acordo com as reflexões de Avritzer (2011). Ou seja, facilitou e incentivou a participação da sociedade civil como condição essencial para a concretização da efetividade participativa.

Em ambos os momentos ora mencionados, não se chegam apenas a consensos, mas também a tensões que se expressam nas falas de sua equipe técnica, quer no tocante à disponibilidade do aporte de recursos financeiros das instituições, quer na garantia da continuidade das ações de apoio aos empreendedores de ES nos contextos de crise econômica e questões emergentes do cenário político.

Soma-se a essas questões a redução da equipe técnica do Projeto tão logo finalizou o contrato com a assessoria do IADH. Esta redu-

5 Procurou-se respeitar no Conselho uma dinâmica semelhante à PGS, contemplando o espaço urbano-rural de Sobral. Os atores eram lideranças e/ou beneficiários do projeto advindos dos EESs da sede do Município e dos distritos de Aracatiáçu, Jaibaras e Taparuaba, observados setores, cadeias e/ou arranjos produtivos locais existentes e/ou com potencial de incubação diagnosticados, conforme assessoria técnica do respectivo Projeto.

ção interferiu na manutenção de todo o complexo já criado, ou seja, a Casa da Economia Solidária e o Conselho Municipal de Economia Solidária. Além disso, as tensões inerentes aos processos administrativos burocráticos durante a execução físico-financeira do Projeto impactaram fortemente na sua implementação e, por sua vez, interferiram na condição da participação de seus beneficiários.

Realça-se que a entrada de entidades e representantes dos empreendimentos de ES para participar da constituição do comitê transcorreu com base em processo de escolha de quem pudesse representar os demais – e esta não era aleatória –, como exemplifica o relato de representante do segmento costureiras e artesanato:

[...] porque nos grupos, a gente tem as lideranças. E foi tirada a liderança de cada grupo e formado o comitê gestor. Outro representante esclarece: No começo, foi assim [...] Mesmo porque já tinha algumas pessoas que já “tavam” no movimento, de outras comunidades e foram passando pra gente e a gente foi sendo convidado pelas pessoas a chefiar, aquelas pessoas que “tavam” à frente daquele movimento (Entrevista - Representante de Território).

À medida que os empreendimentos passam a ser atendidos pelo PGS, cada liderança de segmento começa a participar do comitê gestor, e assim possibilita a interlocução entre equipe técnica, gestores públicos e empreendedores. Estes foram organizados e receberam acompanhamento, formação e assessorias específicas, como também participaram de intercâmbios em outros municípios com o objetivo de conhecer experiências autogestionárias que se tornaram sustentáveis. Tudo isso se revestia como estímulo à participação de cada “beneficiário”, e proporcionava a segurança de que eles não estavam sozinhos. Essa condição mais subjetiva também incentivava a participação. Em síntese, as ações se desenvolviam no sentido de organizar a produção para “dela poder viver” e garantir o sustento individual de suas famílias e companheiros de grupo, como exposto nos relatos a seguir:

Assim, a minha renda, é [...] eu já tenho três pessoas que me ajudam, aqui na cozinha, na minha equipe, então, eu fico sempre anotando e vejo tudo o que eu ganho por dia, porque a gente fez o curso de educação financeira também (Entrevista - Representante de Território).

A gente sabe produzir, mas [...] ensinar mais nessa área de você a aumentar a sua produção [...] é falando sobre orientar como é que você vai plantar a horta. Como que você vai fazer pra aumentar o plantio pra poder aumentar mais a produção, né? [...] Aí, a gente trazia pra Casa da Economia, que eu faço parte do grupo, sou representante do grupo lá do Setor Seis e aí hoje a gente vendia na casa e vendia nas feiras, na Praça de Cuba e em outros cantos. E nós também botava os produtos pro programa do governo, que é o PAA (Entrevista - Representante de Território).

Ao serem convidados para participar do PGS e, conseqüentemente, do comitê gestor, os empreendimentos inicialmente identificados no município tinham características condizentes com valores defendidos pela ES, no entanto, os empreendedores não se viam como seus partícipes. Dessa maneira, conforme se posicionavam os *experts* em participação, eles “necessitavam ser organizados”, tendo em vista repensar sua produção de forma a valorizar seus produtos e seu trabalho. O relato da representante de empreendimento solidário a seguir é exemplar a este respeito:

Olha [...]. Eu lembro que eles foram em todas as localidades. Marcavam uma [...] articulação, lá, uma reunião de articulação, ia todos os empreendimentos, aqueles que é, fizeram questionários, e, nesses questionários, os que se enquadraram foram contemplados [...] que no caso, sou eu a representante. E então, a gente formou vinte e um grupos, desses vinte e um grupos, fomos [...]. É [...] tinha uma agente que orientava pra nós, tivemos vários treinamentos, capacitações, melhoramento no que a gente já fazia, já sabia fazer, mas que ainda não fazia com a qualidade perfeita (Entrevista – Representante de Território)

Conforme evidenciado, os estímulos que contribuem qualitativamente e de modo quantitativo para essa dinâmica participativa são reveladores de que a participação não se dá linearmente. A este respeito, sintoniza-se com Alegretti (2014), para quem a natureza peculiar do processo participativo consiste em criação e recriação contínua de capital social, entendido, segundo o mesmo autor, como conjunto de energias positivas que se põe a trabalhar para uma intensificação da qualidade democrática⁶.

6 Alegretti estabelece essa discussão apoiado em Santos (2003), Fung (2006) e Sintomer (2010; 2011; 2013), dentre outros.

Eis o sentido percebido nas falas dos entrevistados ao expressarem que a doação do tempo e do esforço dos sujeitos no PGS acaba por se converter em saberes e experiências que interferem na dinâmica do Projeto, possibilitando também mudanças de suas próprias condições de vida.

Em outro polo, como explicita Alegretti (2014), a dispersão de capital social, possível de acontecer por motivo de erros que bloqueiam o investimento de energias cívicas na construção do território e das políticas públicas, pode também levar a prejuízo irreversível, como o afastamento dos sujeitos ou perda do entusiasmo em participar, porquanto podem enxergar que sua participação possa estar sendo subjugada.

Sob o ângulo interpretativo de vários autores, especialmente Avritzer (2011), é possível se afirmar que o PGS contribuiu no aprofundamento da democracia, por meio da ampliação do espaço participativo, que demandou de seus integrantes a resolução de problemas e o enfrentamento de desafios inerentes à sua própria implementação.

Entretanto, registram-se também certas situações de desânimo ou afastamento em dois momentos. O primeiro, se refere à entrega de kits produtivos aos empreendimentos, a qual foi dificultada em face da diversidade de equipamentos adequados a cada segmento produtivo. Desse modo, comprometeu-se a aquisição de cotação de preços e impediu-se a abertura do processo licitatório em tempo hábil, causando desestímulos, como mostra o relato de representante de EES.

[...] o pessoal cobrava muito esses *kits*, que vieram sair já no final, já no último mês, [...] dezembro de 2016, que foram contemplados os *kits*, porque tinha que ter licitação e umas empresas não queriam vender e as que foram, algumas que conseguiram vender os *kits*, pra que fosse entregue aos grupos produtivos, aliás, todos os grupos foram contemplados (Entrevista – Representante de Território).

A representante do empreendimento solidário das costureiras faz referências também à qualidade de materiais e à quantidade das máquinas de costura recebidas. Ela relata:

Pra nós, era máquina de costura e era uma série de coisas, mas só veio uma máquina de costura, três tesouras, que as tesouras, eu também me desgostei, porque a tesoura veio no valor de setenta reais e é aquelas de três por dez (Entrevista - Representante de EES).

A demora nos processos de licitação e entrega dos *kits* aos empreendimentos causou apreensão tanto aos EES quanto à equipe técnica. Essa situação se estendeu até o último ano previsto para execução do PGS, 2016. Conforme o relatório final de execução do Projeto, dos trinta e três lotes de materiais a serem comprados, dezesseis fracassaram e ficaram para depois, quando ocorresse nova licitação. Ademais, houve a necessidade de solicitar a intervenção do Gabinete do Prefeito, no sentido de propiciar maior celeridade ao processo de compras. Ainda segundo o relatório, as demandas não eram atendidas plenamente e cada empreendimento recebia determinado equipamento de acordo com a especificidade da sua atividade produtiva. Em síntese, a aquisição dos *kits*, em conformidade com o relatório, seria um desafio para a execução do Projeto, mesmo diante da possibilidade de aumento e melhoria da produção (Projeto Gente Solidária, 2016). Lê-se no relatório:

Com as tensões e apreensões geradas pela forte burocracia que envolvia a execução mediante normativas inerentes da legislação da gestão pública municipal, a execução do Projeto apresentou problemas que afetaram a continuidade das ações como a aquisição dos *kits* produtivos para os EES. Considerando esse fato a equipe técnica de assessoramento do IADH em consenso com lideranças dos EES consensuaram em focar no aperfeiçoamento das estratégias de apoio à comercialização visando gerar boas oportunidades para os empreendimentos (PROJETO GENTE SOLIDÁRIA, 2016, p. 17).

Tais estratégias propiciaram articular ações, como vendas virtuais no segmento artesanato, por meio do lançamento da marca FIA, Oficina de Artesãs, incluindo o trabalho de uma *designer* de moda que acompanhou o processo produtivo – uma inovação que agregou e trouxe várias perspectivas para os empreendimentos de ES do segmento artesanato, segundo uma entrevistada.

O contato das artesãs com a *designer*, mediante formação promovida pelo Projeto, trouxe novas e mais amplas possibilidades de “fabricação” e comercialização dos produtos pelos empreendedores solidários, devido a aprimoramentos diferenciados não apenas no âmbito do município, porquanto contribui também no estímulo à

participação desses empreendedores. O relato da artesã, a seguir, é ilustrativo a este respeito:

[...] FIA, foi uma venda através dum catálogo, que uma *designer*, chamada Celina Hissa [...] ela é uma dona da Catarina Mina, uma boutique muito chique [...] em Fortaleza e ela resolveu comprar o artesanato “das minas” do Gente Solidária, ela foi chamada pra dar um treinamento e através desse treinamento, ela achou muito bonitos os trabalhos e formaram o FIA, que é “vem fiar com a gente”. Ela é uma *designer*, ela compra os artesanatos dos grupos Taperuaba, Jaibaras, Trapiá e Aracatiaçu e aí, ela dá o toque final, que é o toque dela, da boutique (Entrevista - Representante do Território).

Em outra frente, na cadeia produtiva de reciclagem, conforme o documento Projeto Gente Solidária (2016), buscava-se fortalecer e avançar com a incubação dos EES de catadores. Para tal, criou-se a Associação de Aracatiaçu (Agamsol), cujos participantes se engajaram na coleta seletiva coordenada pela Secretaria de Conservação dos Serviços Públicos. Em decorrência de tal fato, os distritos de Aracatiaçu e Taperuaba aderiram à “cultura da coleta seletiva”. A participação dos sujeitos foi estimulada também pelo fortalecimento de redes produtivas, por meio da criação da Associação de Alimentação Saudável da Economia Solidária de Sobral, a qual reunia os grupos integrantes da Feira da Economia Solidária da Agricultura Familiar e do segmento gastronomia.

As feiras da agricultura familiar propiciaram maior visibilidade dos empreendimentos e impulsionaram a comercialização. Elas agregaram produtores, contribuíram na geração de emprego e renda, e ao mesmo tempo estimularam o fortalecimento da participação no Projeto. Entre julho de 2015 e janeiro de 2016, foram realizados aproximadamente setenta dias de feiras semanais da agricultura familiar. Além destas, os EEs participaram de outras feiras municipais e regionais, a exemplo da Feira de Negócios do Vale do Acaraú (Fenaiva), da Feira Anual da Agricultura Familiar promovida pela Fetraece em parceria com a Secretaria Municipal de Agricultura, da Exposição dos Produtos Regionais de Taperuaba (Exporta) e da Feira de Exposição Agropecuária de Sobral (Exponorte) (PROJETO GENTE SOLIDÁRIA, 2016).

Essa dinâmica participativa inclui muitos momentos deliberativos, e pode fortalecer também o capital social dos seus atores. Com apoio, mais uma vez, em Alegretti (2014), admite-se que os processos participativos passam por transformações indutoras de evolução ou involução com o decorrer do tempo e podem, de acordo com o capital social que constituem, crescer em qualidade de conteúdos e capacidades de atração.

Ainda sobre atividades que contribuíram no estímulo à participação, destaca-se a criação de um fundo solidário de apoio aos ES⁷, cuja relevância foi mencionada por todos os entrevistados ao relatarem sobre seu funcionamento:

[...] Foi o fundo rotativo, com experiência já, “noutros cantos”, que já tava funcionando. Aí, em Itapipoca tinha um grupo que já “tava” funcionando e aí, a gente [...] A economia ajeitou e nós “fumo” pra lá. E lá a gente viu, por exemplo, “as famílias que já tava” nesse movimento do fundo rotativo. E daí, nós “fiquemo” com aquela vontade. Nós “vamo” fazer isso aqui também, que é muito importante. E essa região aqui de Sobral tem um “bocado” já feito, [...] saindo da economia solidária, que a coisa foi [se] espalhando, foi melhorando (Entrevista - Representante de Território).

O processo de criação dos fundos solidários incluiu visitas dos empreendedores solidários inseridos no Projeto a outras experiências que já adotavam essa prática. O intuito era a realização de intercâmbios com essas experiências, como descreveu a representante do EES do segmento gastronomia e artesanato de Aracatiaçu:

[...] foi uma visita, que foi feito pra que nós conhecêssemos como gerar melhor a renda. E aí, numa visita em Itapipoca, chamada uma fazenda Alagoinha, fomos conhecer a casa de sementes e, lá nessa fazenda, na Alagoinha, nesse assentamento nós conhecemos um vídeo do fundo

7 O fundo solidário é composto por organizações econômicas que constituem os Empreendimentos de Finanças Solidárias. Estes, por sua vez, conformam sistemas alternativos de concessão de “crédito para públicos residentes em áreas geralmente excluídas pelo sistema financeiro tradicional, como periferias urbanas e zonas rurais, levando em conta as características próprias da dinâmica territorial na qual se inserem” (SILVA, 2017, p.08). Trata-se de experiências que remetem às mais antigas dessa natureza, “pois prevê que seus beneficiários tenham à disposição certa quantidade de recursos” por determinado tempo acordado entre as partes do empreendimento, devendo “ser devolvida ao fundo, para que possam ser reemprestados para outros tomadores” (SILVA, 2017, p. 29).

rotativo solidário [...] e nós resolvemos também trazer pros grupos e ela foi uma das pessoas que nos orientavam, que foi “fundada” cinco grupos na época que o projeto existia e, daí, a gente passou a ter o nosso próprio banco (Entrevista - Representante de Território).

A ideia do fundo se converte em banco comunitário coordenado e organizado pelos próprios membros dos EES. É um banco comunitário, onde juntavam os grupos e formávamos um grupo de sócio, presidente, vice-presidente, secretário e, daí, “a gente ganhamos” mil reais de doações e o resto a gente fazia, continuamos fazendo: bazar, bingos, jantares [...] Tudo isso, para arrecadar fundos pro nosso banco (Entrevista - Representante de Território).

[...] Aí, a gente fez, mas aqui, nós “tamo” fazendo esse fundo solidário, com os nossos recursos mesmo, no caso, a gente, essa menina tá fazendo calcinha, uma daquelas dali tá fazendo calcinha, a sobra dessas calcinhas que a gente vai vender, aí já junta pro fundo [...] (Entrevista - Representante de Território).

Reafirma-se, então, ainda com apoio em Alegretti (2014), que no CGSol o processo participativo não transcorreu de forma retilínea e de seus meandros emergiram e/ou se constituíram fatos novos, os quais interferiram na implementação e execução de programas e projetos atinentes à política pública de ES. Também como se destaca, a finalização do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Sobral e o IADH – instituto responsável pela assessoria técnica do Projeto, pelo prazo de doze meses –, gerou incertezas entre os componentes do CGSol e empreendedores solidários quanto à sua continuidade. Somou-se ao encerramento do convênio também o da gestão municipal que havia criado a política de ES em Sobral e, por conseguinte, o processo de transição para a nova gestão que, embora fosse do mesmo grupo político, ainda não sinalizava para a garantia de permanência da referida política.

Isto posto, não obstante o trajeto percorrido no processo participativo de formulação da política de ES, seus integrantes se veem diante de novos desafios. A situação de incerteza é evidenciada no

relato da gerente da Casa de Economia Solidária e coordenadora do Projeto em Sobral.

[...] Apesar da existência da Lei e de ainda existir recursos do Projeto, até o momento, maio de 2017, ainda não foi definida a equipe que dará continuidade ao Projeto. O Projeto era ligado à Secretaria de Desenvolvimento Social de Combate à Extrema Pobreza e hoje com a mudança da reforma administrativa da Prefeitura de Sobral passou para a Pasta da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. A equipe anterior a essa mudança foi demitida. Estão construindo uma nova equipe. Tem toda uma burocracia para essa contratação, mas também tem a morosidade da não priorização. É um momento de muitas indecisões. O momento é de espera, mas essa espera não pode ser longa. Os grupos ainda são frágeis, precisam de um maior acompanhamento em suas gestões (Entrevista – Coordenação do PGS).

Segundo uma técnica da SEDS, em dezembro de 2016 a interrupção do assessoramento do IADH ao Projeto, logo após a entrega dos *kits* produtivos, fragilizou a coesão e a participação dos grupos. Como acrescenta, apenas alguns grupos permaneceram, pois continuavam a produzir com base em encomenda, a exemplo dos grupos de artesanato (“rede FIA”), gastronomia e agricultura familiar⁸. Ainda como afirma, os outros grupos teriam se distanciado, fragilizando o processo participativo. Numa análise da execução do Projeto, a assessoria seria fundamental para continuidade dos grupos até que atingissem a autogestão. Este relato vai ao encontro do exposto por gerente da Casa de Economia Solidária.

A descontinuidade do PGS pode ser identificada também por meio de análise do PPA 2014-2017 do município em tela, no qual a previsão de recursos é de oitocentos e cinquenta e nove mil, seiscientos e sessenta e sete reais, apenas para o ano de 2014, originários da

⁸ As relações em empreendimentos individuais, próprios do capitalismo, os meios de produção e distribuição, assim como o trabalho, são considerados mercadorias apropriadas privadamente e se concentram nas mãos de uma minoria, tornando-se capital outro individual (SINGER, 2000). Já as relações que constituem os empreendimentos solidários, em princípio, englobam as relações familiares, de vizinhança, de coleguismo no estudo, no trabalho e em diversos campos além do econômico; assim, têm maior possibilidade de desenvolver a cooperação, uma vez que são movidos mais pela solidariedade do que pela competição (SINGER, 2001).

Senaes. Não são claras, porém, a contrapartida da prefeitura nem a previsão orçamentária para os anos subsequentes.

No período de realização da pesquisa de campo, nenhum dos integrantes do Projeto entre os entrevistados tinha conhecimento sobre as ações de ES no PPA ora referido. Por parte de técnicos da SEDS evidenciaram-se posicionamentos de espera por um cenário favorável à continuidade das ações, sob a seguinte justificativa: “a vereadora que à época ajudou no processo da Lei de Economia Solidária se tornou a vice-prefeita na atual gestão” (Entrevista - Técnica da SEDS). Evidentemente, este fato em si não seria suficiente para garantir a continuidade do Projeto. Contudo, a atuação do Conselho Municipal de Economia Solidária, criado na própria dinâmica de implementação do Projeto, seria importante por se tratar de um espaço de negociações e articulações com vistas à continuidade da política municipal de ES.

Em acompanhamento a visita técnica da Senaes ao município de Sobral, em abril de 2017, na qual estavam presentes duas técnicas do Ministério do Trabalho e Emprego, uma antiga técnica da SEDS que acompanhou o Projeto e duas responsáveis pela sua coordenação na nova pasta municipal, percebeu-se a permanência de tensões dos seus integrantes devido a incertezas geradas pela finalização do convênio, embora isso já fosse previsto. Na reunião promovida em virtude da visita técnica, foram destacadas várias situações que ratificam falas de entrevistados referentes ao remanejamento da política de ES para outra pasta (a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo) e da técnica de referência. Essas mudanças ocasionariam quebra do processo construído, e ainda a apreensão quanto ao “olhar do gestor da pasta” em relação à ES.

Evidenciou-se também o limitado conhecimento das novas técnicas sobre ES, uma das quais possuía experiência no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, entidade que concebe a economia e os modos de produzir apenas como funcionais ao mercado. Conforme se recomenda, embora em início de nova gestão, seria necessário trabalhar com profissionais detentores de experiência em ES e que, pelo menos, a vissem como uma “outra economia”, aquela capaz de propiciar a inclusão social e se rege por princípios e valores solidários, por vezes adormecidos ou esquecidos diante da economia capitalista.

Considerações finais

A pesquisa da qual resultou o presente capítulo possibilita constatações, como exposto a seguir. A ES é um processo transversal, cujas ações se articulam com diversos segmentos e áreas da gestão pública, embora aqui se tenha analisado uma experiência respaldada financeiramente por meio de convênio entre a esfera federal e a municipal, com periodicidade estipulada. Essa experiência foi então retratada à luz do movimento para a formulação da ES em nível nacional, consistindo em resposta às demandas de segmentos que reagem ao processo de pauperização e buscam suprir necessidades básicas por meio de formas solidárias. Os registros referentes às nossas últimas idas a campo expressaram instabilidades e expectativas quanto à permanência do PGS noutro cenário político que não indicava, claramente, ser favorável à continuidade das ações inerentes ao Projeto e, desse modo, a continuidade do processo participativo e deliberativo desde sua implantação.

Conforme explicitado no corpo deste capítulo, o PGS revelou-se de caráter inovador ao contar com um contexto sociopolítico que favoreceu o diálogo entre o Estado nacional, o governo local e setores da sociedade civil, porquanto o governo local e o federal estavam alinhados de várias formas, especialmente em relação à melhoria das condições de vida de segmentos pauperizados, e entendiam que a ES poderia ser uma das estratégias de superação da pobreza. Esse diálogo foi determinante no processo de formulação da política pública de ES em Sobral no contexto em que, nacionalmente, era ainda uma política de governo, pois sua ampliação como política pública, de Estado, tramitou no Congresso Nacional durante cinco anos, e foi instituída somente ao final de 2019, consoante nossa tese de doutorado (em andamento) sobre política pública e economia solidária no Brasil.

Como em todo processo participativo e deliberativo, neste também emergiram tensões em vários momentos e, nem sempre, o diálogo entre CGSol e determinados setores do governo local foi exitoso, pois as ausências a reuniões desse comitê, por exemplo, foram postas em discussão por outras representações que demarcaram os prejuízos para o PGS pelo fato de inviabilizar o diálogo. Acabaram ainda por evidenciar diferenças entre as secretarias governamentais locais que estabeleceram interface com o Projeto e as que eram omissas. O

Projeto surtiu efeitos positivos junto aos EES e exerceu influências quanto ao “olhar dos técnicos” da secretaria responsável pela coordenação, pois muitos assimilaram a ES como instrumento mitigador da condição de pobreza e ampliaram a percepção sobre a economia como meio de desenvolvimento do ser humano e não somente para a obtenção de lucro.

Não obstante, segundo se constatou mediante observação e nas palavras de uma entrevistada, as diferenças entre “o tempo das organizações e o da política pública” [...] influenciaram como desencadeadores de tensões mais ou menos constantes, uma vez que as normas administrativas e as estratégias gerenciais nem sempre têm total abertura para o “tempo do processo participativo”. Mesmo assim, o PGS acabou atuando num raio geográfico e social superior ao previsto no plano de trabalho pactuado pelo governo municipal e o federal, através da Senaes, como exemplificam os intercâmbios que possibilitaram trocas de aprendizados e o fortalecimento de grupos produtivos, especialmente os conduzidos por mulheres participantes do Projeto.

Ressalta-se, porém: as tensões e expectativas de integrantes do CGSol não invalidam sua efetividade participativa. A este respeito, são exemplares a trajetória e a dinâmica do PGS, descritas e analisadas ao longo deste capítulo, bem como as conquistas relatadas pelos interlocutores da pesquisa que o originou. Destacam-se, sobretudo, a criação coletiva do Conselho Municipal de Economia Solidária de Sobral e outros espaços participativos como o Fórum Multiterritorial de Economia Solidária de Sobral, Serra da Ibiapaba, Litoral Extremo Oeste do Ceará, Vale do Curu e Aracatiagu. Constitui, pois, uma articulação entre instituições que desenvolviam ações de Economia Solidária, dentre elas: a Incubadora Universitária de Empreendimentos Econômicos Solidários da UVA; o Projeto Gente Solidária do Município de Sobral; a Cáritas Diocesana de Sobral; o Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano; e o Centro Cooperativo Popular de Santana do Acaraú. O Fórum é apoiado por entidades parceiras como a Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial e Combate à Pobreza Rural da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Ceará, e o Núcleo de Extensão em Desenvolvimento Territorial da UVA.

Em síntese, é fundamental explicitar que a efetividade participativa foi parte intrínseca tanto do CGSol quanto do PGS, desde a cons-

tuição coletiva do desenho institucional. A participação dos atores sociais envolvidos no CGSol estimulou e ampliou o campo de discussão para a ação pública e propiciou a aprendizagem para o exercício de gestão compartilhada que permite o direcionamento da própria política pública. Ademais, a construção conjunta da política de ES em Sobral, incluindo povo e governo, expressou também ser possível uma interlocução entre sociedade civil e administração gerenciada, por meio da participação e deliberação. A participação não exclui a “perspectiva gerencialista” nem vice-versa, mas trata-se de um processo desafiante.

Referências Bibliográficas

ALEGRETTI, G. Os orçamentos participativos sabem escutar? In: LIMA, K. C. P. ; PINI, F. R. O. (Orgs.). **Orçamento participativo: múltiplos olhares**. p.142-207. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados** [online]. v. 50, n. 3, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública** [online]. v. 14, n. 1, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p.13-25.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Gestão e Avaliação da Informação, 2010. **Relatório RI Bolsa Família e Cadastro Único Sobral CE**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php>>.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Edital de Chamada Pública n. 003/2011. Brasília: MTE, 2011**. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D31D3EF60131D7995D191D2A/chp_SENAES_003_2011_edital.pdf>.

CARLOS, E. Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. v. 30, n. 88, p. 83-98, 2015 Disponível em: <<https://doi.org/10.17666/308883-98/2015>>.

COMITÊ GESTOR DO PROJETO GENTE SOLIDÁRIA. *Ata da 2ª Sessão Ordinária do CGSol*. Sobral: CGSol, 2014.

COMITÊ GESTOR DO PROJETO GENTE SOLIDÁRIA. *Ata da 4ª Sessão Ordinária do CGSol*. Sobral: CGSol, 2014.

COMITÊ GESTOR DO PROJETO GENTE SOLIDÁRIA. *Ata da 9ª Sessão Ordinária do CGSol*. Sobral: CGSol, 2014.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J-L; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J-P. **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 259-268.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Revista de Sociologia Política*. UFSC, v. 1, n. 5, 2004.

HEIDEMANN, F. G. ; KISSLER, L. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. Rio de Janeiro, *RAP*, 40, maio/jun. 2006.

IADH. Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano. **Sobre o IADH**. 2017. Disponível em: <<https://www.iadh.org.br/sobre/>>.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sobral, Ceará**, 2019. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/ceara/sobral.pdf>>.

IVO, A. B. L. Governança urbana, participação social e pobreza. In.: **Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza**. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 61-82. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20110125101701/4p3.pdf>>.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online], n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64452006000200004>>.

LAVILLE, J. et al. Introdução. In: FRANÇA-FILHO, G. C; LAVILLE, J.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J. **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p.11-17.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p.95-139, 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64452011000300005>.

MILANI, C. R. S. O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise das experiências europeias e latino-americanas. In: ENCONTRO ANUAL DA

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS
SOCIAIS, 29., 2005, Caxambu/MG. **Anais...** Caxambu/MG: ANPOCS, 2005.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. Rio de Janeiro, **RAP**, v.42, n.3, p.551-579, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>.

PEREIRA, A. P. P. Discussões conceituais sobre política social e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. de M. dos; MIOTO, R. C. T. (Orgs.). **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 87-108.

PROJETO GENTE SOLIDÁRIA. **Relatório final de execução de convênios, termos de parceria e acordos de cooperação**. 2016.

SILVA, S.P. Economia solidária e finanças de proximidade: realidade social e principais características dos empreendimentos de finanças solidárias no Brasil. **Texto para discussão 2270**. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7423/1/td_2270.PDF>.

SINGER, P. Economia solidária, um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000.

SINGER, P. Economia solidária versus economia capitalista. Brasília, **Soc. Estado**, v. 16, n. 1-2, p. 100-112, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922001000100005&lng=en&nrm=iso>.

SOBRAL. **Diagnóstico de Economia Solidária**: município de Sobral. Sobral: [S.n.], 2014a.

SOBRAL. Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Extrema Pobreza. **Portaria nº 001/2014-** SEDS/PMS/CE de 20 de maio de 2014. Sobral: Documento expedido pela Secretaria da Prefeitura, 2014b.

VAZ, A. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011a. p.91-107.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, 17(1), p.163-205, 2011b. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641376>>

A APROVAÇÃO TARDIA DA LEI NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: esferas socioestatais, atores, interesses e o longo caminho

Georgia Clara Soares Rodrigues¹

Liduina Farias Almeida da Costa

Notas introdutórias

Neste capítulo analisa-se a dinâmica de criação da Lei Nacional referente à política pública de economia solidária, em substituição à política de governo sobre a mesma matéria. Os primeiros passos para a criação de uma base legal ganham mais força política com a abertura do espaço institucional, ainda em 2003, por meio do Decreto n° 4.764, de 24 de junho de 2003, que institui a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). Juntamente a essa articulação federativa é criado também o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) no intuito de dar maior visibilidade institucional e estimular a mobilização dos atores sociais. Cabe ressaltar que o desenho iniciado em 2003 é decorrente da aprovação em resposta às demandas implícitas de vastos segmentos sociais populares e explicitadas pelo movimento nacional de economia solidária e demais instâncias apoiadoras dessa forma de produzir.

Destaca-se, portanto, a participação de atores sociais coletivos nas discussões atinentes ao fortalecimento da referida política, dando relevo à sua disposição de mobilização e pressão organizada em busca de apoio do Congresso Nacional. Sob essa linha condutora pretende-se evidenciar nesse caminho delimitado pela expectativa normativa da ES os seus efeitos como também os consensos firmados sobre a es-

¹ O capítulo reproduz partes de tese (em andamento) da primeira autora sobre Política de Economia Solidária, como também tem suporte em pesquisa sobre políticas públicas e instituições participativas.

trutura e conteúdo do anteprojeto de lei, além da dinâmica de tramitação da lei e as alterações pelas quais passou no texto então aprovado.

Economia solidária, espaços participativos e atores coletivos: mobilizações e pressões pela criação da lei nacional

Nas discussões prévias à elaboração do Projeto de Lei da Política Nacional de Economia Solidária (PNES) duas dificuldades se apresentaram: o reconhecimento da formalização e um tratamento tributário adequado aos empreendimentos de economia solidária (EES) e o acesso a políticas públicas. Estes consistiam em grandes entraves legais e burocráticos à implantação de programas e ações viabilizadores da referida política, principalmente no tocante a “investimentos e capital de giro para a estruturação e o financiamento dos EES” (BRASIL, 2012a, p. 44).

Desse modo, ao final de 2009, o FBES e a Senaes formaram um Grupo de Trabalho para sistematizar, debater e apresentar as proposições necessárias. Conforme o grupo assumiu, a proposta atenderia às principais deliberações da I Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes) realizada no ano de 2006, entre as quais, a criação de um Sistema Nacional de Economia Solidária (SNES) vinculado à Lei de Economia Solidária, para garantir a participação e o controle social.

As conferências nacionais de ES se constituíram como importante espaço participativo para mediar o diálogo entre segmentos da sociedade civil organizada e o governo, tornando-se arena central (AVRITZER, 2013; SOUZA, 2013) do processo de discussão para a formulação da política pública de ES. A primeira proposta de minuta do Projeto de Lei da Política Nacional de ES foi elaborada em atendimento às deliberações da I Conaes, realizada no âmbito do Conselho Nacional de ES, o qual fora instituído no ano de 2006 (BRASIL, 2012a).

Como processo participativo de caráter nacional, a I Conaes exemplifica, de acordo com Avritzer (2013), o encontro entre governo e sociedade civil na definição de elementos para a agenda de determinada política pública. Para esse mesmo autor, a dimensão de mudanças normativas seria muito mais significativa pois, a partir da emergência de propostas, a deliberação pode adquirir maior potencial para a formulação de uma política pública.

No caso da ES, logo após a primeira conferência, foi composto um GT do marco jurídico para discutir e encaminhar o conjunto de proposições, respectivamente, dessa área pela Senaes e pelo FBES na esfera do CNES. O objetivo do GT do marco jurídico seria sistematizar, debater e apresentar proposições relativas ao ordenamento jurídico pertinentes à ES, além de organizar a participação das entidades da ES que se constituíram no âmbito do governo federal. Em novembro de 2009 a proposta de minuta foi deliberada e aprovada na VIII reunião plenária do CNES (BRASIL, 2012a).

No anteprojeto de lei apresentado aos participantes da II Conferência Nacional de Economia Solidária, ocorrida de 16 a 18 de junho de 2010 e destacava-se o seguinte objetivo: juridicamente, dar condições para o desenvolvimento da PPES em todos os níveis da federação, com realce para a promoção da geração de trabalho e renda, a inclusão social por meio do trabalho associado, considerando o desenvolvimento local, regional e nacional. Em conformidade com a Constituição Federal, caberia ao Estado nacional fomentar o cooperativismo e o associativismo (BRASIL, 2012a, p. 49). Como ato procedimental, promoveu-se uma audiência pública², em 16 de junho de 2010, cujo sumário dizia respeito ao debate sobre a apresentação de proposta de instituição da política pública em tela.

A estrutura do anteprojeto era formada por quatro grandes eixos: I) Definições Gerais; II) Política Nacional de Economia Solidária; III) Sistema Nacional de Economia Solidária; e IV) Financia-

² Como depoentes e convidados, a audiência reuniu delegados/as eleitos/as nas Conferências Regionais e Estaduais ocorridas em 2010 e participantes da II Conaes: Valdener Pereira Miranda, coordenador-executivo do Fórum Brasileiro de Economia Solidária; Daniel Tygel, secretário-executivo do Fórum Brasileiro de Economia Solidária; Paul Singer, secretário nacional de Economia Solidária; Edna Freitas Menezes Martins, representante do Movimento de Catadores de Materiais Recicláveis do Paraná; Rosângela Sousa, coordenadora de Segurança Alimentar no Estado do Piauí; João Cláudio Arroyo, representante do Instituto Saber Ser Amazônia Ribeirinha; Renato Silveira Martins, Representante do Fórum Paulista de Economia Solidária; Arildo Mota Lopes, diretor-presidente da União e Solidariedade de Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social no Brasil (Unisol) Brasil; José Carlos Gadelha, secretário municipal de Desenvolvimento Socioeconômico e Turismo do Município de Porto Velho, Rondônia, representante da Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária; Dione Manetti, coordenadora nacional da Setorial de Economia Solidária do PT; Silvio Ney Barros Monteiro, presidente em exercício da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes) e membro do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (BRASIL, 2010).

mento da Política Pública de Economia Solidária – Fundo Nacional de Economia Solidária (Id., *ibid.*).

Toda a articulação e a mobilização desenvolvidas com o apoio da Senaes e do FBES de outros segmentos atuantes na ES buscavam a criação de uma política nacional que propiciasse fortalecer as ações e práticas já existentes enquanto outra abordagem econômica possível e, ao mesmo tempo, redirecionar a dimensão marginalizada da ES pelos órgãos oficiais do Estado, e fortalecendo-a com base na autogestão. Ao conquistar reconhecimento e apoio público, o anteprojeto chegou ao legislativo com a criação da Frente Parlamentar da Economia Solidária (FPES), sobre a qual falaremos mais adiante.

A audiência pública mencionada foi promovida pela Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Seu intuito seria articular uma aproximação entre o Parlamento brasileiro e as entidades de diversos segmentos da sociedade, com a coparticipação da FPES, atendendo ao princípio constitucional da participação estabelecido na Constituição Federal de 1988, como parte integrante do processo decisório³.

Em conformidade ao “modelo dos múltiplos fluxos” (KINGDON, 2003; 2007), os representantes da Câmara dos Deputados ora mencionados em nota eram atores visíveis de quem a proposta de lei receberia considerável atenção, além da esperada da imprensa e do público em geral. Eles dariam visibilidade ao processo, inclusive exporiam um resultado encorajador quanto ao funcionamento da democracia. Seriam, portanto, potenciais influenciadores na formulação da PPES.

A audiência pública propiciou a reunião dos delegados representantes da sociedade civil organizada, presentes à II Conaes. Desse modo, evidenciou um desenho participativo de partilha de poder (AVRITZER, 2011). Na qualidade de instituição participativa (Id., *ibid.*) a capacidade deliberativa da II Conaes tem importante peso e expressa a modalidade de relações entre Estado a sociedade civil organizada, à época, como também indica intensa convergência entre Parlamento e

3 A audiência foi presidida pelo deputado Paulo Pimenta (PT-RS), que juntamente com Eudes Xavier (PT-CE) e os integrantes do FBES Valdener Pimenta e Daniel Tygel coordenaram a mesa de trabalhos. Deputados presentes: Iran Brabosa (PT-SE); Anselmo de Jesus (PT-RO); Dr. Rosinha (PT-PR); Paulo Teixeira (PT-SP); Luiza Erundina (PT-SP); Nazareno Fonteles (PT-PI); Janet Rocha Pietá (PT-SP); Iriny Lopes (PT-ES); Maurício Rands (PT-PE); Zezéu Ribeiro (PT-BA); Luiz Couto (PT-PB) e Fátima Bezerra (PT-RN).

sociedade civil, no tocante à constituição almejada pela PPES. Ademais, como reitera Avritzer (2013), nas conferências o processo participativo é ampliado e fortalecido, porquanto os participantes afirmam haver um forte debate de ideias no qual a concepção dos representantes do governo não prevalece. Sobressai, pois, a voz dos atores da sociedade civil. Assim, aliada à audiência pública em prol da ES, haveria uma maior possibilidade para tornar mais decisiva a formulação da PPES a partir das decisões deliberadas para que essas, com apoio do Parlamento, se tornassem mais efetivas.

O discurso da coordenadora de Segurança Alimentar no Estado do Piauí e membro do Fórum de Economia Solidária do mesmo Estado é exemplar dessas relações. Ela diz:

[...], mas, em nome da Região Nordeste e da discussão que fizemos, quero apenas solicitar a renovação do compromisso das nobres Deputadas e dos nobres Deputados com esta causa, para nós extremamente nobre, que estamos apresentando à Casa, ou seja, a criação da nossa lei, a partir de toda uma discussão que travamos há bastante tempo. Estamos construindo o nosso marco legal. E temos a convicção de que não é apenas uma referência para o nosso Brasil, para as trabalhadoras e os trabalhadores deste País, mas também a construção de paradigmas que servem para o mundo inteiro, na perspectiva de uma economia que possa se colocar no patamar da solidariedade e da equidade, num primeiro momento, e sobretudo no patamar da justiça social (BRASIL, 2010, p. 09).

Naquele contexto, a qualidade das relações entre Estado e sociedade civil e a convergência de posicionamentos ora expressos pelos parlamentares recém-nomeados pode ser exemplificada por meio do discurso do deputado Nazareno Fonteles, a seguir:

[...] Estamos juntos. A luta pela economia solidária vai junto com a da agricultura familiar e com a da reforma agrária. De modo geral, pelos direitos. [...] Quando nós tivermos os direitos gratuitos, porque bancados pela sociedade e não pelo mercado, não pela via da mercantilização, que menospreza as pessoas, terminando por tratá-las como mercadorias [...] (BRASIL, 2010, p. 09).

Também manifestaram esse entendimento sobre as relações entre Estado e sociedade civil a exposição do delegado representante do

Instituto Saber Ser Amazônia Ribeirinha e a de um membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Ambos reiteraram a necessidade do projeto de lei. Na percepção de todos esses atores sociais, no dia a dia do país as questões do trabalho e o direito do cidadão brasileiro ao trabalho, explicitadas na Constituição de 1988, acabam sendo reduzidas pelas exigências do capitalismo. Lê-se em documento referente à audiência pública:

[...] Esse projeto de lei, de iniciativa popular, tem uma missão enorme: a de diminuir um pouquinho a contradição [...] na Constituição Federal, quer seja no art. 5º, no título Dos Direitos e Garantias Fundamentais, quer seja no art. 170, no título Da Ordem Econômica e Financeira, porque lá o trabalho aparece como um direito, mas, no dia a dia da sociedade, o trabalho é reduzido a uma mercadoria (BRASIL, 2010, p.10).

Na qualidade de espaço participativo, a II Conaes foi um mecanismo provocador da audiência pública, ao afetar uma parcela dos decisores de políticas, no sentido de pressionar o Parlamento quanto ao compromisso de criação da PPES. Além de expressarem um desenho participativo, segundo o qual a deliberação “vem de baixo para cima”, caracterizando a participação como de alta efetividade (AVRITZER, 2008), a conferência e a audiência pública demonstram também um desenho de partilha de poder em que a sociedade civil desafia a sociedade política. No caso em discussão, a apresentação do texto da Lei da PPES em fóruns participativos é exemplar desse desafio.

Até então, a dinâmica de construção da PPES refletia o formato assumido pela democratização a partir dos anos 1970 em países do Sul da América Latina, como foi o caso do Brasil, após a Constituição de 1988, ou seja: esses países passaram a experimentar o que Santos e Avritzer (2002, p. 66) denominam como combinação de elementos da democracia representativa e da democracia participativa que se dá mediante negociação e deliberação de prioridades para acesso a bens públicos. De forma plural, as conferências de ES ocorridas em 2006 e 2010, respectivamente, envolveram diversos indivíduos de segmentos organizados da sociedade. Para além dessa questão, os autores ora referidos também ressaltam o importante papel dos movimentos sociais no processo de organização da sociedade civil, na institucionalização da di-

versidade cultural e na ampliação da esfera política. Desse modo evidencia-se o aumento da participação social (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Segundo se percebe, claramente, no ciclo político liderado pelo Partido dos Trabalhadores, houve uma abertura por parte do poder executivo à participação de atores societários como representantes de “determinados segmentos e interesse da população no desenho, na implementação e na supervisão de políticas públicas” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 43). Verifica-se, pois, conforme Avritzer (2013), um período de expansão da participação, no referido ciclo político, cujo elemento deliberativo constituído nesse período representou um formato da participação social, limitado no Brasil até o começo do governo Lula. O caso da ES é um exemplo desse formato de expansão da participação, a partir das conferências nacionais realizadas durante o respectivo ciclo político.

Tanto a II Conaes como a audiência pública, em discussão, mostram uma ampliação democrática, na qual os representantes dos segmentos organizados da ES no país expressaram um papel ativo no processo de representação política.

Esta, de acordo com estudos de Lavalle, Houtzager e Castello (2006), significa o exercício direto de intermediação de demandas perante agências específicas do poder público e organizações civis, contrariando a ideia de representação apenas por meio dos canais tradicionais de caráter eleitoral. Recorrer ao poder legislativo por meio de audiência pública, a qual pode ser claramente vista mediante os registros da audiência pública sobre a ES na Câmara dos Deputados, indica uma mudança nas organizações civis ao longo do século XX no Brasil, especialmente quando se analisa a representação política a partir de 2003, período demarcador do início do ciclo político do Partido dos Trabalhadores. Na percepção dos referidos autores, tal feito mostra o alargamento dessa representação política dos diversos atores integrantes de processos reais de inovação institucional democrática nas últimas décadas. Ambas assumem o caráter legítimo declarando seu compromisso com a intermediação para a formulação de uma política nacional.

A audiência pública e a II Conaes são fóruns que, de acordo com a análise de Avritzer (2000), situam-se entre o Estado e a sociedade que constitui o local da democracia deliberativa. Para este autor, tais espaços participativos partilham de características centrais para a argu-

mentação deliberativa. Primeiramente, a ampliação da participação, a qual, por sua vez, contribui para a argumentação. Nessa perspectiva, os atores sociais costumam trazer para estes espaços razões não contempladas pelas decisões estatais. No caso da PPES, a II Conaes propicia uma base argumentativa e deliberativa para se corporificar, por meio da discussão do anteprojeto de uma lei específica, as reivindicações dos atores envolvidos e dos que possuem interesses distintos, mas que contemplem a temática.

A segunda característica refere-se ao modo como a informação detida pelos atores nesses arranjos deliberativos é tratada: a noção segundo a qual o Estado possui informações incompletas para a tomada de decisão e de que essa informação precisaria ser complementada pelos próprios atores; e que tais informações precisam ser compartilhadas e discutidas para serem construídas coletivamente, ou seja, tornadas públicas e relevantes para a deliberação de governo.

A terceira característica diz respeito à capacidade de testar múltiplas experiências, as quais, na constituição diversa desses novos arranjos deliberativos, passam a ser a sua capacidade de variação das experiências compartilhadas pelos atores em público. Seria, pois, o nível de pluralismo dos interesses, valores e concepções morais, passíveis de ensejar espaços aptos a acomodar as diferenças, próprio das sociedades democráticas. Os novos arranjos contrariam a ideia de uma institucionalidade democrática e, assim, rompem a racionalidade no interior do que Avritzer (2000) chamaria de subsistema político.

Ademais, as experiências sobre arranjos deliberativos têm feito do Brasil um grande laboratório de experimentos participativos desde a institucionalização da participação, na Constituição de 1988. Desde então o país se tornou referência de experiências participativas nos desenhos de políticas públicas, entre vários outros aspectos. A este respeito, Lavalle, Houtzager e Castello (2006) identificam mudanças nas estruturas do Estado favoráveis à introdução de controles sociais na gestão pública, advindas de experiências municipais sob o comando do PT, como o orçamento participativo. Não somente a audiência pública em discussão, mas toda uma dinâmica que conduz à proposição do PL da ES na qual todos os parlamentares são membros do referido partido revelam não uma mudança nas estruturas do Estado,

e sim uma modalidade de relação entre Estado e sociedade civil que propicia a ampliação da participação e o alargamento da democracia.

Em tese, na perspectiva de Urbinati (2006), os partidos políticos articulam o interesse universal com base nos pontos de vista periféricos, constituindo-se associações e pontos essenciais de referência que permitem aos cidadãos e seus representantes se reconhecerem uns aos outros no processo de tornar a representação mais democrática.

A atuação do Partido dos Trabalhadores na proposição do PL nº 4.685/2012 da ES reforça o compromisso ideológico possível de estabelecer essa política pública. Além disso, também o fluxo para o agendamento público e formulação da PPES explicita o caráter mais representativo do governo durante o ciclo político liderado por esse partido, ao buscar solução para demandas propostas pelos atores coletivos. Consoante se afirma, com inspiração na autora ora referida, a formulação da PNES constitui uma função complexa do legislativo em um governo representativo, que requer administrar as demandas de todos, como órgão mediador entre o Estado e a sociedade civil. Esse processo reflete o que Urbinati (2006) denomina de representação política, na qual o sentido de representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais “mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade” (Id., *ibid.*, p.201). As instâncias e processos até aqui mencionados conformam o tom da representação em uma sociedade democrática. Esta, segundo afirmativa de Urbinati (2006, p.202), é composta pelas “múltiplas fontes de informação e as variadas formas de comunicação e influência que os cidadãos ativam através da mídia, movimentos sociais e partidos políticos”.

Como se reitera, após intensa mobilização de interesses, a proposta de projeto de lei passou a tramitar internamente, conforme se explicita a seguir.

A tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional: sentidos e princípios da economia solidária adotados pelos atores políticos

Em novembro de 2012, passados dois anos, a proposta adquire a forma de PL nº 4.685/2012, com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências”. O respectivo PL foi apresentado ao plenário

da Câmara pelos seguintes deputados: Paulo Teixeira (PT-SP), Eudes Xavier (PT-CE), Padre João (PT-MG), Luiza Erundina (PSB-SP), Miriquinho Batista (PT-PA), Paulo Rubem Santiago (PDT-PE), Bohn Gass (PT-RS), Fátima Bezerra (PT-RN). Estes parlamentares poderiam ser vistos também como *policy entrepreneurs*, de acordo com Kingdon (2007), pois exerceram influências na constituição de alternativas que levariam à implementação da política pública em tela. Eles dispunham de recursos e autoridade legal para elaboração de uma lei que explicitasse alternativas ao modo de produção vigente. Além disso, tinham abertura para a exposição midiática, mediante os próprios ritos políticos, principalmente os discursos em tribuna e as participações nas Comissões da Câmara dos Deputados que intensificariam seu empenho de criação da lei.

Conforme o projeto em discussão, as diretrizes, princípios e objetivos fundamentais da Política Nacional de Economia Solidária se integram às estratégias gerais de desenvolvimento sustentável e aos investimentos sociais. Visam, portanto, à promoção de atividades econômicas autogestionárias, ao incentivo aos empreendimentos econômicos solidários e sua integração em redes de cooperação na produção, comercialização e consumo de bens e serviços.

Quanto à justificativa, contextualiza as condições da economia solidária no país explicitando que a legislação existente não contempla a caracterização das organizações da ES, tampouco prevê incentivos para seu desenvolvimento. Nesse sentido, a lei pretendia sanar a dificuldade legal presente, reconhecer os empreendimentos econômicos solidários como sujeitos de direito e criar o FNAES com o objetivo de centralizar e potencializar os recursos a serem investidos no desenvolvimento da economia solidária (BRASIL, 2012b).

O PL reafirma em suas diretrizes, princípios e objetivos um conjunto de ações possibilitadoras da democratização da economia, com o engajamento dos cidadãos, uma vez que pressupõe o desenvolvimento de ações coletivas (LAVILLE, 2001). Reforça também que o fato de estar a ES relacionada a outras estratégias de desenvolvimento potencializa sua concepção pioneira de desenvolvimento solidário defendida por Singer (2004b), a permitir a instauração de novas formas de produção que propiciassem uma distribuição mais equânime dos

frutos do crescimento econômico entre os segmentos mais empobrecidos da sociedade. Ademais, o PL expressa ainda a ideia de promover uma integração mais sistêmica da política em tela no Brasil, para além das experiências então existentes, porém focalizada. Uma política de Estado permitiria maior abrangência e melhores condições para fomentar junto aos cidadãos e aos empreendimentos de ES um solidarismo popular, cujos membros buscariam melhores condições de vida por meio de melhores relações de trabalho (GAIGER, 2004).

Cerca de um mês depois, em dezembro de 2012, o PL é encaminhado às comissões⁴, onde tramita até 3 de julho de 2013. Finalmente, foi aprovado por unanimidade na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), constituída pelos deputados Paulo Teixeira (PT-SP), Renato Molling (PP-RS), Ângelo Agnolin (PDT-TO), João Maia (PR-RN), Antônio Balhmann (PSB-CE), Ronaldo Zulke (PT-RS), Luiza Erundina (PSB-SP) e Afonso Florence (PT-BA). Todos eles faziam parte integrante da base de coalizão política liderada pelo Partido dos Trabalhadores.

Embora ainda no ciclo político formado por essa coalizão partidária, eleita a Presidenta Dilma Rousseff em 2014, algumas divergências nas relações políticas foram sentidas em comparação às do governo anterior e sua base de apoio, inclusive no referente à economia solidária.

Segundo analisa Singer (2015), apesar da ideia de continuidade entre Lula e Dilma, ocorrem mudanças relevantes que impelem a Presidenta eleita a uma postura de dura combatente, enquanto o governo Lula não era confrontacionista. Dilma é desafiada a assumir o enfrentamento pesado do capital. A partir da redução dos juros ela tensiona o pacto com o setor financeiro por meio de ordem emanada diretamente do poder executivo, que “estava igualmente fora do *script lulista*” (Id., ibid., p. 47).

Ou seja, ainda de acordo com este mesmo autor, a diminuição dos ganhos por parte dos bancos estava sendo assumida ordinariamente por parte do poder executivo, a significar que “o Estado se arrogava o direito de intervir na quintessência do capitalismo, a saber, o lucro” (Id., ibid.).

Dilma, inicialmente, apresentou ares de um governo desenvolvimentista, ao adotar medidas de baixo custo, como a ampliação do

4 Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), para análise dos reflexos que a legislação proposta promoveria no mercado; Finanças e Tributação (CFT), para a verificação de possíveis inadequações financeiras ou orçamentárias, e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para a análise de constitucionalidade.

investimento e aumento do emprego, tendo em vista a garantia do crescimento econômico do país, incentivando a reindustrialização por meio de mais subsídios à iniciativa privada e controle de fluxo do capital estrangeiro. Expressou, conforme Singer (2015), o auge do ensaio desenvolvimentista, com a redução do preço da eletricidade aos mais pobres, capitalização do banco de desenvolvimento nacional e disponibilidade para financiar a produção de juros mais baixos, o real menos valorizado e a desoneração da folha de pagamento. Ademais, “a obrigatoriedade de conteúdo local em setores estratégicos e encomendas da Petrobras, compras governamentais e tarifas alfandegárias voltadas para a produção nacional, aumento do limite de endividamento dos Estados” (Id., *ibid.*, p.49). E ainda, segundo este autor, juros mais acessíveis nos bancos comerciais e o programa de investimento em infraestrutura.

Num reforço ao conjunto de medidas ora mencionadas, o governo Dilma amplia a abertura das portas do programa da casa própria das camadas pobres da população e para a classe média do país (Id., *ibid.*). É exemplar, a este respeito, a mensagem presidencial para o ano de 2012, na qual se lê:

[...] Esses resultados são expressão do novo modelo de desenvolvimento que estamos consolidando, centrado no fortalecimento do mercado interno, na geração de emprego, distribuição de renda e investimentos. Com responsabilidade fiscal e monetária, temos adotado uma combinação de políticas macroeconômicas – fiscal e monetária – para manter o crescimento vigoroso e continuado e garantir a transformação do Brasil em um país de classe média (BRASIL, 2012c, p.07).

Entretanto, decorridos poucos meses, tais propósitos transmutaram-se em fatores geradores da crise política que se instaurou no país, dando um caráter de brevidade ao desenvolvimentismo desse governo.

Essa mudança de cenário político é indicativa de que a PNES em si não teria grande impacto político. Desse modo, o projeto de lei em discussão fortaleceria, naquele momento, ações inseridas no esforço nacional de superação da pobreza extrema, compondo juntamente a outras ações o Plano Brasil sem Miséria (BRASIL, 2012c). Ainda conforme mensagem governamental para o ano de 2012, o fomento de iniciativas articuladas e complementares à ES corresponderia

ao acesso a bens e serviços financeiros, infraestrutura, conhecimentos (formação, assessoramento e assistência técnica) e organização de processos de produção e comercialização aos EES (Id., *ibid.*). Nessa linha, destacam a viabilidade do referido objetivo os editais públicos lançados em apoio a “trinta projetos por meio de convênios com órgãos governamentais estaduais e municipais, beneficiando diretamente 25 mil famílias – cerca de 100 mil pessoas – em situação de pobreza extrema, em 271 Municípios em todas as regiões brasileiras” (BRASIL, 2012c, p. 81).

Não obstante o esforço de combate à pobreza no governo Dilma, denota que a ES se transmuta em paliativo ao se distanciar de uma política de Estado, embora a Presidenta assumisse o enfrentamento ao grande capital, com as medidas ora mencionadas. O fato expressa não somente a ambiguidade do Estado, à medida que incentiva políticas de crescimento macroeconômicas e ao mesmo tempo estimula a economia solidária no âmbito do trabalho e emprego para superação da condição de pobreza. Porém, ao mesmo tempo, não prioriza realmente uma política que pluralizasse outras formas econômicas possíveis além do capitalismo.

Esses desdobramentos da esfera política na redução das chances de aprovação de uma política nacional de ES remetem a Kingdon (2007). Como se pode afirmar, com apoio neste autor, as mudanças na atmosfera da política nacional interferiram nos grupos de interesse e/ou configurações ideológicas no próprio Congresso, minimizando a prioridade de aprovação do PL. Para sensibilizar a aprovação do PL, participantes visíveis poderiam persuadir o Congresso Nacional para a aprovação da PPES.

A este respeito, é importante mencionar: o relator do PL da economia solidária, deputado Afonso Florence (PT-BA), destacou que a lei daria seguimento aos avanços já obtidos no campo da ES, com os programas e ações desenvolvidos pelos vários ministérios. Ademais, propiciaria um cenário favorável para prosseguir os inúmeros avanços já obtidos com programas e ações desde a criação da Senaes. Enfatizou a produção de legislações estaduais e municipais de ES e reforçou a necessidade urgente de reversão do atraso do Estado por não possuir uma Legislação Nacional. Finalmente, afirmou reconhecer a forte pressão social dos empreendedores de economia solidária sobre

o tema naquele ano, como expressavam as iniciativas rurais e urbanas no total de mais de 20 mil EES (BRASIL, 2013).

Aprovado por unanimidade na CDEIC, o PL foi encaminhado em julho de 2013 para a Comissão de Finanças e Tributação, presidida nesse período pelo deputado pecuarista e cafeicultor João Lúcio Magalhães Bifano, vinculado ao PMDB-MG. O PL permaneceu na referida comissão para apresentação de emendas durante dois meses, até agosto de 2013, sendo designado para relatoria o deputado Cláudio Puty, filiado ao PT do Estado do Pará. Mesmo não sendo apresentadas emendas ao projeto até o ano de 2013, esse continuou na mesma comissão até 8 de maio de 2014, quando recebeu duas emendas. Naquele momento, a comissão era presidida pelo agropecuarista e administrador de empresas Mário Feitosa Carvalho Freitas, do PMDB-CE.

A primeira emenda no art. 4º do projeto, § 3º, se referia ao registro dos EES no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, sob a justificativa de que, com base no Código Civil em vigor, esses empreendimentos se classificavam como sociedades civis sem fins lucrativos e com fins econômicos. Como portadores desse registro, teriam os custos reduzidos e a burocracia que adviria do registro em Juntas Comerciais. A segunda emenda é proposta para o art. 8º, § 2º, renumerada para parágrafo único, que trata do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), destinado ao reconhecimento público dos EES “para possibilitar o acesso às políticas públicas nacionais de economia solidária, programas de financiamento, compras governamentais, comercialização de produtos e serviços e demais ações de caráter público”. De acordo com o entendimento final da CFT, *a priori* a matéria expressa no projeto de lei não teria implicação orçamentária ou financeira; apenas estabelece os princípios e normas gerais sobre a Política Nacional de Economia Solidária, portanto, não implicaria aumento de despesa ou diminuição da receita pública.

Até 2016, a CFT foi presidida por membro do PMDB, considerado um bloco ideológico de centro que compôs com o PT a chapa à presidência na eleição em 2014. Ao analisar a composição social dos partidos brasileiros, segundo Costa (2016) afirma, o PMDB se constituiu como partido formado por empresariado pois, observada a ideologia e as clivagens verificadas ao longo dos últimos cinquenta anos no Brasil, um dos motivos para essa composição seria a ideologia de

classe. Pesquisas anteriores de Rodrigues (2002) sobre a condição ocupacional na composição dos membros dos partidos na 51ª legislatura nacional e suas orientações programáticas e ideológicas identificam que 47% deles representavam o tipo empresarial (urbano e/ou rural) e perfaziam mais da metade das respectivas bancadas do PMDB. Como evidenciado, não havia membros provenientes da classe trabalhadora ou outros segmentos.

Tal predominância expressa a determinação ideológica no programa, metas e estratégias partidárias do PMDB que podem ter influenciado no PL em discussão. Há divergências de ideologias e interesses também quando a ótica recai sobre o trabalho e as relações entre a classe empresarial e a dos trabalhadores. Principalmente, quanto à concepção pertinente ao modo de produzir, porquanto a primeira vislumbra a maximização do lucro e a segunda luta por melhores condições de vida e contra a precarização dos postos de trabalho.

De 3 de julho de 2013 a 22 de maio de 2014 a matéria da ES permanece na CFT, e tem sequência a tramitação ordinária do PL nas comissões da Câmara dos Deputados e seus respectivos plenários, sendo aprovado por unanimidade: na CDEIC, em 3 de julho, conforme Ata da 18ª reunião deliberativa ordinária; e na CFT, em 21 de maio de 2014, de acordo com a Ata da 12ª reunião ordinária da 4ª sessão legislativa ordinária. Nesse período, apesar de não ter caráter de tramitação privilegiada, pois não se configurava como projeto prioritário na Câmara, não houve votos contrários ao PL em tela. Ademais, trata-se da fase constitutiva do processo legal, que requer diferentes pareceres de suas comissões para análise da matéria em questão.

Seguindo com a tramitação, o PL foi encaminhado à CCJC, cuja entrada ocorre em 30 de maio de 2014. Em 9 de junho desse mesmo ano, sob a relatoria do deputado Décio Lima (PT-SC), recebe o parecer segundo o qual se encontra em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio.

O lapso temporal entre as comissões, no que diz respeito ao andamento do PL da economia solidária, permite reafirmar-se a existência de relações entre ideologias partidárias e interesses de componentes das diferentes comissões. Entre 2013 e 2014, a comissão em discussão foi presidida por deputados do PT, Décio Lima (PT-SC) em 2013 e Vicente Cândido (PT-SP) em 2014. Nesse período, o PL ficou sob

análise por apenas dois meses e seguiu sua tramitação ordinária para o plenário da Câmara. Como é possível reiterar, com base em Kingdon (2003; 2007), há influências partidárias de atores políticos na formulação da PPES, nesse processo de transformação da política de ES, até então política de governo, para uma política de Estado.

Consoante se entende, a compreensão desse processo tem relação direta com a dinâmica política daquele momento. Cabe registrar: os anos de 2013 e 2014, quando há uma paralisação da tramitação do projeto de lei em discussão, foram desafiantes para o governo de coalizão sob a direção do Partido dos Trabalhadores, representado pela Presidenta Dilma Rousseff, a qual se tornou alvo de críticas reforçadoras da desconfiança dos investidores e dos próprios apoiadores do governo. O ativismo das agências estatais de risco, instituições oficiais de controle econômico (FMI e Banco Mundial, entre outros), bancos estrangeiros e corporações multinacionais, somado às críticas dissipadas por inúmeras vozes e os grandes meios de comunicação – estes últimos desde os processos eleitorais que precederam as eleições de 2014 – comprometeram o governo e o próprio rumo do país (SINGER, 2015).

Avritzer (2018) considera desastrosos os resultados das eleições de 2014 ao apresentarem uma diferença de apenas 2, 28% entre as duas chapas em disputa, num universo de 105.542.273 votos válidos. Ademais, conforme este autor, não bastasse a crise política e econômica, se inicia também uma disputa interinstitucional por parte dos poderes constituintes democráticos. Desse modo, os novos arranjos particularistas na política econômica que deflagrou a crise também conduziram a uma rearticulação das forças liberais no Brasil.

Neste ponto, remete-se brevemente ao movimento de tramitação do PL da PPES desde 2012 e destaca-se, em 11 de junho de 2014, a apresentação de requerimento do deputado Luís Carlos Heinze (PP-SC)⁵, que representava um dos partidos da base de apoio ao PT nas eleições em referência. O parlamentar solicitou a redistribuição da matéria para a análise de mérito na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (Capadr), sob a justifi-

5 O Partido Progressista (PP), segundo a análise de Melo (2011), encontrava-se em terceiro lugar quanto ao número de filiados em julho de 2010, perfazendo um total de 1.369.745. É, pois, visível sua relevância no cenário nacional, assim como nos diretórios estaduais e municipais.

cativa de que o PL da PPES, ao tratar do estímulo ao cooperativismo de produção realizado pela economia solidária, envolvia também a agricultura familiar. Esta comissão foi presidida em 2012 por Fernando Lúcio Giacobbo (PR-PR) e em 2014 por Paulo Fernando Feijó Torres (PR-RJ), ambos integrantes da base de sustentação do governo da Presidente Dilma Rousseff e componentes da bancada favorável ao agronegócio, especialmente o deputado Luís Carlos Heinze, que solicitou a redistribuição da matéria.

Até então, o percurso da tramitação do PL, apesar de moroso, sinalizava a aprovação e seu encaminhamento ao Senado Federal. No entanto, o requerimento do deputado ora mencionado acabou por gerar mais demora no percurso do mencionado PL. Embora a Capadr não tenha apresentado emendas, o reteve por aproximadamente seis meses e o devolveu sem qualquer manifestação para a mesa diretora do plenário da Câmara. Quanto ao lapso temporal nesta comissão, não se encontrou nas fontes pesquisadas se houve ali algum movimento para realizar o parecer de mérito, ou qualquer outro parecer que manifestasse oposição ao PL. Todavia, o requerimento ensejou uma paralisação pela Capadr e com isso houve mais demora para os passos seguintes.

A caminhada do PL a passos lentos pode ser compreendida, mais uma vez, com apoio em Kingdon (2007), ao denominar de amaciamento do sistema o longo processo implícito na própria dinâmica das políticas públicas. É o que acontece na Câmara dos Deputados no período, ou seja: submetida ao apoio político ou oposição, a proposta da PPES passa por constantes mudanças nas comissões, as quais, mesmo compostas pela base aliada do governo, acabam tendo seu avançar na dependência de comissões presididas por legisladores oriundos de tradição partidária, cuja ideologia política, na maioria das vezes, é contrária às ideias preconizadas no PL. A despeito de Kingdon (Id., *ibid.*) reiterar que esse processo é inerente à dinâmica de qualquer política pública, o PL precisaria ser visto no tempo certo. Desse modo, evitaria que as mudanças propostas se perdessem e também que outros *policy entrepreneurs* tirassem vantagem, comprometendo, assim o interesse pela matéria do PL em questão.

Quanto à pressão para a aprovação do projeto em tela, foi feita pelos atores coletivos em luta para a conquista da Lei da PPES. Entre eles, o FBES, a União Nacional das Organizações Cooperativistas

Solidárias (Unicopas), a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab), a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e a Rede de Economia Solidária e Feminista. Estes atores sociais promoveram uma campanha junto aos fóruns estaduais das 27 Unidades da Federação (SILVA; SILVA, 2015).

Todavia, a aprovação esbarrou na atualização da Lei Geral do Cooperativismo (Lei nº 5.764/1971), também em tramitação no Congresso Nacional. Neste âmbito, um dos atores que dificultaram o processo, conforme Silva e Silva (2015), foi a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB). Segundo estes autores, a OCB se contrapunha à emenda que aprovava o reconhecimento dos registros dos EES em cartórios, denotando, desse modo, uma disputa relacionada à quebra da unicidade de representação política das cooperativas brasileiras e o reconhecimento de uma nova figura jurídica com fins comerciais que não fossem as cooperativas⁶.

A manobra do deputado ruralista Luís Carlos Heinze (PP-SC), já mencionada, e o impasse gerado pelo posicionamento da OCB obstaculizaram a aprovação do PL no 4.685/2012. Ademais, a OCB terminava por “colocar em xeque” a própria identidade da economia solidária pois, conforme Silva e Silva (2015), o reconhecimento do cooperativismo brasileiro solidário por essa organização seria fundamental para a existência de redes que atuavam no segmento da ES. E, ainda, o posicionamento da OCB feria o mais importante princípio da ES – a autogestão – e, ao mesmo tempo, expressava um campo de disputas entre correntes tradicionais do cooperativismo brasileiro e correntes interessadas em modernizar e democratizar o arranjo institucional do segmento cooperativo no Brasil.

Diante dos obstáculos ora citados, o PL é arquivado em 31 de janeiro de 2015, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que determina findar ou arquivar as legislaturas em tramitação, mesmo aquelas já submetidas à deliberação

6 A tese de doutoramento da primeira autora deste capítulo discute sobre o cooperativismo e identifica formas de cooperação desenvolvidas ao longo da história dentre elas, aquela que pressupõe o assalariamento, própria do sistema capitalista (JESUS; TIRIBA, 2009, p.81). Esta última, usualmente aplicada no modelo do cooperativismo brasileiro, que, com a emergência da ES no país, teria de ser reformulada para abarcar essa nova modalidade de cooperativismo, o cooperativismo solidário.

da Câmara, como no caso em discussão. O arquivamento ocorre no contexto de ampliação de manifestações fortemente conservadoras, iniciadas em 2013 e contrárias ao governo Dilma Rousseff, as quais reforçam a intolerância entre grupos sociais assimétricos ou diferenciados. Instaure-se, conforme analisa Avritzer (2018), um mal-estar na democracia. Segundo o mesmo autor, instala-se um paradoxo na evolução democrática do Brasil, pois, até o ano de 2013, havia indicadores de curto prazo sugestivos da consolidação e do fortalecimento da democracia no país.

No entanto, com a hegemonia do mercado financeiro e o governo refém do comprometimento de levar o projeto desenvolvimentista adiante, o ano de 2015 impunha sacrifícios por parte de todos uma vez que os recursos públicos e os gastos para preservar o emprego e a renda teriam se esgotado (SINGER, 2015). As implicações dessa situação faziam-se sentir como questões relacionadas ao trabalho, à instabilidade de um modo geral e, dessa maneira, também na Senaes. Nesse contexto, destacava-se a dificuldade de condução das ações de ES, como a questão do orçamento e a execução dos recursos e também o fato de ser esta Secretaria de governo uma das pastas do então Ministério do Trabalho cuja frente sobressai por tratar das relações de trabalho na forma do assalariamento.

Mesmo assim, até o ano de 2015, distinguiam-se entre as ações para a ES aquelas elencadas em mensagens governamentais da Presidência da República, a saber: em 2011, a manutenção ao estímulo da ES para a superação da pobreza extrema; o fortalecimento do Proninc e dos Centros de Formação de ES; e a realização das conferências. Em 2012, as ações de estímulo à ES se mantiveram; foram publicados editais referentes às ações de ES vinculadas ao Plano Brasil sem Miséria; o fomento a assessorias técnicas aos EES e às finanças solidárias; e a criação da Lei das Cooperativas de Trabalho. Em 2013, as ações contemplaram o SIES; o desenvolvimento de editais referentes às ações integradas de ES para os Estados e municípios visando à superação da pobreza extrema; e o Programa de Catadores, Cataforte III. Em 2014, destacam-se ações ainda dentro do Plano Brasil sem Miséria, sobretudo o comitê instituído junto ao Programa Nacional de Cooperativas (Pronacoop) e a realização da III Conaes.

A situação de arquivamento do PL da PPES permanece até fevereiro de 2015, quando é desarquivado pelo seu autor, o deputado Paulo Teixeira (PT- SP), mediante requerimento nº 130/2015. No mês de março do mesmo ano, segue para Capadr e a relatoria fica a critério do deputado Ronaldo Lessa (PDT-BA), que propõe ao PL uma emenda, a qual consistiu em acréscimo de mais um artigo, cujo objeto trata da formalização jurídica dos empreendimentos solidários, classificados como sociedades de fins econômicos sem finalidade lucrativa. Fica o PL, agora, com 24 artigos, sob a justificativa de aperfeiçoamento. Cabe enfatizar que o deputado Zeca do PT apresentou voto em separado na Capadr, recomendando a aprovação do projeto nos termos do substitutivo, pois na visão dele a matéria era de grande importância. Segundo o deputado proponente do aprimoramento, este lavaria em consideração as discussões com entidades e atores ligados ao setor, tais como: a União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária, a União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias, o FBES, a Organização das Cooperativas Brasileiras e o MTE.

O fato revela as divergências de ideias entre os órgãos nacionais que congregam as diferentes entidades cooperativas e os ajustes a serem elaborados para que o PL pudesse avançar. Na discussão do PL, a questão do cooperativismo representou um gargalo devido a tradição cooperativista implementada após os anos 1980 no país. Conforme Cunha (2012), o cooperativismo brasileiro acompanha as mudanças do internacional, o qual, no final do século XX, sofre alterações mediante invisibilidade da sua matriz socialista, tornando-se parte do projeto de classes dominantes perante o confronto com empresas capitalistas. Nesse contexto, de acordo com a mesma autora, a OCB, a partir de 1993, assume como entidade sindical patronal prerrogativas de confederação das cooperativas do país, com registro vinculado ao Ministério do Trabalho.

Tal condição garantia a essas entidades a unicidade sindical vigente na legislação trabalhista, e obrigava cooperativas que necessitassem de serviços de um sindicato patronal a se filiarem ao sistema da OCB. Essa filiação não impediu que surgissem cooperativas fraudulentas para burlar o regime e as leis trabalhistas. Só a partir de 2003, inclusive pela própria Senaes, é que novas discussões voltam a serem retomadas, assim como políticas públicas específicas sobre o tema (CUNHA,

2012). Tudo isto no intuito de reformular o cooperativismo brasileiro ainda baseado em uma legislação que não condizia mais com as transformações sociais, econômicas e políticas do país.

O PL nº 4.685/2012 permaneceu na Capadr até agosto de 2015 e retornou novamente para a CCJC em setembro de 2015, onde ficou até 31 de outubro de 2017, e sua principal relatora foi a deputada Maria do Rosário (PT- RS). O ambiente era de crise política instaurada no país desde o final do primeiro governo Dilma Rousseff com a contestação dos resultados eleitorais em 2014 pela oposição, representada na figura de Aécio Neves (PSDB). A pequena diferença de votos que elegeu Dilma e derrotou Aécio, segundo Avritzer (2018), propiciou um clima de instabilidade à dinâmica democrática e, em decorrência desse fato, uma sucessão de episódios surgiram questionando a soberania do eleitor e do processo eleitoral. Houve aí, na visão do mesmo autor, uma regressão democrática por colocarem em xeque os resultados eleitorais e as instituições constituídas pela soberania popular. Nesse espectro, 2015 é um ano emblemático no tocante a manifestações fortemente conservadoras e que reforçam o clima de profunda intolerância entre diferentes grupos sociais. Apoiado em Singer (2018), Avritzer (2018) destaca que entre 2008 e 2015 foram estabelecidos novos arranjos particularistas na política econômica, cuja crise conduziu a uma rearticulação das forças políticas liberais no Brasil⁷.

Quanto à tese segundo a qual a democracia brasileira possui um movimento pendular entre regressão e ampliação, Avritzer (2018) é contundente em afirmar que o período compreendido entre 1994 e 2014 se caracteriza como o de maior determinação democrática sobre as políticas públicas no Brasil. A exemplo, sobretudo a partir do ano de 2003, quando se inicia o ciclo político do Partido dos Trabalhadores, observa-se redução dos índices de desigualdade e pobreza no país. Dentre tais políticas, a própria formulação da PPES, começada em período correlato. Após 2014, ainda no ciclo político liderado pelo PT,

7 Contudo, de acordo com o Relatório de Gestão da Senaes, em 2015, foram utilizados 52,2 milhões de reais nas ações de ES, como estratégia de inclusão produtiva vinculada ao Plano Brasil sem Miséria, beneficiando diretamente mais de 33,9 mil pessoas e contribuindo para o fortalecimento e fomento de 2,1 mil EES e suas redes de cooperação. Assim sendo, entre 2011 e 2015, foram beneficiadas 259,7 mil pessoas e apoiados 11,1 mil EES que atuam na geração de oportunidades de trabalho e renda com pessoas em situação de pobreza extrema (BRASIL, 2016b).

reaparecem atores econômicos e políticos, surpreendentemente ligados ao PMDB⁸, que começam a questionar a relação de instituição de um princípio democrático sobre a política pública (AVRITZER, 2018).

Mudanças no cenário político e na política de economia solidária

No transcurso dos dois governos Dilma Rousseff, as ações de ES evidenciam uma amplitude, principalmente ao fazerem parte do Plano Brasil sem Miséria, embora essas ações não tenham influenciado na instabilidade provocada pela crise política. Ainda na vigência do segundo governo, é criado, no ano de 2015, o 1º Plano Nacional de ES, fomento às Redes de Cooperação Solidária e à incubação por meio de chamadas públicas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Entre 2015 e 2016, à medida que os efeitos da crise política aprofundam o fosso entre classes dominantes e trabalhadores e o governo perde o apoio do empresariado⁹, os desafios da Senaes se mantêm vinculados aos da política nacional, destacando-se aqueles relacionados às ações de organização da produção, comercialização e consumo,

8 Segundo Melo (2011), o PMDB se origina do MDB, considerado de oposição ao regime militar de 1964 a 1985. Hoje, seria profunda máquina partidária e se converteu no maior partido do país, devido à sua capilarização, bancadas federais e número de prefeituras. Sempre se manteve nas bases eleitorais, entretanto, devido as facções de correntes e divergências ideológicas internas, a partir de 2010 não consegue unificar uma candidatura para concorrer à presidência do país.

Tal fato o leva a utilizar a estratégia, em virtude de sua grande expressividade nos estados e municípios, de compor os governos que se instalam, a exemplo da aliança com o PT nas eleições de 2010 e 2014. Em síntese, o autor caracteriza o PMDB como partido de elites e não comprometido com nenhum forte ideal. Esta condição lhe possibilita maior autonomia e atuação, por ser um partido que permite a maximização dos votos. Tem postura clientelista de cabos eleitorais locais e uma adaptação ideológica. Soma-se a esses fatores maior distribuição no tempo de propaganda. Ou seja, um partido que sempre se adequou ao status quo vigente, adaptando-se aos empícolhos e postos que surgiam à sua frente.

9 Singer (2015) especifica os setores que adensaram a crise política nacional, a saber: os grupos prejudicados com o aumento da competição no setor portuário, os produtores de álcool, prejudicados pela baixa competitividade do etanol em virtude da opção por segurar o preço e retirar as Contribuições de Intervenção sobre o Direito Econômico (CIDE) da gasolina, o agronegócio em geral, temerosos de que tenderia a ser mais tributado, os setores da indústria automotiva, descontentes com as dificuldades de importação, as empresas aéreas, insatisfeitas com as novas regras vigentes nos aeroportos, as empresas de celular punidas, por falta de investimento, a classe média tradicional, irritada com a alta do preço dos serviços, das viagens e dos importados e os industriais afetados pelas políticas pró-trabalho (SINGER, 2015, p.63).

acesso ao crédito e fortalecimento das finanças solidárias, políticas de educação e de assessoramento técnico aos EES e avanços na institucionalidade da política de ES.

Na perspectiva de Singer (2015), formou-se nesse período uma frente antidesenvolvimentista englobada pelas burguesias nacionais, com o apoio fervoroso da classe média. Conseqüentemente, sem o apoio do empresariado, Dilma Rousseff retrocede, perde a credibilidade diante de outros segmentos prejudicados, comprometendo o projeto desenvolvimentista iniciado com Lula. A culminância é um processo de *impeachment* que, segundo análise de Avritzer (2018), baseou-se em alegações extremamente frágeis concernentes à Lei de Responsabilidade Fiscal no uso de suplementação orçamentária sem autorização pelo Congresso Nacional.

Em 2017, o PL no 4.685/2012 continua sua tramitação, porém os destinos da Senaes sofreram mudanças radicais com a finalização imposta ao governo Dilma Rousseff. Embora tenha permanecido como Secretaria Executiva durante o governo Michel Temer – Vice-Presidente que participou das estratégias políticas que culminaram no *impeachment* – houve uma desarticulação da equipe que fundou a base da ES nos governos anteriores, e com a reforma do então Ministério do Trabalho, atores do movimento nacional de ES integrantes da Senaes, como o Secretário Paul Singer e o Vice-Secretário Roberto Marinho, dentre outros, entregam os cargos. Neste ambiente, assume a Senaes um gestor de carreira militar, sem relação com a temática.

Entre as dificuldades do período em referência, houve forte contingenciamento de despesas. Ao examinar a Lei Orçamentária Anual do então Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), percebe-se um corte de 61% no referente às ações da Senaes (BRASIL, 2016b). Em síntese, esse período é marcado pela desarticulação de políticas públicas conquistadas durante o ciclo político liderado pelo PT.

Em novembro de 2016, a Senaes foi extinta e em seu lugar foi criada uma Subsecretaria de Economia Solidária no âmbito da Secretaria de Relações do Trabalho do Ministério do Trabalho. No ano seguinte, o Proninc também foi extinto. Desde então, o cenário institucional da ES apresenta retrocessos e um porvir dominado por muitas incertezas, principalmente quanto à tramitação do PL da ES na Câmara Federal (ARCANJO; OLIVEIRA, 2017).

Em síntese, com a saída de Dilma Rousseff, entra em cena Michel Temer, cuja agenda governamental difere radicalmente dos propósitos da plataforma que o elegeu juntamente com Dilma Rousseff, conforme expressa a medida provisória nº 726 de 12 de maio de 2016¹⁰. Segundo Avritzer (2018), o primeiro objetivo da medida foi negar a relação entre o governo e a pauta de direitos sociais, diversidade cultural, sexual ou de qualquer outro que preservasse a ampliação dos direitos instituída pela Constituição de 1988.

Em julho de 2017, a relatora do PL substitutivo, Maria do Rosário (PT-RS), emite parecer no qual esclarece sua constitucionalidade material e juridicidade, ao afirmar o seguinte: O Projeto de Lei, as Emendas da CFT e o Substitutivo da Capadr respeitam, na maior parte de suas disposições, os princípios e regras da Constituição em vigor e estão em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, especialmente o art. 174, § 2º, da Lei Maior, que preceitua que a “lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”. Lê-se no parecer:

[...] a presente proposição procura não apenas garantir um tratamento jurídico mais adequado aos empreendimentos econômicos solidários, mais que isso, procura estimular seu florescimento, desenvolvimento e consolidação deste importante segmento econômico e social. Nesse contexto, portanto, trata-se de uma proposição que se coaduna perfeitamente com os objetivos fundamentais da República, previstos no Art. 3º da Constituição Federal, ao prever políticas que procuram reduzir a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais de modo geral (BRASIL, 2017c, p.5).

Contudo, sob a justificativa de evitar futuros questionamentos, a relatoria do PL sugere emenda ao art. 8º do substitutivo da Capadr propondo uma redação que deixa para o órgão competente da União criar um cadastro, nos moldes apontados pela lei. Desfeita a Senaes,

10 A medida altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. São extintos: I - a Secretaria de Portos da Presidência da República; II - a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República; III - a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; IV - a Controladoria-Geral da União; V - o Ministério da Cultura; VI - o Ministério das Comunicações; VII - o Ministério do Desenvolvimento Agrário; VIII - o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos; IX - a Casa Militar da Presidência da República (BRASIL, 2016a)

não fica claro qual órgão da União estaria apto a criar o respectivo cadastro respeitando os princípios inerentes à ES, como a autogestão, desenvolvimento solidário, cooperativismo solidário, dentre outros. Isso poderia comprometer o sentido de uma economia alternativa capaz de minimizar os efeitos das desigualdades causadas pelo capital, havendo aí um retrocesso em termos do próprio sentido de compreender a ES.

Após essa fase, em outubro de 2017, o PL foi encaminhado para a CCJC, na qual seria elaborada a redação final, aprovada em 31 de outubro do mesmo ano. Em novembro do mesmo ano é encaminhado ao Senado Federal, onde foi substituído pelo PL n° 6.606/2019. Dois anos depois, no dia 19 de dezembro de 2019, o Projeto de Lei da Câmara n° 137, de 2017 (originalmente, o PL n° 4.685, de 2012), que “dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências”, passa ao seguinte: “Dispõe sobre os empreendimentos de economia solidária, a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências”¹¹.

Como mencionado, o número original do PLC 137/2017, que tramitou no Senado, na Câmara dos Deputados passou para 4.685/2012, cujos autores já foram referidos neste capítulo. Ao retornar para a Câmara, o PL recebe o número 6.606/2019. No interstício de tramitação ocorreram mudanças entre o PL original e o PL então aprovado pelo Congresso Nacional.

Quanto à estrutura – capítulos e artigos – o PL n° 4.685/2012 original é constituído de cinco capítulos e vinte e quatro artigos. Essa forma permaneceu até novembro de 2017, quando deu entrada no Senado e recebeu o número 137/2017. Nesta Casa o PL é assinado e aprovado com três capítulos e quatorze artigos, sem a subdivisão em seções, e quando retorna para a Câmara dos Deputados é renumerado PL n° 6.606/219 e mantém a estrutura do PL n° 4.685/2012. No Senado Federal, o PL n° 6.606/2019 tramitou de 2017 a 2019 até sua aprovação, e sofreu alterações ao longo desse processo. Muito embora se saiba que projetos de lei não são aprovados em sua forma original, quase metade dos artigos foi suprimida, conforme exposto a seguir.

11 Não se encontrou qualquer referência à economia solidária nas mensagens presidenciais referentes aos anos de 2017 e 2018.

A ementa do projeto original é reescrita do seguinte modo: “Dispõe sobre os empreendimentos econômicos solidários, a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências” (BRASIL, 2017b).

Segundo se admite, em sintonia com as principais vertentes explicativas da ES, esta é parte integrante da formação social capitalista, mas não se reduz a esse fim (SINGER, 2001; 2002; 2004 b). Entende-se que a lógica pressuposta na ementa modificada relaciona a questão econômica somente à dimensão do mercado, do crescimento meramente econômico, mensurado pelo Produto Nacional Bruto (PNB) ou da renda *per capita* (SEN, 2010), e não ao desenvolvimento humano.

Em notícia veiculada no site do Senado quando da aprovação do PL em discussão, os dados apresentados sobre os EES são fundamentados apenas no PIB, ressignificando-os, desse modo, como elementos do crescimento econômico. Trata-se de uma conotação do utilitarismo econômico de uma economia solidária, que agiria de forma empreendedora, com fins de otimização e eficiência, tendo no mercado uma estrutura neutra. Perde-se a dimensão ética e política que fundamenta a própria economia solidária.

Ademais, o substitutivo aprovado pelo Senado suprimiu o parágrafo único existente no PL n° 4.685/2020, Capítulo 1, das Disposições Gerais, o qual integrava a ES a áreas mais amplas e transversais, como o desenvolvimento sustentável, como explicitado a seguir:

As diretrizes, os princípios e os objetivos fundamentais da Política Nacional de Economia Solidária integram-se às estratégias gerais de desenvolvimento sustentável, visando à promoção de atividades econômicas autogestionárias e ao incentivo aos empreendimentos econômicos solidários e sua integração em redes de cooperação na produção, comercialização e consumo de bens e serviços (BRASIL, 2012b, p.01).

Essa proposta de integração entre ES e desenvolvimento sustentável é indispensável à sustentabilidade ambiental¹², objeto de compro-

12 Em 1992, no Rio de Janeiro, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a qual colocou o assunto da sustentabilidade ambiental diretamente na agenda pública, de maneira que os países, de forma global, assumissem compromissos com vistas a evitar a degradação ambiental e alcançar a sustentabilidade ecológica. Na referida conferência, a “Cúpula da Terra”, como ficou conhecida, adotou a “Agenda 21”, um diagrama para a proteção do nosso planeta e seu desenvolvimento sustentável, a culminação de duas décadas de trabalho que se ini-

misso do país, pactuado com os países globais, desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada pela Organização das Nações Unidas. Desde então o desenvolvimento sustentável passa a ser expressão presente e compromisso na pauta das políticas públicas, porquanto abrange as dimensões sociais, econômicas e ecológicas.

Ao constar como parágrafo único do PL original, destaca o compromisso da política pública com a árdua tarefa de forjar uma nova relação do homem com a natureza e do homem entre si. Não só isso, mas a amplitude dos problemas sociais e ambientais acabam por potencializar formas diversas de mudanças na realidade. Em suma, reafirma o compromisso com uma modalidade de desenvolvimento que integre interesses sociais e econômicos.

O segundo capítulo do PL n° 4.685/2012, que define a economia solidária, expressa seus princípios norteadores e as características dos empreendimentos econômicos solidários, também foi suprimido.

Quanto aos princípios, no texto original do PL n° 4.685/2012 eram apresentados no art. 3º, por meio de onze eixos norteadores. No PL modificado no Senado, a palavra “princípio” foi extinta e substituída pela palavra “diretriz”, termos de significados distintos que remetem à impossibilidade de comparação com o fito de aplicabilidade da matéria do PL.

No projeto original, o sentido da palavra princípio representa os valores, os preceitos e as bandeiras de luta que sustentariam a própria economia solidária, ou seja: estruturaria em termos ideológicos e morais o que viria a orientar as ações políticas nesse campo.

Como se pode afirmar, no PL n° 6.606/2019, a substituição de “princípios” por diretrizes reduz o sentido valorativo e ideológico da ES e toda sua trajetória. Isso poderia ser objeto de deslocamento dos princípios ao se vincular ações e programas a essa lei, no atual cenário nacional. Segundo se entende, seus pilares deveriam se relacionar à formulação de uma política pública de Estado e não a subtemas específicos da ES, a exemplo do EES que, por sua vez, no texto em tela, foram ressignificados segundo uma lógica utilitarista; eles são imprescindíveis e importantes, desde que contemplados segundo os princípios da ES.

ciou em Estocolmo em 1972 (ONU, 2020). Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>.

Em sintonia com as análises de Gaiger (2016), admite-se que formulações discursivas acabam por gerar consensos e reducionismos com relação à própria economia. Esta, compreendida como instrumento de gestão da escassez, teria como destino aumentar incessantemente a produção em ambiente concorrencial, cujo setor produtivo é orientado para o mercado e reprodução ampliada do capital.

No substitutivo que gerou o PL n° 6.606/2019, os objetivos referentes à Política Nacional de ES também foram modificados. No art. 6°, há uma subtração do inciso VI do PL n° 4.685/2012 onde se lê: “Contribuir para a equidade, a garantia da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, de modo a propiciar condições concretas de participação social” (BRASIL, 2012b, p. 05).

A retirada desse inciso também expressa uma redução da “lógica de reprodução ampliada da vida” (CORAGGIO, 2009 p. 120), a que seria um dos elementos distintivos das economias: a solidária e a capitalista. Ou ainda preceitos de igualdade voltados à emancipação dos cidadãos na busca por mudanças sociais (MOTHÉ, 2009). Por seu turno, tal condição propiciaria uma via de democratização da economia e da cidadania ancorada na garantia dos direitos fundamentais, os quais, na ES no Brasil, são alienados pelas condições precárias de trabalho que são estruturais da condição capitalista. Se esses direitos são subtraídos, não há condições ou pelos menos garantia de serem assegurados, a despeito de constarem na Constituição de 1988.

Em outubro de 2018, a relatora da CCJC, senadora Ana Amélia (PP-RS), emitiu parecer favorável, entretanto, propôs emendas, sob a justificativa de necessidade de ajustes em quatro artigos: 9°, 11, 13 e 22, os quais, segundo a relatora, feriam a constitucionalidade do PLC n° 137, de 2017. Conforme expôs, a exclusão de tais dispositivos apresentaria “vício de inconstitucionalidade formal” por tender a apoderar-se de escolhas em matérias de iniciativa reservada no texto constitucional por delegarem atribuições ao poder executivo, a exemplo de “autorização para a União conceder subvenção em operações de crédito a empreendimentos econômicos solidários e da oferta de condições especiais a esses empreendimentos em licitações públicas” (AGÊNCIA SENADO, 2019). Incidiria, ainda segundo a relatora, “em ofensa ao princípio da separação dos poderes”. Concernente à previsão de criação do Fundo Nacional de Economia Solidária (FNES), haveria a

necessidade de demonstrar o impacto orçamentário financeiro da origem dos seus recursos e do seu custeio. Desse modo, restringia a possibilidade de criação de um fundo nacional para ES.

Destaca-se, conforme matéria elaborada pela Agência Senado Federal em 2017, que a primeira providência da senadora Ana Amélia no referente ao PLC n° 137/2017 foi estabelecer diretrizes e objetivos da Política Nacional de Economia Solidária. E assinala que entre “os princípios norteadores dos empreendimentos de economia solidária estão a gestão democrática, garantia de livre adesão e prática de preços justos” (AGÊNCIA SENADO, 2019).

A urgência de ver os EES deslançarem, de acordo com esse argumento, é sugestiva de que o posicionamento da senadora com foco no empreendedorismo capitalista, distinto do que é praticado pela ES, influenciaria num rumo distorcido à ideia de uma economia mais democrática e menos excludente. Portanto, o caráter empreendedor mencionado pela relatora compromete o posicionamento assumido pela ES como política estratégica, e pode influenciar em sua colocação como subalterna no âmbito das políticas referentes ao empreendedorismo capitalista. Além disso, desconsidera as especificidades essenciais dos empreendimentos associativos forjados na economia solidária – de natureza peculiar, montados sob os valores da autogestão e da cooperação –, os quais ficam relegados a serem tratados como empresas convencionais de capitais privados.

Ao realçar a polissemia do termo empreendedorismo, Gaiger (2008b) recorre ao sentido estritamente econômico, pois, consoante previa, o alargamento do termo e sua discussão poderiam escrutinar visões predominantes e variações sobre o tema que apresenta lacunas relevantes como se pode perceber no próprio PL n° 6.606/2019. Nesse sentido, o autor aponta o empreendedorismo como termo que “evoca a capacidade de tocar à frente uma organização econômica, de administrá-la e conduzi-la” (GAIGER, 2008b, p. 61). Analisada sob a ótica da ES, o termo empreendedorismo se amplia para além da lógica econômica hegemônica, ou seja: o elemento comunitário, de ação e gestão conjunta, passa a existir. Assim, os resultados dessa ação econômica teriam efeitos tangíveis e concretos sob a lógica cooperativa e solidária.

Ainda como ressalta Gaiger (2003), as relações sociais de produção próprias dos EES são diferentes das relações assalariadas, pois sua

racionalidade econômica é a cooperação. Por apresentarem características semelhantes às do campesinato, os resultados dessa forma de produzir vão além da questão econômica.

Ademais, os argumentos da relatora acabam por distorcer o significado de princípios da economia solidária, a exemplo do termo cooperação assumido por essa modalidade de economia. Jesus e Tiriba (2009) apresentam dois sentidos, um mais amplo, no qual a cooperação se refere à “ação coletiva de indivíduos com o intuito de partilhar, de forma espontânea ou planejada, o trabalho necessário para a produção da vida social”; e um mais estrito sobre “a base das relações econômico-sociais que os trabalhadores associados pretendem estabelecer no processo de trabalho” (Id., *ibid.*, p.90).

O princípio da cooperação, no qual se assenta a economia solidária, reflete para além dele mesmo o sentido do trabalho como processo humanizado e formativo do indivíduo cuja constituição se pauta na coletividade social. E ainda, o de que a cooperação não possui como objetivo maior a produção de bens com vistas à acumulação de capital. O sentido do trabalho é colocado de forma central pelos atores sociais contrários à exploração de modo a amenizar a vida das pessoas que adotam a forma cooperada de produção mediante condições mais oportunas e menos desiguais de sobrevivência.

Quando a senadora responsável pela relatoria do PL em discussão pontua a palavra “deslanche” e o sentido inapropriado para a ES do termo “empreendedorismo”, reforça um posicionamento ético e político inadequado aos valores defendidos por esta modalidade de economia. Além disso, sua fala parece excluir toda a história da ES no país e os atores coletivos, instituições e entidades que a constituíram ao reconhecer “a oportunidade e conveniência” do PL. Sobretudo, as práticas desenvolvidas como ES, as quais não possuem cunho imediato e sim uma trajetória tecida por lutas operárias e de segmentos populares; não uma questão de conveniência e sim de princípios em busca de uma economia para a vida coletiva, não individualista.

Sobre o posicionamento da senadora, cabe ressaltar: a participação dessa parlamentar pró - *impeachment* revela sua retirada de apoio ao projeto societário inclusivo de amplas camadas sociais. Na qualidade de integrante da bancada ruralista, ela atuou em favor de leis que fortalecem o agronegócio e garantem o desmatamento; manifestou-

-se contrária à venda de alimentos orgânicos e em defesa do aumento do uso dos agrotóxicos, conforme matéria publicada em 12 de julho de 2016 (EXTRA CLASSE, 2016).

De acordo com a análise de Avritzer (2018), até 2018 enfrentou-se um contencioso período em relação ao processo eleitoral. A constante ideia da soberania política instável estaria formando um contexto de fortes rupturas com a soberania popular, no qual se evidencia novamente a questão das elites e das escolhas de políticas públicas, que reflete o assombro à teoria democrática brasileira desde sua origem e que se encontra na relação entre a elite e as massas no Brasil. Ainda mais no caso de políticas como a ES, que elucidam princípios mais democráticos e progressistas no intuito de beneficiar camadas mais populares e marginalizadas da população. Assim, como se pode afirmar, ideologicamente, a parlamentar não comunga das pautas da ES.

Consoante observado, a trajetória da ES no Brasil se constituiu vinculada a situações dramáticas de lutas pela sobrevivência, direitos e dignidade (GAIGER, 2004). Uma política pública sobre essa modalidade de economia toma como premissa, em tese, assegurar a reprodução de amplos setores sociais no tocante aos seus beneficiários lograrem melhores condições de vida. Para tanto, sua presença de longo prazo, com os direitos assegurados, dependeria da sua eficácia na ampliação dos setores a que se propõe (Id., *ibid.*).

Ainda no referente ao art. 6º do PL no 6.606/2019, verifica-se a retirada do inciso VII do conceito de fundo público¹³ na promoção do acesso à economia solidária. Também foi subtraído o art. 20 referente à criação do Fundo Nacional de Economia Solidária, como definido a seguir:

[...] Fica a União autorizada a criar o Fundo Nacional de Economia

13 Para Oliveira (1990;1998) o fundo público é consequência das políticas originalmente anticíclicas de teorização keynesiana, que por meio de um padrão de financiamento público da economia capitalista se processa na esfera pública sistematizado a partir de regras universais pactuadas. Sua formação, em regra, se constitui de “empresas estatais” e não do Estado, embora as fontes dos recursos destas, e mais, do próprio setor privado, que financiaram o processo de acumulação sejam, inequivocamente, estatais, mas não “públicas” (Id., 1990, p. 68). Para este autor, o fundo público possui como função, em geral, potenciar a acumulação para além dos limites impostos pela geração do lucro, utilizando uma riqueza pública que não é capital. Acabam funcionando como substitutos do capital financeiro quando: promovem a centralização de capitais imediatamente desligados da base produtiva, o que, segundo o mesmo autor, um clássico do capital financeiro, “não estão sujeitos aos movimentos da taxa de lucro de qualquer setor em particular” (Id., *ibid.*, p. 73).

Solidária (FNAES), de natureza contábil, conforme regulamentação própria, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Economia Solidária, destinados a implementar a Política Nacional de Economia Solidária prevista nesta Lei (BRASIL, 2012b, p.14).

Tradicionalmente, no caso brasileiro, o alargamento das políticas sociais e as conquistas da social-democracia garantiram o financiamento de tais políticas, mesmo ganhando contornos mais restritivos do que as experiências keynesianas nos EUA. No capitalismo contemporâneo, conforme Oliveira (1990;1998), a presença do fundo público é essencial quando se faz essa análise pelo viés da reprodução da força de trabalho e dos gastos públicos em geral. São esses respectivos fundos que possibilitariam a expansão do mercado de consumo. Em suma, considerando o argumento de Oliveira (Id.,ibid.), o investimento nos fundos não corresponde ao investimento e à renda que o fundo público articula e financia se a internacionalização do capital tiver retirado parte dos ganhos fiscais, mesmo deixando sob a responsabilidade dos Estados continuarem articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho.

A ausência de um fundo próprio dificulta uma condição mais sistêmica da PPES, sobretudo num país com dimensões continentais e fronteiras sociais e geográficas múltiplas, somadas a limites políticos e institucionais nem sempre favorecedores de uma convergência inclusiva e integradora, como requer a ES. Mesmo que o fundo, a princípio, não resolvesse as debilidades geográficas e institucionais, possibilitaria que a ES adquirisse um caráter de política prioritária em questões referentes ao trabalho e à contenção da pobreza. Desse modo, poderia amenizar as desigualdades sociais e regionais. Cabe ressaltar: o caso da formulação de uma política nacional para a ES carece, necessariamente, de um fundo específico para se tornar uma política anticíclica e de Estado.

Ademais, a questão dos fundos públicos para os financiamentos de políticas públicas, em especial, a política pública de ES, reflete uma contradição por parte desse Estado que manipula força de trabalho em função do processo de produção e reprodução do capital, com o pressuposto de que os financiamentos de políticas públicas, particu-

larmente as políticas sociais, financiariam a força de trabalho (OLIVEIRA, 1998). Nesse caso o Estado acaba por atingir globalmente toda a população em virtude do gasto social gerado em decorrência dessa condição. Isso sem falar na correlação de forças políticas e demais elementos ideológicos e culturais que se estabelecem no próprio Estado a cada ciclo político, os quais ficam submetidos às políticas públicas. Na visão de Oliveira (1998), o capitalismo não sobreviveria sem o Estado, pois os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas, mediante apropriação de parcelas crescentes da riqueza pública em geral, são essenciais.

Ainda sobre o PL no 6.606/2019, o capítulo 3, referente ao Sistema Nacional de Economia Solidária, que no PL no 6.685/2012 seria capítulo 4, também sofreu mudanças. A primeira encontra-se na supressão dos princípios que regeriam o Sinaes, a saber:

I – estímulo à economia solidária como estratégia de desenvolvimento sustentável; II – universalidade e equidade no acesso às políticas públicas de economia solidária, sem qualquer espécie de discriminação; III – preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas; IV – participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de economia solidária em todas as esferas de governo; e V – transparência na execução dos programas e ações e na aplicação dos recursos destinados ao Sinaes (BRASIL, 2012b, p.08).

Seria o Sinaes o responsável pela consecução da PNES, porquanto estaria nele o conjunto de dados sobre os EES de todo o país, assim como as entidades de fomento seriam um retrato da economia solidária no país. Na versão aprovada, o referido capítulo contém quatro artigos, os quais tratam dos objetivos, diretrizes e os órgãos que o integram, respectivamente. O último artigo é dedicado à Conferência Nacional de Economia Solidária. Neste artigo, as diretrizes propostas no SIES no PL no 6.609/2019 se mantiveram alinhadas com o PL no 4.685/2012.

Em síntese, diante da comparação entre o PL no 4.685/2012 (original) e o PL no 6.606/2019 (aprovado pelo Congresso Nacional), pode-se afirmar que houve redução da própria política pública em discussão à medida que trata dos EES numa linha meramente utilitarista. Ademais, o deslocamento e substituição de termos como princípio

e diretrizes torna o PL no 6.606/2019 sujeito a confusões ideológicas concernentes a interesses vinculados aos cânones hegemônicos, de subalternidade ao capitalismo, e não uma alternativa a esse modo de produzir.

Conforme observado, a supressão de artigos esclarecedores dos princípios da ES ou que reforçavam sua base conceitual e o caráter político da própria política pública de ES, como também essa distorção de sentidos, podem se desdobrar em racionalidades utilitaristas e, assim, comprometer a execução de programas e ações de implementação da política pública em estudo.

Em maio de 2019, com uma nova configuração partidária no Senado¹⁴, o relator do PL em discussão passa a ser o senador Jaques Wagner (PT-BA), integrante da Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. O senador recebe o projeto com a aprovação na forma de Emenda nº 1 da CCJ com um substitutivo e nove subemendas.

Em agosto de 2019, o PL é encaminhado à Comissão de Assuntos Econômicos, onde permanece até 11 de dezembro de 2019, quando é aprovado. “Nascem” a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária, a despeito de regulamentar uma modalidade de empreendimento que destoa dos propósitos de ES, segundo mencionado.

Conforme matéria no portal Agência Senado (2019), apesar de adotar diversos formatos organizacionais, as experiências de economia solidária precisam do reconhecimento do Estado. Isto porque a natureza econômica de seus empreendimentos contém características empresariais análogas às de uma microempresa, enquanto a produção possui um caráter solidário e autogestionário, abrangendo diferentes

14 As eleições de outubro de 2018 mudaram a correlação de forças no Senado, composto por 81 parlamentares. O MDB continua com a maior bancada da Casa e inicia a sessão legislativa em fevereiro de 2015 com dezenove representantes (23,45% do total). Em 2019, começa com apenas doze. Em seguida, o PSDB, com oito; PSD, com sete; DEM, com seis ; e o PT, com seis parlamentares. Das cinco maiores bancadas que deveriam começar a sessão legislativa de 2019, três perderam parlamentares em relação a 2015. O PT, o MDB, e o PSDB. O DEM cresceu de cinco para seis senadores, enquanto o PSD saltou de quatro para sete. Houve uma pulverização de partidos. Em 2019, o Senado Federal iniciou a sessão legislativa com vinte e uma legendas. Em 2015, eram quinze. A novidade fica por conta do Podemos, Rede, PSL, PHS, Pros, PRP, PTC e Solidariedade, que não tinham parlamentares no início de 2015. A Rede já contava com um senador, Randolfe Rodrigues (AP), acompanhado, em 2015, por mais quatro correligionários. PCdoB e o Psol ficam sem representantes. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03>

cadeias produtivas. A aceitação social em prol dos empreendimentos EES, por meio do marco regulatório, potencializaria e promoveria a formulação e implementação de planos, ações e políticas públicas para essa parcela considerável de grupos sociais e econômicos existentes e os que ainda podem vir a surgir.

A justificativa ora expressa vai ao encontro das palavras do senador Jaques Wagner (PT-BA) em matéria publicada no mesmo portal, Agência do Senado, dias após a aprovação da lei. Diz o senador:

[...] é relevante que o Estado reconheça legalmente a existência das organizações da economia solidária e, mais que isso, empenhe-se na implementação de políticas públicas destinadas a fomentá-las. Acerta o legislador, desse modo, não somente ao definir, para fins legais, a economia solidária, mas ao criar uma política nacional destinada a formular e implementar planos e ações com o objetivo de estimular esse importante arranjo social (AGÊNCIA SENADO, 2019).

A aprovação da lei e, por conseguinte, a transformação da política de economia solidária em política de Estado sugere um duplo significado tanto para os atores coletivos que lutaram por essa transformação como para os segmentos sociais que fazem dessa modalidade de economia o principal meio de sobrevivência. Segundo se espera, por um lado, a existência da lei respaldará novas demandas como as pertinentes ao seu aprimoramento, por outro, os efeitos negativos que a ressignificação dada aos empreendimentos solidários poderá acarretar.

Considerações finais

Desde novembro de 2009, quando a proposta de minuta do Projeto de Lei da Política Nacional de Economia Solidária foi deliberada e aprovada, até 2019 quando nascem a Política Nacional de Economia Solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária, percorreu-se um longo e tortuoso caminho.

A tramitação da lei para a formulação de uma política pública nacional de ES remete ao modelo de ciclo político orçamentário, no qual o modelo político partidário de Hibbs (1977 - apud COSTA, 2016) explicita um padrão de oferta de políticas públicas implementadas mediante a ideologia partidária, a saber: partidos de direita optam por políticas de controle fiscal ou que minimizem contas públicas

com vistas à manutenção de uma estabilidade financeira favorável ao seu eleitorado mesmo tendo como consequência o aumento dos índices de inflação. Já os de esquerda preferem políticas distributivas que reduzam o índice de desemprego e propiciem oportunidades aos grupos menos favorecidos dos quais são representantes, independentemente da elevação dos gastos do governo, pois tais grupos encontram-se numa condição de vulnerabilidade maior aos altos índices de desemprego, como é o caso da política pública de ES.

Diante do modelo político-partidário do ciclo político coincidente com quase todo o percurso de tramitação da lei e sua criação, segundo observado, os grandes intervalos em que o PL ficou parado, os arquivamentos, assim como as emendas sugeridas, que desvirtuaram o sentido original da ES, procederam de representantes de partidos considerados de direita, que na maioria das vezes presidiam as comissões da Câmara dos Deputados às quais o PL era submetido, assim como alguns votos contra a matéria também eram oriundos de representantes desses mesmos partidos. Ainda como observado, os desentranços e desarquivamentos que fizeram o PL avançar até a criação da lei nacional, em 11 de dezembro de 2019, vêm do esforço de integrantes do Partido dos Trabalhadores, embora a ES não tenha sido considerada prioridade como política de Estado, mas uma estratégia para atenuar os problemas gerados pelas profundas desigualdades sociais existentes no Brasil, e para amenizar os impactos da precarização do trabalho.

Reafirma-se o caráter estratégico central da ES, sobretudo por objetivar um desenvolvimento contrário àquele baseado na lógica de progresso. Trata-se não só de respostas às pressões e demandas, como também do estímulo a processos de desenvolvimento e auto-organização coletivos. Residiria na perspectiva estratégica de tais políticas uma visão de mudança da realidade, a qual ocorreria na passagem de um estado de simples reprodução das condições básicas de vida para uma passagem mais ampliada dessas condições. Nesse sentido, as políticas de ES possibilitariam uma lógica sustentável de economia popular para economia popular e solidária. Ademais, o fato de serem elas fundadas em interações recíprocas – não concebidas do Estado para a sociedade, porém numa relação que supõe interações diversas com níveis de articulação intragovernamental e com a sociedade civil – enfatizariam dimensões não econômicas, em virtude da visão de

organização sociopolítica, ou seja: a organização de grupos e a constituição de redes, a fortalecer o capital social e a criação de condições mais efetivas de geração de trabalho e renda.

Em síntese, a noção de negócio seria ressignificada em favor da dimensão social, política e ambiental. Entretanto, no atual contexto nacional, esta tornou-se ainda mais improvável de se concretizar em face das mudanças ocorridas após o ciclo político constituído por uma coalizão política liderada pelo Partido dos Trabalhadores, como se percebe claramente ao acompanhar a tramitação do PL referente a essa modalidade de economia.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA DO SENADO FEDERAL. **Política Nacional de Economia Solidária é aprovada no Senado**. Dezembro 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/11/politica-nacional-de-economia-solidaria-e-aprovada-no-senado>.

ARCANJO, M. A. S.; OLIVEIRA, A. L. M. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária: avanços e retrocessos. *Perseu*, ano 11, n.13, 2017. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/csbn/wpcontent/uploads/sites/3/2017/04/t07perseu13.arcanjooliveira.pdf>>.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*. São Paulo, n.50, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In.: SOUZA, H. L. (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades organizadores**: Brasília: Ipea, 2013. p. 125-139.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013 -2018. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 37, n. 2., p. 273-289. maio/ago. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-273.pdf>.

BRASIL. Decreto n° 5. 811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 jun. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5811.htm>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Audiência pública n° 0846/10**. Debate sobre a apresentação de proposta que cria a Política Nacional de Economia Solidária.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Avaliação do programa nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas e Empreendimentos Econômicos Solidários – PRONINC**: relatório final. Recife: Ministério do Trabalho e Emprego/ IADH, 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2012^a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 4.685, 08 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138>>.

BRASIL. Presidente Dilma Vana Rousseff. **Mensagem ao Congresso Nacional**, 2011: 2^a Sessão Legislativa Ordinária da 54^a legislatura. Brasília: Presidência da República, 2012c, 468p. (Documentos da Presidência da República)

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, ano 68, n. 120, jul. 2013. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020130710001200000.PDF#page=784>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Medida Provisória n° 726, de 12 de maio de 2016 (Retificada na edição extra do DOU de 19/5/2016) (Convertida com alterações na Lei n° 13.341, de 29/9/2016). Altera e revoga dispositivos da Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. 2016a.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência Social, 2016 b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016 c. 496p.

BRASIL. Ministério da Economia. **Trabalho. Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC)**. Brasília: Ministério da Economia, 2017a. Disponível em: <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/programas-e-acoes/programa-nacional-de-incubadoras-de-cooperativas-populares-proninc>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei na Câmara nº 137, de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017 b. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131528>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer 1 CCJC da Relatora, Dep. Maria do Rosário (PT-RS)**, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, das Emendas da Comissão de Finanças e Tributação e do Substitutivo da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, com subemenda. 2017c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1584932&filename=PRL+3+CCJC+%3D%3E+PL+6606/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4685/2012%29

CORAGGIO, J. L. Economia do trabalho. In: HESPANHA, P et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Amedina, 2009. p. 120-127.

COSTA, S. F. **Ciclos políticos partidários e desigualdade na América Latina: evidências empíricas para os governos de esquerda (1994-2003)**. 2016. 122f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Programa de Pós - graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias: redes na construção das ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)**. 2012. 444 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília: Brasília, 2012.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jun. 2007.

EXTRA CLASSE. O agronegócio dá as cartas. **Extra Classe**, 12 de julho de 2016. Política. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/politica/2016/07/o-agronegocio-da-as-cartas/>.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Resgatando a história do Fórum Brasileiro de Economia Solidária**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://fbes.org.br>>.

FRANÇA-FILHO, G. C. Políticas Públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vocação. In: FRANÇA-FILHO, G. C.; AVILLE, J.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J.

Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006 b.

GAIGER, L. I. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Salvador, v. 16, n. 39, p. 181-211. jul./dez. 2003.

GAIGER, L. I. A economia solidária e o projeto de outra mundialização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 799-834, 2004. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/218/21847406.pdf>>.

GAIGER, L. I. A economia solidária e o valor das relações sociais vinculantes. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 11-19, jun. 2008a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141449802008000100002&lng=en&nrm=iso>.

GAIGER, L. I. A dimensão empreendedora da economia solidária. **Revista Unisinos**. S.Leopoldo (RS), v. 02, n. 03, p. 58-72, 2008b. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/outraeconomia/article/view/1145>.

GAIGER, L. I. **A descoberta dos vínculos sociais: os fundamentos da solidariedade.** S.Leopoldo: Ed. Unisinos, 2016.

JESUS, P. de; TIRIBA, L. Cooperação. In.: HESPANHA, P.et al. **Dicionário internacional da outra economia.** Coimbra: Amedina, 2009.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies.** 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

KINGDON, J. W. Agendas, alternatives, and public policies. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, 2007.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006.

LAVILLE, J. Economia solidária, a perspectiva europeia. **Sociedade e Estado**, Brasília, v.16, n.1-2, p.57-99, 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922001000100004>>.

MEDEIROS, J. Regressão democrática na América Latina: do ciclo político progressista ao ciclo político neoliberal e autoritário. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v.49, n. 1, p.98-165, mar./jun.2018.

MELO, P. V. T.P.de. (P) MDB: de rebelde a status quo. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 159-173, 2011.

MOTHÉ, D. Autogestão. In.: HESPANHA, P.et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Amedina, 2009.

OLIVEIRA, F. A. A metamorfose da arribação: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. **Novos estudos CEBRAPE**, n. 27, p. 67-92, jul. 1990.

OLIVEIRA, F. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. **Novos Estudos, CEBRAP**, v. 01, n. 50, p.13-21, mar. 1998. Disponível em: <<http://novosestudios.uol.com.br/produto/edicao-50/>>.

ONU, 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47, Feb. 2002. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000100004&lng=en&nrm=iso>.

SANTOS, B. S. ; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In.: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos;l)

SANTOS, B. S.; RODRÍGUEZ, C. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, B. S. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. 2.. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. 8.reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, R.F. da; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL n. 4.685/2012. **Mercado de Trabalho**, n.58, ano 21, abr.2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4231/9/bmt_58_economia_busca.pdf.

SILVA, S. P. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): textos para discussão**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8929/1/td_2434.pdf>.

SINGER, P.; KRUPPA, S. M. P. Senaes e a economia solidária – democracia e participação ampliando as exigências de novas tecnologias sociais. In: LASSANCE JÚNIOR, A. E. et al. **Tecnologia Social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

SINGER, P. Economia solidária versus economia capitalista. **Soc. Estado**, Brasília, v. 16,

n. 1-2, p. 100-112, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922001000100005&lng=en&nrm=iso>

SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. 4. reimpressão: fevereiro de 2010.

SINGER, P. Um olhar diferente sobre a economia solidária. In: FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **A economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2004a.

SINGER, P. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-22, maio/ago. 2004b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a01v1851.pdf>>.

SINGER, P. Os oito primeiros anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária. In.: LIANZA, S.; HENRIQUES, F. C. **A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas**. Rio de Janeiro: EDUFRJ, 2012.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 102, p. 39-67, jul. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000200039&lng=pt&nrm=iso>.

SINGER, A. **O lulismo em crise**. São Paulo. Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Epub 07 Jan 2008. ISSN 1807-0337. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

SOUZA, C. H. L. et. al. Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In.: AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. (Orgs.). **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades** Brasília: Ipea, 2013. p. 25-52.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

6

REPRESENTAÇÃO E AGENCIAMENTOS IDENTITÁRIOS: estudo em instituições participativas da política de saúde

Amanda Silva Barbosa

Liduina Farias Almeida da Costa

Aspectos introdutórios

Este capítulo versa sobre as relações entre democracia, representação política e agenciamentos identitários na implementação da política pública de saúde. O objetivo é compreender usos e/ou desusos, assim como significados atribuídos à representação política de atores sociais originários de segmentos sociais identitários e seus agenciamentos em instituições participativas como conselhos e conferências de saúde. De natureza ainda ensaística, o capítulo resulta de pesquisa bibliográfica e análise de fontes documentais e de matérias veiculadas por mídias sociais, entre estas um conjunto de atas de reuniões, dados secundários localizados em fontes diversas e entrevistas com membros do Conselho Estadual de Saúde do Ceará (CESAU), que se particulariza como referente empírico sobre o qual se circunscreve o objeto da presente análise.

Além desta primeira sessão, notas introdutórias, o capítulo organiza-se em mais três sessões. A segunda discute e articula problematizações em torno da representação política em instituições participativas; a terceira intenta reaproximar e compreender mais profundamente as bases fundadoras do CESAU, como também o situa sob o ponto de vista de sua estrutura organizativa e dinâmica de funcionamento; a quarta trata sobre as relações entre representação, representatividade e agenciamentos identitários no âmbito do conselho em referência. Entre as primeiras conclusões, destacam-se a existência de uma boa

qualidade comunicativa e certa *expertise* no CESAU desde as primeiras mudanças ocorridas em seu desenho institucional no contexto de transição democrática até o presente. Todos os representantes dos diferentes segmentos interferem nos processos de tomada de decisões colocados em pauta para discussão e deliberação. Há articulações das diversas representações em torno de temáticas consideradas relevantes, a exemplo da criação da Comissão da Diversidade dos Sujeitos do SUS (CDSUS). É possível afirmar que os segmentos sociais identitários se valem da representação política e da legitimidade representativa das suas pautas para acompanhar e efetivar ações políticas no âmbito da saúde. E essa atuação se fortaleceu com a criação da mencionada comissão.

A representação política em instituições participativas: aproximações e problematizações¹

No Brasil, as instituições participativas iniciam seu processo de criação no contexto da redemocratização pós - governos autoritários vigentes entre 1964 e 1985 e são inscritas na Constituição Federal de 1998 como “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p.2).

Tal contexto, marcado por ambivalências, configura-se entre os muitos aspectos que o constituem. Por um lado, apresenta o surgimento de inovações e/ou (re)arranjos institucionais mediante abertura de canais de diálogo com o Estado, entre outros, e, por outro lado, ações de fortalecimento do ideário neoliberal que marcou as recentes democracias e impeliu processos de reformas do Estado. No Brasil, em observância ao Consenso de Washington, a reforma implicará, conforme Abu-El-Haj (2013), reformulação do pacto federativo, reestruturação econômica e adoção de nova concepção de administração pública, denominada de gerencial.

Noutras palavras, concomitante ao renascimento de uma democracia liberal e de promulgação de uma Constituição que respondia a demandas da população por direitos sociais e um sistema público de proteção social, era notória a minimização das responsabilidades sociais do Estado, especialmente no tocante às políticas públicas sociais,

1 Nesta sessão se reproduz parte do trabalho intitulado *Usos e significados da representação política e os processos de agenciamento identitários na construção da política pública de saúde no Ceará*, apresentado no 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política.

mediante cortes orçamentários e/ou a substituição da própria política e seus atores institucionais (SILVA, 2006; COHN, 2001; 2011). Como exemplo, pode-se pensar na criação do Sistema Único de Saúde, cujo arcabouço legal apresenta inovações democráticas, porém sua implementação é marcada pela lógica neoliberal, a evidenciar, portanto, uma característica claramente ambivalente (PAIM, 2008; SILVA, 2006; COHN, 2001).

Este cenário provocou profundas transformações nas realidades vivenciadas nos países latino-americanos, logo, no Brasil, a interferir diretamente na configuração de seus espaços públicos e, por conseguinte, na consolidação de suas esferas públicas. Entretanto, o espaço público e sua conformação no país estão intimamente ligados à esfera privada, na qual práticas sociais culturalmente incorporadas são transferidas a este espaço por seus atores (LAVALLE, 2004; AVRITZER ; COSTA, 2004).

Em linha semelhante, segundo análise de Urbinati (2012), quase três décadas depois da vigência dos governos ditatoriais na América Latina, pôde-se observar que ao lado de avanços sob o ponto de vista institucional democrático e sua consolidação em alguns Estados constatou-se também uma revitalização de movimentos de ultradireita, ou movimentos políticos ultraconservadores que buscam a atomização dos debates e dos espaços públicos tão caros às democracias da região.

Diante dessa nova dinâmica pós - regimes militares, emergiram crises políticas e sociais. Nesse ambiente, alguns paradigmas foram superados e outros foram constituídos: uma das crises ora mencionadas seria a da representação política e de sua legitimidade. Conforme se admite, em sintonia com outros autores interessados na temática, em especial Avritzer (2006), Lavalle (2019), Manin (1997), Urbinati (2012), Young (2002), uma nova configuração de espaço público esteve e ainda está em disputa, na qual se observa um declínio da representatividade autorizada dos partidos políticos e seus respectivos atores coexistindo e medindo forças com a legitimidade da representação política (LAVALLE, 2004) de atores societais que ocupam diversos espaços de construção de políticas públicas.

No campo da ciência política, pensar a representação e a representatividade no concernente às instituições participativas, no Brasil, requer discutir ao mesmo tempo sobre “efetividade da participação” (AVRITZER, 2011) e questionar sobre os mandatos representativos

nestes espaços. E indagar se os atores sociais que ocupam esses mandatos resolveriam, de fato, o problema da exclusão de certos atores ou grupos sociais dos processos decisórios (SANTOS; AVRITZER, 2005; YOUNG, 2006; VAZ, 2011).

No mesmo prisma destes autores ora referidos e de acordo com os propósitos das pesquisas que dão suporte a este capítulo, indaga-se: nos espaços deliberativos constituídos como instituições participativas existe ou não a presença de uma diversidade de atores sociais? Onde há essa presença, os processos deliberativos reais conseguem ser democráticos a ponto de compreender e acolher a pluralidade e a diversidades dos atores que os formam? Nesses processos de deliberação, a participação de segmentos sociais diferenciados é sempre considerada como representativa no tocante às suas demandas, ou seja, sua existência discursiva é respeitada (ou não) e efetivada em virtude de sua representatividade? Quais posicionamentos em termos de representação política dos grupos diferenciados foram adotados no CESAU como elementos da política pública de saúde, após 2016?

Segundo se pressupõe, as experiências acumuladas pelos atores sociais integrantes de instâncias participativas na condição de representantes de segmentos diferenciados potencializam suas capacidades de agenciamento, por meio de articulações com outras esferas sociais, que visam garantir sua representatividade no sentido do reconhecimento das diferenças. Pressupõe-se, em síntese, a existência de tensionamentos diante de certa “capacidade de agência” (SPIVAK, 2010; BHABHA, 2013; LAVALLE et al., 2019) de atores sociais nessa perspectiva da diferença, no âmbito da política de saúde.

Essa perspectiva da diferença é assinalada nas comissões interseccionais integrantes dos conselhos de saúde² como a de Saúde Indígena, Saúde Mental, Saúde da Mulher, Saúde da Pessoa com Deficiência, Saúde de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, Saúde da População Negra, as quais teriam, de acordo com documentos oficiais, a diferença como ponto comum. Tal situação nos impele a refletir sobre questões e pautas de grupos identitários em grupo específico, a exemplo da Comissão da Diversidade dos Sujeitos do SUS³, no

2 No CNS as comissões são compostas por titulares e suplentes, que podem ser conselheiros do CNS ou especialistas e representantes de instituições de entidades e de movimentos sociais (BRASIL, 2014, p. 87 - 88).

3 De acordo com as atas dos anos de 2015, a comissão aparece, primeiramente, 228

CESAU. Acentua-se, nesse caso, o caráter relacional da construção de identidades sociais em virtude do compartilhamento de matriz cognitiva e normativa ser utilizado como fonte de coesão grupal e do estabelecimento de fronteiras com outros grupos identitários. Enfatiza-se ainda a busca por reconhecimento como linha interpretativa que vem se desenvolvendo na esfera das reflexões e discussões sobre identidade. Tratar-se-ia de processo mediante o qual se afirmam identidades a partir das relações intersubjetivas em que um sujeito, sobretudo coletivo, se impõe e se contrapõe a outro (CORTES; LIMA, 2012).

Não se descarta, entretanto, a persistência de estratégias de grupos sociais dominantes interessados na manipulação de identidades diante da real possibilidade de sua utilização em sentido ambivalente – emblema ou estigma –, ou seja: para dar ênfase à existência do grupo ou dissimulá-la para apagar sinais reveladores de estigma (BOURDIEU, 1989).

Resgatando atores sociais: aspectos sócio-históricos e institucionais dos conselhos de saúde no Brasil

No processo de transição entre os governos autoritários e a redemocratização em países da América Latina houve intensificação da participação popular. As crises sociais e econômicas, a busca por reconhecimento e por redistribuição justificavam a pressão popular sobre os governos da época (PAIM, 2008; AVRITZER, 2007). No Brasil, a atuação e mobilização de diversos grupos sociais tinham o fito de articulação com o intuito de reivindicar do Estado soluções para os muitos problemas existentes, entre eles o do direito à saúde que tensiona o Estado, tornando-o um dos atores centrais. Entre esses grupos destacam-se, de acordo com Avritzer (2008), o movimento sanitarista e o movimento de usuários da saúde que uniram forças e articularam a reforma sanitária brasileira.

Para este autor, a origem dos conselhos de saúde está ligada a dois movimentos sociais importantes da redemocratização brasileira: o movimento sanitarista, que envolveu médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde na articulação de uma proposta de reforma sanitária brasileira. Na sua origem, este buscava formular estratégias

como comissão da diversidade. Depois, adquire a designação de Comissão da Diversidade dos Sujeitos do SUS.

de superação das contradições sociais por meio da promoção da saúde, e como “práxis de reforma geral” previa a superação das contradições sociais, porquanto, como entendia, progressivamente, se alcançaria a mudança no modo de vida (PAIM, 2008; COHN, 2001)⁴; o segundo, conforme Avritzer (2008), foi o chamado movimento popular da saúde, “originário na zona leste da cidade de São Paulo e envolveu mães e outros usuários da saúde cujo objetivo principal era controlar a qualidade dos serviços de saúde na região leste da cidade” (2008, p.52).

Hoje, de acordo com amplo consenso, o Sistema Único de Saúde serviu de orientação para a criação de outros sistemas, como por exemplo, o Sistema Único de Assistência Social. A normativa do SUS legaliza a institucionalização da participação, cujos marcos legais são importantes pois dialogam diretamente com o surgimento das Instituições Participativas (IPs), a saber: os conselhos gestores de políticas públicas (AVRITZER, 2008).

Com a vigência da Constituição de 1988, os conselhos de políticas públicas adquirem a natureza de instituição participativa, cujos objetivos direcionam-se ao exercício da democracia com participação da sociedade civil nas tomadas de decisões estatais referentes ao planejamento e à implementação das respectivas áreas.

Tornou-se consenso que o coroamento da redemocratização do país na década de 1980, após mais de duas décadas de regime militar e de muitas lutas sociais e ações coletivas, representou uma conquista do povo brasileiro. Com a promulgação da Constituição de 1988, nasce a possibilidade de nova prática democrática que além da agregação política envolve também processos participativos e, sobretudo, deliberativos. Trata-se de um marco político no restabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade com a abertura de espaços públicos propícios à participação e deliberação concernentes às políticas públicas (DIÓGENES; FARIAS, 2009).

As primeiras interlocuções dos movimentos populares com o Estado se originam nos conselhos populares da zona leste da cidade de São Paulo, os quais, juntamente com outros segmentos populares,

4 Os objetivos eram o exercício do controle social da saúde, a criação de instrumentos de gestão democrática, a elaboração de um plano de políticas e alianças que visavam o direito à saúde, o controle dos gastos públicos, o equacionamento de conflitos com outros atores do setor privado e profissionais, entre outros (PAIM, 2008, p. 632).

representações da sociedade civil e o movimento da reforma sanitária, participaram da histórica 8ª Conferência Nacional de Saúde, em março de 1986. Evento político-sanitário dos mais importantes ocorridos naquele contexto de transição, em razão do seu caráter democrático, agregou milhares de delegados representantes de usuários dos serviços de saúde, trabalhadores da saúde, partidos políticos, governos de distintas esferas federativas, universidades, parlamentares, e de organizações não governamentais (CHIORO; SCAFF, s/d).

Ao sobrelevar o papel da sociedade civil naquele momento, estes autores destacam como resultado principal da 8ª CNS o estabelecimento de um consenso político sobre o projeto da reforma sanitária que seria caracterizado por três aspectos principais: o conceito abrangente de saúde; saúde como direito de cidadania e dever do Estado; a instituição de um Sistema Único de Saúde. Os mesmos autores realçam como desdobramento prático os trabalhos técnicos da Comissão Nacional de Reforma Sanitária, a influenciar dois processos iniciados em 1987: a implantação do SUDS⁵ pelo poder executivo e a elaboração da nova constituição brasileira, pelo legislativo (Id., *ibid.*).

Na afirmação de alguns autores, entre os quais Diógenes e Farias (2009), os conselhos populares da zona leste de São Paulo adquirem legitimidade na realização da mencionada Conferência Nacional de Saúde, em 1986, ao participar do fortalecimento da proposta do Sistema Único de Saúde. No entanto, segundo pesquisa de Costa (2007), um conselho popular de saúde já havia conseguido se institucionalizar na referida zona da capital paulista. Seu processo de criação tem início em 1976, auge da ditadura militar, quando a população do Jardim Nordeste (área composta por oito bairros da zona leste) – apoiada pelas Comunidades Eclesiais de Base e um grupo de estudantes de medicina que atendia no ambulatório da Igreja – é afetada por um surto de sarampo e as mães das crianças acometidas pela doença disputam de apenas um posto de saúde localizado à distância de quinze quilômetros e percorridos a pé.

Como ressalta Jacobi (1989), foi um grupo de mulheres que descobriu a existência na Secretaria de Saúde de decreto que autorizava a criação de conselhos comunitários para atuar nos centros de saúde.

5 Essa denominação SUDS (Sistema Único e Descentralizado de Saúde) foi alterada para SUS (Sistema Único de Saúde).

Após quatro anos de concorrida eleição, precedida de vários desafios, da qual participaram 8.146 moradores das sete vilas do Jardim Nordeste para escolher, por meio de voto, os componentes do conselho, são publicados no *Diário Oficial* – agosto de 1983 – os nomes das pessoas eleitas, todas mulheres, e têm início os trabalhos de elaboração do Regimento Interno, no qual se lê:

Os conselheiros são fiscais do povo na Secretaria [de saúde]. Reúnem-se uma vez por mês com os funcionários e estão atentos para verificar se as pessoas estão sendo bem atendidas, se estão faltando medicamentos e leite, funcionários etc. Sua finalidade maior é fazer o povo se informar, acompanhando no dia a dia o funcionamento do centro de saúde. Se o conselho não consegue resolver os problemas nessa reunião mensal, convoca a comissão de saúde do bairro e os apresenta, para que a solução seja encontrada em conjunto, pelo conselho e pela comissão, levando as reivindicações para a Secretaria de Saúde (JACOBI, 1989, p.111).

Em síntese, naquele contexto pós-eleições diretas dos governos estaduais, “o reconhecimento da população organizada como interlocutor coletivo torna-se realidade” (Id., *ibid.*).

A ideia, senão de recontar propriamente uma história desse conselho, mas de evidenciar registros sobre ações coletivas dessa natureza, tem inspiração em Arendt (1987 – apud LAFER, 1987), evidentemente guardadas as devidas proporções. Ao resgatar a importância dos conselhos populares em momentos decisivos da história, em sociedades as mais diversas, a autora assim os considera:

[...] tesouros perdidos a serem resgatados das experiências dos movimentos populares, quando estes não exprimem apenas as necessidades do *animal laborans*, mas também as aspirações políticas do povo e sua vontade de ação no seio da comunidade política (p. XII).

Nas palavras de Frateschi (2016), o interesse de Arendt pelos conselhos relaciona-se à compreensão de tratar-se da única alternativa a formas de governo que alienam de maneira arbitrária a maioria dos processos decisórios, como também pelo que comunicam: “Os conselhos dizem: queremos participar, queremos debater, queremos que nossas vozes sejam ouvidas em público e queremos ter a possibilidade de determinar o curso político do nosso país” (ARENDR, 1973, p. 199 –

apud FRATESCHI, 2016, p.25). Ou seja, são eventos que desvelariam o *desejo* de liberdade política⁶.

Com apoio em Costa (2007), enfatiza-se que muitos outros atores sociais coletivos ou individuais estavam envolvidos nas lutas pela saúde no país inteiro. De certa forma, em sintonia ampla e recíproca, apesar da nossa extensão geográfica, sobretudo pelo fato de contarem com mediadores oriundos das CEBs da Igreja católica inspirada na Teologia da Libertação, de sindicatos que buscavam se renovar e até mesmo de segmentos do próprio Estado.

Segundo relata esta autora, a experiência da zona leste de São Paulo “contribuiu para a expansão dos conselhos e para as lutas em saúde nos anos 1990 (COSTA, 2007, p. 90). Como esse movimento de saúde, outros surgiam nas diversas localidades e regiões do país e ganhavam força à medida que avançava o processo de democratização. A autora menciona a existência de amplas e diversificadas experiências no país, muitas destas em pequenas cidades interioranas, as quais envolviam atores sociais como agentes pastorais de saúde, profissionais de saúde, e também os vinculados ao PCB, PC do B, e, nos anos 1980, o PT, além de atores sociais ligados a sindicatos, basicamente reunidos em torno de experiências de medicina comunitária. Oriundas do Estado, essas experiências congregavam parcelas dos profissionais de saúde e as organizações comunitárias de saúde apoiadas por dioceses, cabendo destacar também o apoio de ONG internacional que apoiava o Movimento Popular de Saúde (MOPS), em Lins-São Paulo.

A canalização dessas ações coletivas em torno das reivindicações do direito para a Assembleia Nacional Constituinte será um salto muito significativo para a institucionalização do novo modelo de saúde que se esboça pelo movimento da reforma sanitária com a participação incontestada da sociedade civil e mediadores do movimento

6 Comenta Schell (2011, p. 17): “Arendt pensa que em todas as grandes revoluções modernas há episódios, que passam quase despercebidos aos historiadores, nos quais ocorreram genuínas ações de comum acordo, adotando a forma de conselhos criados espontaneamente. Na Revolução Francesa, foram as comunas municipais e as sociedades populares; na Rússia em 1905 e em 1917 foram os soviets, logo distorcidos e depois eliminados (na revolta de Kronstadt, em 1921, se não antes) pelo Partido Bolchevique; na Alemanha em 1918 e 1919 foram os Rate, que logo se uniram em grupos nacionais para assumir as tarefas da revolução e mesmo do governo”. Acrescenta-se que Arendt (2018) faz referências também à espontaneidade e à dissolução dos conselhos na revolução húngara de 1956.

popular. Entre estes, as CEBs, segmentos de funcionários do Estado, universidades, espaços de produção do conhecimento como o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), além de outros.

Enfatiza-se: o Conselho Nacional de Saúde, o qual já existia desde o governo Vargas e passara pelos governos e contextos políticos posteriores sempre constituído por membros da elite, e atuando em perspectiva meramente técnica e especializada⁷, passará, no período da transição democrática, por um “salto qualitativo” sob o ponto de vista de acesso universal aos serviços de saúde e do fortalecimento da democracia, mediante a agregação da participação popular. É na 8ª Conferência Nacional de Saúde, cuja organização tornou-se prerrogativa do Conselho Nacional de Saúde, que se delibera favoravelmente a refundação deste conselho, ou seja: a inclusão de representações da sociedade civil e a criação de conselhos locais, regionais e nos entes federativos, entre outras pautas. Conforme se lê no relatório da mencionada conferência, o novo Conselho Nacional de Saúde seria composto:

por representantes dos ministérios da área social, dos governos estaduais e municipais e das entidades civis de caráter nacional, com participação política, centrais sindicais e movimentos populares, cujo papel principal será o de orientar o desenvolvimento e avaliar o desempenho do Sistema Único de Saúde, definindo políticas, orçamento e ações [...] Deverão também ser formados conselhos de saúde em nível local, municipal, regional e estadual compostos de representantes eleitos pela comunidade [usuários e prestadores de serviços], que permitam a participação plena da sociedade no planejamento, execução e fiscalização dos programas de saúde. Deverá ser garantida a eleição das direções das

7 Em 1937, Estado novo, criou-se o primeiro Conselho Nacional de Saúde (CNS) do país. Os conselheiros tinham perfil técnico e da elite, indicados pelo ministro dos Negócios da Educação e da Saúde Pública/Departamento Nacional de Saúde. Com a industrialização e urbanização do país, expressam-se muitas formas de precariedades, como as péssimas condições de higiene, habitação e saúde, acompanhadas de problemas endêmicos. Criam-se serviços de saúde e o conselho terá a finalidade específica de debater questões internas ao referido departamento. Finalizado o Estado novo, cria-se, em 1953, o Ministério da Saúde, e o CNS, agora regulamentado por decreto - lei, terá atribuição de auxiliar o ministro da pasta na determinação das bases gerais dos programas de proteção à saúde. Em 1962, governo João Goulart, o número de conselheiros se amplia de 17 para 27, todos pertencentes aos quadros técnicos do MS, de outras esferas governamentais ou representantes de determinadas categorias profissionais. Não era permitida a representação de usuários e de profissionais de saúde. Composição semelhante permanece durante o regime militar, cabendo ao governo neste período a indicação de membros das corporações profissionais e técnicos (BRASIL, 2013; 2014).

unidades do sistema de saúde pelos trabalhadores desses locais e pela comunidade atendida (BRASIL, 1986, p.17).

Passados mais de trinta anos desse marco de criação de um sistema de saúde com acesso universal e participação da sociedade, permitam-nos um parêntese para um destaque. No atual contexto sociopolítico do país, diante do propósito governamental de enfraquecimento do SUS, de restrição da participação popular, dos direitos sociais e da democracia, as instituições participativas de saúde sustentam posição reativa na 16ª Conferência Nacional de Saúde, cuja etapa final foi precedida por mais de 4.600 conferências entre estaduais e municipais, além das 63 conferências livres, organizadas de modo independente por entidades de trabalhadores, usuários, instituições de ensino superior, fóruns e gestores municipais e estaduais. Com a participação de aproximadamente um milhão de pessoas [atores sociais individuais e coletivos] reafirmou os propósitos da histórica 8ª Conferência Nacional de Saúde. Como maior evento de participação social realizado no país e organizado pelo Conselho Nacional de Saúde, reuniu na etapa final, em agosto de 2019, mais de cinco mil pessoas, entre conselheiros de saúde, representantes de movimentos sociais, usuários, trabalhadores e gestores do SUS.

Diante de tantas ameaças, elegeu o tema Democracia e Saúde, e a referência à “8ª+8”, que “marcaram o resgate da histórica 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986” (BRASIL, 2019). Quanto à 16ª CNS, mais que “reversão da participação” (AVRITZER, 2021) consideram-se as renovadas estratégias do CNS e o gigantesco apoio de segmentos da sociedade civil. Nas palavras do próprio autor, na luta pela preservação do CNS os atores estão adaptando suas práticas, mediante a retomada ou intensificação de estratégias historicamente experimentadas, e por meio da atualização e adaptação das práticas e repertórios⁸.

8 Desde 2016, segundo Avritzer (2021), o CNS adota notas públicas, manifesta posição diante de diversos projetos legislativos; reflete sobre o relacionamento do conselho com o público e a aproximação com a sociedade (inova as táticas de comunicação com a sociedade e retoma o repertório de protestos que têm em comum o reforço da narrativa pública de defesa do SUS e a tentativa de conquistar novas audiências diante do percebido insulamento anterior); utiliza mais intensamente as plataformas de mídias sociais e tecnologias de informação e comunicação (facebook, youtube, twitter e um blog desde 2012 e atualmente transmite ao vivo suas reuni-

Não teríamos, no momento, como afirmar se pelo menos alguns dos atores sociais empenhados na causa da saúde, tanto naquela quadra de reinvenção da democracia quanto nesse momento de destrutividade dos direitos sociais e do sistema de proteção social, se inspiravam em Hanna Arendt e na relevância por ela atribuída aos conselhos desde suas reflexões sobre os totalitarismos e sobretudo nas análises da autora sobre as formas de resistência ao totalitarismo, do qual ela própria foi alvo.

Nas palavras de Arendt (2011), por nós extraídas da apresentação de obra intitulada *Sobre a Revolução*, os conselhos revelam-se em face do totalitarismo, ao modo de uma imagem em negativo, a evidenciar os traços malévolos aos quais forneciam a contraparte positiva, ou seja: “o automatismo em vez da ação espontânea; a vontade de um só indivíduo ou de um partido único em vez da participação plural de muitos; a lei da História em vez da lei humana” (SCHELL, 2011, p, 22). Não obstante fosse conhecedora do sistema dos conselhos tanto teoricamente como por experiência pessoal, “pensava que a tradição estava morta e não se aplicaria aos eventos contemporâneos. Quando entendeu que a tradição estava viva, todo o seu tremendo aparato intelectual foi claramente impelido para uma nova direção” (Id.ibid.). Evidentemente Arendt (2011) não se refere a conselhos específicos de política pública, e sim a conselhos populares em geral, e principalmente, ao fato de brotarem diante da opressão e, sobretudo, do cerceamento da liberdade.

No entanto, guardadas as devidas proporções, podemos pensar no papel exercido pelos conselhos populares que brotaram nas áreas mais pobres da São Paulo, nos Jardins Nordeste, embora não apenas por eles, no processo de elaboração da Constituição de 1988, quando o SUS ganha legalidade e a participação da comunidade passa a integrar seu art. 198. E mantém-se até os dias de hoje, segundo a forma de espaço público com poder deliberativo no exercício de controle social direcionado ao processo administrativo do Estado em quase todo o

ões); muda de postura em relação às arenas institucionais ao deixar de priorizar o executivo e o próprio conselho como arena de luta, e intensifica a histórica interação do movimento sanitarista com o legislativo, além de inovar na interação com o judiciário; por fim, vem acionando a justiça para fazer valer seu direito de instância máxima de deliberação. Juntamente com a Frente pelo SUS, tem atuado em apoio às duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI-5633 e ADI-5658) que tramitam no Supremo Tribunal Federal e questiona a constitucionalidade de dispositivos da EC 95/2016 (AVRITZER, 2021).

chamado “ciclo das políticas públicas”, portanto, da de saúde, a primeira do país a experimentar a presença de conselhos gestores.

Sem dúvida, a Constituição de 1988 tornou-se um marco das instituições participativas da política de saúde, como os conselhos gestores e as conferências, aptos a se transformarem em espaços públicos fortalecedores da democracia. Contudo, a lei foi precedida de significativo processo social, cujos atores nem sempre são lembrados, ou seja: os sujeitos sociais envolvidos na causa da saúde, mas até então ausentes dos processos decisórios na gestão da “coisa pública”, seriam agora chamados a interagir nesses espaços, dando-lhes movimento e dinamicidade, como analisaram Diógenes e Farias (2009). Desde então os conselhos de saúde representam um espaço não topográfico em que a sociedade, por meio de seus representantes, opina, intervém e define sobre recursos e gastos na saúde e muitos outros aspectos, a direcioná-los para o atendimento às necessidades e interesses da coletividade. Com inspiração em Arendt (2018), admite-se que os conselhos de saúde são espaços de pluralidade, pois facultam representações de diferentes segmentos sociais cujas interlocuções expressam interesses ora em confronto ora em consenso, argumentam e deliberam em torno de interesses comuns ou contrários.

Não obstante em circunstâncias e histórias diversas e passadas, esta autora destaca a positividade de conselhos populares que brotam espontaneamente em contextos ditatoriais, seu malogro posterior e a necessidade da sua institucionalização pelo Estado. No Brasil, atingiu-se um patamar de institucionalização mediante ações coletivas de segmentos da sociedade civil, porém há permanente luta pela sustentação dos conselhos gestores de saúde e os demais respaldados em leis.

Cabe enfatizar, no entanto: a garantia constitucional da participação popular na política de saúde, conforme a Lei Complementar nº 8.142/90 promulgada na vigência do governo Collor, somente foi possível mediante mobilização de várias instâncias da sociedade civil.

Entretanto, a institucionalidade participativa referente às políticas públicas e à democracia começa a sofrer abalos expressivos em virtude da polêmica gerada em torno do decreto presidencial de maio de 2014 que, apoiado na Constituição de 1988 e em consulta virtual à população, visava instituir uma Política Nacional de Participação Social (PNPS). E mais recentemente, com o Decreto no 9.759/2019,

cuja revogação foi veementemente pautada durante a última CNS que também reivindica a ampliação de todos os níveis de controle social e a política de Formação Continuada de Conselheiras e Conselheiros.

Na qualidade de instituições participativas garantidas pelo Estado, os conselhos de saúde compõem-se paritariamente por diversos segmentos sociais que desempenham funções e atividades como representantes da sociedade civil, do Estado ou dos usuários do SUS, expressam seu caráter de organicidade. Possuem papel consultivo, deliberativo e fiscalizador dos recursos, das ações e serviços executados na gestão do SUS. Estão presentes nas três esferas federativas (federal, estadual e municipal) e consistem numa modalidade dinâmica de debate sobre as políticas públicas no âmbito da saúde, com o intuito de controle e garantia da qualidade dos serviços BRASIL, 2013; BRASIL, 2014).

Posteriormente à promulgação da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica da Saúde ocorreu o processo de normatização e implementação do SUS, mediante a formulação de Normas Operacionais Básicas, a criação da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), a respaldar a elaboração de Programações Pactuadas Integradas (PPIs). Destacamos ainda que após 2003 foram firmados o Pacto em Defesa do SUS, o Pacto de Gestão, o Pacto pela Vida, com o compromisso de definir as competências de cada esfera governamental que iria nortear e auxiliar a gestão do SUS na tomada de decisão, estabelecendo prerrogativas e requisitos nas políticas públicas de saúde, e criando vínculos com o SUS, a gestão municipal e a população (BRASIL, 2011).

As relações entre o gestor de saúde e o conselho de saúde são propiciadas à medida que ambos se revestem de normatizações, entre estas, a obrigatoriedade da gestão em todas as esferas federativas seguir um conjunto de leis específicas, bem como a possibilidade de efetuar consultas aos respectivos conselhos, como também à população, por meio de audiências públicas. Conforme a Lei Complementar no.141, passa por processos de fiscalização pelos órgãos externos de auditorias e controladorias, como tribunais de contas e controladorias, órgãos que atuam de forma educativa, orientando sobre boas práticas de gestão, além de promover o controle social dos recursos públicos (BRASIL, 2010).

Os conselhos de saúde são meios de fortalecimento do SUS, como instâncias de participação nas deliberações, aprovações e acompanha-

mentos das ações e serviços de saúde. Oficialmente definidos como instrumentos de acompanhamento, controle e avaliação da execução das ações dos serviços de saúde no âmbito da gestão do SUS, possuem caráter permanente e deliberativo, e se constituem como órgãos colegiados compostos por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Atuam na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, na instância correspondente, inclusive quanto aos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera de governo (BRASIL, 2011).

Esse esforço de situar atores sociais chaves no processo de constituição do SUS e mais especificamente de instâncias participativas nos conduz com mais clareza ao entendimento das dinâmicas dos conselhos estaduais de saúde na atualidade, sobretudo do CESAU, nosso objeto específico de reflexão.

Sobre o Conselho Estadual de Saúde do Ceará

Órgão colegiado de caráter permanente e deliberativo, o CESAU integra a Secretaria da Saúde do Estado do Ceará e atua em todo o território do Estado. Volta-se para a formulação de estratégias e controle social da execução da política de saúde do Estado do Ceará, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros. Os marcos legais da sua instituição como espaço de discussão das questões de saúde antecedem a Constituição de 1988⁹.

Esses marcos legais nos sinalizam algumas pistas para situarmos historicamente os atuais processos de agregação de atores sociais que constituem hoje o conselho, principalmente os representantes de segmentos populares e a Comissão da Diversidade dos Sujeitos do SUS.

A criação do primeiro conselho de saúde do Ceará ocorre depois de aproximadamente 25 anos de existência do primeiro conselho nacional da área, e tem atribuição semelhante às deste, conforme mencionado. Vincula-se à criação da primeira Secretaria de Saúde do Esta-

9 [...] a Lei n° 5.427, de 27 de junho de 1961, art.3°, inciso VII, implantado em nova fase em 1° de março de 1989, em conformidade com a Resolução n° 7/89 da Comissão Interinstitucional de Saúde (CIS) e o Decreto n° 2.710, de 16 de agosto de 1993, sobre organização e atribuição, pela Lei Estadual n° 12.878, de 29 de dezembro de 1998, alterado seu art. 5° pela Lei n° 13.331/03, de 17 de julho de 2003, seu art. 3° pela Lei n° 13.959, de 30 de agosto de 2007 e, por último, o art. 5° pela Lei n° 15.559, de 11 de março de 2014 (CEARÁ, 2011a). E recentemente, a Lei n°17.438, 9 de abril de 2021.

do do Ceará, de acordo com a Lei no 5.427 de 27 de junho de 1961 em consonância com o art. 3º, inciso VII, da referida lei (CEARÁ, 2006).

Como mencionado por Diógenes (2003), nesse período não se cogitava a integração das instâncias de poder, nem a participação da comunidade, a expressar que adotava lógica semelhante à dos conselhos nacionais até então existentes no país, ou seja: era de natureza consultiva e o objetivo se resumia à resolução de problemas administrativos internos ligados à Secretaria da Saúde do Estado.

Compreender as bases do CESAU renovado requer um retorno à primeira experiência de participação da comunidade na gestão das políticas de saúde no Estado do Ceará no Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (Decreto nº 78.307 de 24.8.1976) com atuação inicial no Nordeste brasileiro, embora a participação com o intuito de controle social dos serviços públicos de saúde no país tenha início em 1983, em plena transição democrática, com as Ações Integradas de Saúde (AIS), programática de saúde cujo desenho estratégico visava a cogestão, a desconcentração e a universalização da atenção à saúde. Esse novo desenho estratégico nas perspectivas de cogestão e desconcentração, no entanto, era uma busca de respostas à crise da previdência social no período.

Compunham a estrutura das AIS as seguintes instâncias colegiadas: a Comissão Interministerial de Planejamento (composta pelos Ministérios da Previdência e Assistência Social e o de Educação e Cultura para garantirem juntos a atuação integrada das instituições e fazer o acompanhamento das ações em nível nacional); a Comissão Interinstitucional de Saúde (instância decisória e gestora das AIS em cada unidade federada); a Comissão Regional Interinstitucional de Saúde (instância de planejamento e acompanhamento das AIS, em cada Região de Saúde das unidades federadas); a Comissão Local Interinstitucional de Saúde e a Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde (instâncias de planejamento e gestão das AIS, correspondendo aos municípios ou conjuntos de municípios). As três primeiras expressavam a função centralizadora no Estado e a composição era puramente governamental. As demais incorporaram a representação da comunidade, mediante entidades comunitárias, sindicais, clubes de serviços e grêmios representativos da população.

No Estado do Ceará, a CIS foi oficializada em março de 1984. Era composta pela Secretaria da Saúde do Estado, Delegacia Federal de Saúde e Superintendência Regional do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social, e presidida pelo então Secretário da Saúde. Até o ano de 1989, essa comissão tomou as seguintes decisões: promoção da integração interinstitucional na área de planejamento e de orçamentação, com o intuito de superar o paralelismo de ações e superposição de recursos, e melhorar gradativamente a qualidade do atendimento; realização do I Encontro Cearense de Saúde, em 1984, para discutir a Reforma Sanitária Brasileira; implantação das comissões mencionadas em todo o Estado do Ceará; promoção do II Encontro Cearense de Saúde, em 1986, destacando-se a participação da comunidade, inclusive com representações sociais vindas do interior do Estado.

Este evento teve caráter preparatório à participação do Ceará na 8ª Conferência Nacional de Saúde ocorrida em março de 1986¹⁰, na qual sobressaíram dois momentos importantes sob o ponto de vista da participação: o primeiro foi a grande mobilização coordenada por profissionais de saúde e movimento popular para a eleição de delegação de usuários e dos profissionais de saúde à referida conferência. O segundo momento, coordenado pela Comissão Interinstitucional de Saúde do Ceará, procedeu eleição da representação governamental, a qual era formada por representantes das instituições de saúde.

10 A Comissão Nacional da Reforma Sanitária, como desdobramento político, foi determinante de dois processos: a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), pelo poder executivo; e sua inserção na Constituição de 1988 pelo Congresso Nacional. A assinatura do convênio SUDS no Ceará, em setembro de 1987, deu-se em momento político no qual se pretendia promover o reequipamento e a recuperação da rede de serviços de saúde. Relacionava-se às decisões e deliberações da CIS, no tocante à Programação e Orçamentação Integrada (POI/1988/90) e recomendava a unificação das funções básicas de saúde entre as diversas instituições integrantes do SUDS-CE. No mesmo ano, a CIS-CE aprovou documento de normatização da implementação do SUDS que alertava ser a saúde “direito de todos os cidadãos e dever do Estado”. Destacava os princípios da saúde (universalidade, equidade e integralidade), fazia alusões às instâncias gestoras, e as concebia como formas de participação popular na definição, acompanhamento e avaliação da política de saúde em cada nível governamental. **E o mais importante:** propunha a criação do Conselho Estadual de Saúde no qual estivessem representadas as instituições de saúde, os órgãos governamentais, os representantes da sociedade civil organizada (associações, representações de classes, sindicatos da área), com a atribuição de deliberar sobre a política estadual de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (DIÓGENES, 2003) (grifamos).

Conforme analisa Diógenes (2003), esses fatos expressam a complexidade das relações de poder, no âmbito do colegiado, na dinâmica de participação dos atores sociais interessados em discutir a reforma sanitária. Poucos meses depois de promulgada a Constituição de 1988, mas anteriormente à promulgação da Lei no 8.142 de 28 de dezembro de 1990, referente à participação da comunidade e ao financiamento do SUS, o Conselho Estadual de Saúde (CES) se renova para se adequar aos ares de democracia que eram fortes. Ainda de acordo com Diógenes (2003), em 1º de março de 1989, implanta-se o Conselho Estadual de Saúde renovado, em conformidade com a Resolução no 07/88 da CIS-CE, com a atribuição de deliberar sobre o estabelecimento e acompanhamento da política de saúde no Estado. A composição inicial era de 23 membros nas seguintes proporções: 46,15% de representantes do governo; 7,69% de prestadores de serviços de saúde; 15,38% de profissionais de saúde; e 3,86% do poder legislativo estadual¹¹.

Logo nas primeiras reuniões, foi formada uma comissão para elaborar o regimento e, consoante consenso, o número de componentes do conselho se ampliaria de 23 para 34.

Promulgada a Lei Federal no 8.142 de 28 de dezembro de 1990, este adquire caráter permanente e deliberativo e passa a se denominar Conselho Estadual de Saúde do Ceará (CESAU/CE). Em 1998, o conselho passa a ser parte integrante da estrutura organizacional de Secretaria da Saúde do Estado do Ceará – Lei Estadual no 12.878 de 29 de dezembro de 1998 – tem jurisdição em todo o território do Ceará, e suas decisões geram resoluções que passam a vigorar após a homologação pelo chefe do poder executivo. O segmento dos usuários adquire maior importância, ao ser-lhes assegurada participação paritária de 50% da representatividade do somatório dos demais segmentos com direito a assento no CESAU.

Segundo compreende Diógenes (2003), a probabilidade de construção de uma esfera pública popular propiciada pelo conselho depende muito dos sujeitos que o compõem, pois trata-se de um espaço de debate e deliberação no qual governo e sociedade civil, intermediados pela fala, estabelecem consensos e pactos em relação

11 Na segunda reunião o plenário deliberou sobre a constituição de comissão formada por conselheiros para elaborar a proposta do Regimento Interno e o anteprojeto do Conselho Estadual de Saúde do Estado. A comissão foi composta por representantes do MEC, INAMPS e profissionais de saúde de nível superior e médio.

às medidas a serem adotadas. Portanto, o CESAU poderia ser identificado como instância de alta relevância na luta pela busca da efetivação das políticas públicas de saúde em nosso Estado.

Atualmente, conforme o art. 5.º da Lei no 17.438, 9 de abril de 2021, a composição do conselho em tela consiste em: quarenta conselheiros efetivos e respectivos suplentes, representados pelos segmentos das instituições governamentais, dos prestadores de serviços de saúde, dos profissionais de saúde e trabalhadores da área administrativa da saúde e dos usuários. A composição é paritária conforme estabelece a Lei Federal no 8.142, de 28 de dezembro de 1990, em conformidade com a Resolução no 453, de 10 de maio de 2012, do Conselho Nacional de Saúde, e de acordo com a deliberação da Plenária na 9ª. Conferência Estadual de Saúde do Ceará – modo virtual, ocorrida nos dias 29 e 30 de outubro de 2020 (CEARÁ, 2021).

Como exposto no boxe a seguir e como determina o art. 4º da Lei nº17.438 de 9 de abril de 2021, que dispõe sobre a organização e as atribuições do CESAU, as competências deste conselho, sem prejuízo das funções do poder legislativo, são as seguintes:

BOXE 1

Atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da Política Regional e Estadual de Saúde, na esfera do Governo Estadual, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, de gerência técnica administrativa; estabelecer diretrizes para elaboração do Plano Estadual de Saúde considerando a realidade epidemiológica do Estado; garantir a participação das Comissões Regionais de Saúde do Ceará/CE e nas ações de monitoramento e avaliação do Plano Regional de Saúde; garantir, junto à governança das Regiões de Saúde, a participação dos conselheiros membros das Comissões Regionais de Saúde nas reuniões das Comissões Inter gestores Regional, na condição de ouvinte; estabelecer critérios gerais de controle e avaliação do SUS, com base em parâmetro de cobertura, cumprimento das metas estabelecidas e outros mecanismos, objetivando o atendimento pleno das necessidades de saúde da população; fomentar a participação e o controle social na saúde, na pactuação, no acompanhamento, no monitoramento da organização e no funcionamento das Redes de Atenção à Saúde nas Regiões de Saúde do Ceará/Superintendências do Ceará, por meio das Comissões Regionais de Saúde do Ceará; propor critérios definidores dos padrões de qualidade e resolutividade dos serviços de saúde, verificando o processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área da saúde; propor critérios para as programações e para as execuções financeiras orçamentárias vinculadas aos Fundos de Saúde, acompanhando a movimentação e destinação dos recursos; apreciar e acompanhar a proposta orçamentária financeira da Secretaria da Saúde e do Fundo Estadual de Saúde e fiscalizar a sua aplicação; estabelecer diretrizes e critérios quanto à localização, credenciamento e tipo de unidade prestadora de serviços de saúde, Público, Filantrópico e Privado, no âmbito do SUS; propor e aprovar critérios para a definição de padrões e parâmetros assistenciais; estabelecer critérios para elaboração de convênios, acordos e termos aditivos que se refiram ao SUS; requisitar dados e informações de caráter administrativo, técnico-financeiro, relativo ao SUS, de órgãos ou entidades públicas, privados e conveniados com o ; aprovar critérios e valores complementares à tabela nacional de remuneração de serviços e os parâmetros de cobertura assistencial, quando necessário; estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde, em função das características epidemiológicas e da organização dos serviços; analisar e apurar denúncias, responder consultas sobre assuntos pertinentes à saúde, bem como examinar recursos a respeito das deliberações dos colegiados municipais e de outras instâncias deliberativas na área de saúde do Estado; elaborar, alterar e aprovar o Regimento Interno do Ceará/CE e suas normas de funcionamento; aprovar ou homologar planos, projetos e convênios, encaminhados pela Comissão Bipartite ou outro órgão, em assuntos relativos ao SUS e ao processo de descentralização da gestão em saúde; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar quadrimestralmente o plano de aplicação e prestação de contas, bem como supervisionar e acompanhar a movimentação do Fundo Estadual de Saúde; promover a educação permanente para o controle social dos membros do Ceará /CE, das Comissões Regionais de Saúde do Ceará/CE, dos Fóruns de Conselheiros das Áreas Descentralizadas de Saúde e dos Conselhos Municipais de Saúde do Ceará; constituir comissões com a finalidade de promover estudos com vistas à compatibilização de políticas e programas de interesse para a saúde; acompanhar o processo de desenvolvimento e incorporação científica e tecnológica na área de saúde, visando à observação de padrões éticos compatíveis com o desenvolvimento sociocultural do Estado do Ceará; articular-se com a Secretaria da Educação, a Escola de Saúde Pública do Ceará Paulo Marcelo Martins Rodrigues, a Fundação Oswaldo Cruz e as Universidades quanto à criação de novos cursos de ensino superior na área de saúde, no que concerne à caracterização das necessidades sociais (CEARÁ, 2021).

No concernente às representações, de acordo com essa mesma lei, destacam-se no universo dos quarenta conselheiros as seguintes: 9 do Estado; 1 de prestador de serviços (das entidades estaduais dos prestadores dos serviços de saúde filantrópicos e privados conveniados com

o SUS); 10 de profissionais da saúde; 20 de usuários¹² (1 da OAB; 1 de pessoas com deficiências e com patologias; 1 de indígenas; 1 da Pastoral da Criança; 1 de aposentados e pensionistas; 1 de movimentos organizados de mulheres; 1 de centrais sindicais de não profissionais de saúde; 2 de movimentos sociais e populares; 1 de trabalhadores da agricultura e do comércio; 2 de usuários dos Conselhos Municipais de Saúde da Região de Fortaleza; 2 de usuários dos Conselhos Municipais de Saúde da Região do Cariri; 2 de usuários de Conselhos Municipais de Saúde da Região Norte; 2 de usuários de Conselhos Municipais de Saúde da Região do Litoral Leste/Jaguaribe; e 2 de usuários de Conselhos Municipais de Saúde da Região do Sertão Central).

A estrutura do conselho em discussão compreende: a plenária; a mesa diretora que é escolhida pelos conselheiros por meio de votação; a secretaria executiva; as comissões regionais de saúde; as câmaras técnicas; as comissões; e o fórum de conselheiros das Áreas Descentralizadas de Saúde (CEARÁ, 2019).

São atribuições da Comissão da Diversidade dos Sujeitos do SUS as seguintes: manter articulação permanente com o Pleno do CESAU; realizar mensalmente reuniões ordinárias e extraordinárias quando necessário; incentivar a inserção da temática de acolhimento que contemple a diversidade e as especificidades da população cearense nas Políticas Públicas Estaduais de Saúde e Humanização, tais como: Comunidades do Movimento Negro e Quilombola, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais ou Transgêneros, Queer, Intersexo, Assexual (LGBTQIA+), comunidades de Religiões de Matriz Africana, Ciganos, Comunidades Indígenas, Movimento Estadual da População de Rua, Povos do Campo, da Floresta e das Águas, Adolescentes e Jovens e outros; promover estudos com vistas a intensificar a intersetorialidade das ações e a transversalidade da atenção à saúde para os diversos sujeitos sociais; apoiar os Conselhos Municipais de Saúde na definição de diretrizes e estratégias para inclusão das Comissões da Diversidade dos Sujeitos; cumprir e fazer cumprir este Regimento (CEARÁ, 2019).

Cabe destacar a natureza deliberativa do CESAU em face do seu peso nas decisões tomadas e resoluções emitidas. Ademais, realça-se o fato de ser constituído por representantes das instâncias societal (os representantes dos usuários), do mercado (os representantes de

12 A soma de quarenta considera o representante efetivo e seu suplente.

prestadores de serviços da área da saúde, por meio de convênios, e os representantes das categorias profissionais diversas que compõem a área de saúde) e do Estado (os servidores públicos de várias áreas, além da de saúde).

Representação, representatividade e agenciamentos identitários

É notória a intensidade com que ocorrem as discussões sobre representação política, a qual retorna ao debate acadêmico em virtude da crise do modelo representativo. Para Manin (1997), a principal característica do sistema representativo seria o monopólio das decisões políticas nas mãos de representantes eleitos pelo povo.

Em perspectiva ampliada, Urbinati (2012) discorre sobre o tema refletindo ao abordar a democracia representativa e reconhece que a representação, característica da democracia moderna, pode ser um meio de aumentar o controle sobre os atores políticos. A “representação política, conforme a autora, não elimina o centro de gravidade da sociedade democrática (o povo)” (URBINATI,2006, p.12), porém, conforme admite, a representação “não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político estruturado na circularidade” (Ibid.,p.8), ou seja: “a representação aqui significa agir no interesse dos representados, de maneira responsiva a eles” (URBINATI,2006, p.8).

Segundo se percebe, no CESAU há um conjunto de estímulos direcionados a aumentar a responsividade dos/as representantes tanto por meio de capacitações próprias, intercâmbios com outros conselhos, como também por via de outras esferas institucionais da saúde. Estas últimas podem ser exemplificadas pelas chamadas divulgadas e realizadas pela Comissão de Comunicação e Informação (CCOM) do conselho de saúde, como exposto a seguir:

[...] As Inscrições para a 2ª turma do curso Participação e Controle Social estão abertas! Direcionado para conselheiros nacionais, estaduais, distritais e municipais de saúde, o curso busca favorecer a atuação conjunta de órgãos de controle, escolas de governo e sociedade civil para a construção permanente de conhecimento técnico, no intuito de promover a capacitação continuada dos conselheiros (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

[...] O Observatório de Educação Permanente em Saúde do Ceará (ObservaEPS), equipamento criado pelo Centro de Investigação Científica da Escola de Saúde Pública do Ceará (Cenic/ESP-CE), sensibiliza representantes dos Conselhos Municipais de Saúde para participarem de levantamento sobre o desenvolvimento de atividades ligadas à Educação Permanente em Saúde nos municípios cearenses (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Como espaço participativo inserido no âmbito do executivo de todos os níveis federativos, destaca-se a prática do conselho de propiciar a capacitação de seus conselheiros, sobretudo ao enviar representantes para atividades do Conselho Nacional de Saúde (CNS). Desse modo, o intercâmbio de pautas de interesse coletivo – que eles levam e trazem –, não se faz somente por meio de cursos, mas também na sua própria dinâmica de funcionamento. Não significa dizer que pautas pluralistas ou de identidade sejam prioritárias, pois isso depende do contexto político e da própria política de saúde desenvolvida.

O papel de representação do conselho em tela pode ser exemplificado de inúmeras formas, entre estas, a de acompanhamento e fiscalização da vacinação, como mostra essa outra comunicação:

[...] Fiscalização da vacinação contra Covid-19. O Conselheiro Estadual de Saúde do Ceará (Cesau), alerta e recomenda os Conselhos Municipais de Saúde do Estado (CMS) que acompanhem e fiscalizem a vacinação contra a Covid-19. Nesse primeiro momento serão imunizados os profissionais de saúde da linha de frente de combate à Covid-19 das unidades públicas e privadas, que serão imunizados nos locais onde trabalham, e idosos institucionalizados (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

A clareza sobre suas funções de representantes e as próprias prerrogativas dos conselheiros podem ser percebidas em várias situações nas quais se observam dinâmicas deliberativas e à medida que na 16^a Conferência Nacional de Saúde reivindicam, em conjunto com outros atores sociais participantes dessa conferência, o fortalecimento das instâncias de controle, o planejamento participativo e as esferas de capacitação, conforme exposto em relatórios de ambas as conferências ora mencionadas.

[...] 42 (CEE2P5) - Garantir e efetivar o processo de planejamento e gestão participativos do SUS nas três esferas de governo, na elaboração

dos instrumentos de gestão (Plano de Saúde, Programação Anual de Saúde, Relatórios Quadrimestrais e Relatório Anual de Gestão), na inserção do orçamento público (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual) assegurando recursos financeiros, autonomia e funcionamento dos Conselhos de Saúde, garantindo o mandato de conselheiro de saúde por 2 anos, com direito à recondução e cumprimento de interstício por igual período do mandato, com efetivação da Política de Educação Permanente em Saúde para o controle social e da Política Nacional de Educação Popular em Saúde nas instâncias de Controle Social, movimentos sociais e lideranças comunitárias (BRASIL, 2019).

[...] 6 (CEE3P5) - Efetivar a Legislação em vigor cumprindo as diretrizes para bom funcionamento dos Conselhos de Saúde, criando orçamento específico para a manutenção das atividades [...], garantindo a transparência dos recursos destinados aos conselhos de saúde, em todas as suas instâncias regionalizadas e hierarquizadas, conforme preconiza a Lei no 141/2012, através da atualização das ferramentas [Portal da Transparência], possibilitando o acompanhamento dos recursos e seu bom funcionamento (BRASIL, 2019).

Segundo Lavallo, Houtzager e Castello (2006a), o comprometimento com os interesses dos representados torna a representação legítima, mesmo se não tiver passado por um processo de autorização. A representatividade é legítima, de acordo com estes autores, quando há o interesse por parte dos representantes para com os representados. Consoante acrescentam, este fato põe as organizações civis como novas instâncias de mediação entre o Estado e a sociedade e, por conseguinte, entre representantes e representados, como no caso das IPs no Brasil, uma delas o conselho gestor da política de saúde em todas as instâncias federativas.

Diferentemente de argumentações utilizadas para derrubar o polêmico decreto da participação mencionado anteriormente, as atribuições dos conselhos de saúde e, portanto, as do CESAU não colidem com as parlamentares. A Lei no 17.438, de 9 de abril de 2021, ao tratar das competências dos conselheiros do CESAU/CE – descritas no boxe 1 – deixa claro em seu art. 4.º que estas se efetivam sem prejuízo das

funções do poder legislativo. No seu art. 16, o regimento de 2019 do referido conselho define atribuições e competências dos conselheiros.

Como afirma Spivak (2010), os usos que os atores societais fazem da representação abrange concepções, por vezes errôneas, porquanto unem dois sentidos diferentes do termo, a saber: representação como “falar por” (*vertretung*), relacionada com as instituições políticas e a suposição de conhecimento e substituição do representado, e representação como “ato de representar” (*darstellung*), vinculada a dimensões estéticas e de encenação.

Ao analisar a natureza das atribuições e competências dos atores societais incorporados ao CESAU como conselheiros, relativiza-se a argumentação de Spivak (2010) sobre a legitimidade dos representantes diante dos representados. Conforme compreende esta autora, a representação legítima, ou seja, o exercício de “falar por” teria o caráter de anulação da possibilidade de agência dos representados, isto é, ser um agente no sentido de mobilizar recursos para alcançar seus objetivos. Ela formula a tese da necessidade de criação de espaços que possibilitem aos representados – ou “subalternos”, na perspectiva da autora – falarem por si. No entanto, esse lugar não poderia ser somente o da dimensão da elucidação discursiva, porém um lugar propiciador de que essa “fala” elucidativa fosse ouvida pelos demais atores (do Estado e de mercado) que compartilham o espaço público, criando-se a possibilidade da sua existência social, plausível na disputa da hegemonia discursiva. Concorda-se com Lavalle (2006) no tocante à tese segundo a qual a legitimidade da representação política não deve estar relacionada apenas aos processos políticos, a exemplo das eleições para cargos eletivos do legislativo e executivo, mas também aos processos de representação política em instituições participativas.

No entanto, ao analisar os documentos e as ações realizadas pelo conselho em questão nota-se haver, sim, uma agência dos representados, claramente perceptível, quando estes reagem a determinadas imposições dos demais atores (Estado e mercado) como podemos ver nos extratos das informações veiculadas nas redes sociais a seguir, no caso, o instagram:

[...] Conselheiro municipal (CSM) aproveitou a presença de conselheiros da gestão para expor a situação dos movimentos LGBTs. Citou que estão colocando ambulatório transexual dentro do hospital mental

conotando que homossexualidade ainda é sinônimo de doença. Falou que uma das lutas do movimento é fazer com que opção sexual deixe de ser tratada como doença. Até onde ele sabe, estão fazendo um puxado para a construção deste ambulatório onde a SESA irá pagar e não sabe em que nível está esta discussão. Solicitou este diálogo na Comissão da Diversidade do Sujeito (CEARÁ. CESAU, 2017c, ata 450a).

[...] O CESAU informa: O Conselho Nacional de Saúde (CNS) publicou, nesta terça (22/12), uma carta aberta à população brasileira. Enquanto órgão responsável pelo controle social no Sistema Único de Saúde (SUS), em virtude do cenário de pandemia, devido ao novo Coronavírus (Covid-19). O objetivo do CNS é ampliar o diálogo com a população diante da gravidade que o país enfrenta por conta da pandemia, mas, principalmente, por conta da negligência do Estado (<https://www.instagram.com/cesauceara/>).

[...] O Conselho Estadual de Saúde do Ceará (CESAU) por meio de sua Comissão Intersetorial de Saúde Mental (CISM) e diversas outras entidades lançam Nota de Repúdio e Carta Técnica contra o desmonte da Política Nacional de Saúde Mental (<https://www.instagram.com/cesauceara/>).

[...] A inauguração do Centro Estadual de Referência Thina Rodrigues é fruto da participação efetiva de pessoas que vivem o cotidiano da comunidade LGBTQIA+ e de ativistas do movimento. O Centro traz um ganho imensurável para toda a comunidade (luta de décadas). É um espaço para acolhimento das demandas dos grupos vulnerabilizados/as e invisibilizados/as, além do intuito de reduzir violência e garantir os direitos humanos e fundamentais desta comunidade. Em um só lugar, será possível ter atendimento psicológico, social, jurídico e outros. Thina Rodrigues presente!! presente!!! presente!!! Hoje e sempre!!!, destaca o presidente do Cesau/CE, Júnior Araújo [...] (<http://www.cesau.ce.gov.br/>)

Nossa proposta de relativização das argumentações de Spivak tem sustentação em Ribeiro (2019). Na afirmação desta autora, “o lugar de fala” refere-se à posição social ocupada pelo sujeito numa relação de poder. Dessa forma, todos os sujeitos têm lugar de fala. A diferença estaria na compreensão de como essa fala é construída: a partir , ou

não, da realidade desses sujeitos sociais. Assim, os espaços de construção de políticas públicas de identidade deveriam ser ocupados por diversos sujeitos falando a partir das suas existências históricas e sociais. Desse modo, o discurso que foi silenciado seria considerado também.

No entanto, há certa sintonia da autora ora citada com Spivak (2010) no seu esclarecimento de que a fala dos sujeitos sociais que, historicamente, acreditaram se tratar da norma, é, na verdade, uma interpretação localizada também historicamente, a exemplo dos sujeitos silenciados no processo de colonização. Daí a tese segundo a qual o lugar de fala é muito mais que um discurso enunciado, pois trata-se de uma existência histórico-social construída com base nas relações de poder.

Admite-se que as IPs se compõem de vários elementos propiciadores de um exercício do lugar de fala autorizado dos atores sociais na função de conselheiros. O processo de criação social e institucionalização do CESAU é infinitamente mais amplo que uma autorização legal, como é possível perceber-se ao acompanhar as dinâmicas sociais protagonizadas por lideranças populares que lutavam, e continuam lutando, pelo direito de acesso universal à saúde em todos os cantos do país que, em contextos sociopolíticos diversos, e, sobretudo, com a redemocratização do país pós-regime militar, lhe deram vida e sustentação. São bastante claros os vários momentos de tensionamento sobre os papéis da representação no conselho em tela – como em outras esferas socioestatais onde ocorre disputa de poder –, ao “autorizar” democraticamente quando o conselheiro pode e deve falar e, desse modo, qual a legitimidade dos conselheiros.

De acordo com Bhabha (2013), a possibilidade de agência por parte dos atores seria plausível desde que acontecesse no momento do “deslocamento” discursivo. Neste momento estaria a possibilidade de o indivíduo colonizado/subalternizado usar do agenciamento, e, assim, mobilizar recursos materiais e ou simbólicos para alcançar seus objetivos. Como agente, aquele indivíduo poderia estabelecer novas práticas discursivas, criando perspectivas de institucionalidades e fazendo surgir, desta forma, identidades sociais que subvertessem o discurso hegemônico que, até então, servia como ferramenta da sua própria dominação.

[...] A conselheira 2 informou que a portaria que chama a Conferência de Saúde das Mulheres sugere que a Conferência seja municipal e

Conferências macrorregionais. Informou que na última reunião da comissão de diversidade discutiu as condições de realização das Conferências Municipais de Saúde das Mulheres. Citou a necessidade de uma reunião com o COSEMS e APRECE para sair com uma proposta para que se possa encaminhar a Conferência. Se disse favorável à proposta das Conferências Municipais com realização e financiamento dos municípios, e também com o suporte e acompanhamento do CESAU na realização das mesmas. Informou que apesar desta não ser uma decisão da comissão, o Plenário do CESAU é soberano para “estar acatando” tal proposta. A conselheira 1 esclareceu que a Comissão de Diversidade do Sujeito não quer tirar a autonomia dos conselhos municipais. Disse que espera nada menos do que a realização de uma Conferência digna da Saúde das Mulheres. Citou que no final do processo será o pleno do CESAU quem decidirá como será realizada a Conferência, não a câmara de diversidade. Salientou que a câmara é apenas um coadjuvante neste processo, em que o plenário é protagonista, e é o plenário quem decidirá o que é melhor para a saúde das mulheres [...] (CEARÁ. CESAU, 2017a, ata 441a).

[...] A 1ª CESMu será presidida pelo Secretário Estadual da Saúde, com Coordenação Geral da Presidência do Conselho Estadual de Saúde e Coordenação Adjunta pela Coordenadora da Comissão da Diversidade dos Sujeitos do SUS (CEARÁ. CESAU, 2017, ata 442 a).

Conforme as formulações de Young (2002) sobre a representação de grupos socialmente diferenciados, esta consistiria em mecanismo necessário para balizar as desigualdades de poder ao qual os grupos menos favorecidos foram submetidos historicamente. A representação, na verdade, seria uma relação que se estabelece entre representantes e representados, cujos termos deveriam ser constantemente mediados, atualizados e negociados. Para a autora, esse intercâmbio tornaria legítima a representação das demandas dos grupos em situação de desigualdade de poder. Deve-se, porém, atentar para a inexistência de verdade única ou de um conjunto de interesses homogêneos. Ao mesmo tempo, para a clareza de que dentro do próprio grupo há distinções e diferenças de interesses.

A considerar nosso objeto de discussão, supõe-se existir um tensionamento quase permanente entre o difícil problema da repre-

sentação e a fluidez das identidades e dos grupos identitários em busca de reconhecimento no âmbito de um espaço socioestatal como o CESAU. Importante realçar a perspectiva de identidade ora adotada, ou seja, conforme Hall (2005, p. 12-13), uma “‘celebração móvel’: formada e transformada continuamente em relação às formas pelas quais somos representados ou interpelados nos sistemas culturais que nos rodeiam. É definida historicamente e não biologicamente”. A busca de grupos identitários por reconhecimento pode ocorrer em variadas instâncias da sociedade, até mesmo no espaço das políticas públicas como a de saúde e em suas esferas de controle social por meio de conselhos, como o CESAU, e de comissões como a da diversidade dos sujeitos. De acordo com Castro (2004), as políticas de identidade consistem em ações políticas de governos, instituições e atores voltadas ao balizamento de oportunidades para diferentes atores que vivem contextos diversos de desigualdade e que visam retificar essas situações de discriminação.

Destacam-se, a seguir, a título ilustrativo desse tensionamento, alguns trechos extraídos das atas de reuniões analisadas:

[...] A Conselheira e Secretária Geral do CESAU e coordenadora da Comissão da Diversidade dos Sujeitos disse que está precisando de aliados porque trabalhar a Diversidade em um país é difícil; ressaltou que a equipe que conta atualmente é muito boa e a comissão está aberta especialmente aos conselheiros e conselheiras que estão chegando [...] realmente participem e enfatizou que as comissões são elos fortes e criativos para o desenvolvimento do controle social (CEARÁ.CESAU, 2016b, ata 426a).

[...] A conselheira 1 concorda com o conselheiro 2 em relação à representatividade indígena, explicou que há uma Portaria, a qual se encaixa na sua representação. Solicita [...] um Parecer a esse respeito. Informou ainda que irá a Brasília representando os indígenas do Ceará, como usuária. [...] Não abrirá mão dos seus direitos [...] o conselheiro presidente do CesaU 3 informou que foi feito um levantamento caso a caso [...]. O grande questionamento é a representação da entidade que interpreta que a representação lhe pertence. Vale uma consulta ao Ministério Público para investigar a legalidade do CESAU [...] (CEARÁ. CESAU, 2015b, ata 406a).

[...] A Assessora Técnica do CESAU recomenda cuidado do Pleno, no sentido de lidar com essa questão da representação. Citou como exemplo a sua dissertação, quando, no maciço de Baturité, as representações de usuários, na sua maioria, são Profissionais de Saúde [...] (CEARÁ. CESAU, 2015c, ata 408a).

[...] A conselheira 4 [...] falou que devemos fazer nosso banco de dados e começarmos a trabalhar para que esses estejam nas regionais e nos municípios. Não podemos fazer um SUS de qualidade se não estamos com o olhar voltado para as populações de rua e quilombolas [...] (CEARÁ. CESAU, 2015b, ata 406o).

[...] Ao receber o convite para essa discussão na Promotoria, já sabia do que se tratava e fez algumas considerações. Citou a Resolução 453 que foi substituída pela 333, na 3ª Diretriz inciso III – a instituição tem que ser representada por quem de direito, está na Lei. Leu também o inciso V. Falou que se o representante tem vínculo ou se trabalha para a gestão, não irá defender os interesses dos usuários. Se a entidade é governo, trabalhador ou usuário e entrar no segmento de usuários, a resolução diz a juízo da entidade. A entidade tem que ter a responsabilidade na indicação. A autonomia está abalada. Cabe à entidade reconhecer esta representação. Legalmente, deve-se utilizar o bom senso e a ética e chegar a um entendimento. Deixa a discussão para esse conselho [...] (CEARÁ. CESAU, 2015c, ata 408 a).

[...] pausa para empossar a conselheira 5 que está sendo reconduzida como Titular representante das Entidades de Portadores de Deficiência que ao fazer uso da palavra solicitou que fosse mudada a nomenclatura de sua entidade para Entidade de Pessoas com Deficiência, que conforme está descrito na Lei poderá ser modificada e disse estar satisfeita em continuar participando desse colegiado [...] (CEARÁ. CESAU, 2016b, ata 426a).

Como se percebe, o tensionamento entre os processos políticos de participação e controle social é atravessado por questões de identidade, representação e agenciamentos. Os atores mobilizam variados recursos, a exemplo, experiências que eles vivenciaram a fim de ilustrar e dar veracidade às falas e questões levantadas. A identificação com a

representatividade não fica a cargo apenas do conselheiro que levanta a questão, mas do conjunto de conselheiros que se identificam com as pautas. Evidencia-se, desse modo, a legitimidade representativa do CESAU diante de outras instituições participativas do Estado. Assim, caminha-se para uma agência desses atores no decorrer dos processos de participação e interferência nas ações do Estado.

Possibilidades de agência no CESAU diante do desenho institucional

Muitos autores desenvolveram reflexões sobre desenho institucional. Entre estes, Avritzer (2008), para quem “os desenhos institucionais variam nos seguintes aspectos: na maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação”(p.1).

Ao tomar por base as IPs do país, o autor admite haver pelo menos três modalidades de desenhos institucionais. A primeira, em que o desenho se faz “de baixo para cima”, facultando, desse modo, a entrada de qualquer cidadão nos processos participativos. Nesses casos, as formas institucionais da participação também são constituídas de “baixo para cima”, ou seja, a partir dos atores, como nos orçamentos participativos de modo geral.

A segunda modalidade de desenho apontada pelo autor é a que propicia a partilha de poder como na implementação de uma instituição participativa, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas, nos quais atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente. E, por fim, uma terceira modalidade de desenho denominada de “cima para baixo”, na qual ocorreria um processo de ratificação pública, ou seja: se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008).

Há distintas argumentações em torno dessa classificação proposta pelo autor, em especial as de Silva (2006), Nascimento (2015) e ele próprio. Inegavelmente, a classificação de Avritzer é muito relevante como ponto de partida para uma aproximação com a dinâmica de participação do CESAU, desde que se perceba que no caso do conselho em discussão o desenho vem se reconstruindo permanentemente.

Desde o período de sua renovação no contexto da transição democrática, evidencia-se no conselho em análise clara aproximação ao modelo de partilha de poder, conforme demonstrado neste capítulo. Outra característica a ser destacada dessa IP é sua articulação interna e externa com outras instituições públicas e privadas, como também sua preocupação em interagir com a sociedade em geral. Essa última característica já é uma prática do atual governo estadual que, sistematicamente, conversa com a população e, conforme demonstrado, expressa uma das novas estratégias adotadas pelo Conselho Nacional de Saúde. Observou-se essa interação por meio de redes sociais, sobretudo o facebook, instagram e o youtube na divulgação de ações realizadas, conforme a seguir:

O Conselho Estadual de Saúde do Ceará, por meio de sua Comissão de Orçamento e Finanças (CTOF/Cesau), realizou nessa quarta-feira, 19 de fevereiro, o Seminário Financiamento do SUS e o Papel do Controle Social (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Divulgação das inscrições para a 2ª turma do curso Participação e Controle Social estão abertas! Direcionado para conselheiros nacionais, estaduais, distritais e municipais de saúde, o curso busca favorecer a atuação conjunta de órgãos de controle, escolas de governo e sociedade civil para a construção permanente de conhecimento técnico, no intuito de promover a capacitação continuada dos conselheiros (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Diversas entidades da área da Saúde se uniram para elaboração do Plano Nacional de Enfrentamento à Covid-19, que será apresentado a parlamentares, gestores, secretários de Saúde e sociedade civil nesta sexta-feira (3/7), às 10h, durante evento virtual com transmissão ao vivo pelo site e youtube do Conselho Nacional de Saúde (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Entre as várias possibilidades de compreensão mais aprofundada da dinâmica do CESAU, admite-se a utilização da concepção de esfera pública, tendo em vista a presença de elementos nesta IP que a caracterizam como tal. Obviamente, e com as devidas elaborações conceituais ao considerar as formas políticas e sociais que compõem a esfera pública na América Latina e, por conseguinte, no Brasil, por serem diferentes da esfera pública em democracias europeias que serviram de inspiração para Habermas (AVRITZER ; COSTA, 2004).

Observa-se consenso entre estudiosos brasileiros, em especial, Avritzer e Costa (2004) e Lavallo (2004), segundo os quais as IPs se constituem como espaços públicos ou esfera pública conforme a tradição da teoria crítica, conforme as teorizações de seu principal expoente, Habermas, sobre o tema .

De acordo com Lavallo (2004), a constituição histórica do espaço público nas democracias reconstituídas pós-governos autoritários na América Latina respaldou-se na emergência de uma série de reivindicações influenciadas por movimentos sociais identitários. Ao mesmo tempo provocou o fortalecimento da atuação de atores subalternizados nessas democracias, tensionando, inclusive, as formas discursivas de atuação no espaço público, a estimular sua própria constituição social e os usos que dele fizeram e ainda fazem os indivíduos.

Nesse contexto, conforme Farias (2015), o potencial democrático dos conselhos de políticas públicas foi evidenciado por alguns autores, a destacar-se Raichelis (1998), que enfatizou a possibilidade de contribuição do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) na ampliação do espaço público, mesmo em cenário político adverso ao social. Esta autora admite ser possível a constituição de estratégias de *publicização* no âmbito dos conselhos de políticas públicas como espaço propiciador do reconhecimento social e político de sujeitos sociais. Em posterior ciclo político de significativa abertura democrática e interlocução com a sociedade civil, Boaventura Santos ressaltou o pioneirismo do Conselho Nacional de Saúde na construção da democracia participativa, considerou os conselhos como formas inovadoras de reforma democrática do Estado e afirmou estarem eles à frente da luta pela democracia, tratando-se, pois, de experiência a ser partilhada internacionalmente (BRASIL, 2012a; 2012b).

Com apoio em Habermas, Avritzer e Costa (2004) chamam a atenção para a nova maneira de compreender, agir e ocupar a esfera pública, tradicionalmente compreendida como espaço privilegiado pela racionalidade comunicativa e o entendimento de que influenciaria as ações do Estado no âmbito das políticas públicas.

Quanto ao CESAU, segundo se observa, a partir da transição democrática há uma permanente busca por preservação ou ocupação de espaços de decisão, como evidenciam trechos destacados de atas

de reuniões, entre as quais as divulgadas em suas redes sociais, como exemplificado a seguir:

O Conselho Estadual de Saúde do Ceará (Cesau) esteve representado por seu presidente, conselheiros(as), secretária executiva e corpo técnico no Fórum Estratégico da Saúde, na manhã dessa segunda-feira, 10 de fevereiro, promovido pela Secretaria da Saúde (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

O Conselho Estadual de Saúde do Ceará (Cesau) agora faz parte do Comitê Estadual de Enfrentamento à Pandemia do Coronavírus, por meio do Decreto nº 33.593, publicado no Diário Oficial do Estado, 19 de maio de 2020 (<http://www.cesau.ce.gov.br/>)

Na última quinta-feira, 24 de setembro, o Conselho Estadual de Saúde do Ceará (Cesau), por meio de seu presidente Asevedo Quirino, participou da reunião semanal do Comitê Estadual de Enfrentamento à Pandemia do Coronavírus, com a presença do governador do Ceará, Camilo Santana. Na ocasião, o presidente do Cesau convidou o Governador para abertura da 9ª Conferência Estadual de Saúde (9ª CES) - modo virtual, que ocorrerá no dia 29 de outubro de 2020. Asevedo explicou ao governador do Ceará o motivo da realização da 9ª CES e como ocorrerá o evento (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Por óbvio, na constituição do espaço público são indispensáveis os atores em geral. Considerados na perspectiva de suas vivências e experiências e situados em contextos históricos, eles podem nos fornecer subsídios essenciais de análise das IPs. A exemplo deste posicionamento e ao entender o CESAU à luz da concepção de espaço público, reproduz-se a seguir trechos de registros de atas desse conselho, os quais são ilustrativos de que os próprios conselheiros reconhecem suas diferentes posições:

[...] A conselheira 6 sintetiza tudo isso. Há interesses contraditórios e inconciliáveis. Diálogo e representação inter-representativa. Trazer a discussão importante. Trancamento de Pauta é uma das estratégias. Propõe a discussão do *Ad referendum* [...] (CEARÁ. CESAU, 2014, ata 383a).

[...] conselheiro 7 falou da sua preocupação com a participação da Diversidade do Sujeito, onde existem vários segmentos dentro dessa Co-

missão, a qual deverá estar inserida no Planejamento para 2015. Deve-se agilizar a formação do comitê. Convida os membros para participarem dessa comissão [...] (CEARÁ. CESAU, 2015a, ata 405 a).

[...] O conselheiro 1 disse que as pessoas com deficiência são cidadãos iguais e sentiu falta na abertura de hoje [...] apesar de que foi um pouco distante, nos Estados Unidos hoje [...] pela questão homofóbica foram assassinadas quarenta e nove pessoas, que mereciam serem lembradas com um momento de silêncio. Ressaltou que a luta atual do indivíduo é na questão do desenho universal. As pessoas com deficiência não estão longe [...] estão presentes e juntos. E a SESA que deveria ser harmoniosa assim como também o SUS. As pessoas com dificuldade de caminhar que já vieram várias vezes a esse conselho. Por não terem acessibilidade precisam chamar as pessoas com as quais vão manter contato que desçam, que nos atendem com maior boa vontade, mas o certo não seria isso pois elas têm que ter acessibilidade e por esse motivo agradecemos à Mesa Diretora [...] acatar nosso pedido, colocar como ponto de pauta a acessibilidade na Rede SESA, mas é preciso que se pense em uma política do Governo do Estado em atenção às pessoas com deficiência que estão [...] esquecidas (CEARÁ. CESAU, 2016c, ata 431 a).

Debates como estes que revelam tensões em torno de interesses contraditórios são vitais nos processos deliberativos, pois, de acordo com Bobbio (1986), o dissenso é pressuposto do consenso. Os exemplos ora explicitados mostram que as origens e configurações dessas tensões não decorrem simplesmente de uma suposta antinomia entre Estado e sociedade civil ou entre o conselho e o gestor, ou ainda sobre quem domina ou não o saber técnico, especialmente quando se discute essa questão da inter-representatividade ou quando se explicitam divergências internas de um mesmo segmento identitário, supostamente homogêneo. Essas tensões não são obstáculos intransponíveis quando se trata do agenciamento dos sujeitos e alargamento da democracia (FARIAS; BARBOSA, 2017).

Acrescentam-se como elemento dessa complexa dinâmica dos conselhos gestores de políticas públicas, além das diferentes posições dos conselheiros que representam instâncias diversas da sociedade civil, as divergentes posições político-partidárias dessas instâncias.

Compreende-se que a principal característica da esfera pública é a pluralidade e que o diálogo plural é um exercício que também enfrenta dificuldades. Entre elas, as exemplificadas na fala reproduzida a seguir:

[...] As dificuldades são com articulações, às vezes com o secretário executivo da regional, com a falta de mobilização e também com a visibilidade desses fóruns fora do Cesau, mas onde estamos indo tentamos reverter realizando coisas novas e desconstruindo as antigas para que realmente seja de fato Fórum de Conselheiros e não reunião partidária de políticos como vem acontecendo e não sabemos de quem é a direção e quem faz parte da mesa diretora naquele momento [...] (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Assim como se evidenciam dificuldades surgidas em virtude das diferentes posições ocupadas pelos atores que exercem funções de representação, também é possível observar posicionamentos de conselheiros que nos levam a pensar no conselho em discussão como sujeito coletivo. Os extratos das informações do instagram do CESAU a seguir são exemplares a este respeito:

O presidente do Conselho Estadual de Saúde do Ceará, Asevedo Quirino, convida todos os presidentes, secretários(as) executivas(as) e membros das Mesas do Fórum de Conselheiros para a Reunião Ampliada de lançamento da 9ª Conferência Estadual de Saúde (9ª CES), em modo virtual. A reunião acontece nessa terça-feira, 15 de setembro, às 14 horas. O evento contará, também, com um ato em defesa do SUS (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

O Conselho Estadual de Saúde do Ceará, por meio de sua Comissão da Diversidade dos Sujeitos do SUS (CDSUS), realiza uma live, no dia 27 de outubro, às 14 horas, com o tema: Diversidade dos Sujeitos do SUS na Regionalização da Saúde. A *live* faz parte do Projeto Dialoga Cesau, que deve acontecer de forma periódica e trará lives com temáticas da saúde e controle social. A transmissão será pelo youtube do Cesau (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Mediante análise de fontes documentais e do levantamento das ações do CESAU por meio de suas redes sociais – com destaque o instagram e o youtube – observou-se que em vários e determinados momentos as posições assumidas pelos conselheiros/representantes são sugestivas de suas capacidades de agência, porquanto, ao longo da

existência do CESAU, seu desenho institucional sempre se aproximou do “modelo de partilha de poder” e em distintos contextos se refaz com o intuito de agregar novas representações, como demonstram os vários marcos legais mencionados neste capítulo. Compreende-se a importância desse modelo como relevante auxílio de pesquisa, no entanto, salvaguardam-se as limitações que toda classificação apresenta, conforme admite o próprio autor e outros que trazem significativas contribuições a este respeito, como Silva (2006) e Nascimento (2015).

Os trechos de registros de atas e notícias recolhidas a partir das redes sociais oficiais e do *site* do conselho exemplificam a capacidade de tomada de decisões referentes às deliberações dos atores societários no Pleno do CESAU, como também os obstáculos e dificuldades verbalizados por eles e ainda as reivindicações apresentadas.

[...] O conselheiro 8 disse que conforme o Regimento as comissões não sejam paritárias na Comissão da Diversidade. Fica difícil de realizarmos alguns encaminhamentos em virtude da ausência de representantes da gestão e por conta de algumas políticas não terem sido implementadas na SESA e seria bastante proveitoso que essa representação viesse a se incluir na Comissão [...] (CEARÁ. CESAU, 2016b, ata 426 a).

[...] A conselheira 6 disse que o processo foi encaminhado ao Cesau foi [...] para ser analisado e quando o mesmo foi discutido e apreciado ela estava presente como também o [conselheiro 9] ressaltou que conselheiros não estão neste pleno fazendo papel de marionete e não sai do seu município deixando quase duzentas famílias para acompanhá-las para vir a este pleno fazer papel de besta e ressaltou que quando receberam a Resolução e não tinham recursos para atender à deliberação porque o CESAU não foi comunicado e como isso não aconteceu a deliberação deve ser cumprida [...] (CEARÁ. CESAU, 2016a, ata 423a).

[...] O conselheiro 10 disse que todos aqui são experientes e agem com responsabilidade e a sensação que dá para nós que somos gestores é que todo gestor age com irresponsabilidade. Gostaria de deixar claro que a Recomendação é encaminhada pela Comissão e muitas vezes quem faz a discussão são os membros da própria comissão. Isso deixa a ideia de que o tema não foi apreciado na comissão [...] (CEARÁ. CESAU, 2016a ata 423 a).

[...] Lei de Recomposição do Cesau Aprovada. Na Semana da Saúde, o Conselho Estadual de Saúde do Ceará recebeu com entusiasmo a aprovação da nova Lei de Recomposição do Conselho. O Cesau encaminhou ao governador Camilo Santana a minuta da Lei, que foi enviada à Assembleia Legislativa, por meio da Mensagem Governamental, aprovada na tarde de hoje, 8 de abril de 2021. A Lei de Recomposição do Cesau é uma deliberação da 9ª Conferência Estadual de Saúde (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

O Conselho Estadual de Saúde do Ceará, por meio de sua Câmara Técnica de Acompanhamento de Regionalização da Assistência do SUS realiza, no dia 26 de maio, a partir das 9 horas, uma Audiência Pública com o tema A Regulação do Sistema Único de Saúde do Ceará (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Na manhã dessa quarta-feira, 21 de julho, o Ceará recebeu o Seminário Estadual sobre Defesa do SUS, promovido pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) e Centro de Educação e Assessoramento Popular (CEAP), em parceria com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). O projeto Formação para o controle social no SUS objetiva mobilizar a sociedade brasileira para defender o Sistema Único de Saúde (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Destaca-se a preocupação dos conselheiros com o que compreendem ser o “papel do conselheiro” nos espaços de deliberação. Essa preocupação parte dos próprios atores que acreditam na sua atuação dentro do CESAU. Daí, as buscas dentro do Estado por suprir as carências de entendimento sobre os fundamentos legais da política de saúde e, em especial, das funções e prerrogativas dos conselheiros, por meio da capacitação e da reflexão dialógica, como pode ser observado nos extratos de registros de atas e outros documentos oficiais:

[...] O conselheiro 2 falou que não é faculdade do conselheiro querer participar ou não. É obrigação a participação, pois a esfera é pública. O whatsapp será como instrumento de comunicação [...] (CEARÁ. CESAU, 2015a, ata 405a).

[...] O conselheiro e Presidente do Cesau enfatizou a importância do povo brasileiro estar nas ruas, pois o país passa por um contexto de interferência do poderio econômico e de debater o modelo privatizante ou o modelo do SUS. A ideia é o ato político, é papel dos conselheiros estarem fazendo essa defesa [...] (CEARÁ. CESAU, 2015c, ata 408a).

[...] O conselheiro 12 coordenador da Câmara Técnica de Orçamento e Finanças gostaria de solicitar a quem se interessar pelo tema que fossem participar da Câmara Técnica até porque temos muito trabalho e essa câmara lida com informações complexas, sem detalhes; o órgão gestor manda as questões para deliberarmos e temos que convocar técnicos da gestão para vir explicá-los. É um trabalho muito cansativo e disse ter reclamado várias vezes e se as informações viessem com melhor qualidade não seria preciso que convocássemos os gestores e isso se torna mais traumático quando há prestações de contas; é um volume muito grande e demanda muito tempo e trabalho dos conselheiros. Lembrou que os componentes da CTOF não são especialistas em contabilidade e por essa razão as informações que nos prestam devem ser mastigadas para que todos entendam e geralmente isso não ocorre, tudo é urgente e a gestão quer rapidez e temos que ouvir e decidir com calma que é primordial para que não se faça besteira e aproveitou para solicitar maior participação dos conselheiros [...] (CEARÁ. CESAU, 2016b, ata 426 a).

Diante da realidade do Estado do Ceará, com a eclosão da pandemia do coronavírus, o conselho em referência intensificou a utilização das redes sociais numa tentativa de manter a atuação concernente ao controle social da política de saúde. Desde então, vem mantendo ações de mobilização, publicização e articulação como se pode observar por meio dos extratos de notícias veiculadas nas redes sociais oficiais do CESAU a seguir.

[...] O Decreto 10.502, de 30 de setembro de 2020, assinado pelo presidente da República, incentiva salas e escolas especiais para crianças com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento, como o autismo, e superdotação. O documento está sendo considerado um retrocesso nas políticas de inclusão no País e discriminatório porque abriria brechas para que as escolas passassem a não aceitar alunos com essas características. O Conselho Estadual de Saúde do Ceará (Cesau) se posi-

ciona contra o decreto que fomenta a segregação de crianças e pessoas com deficiência (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

[...] A Organização Pan-Americana da Saúde no Brasil e o Conselho Nacional de Saúde abrem hoje (15/4) as inscrições para o Laboratório de Inovação – Conselhos de Saúde e Participação Social na resposta à Covid-19 (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Chamam-nos a atenção a responsabilidade e a competência com que o conselho realiza suas funções, entre estas, aquelas referentes às Conferências Estaduais de Saúde, como por exemplo a prestação de apoio irrestrito às conferências municipais, conforme noticiado na página do instagram e no *site* do CESAU.

[...] A 9ª CES deve avaliar o processo de reorganização, planejamento e governança no lançamento oficial da campanha Regiões de Saúde, deliberará sobre a composição, planejamento e estrutura administrativa das Comissões Regionais de Saúde definidas da Lei nº 17.006, aprovada em 2019. A conferência também deve discutir a nova composição dos assentos do Cesau. O link de participação será enviado aos delegados da 9ª CES por e-mail e um dia antes do evento. A conferência será transmitida ao vivo pelo Youtube do Cesau. 9ª Conferência Estadual de Saúde - “Regionalização da Saúde e Controle Social no SUS” Dias: 29 e 30 de outubro de 2020 (<http://www.cesau.ce.gov.br/>).

Na atualidade, o CESAU mostra-se como uma das instituições participativas mais atuantes no Ceará. Conta com recursos “materiais e subjetivos”(FUKS;PERISSINOTTO, 2006) suficientes para se manter efetivamente em funcionamento. Desse modo, a flexibilidade do desenho institucional é uma realidade e uma das maneiras de se aquilatar a possibilidade de agência dos seus atores representantes dos diversos segmentos sociais que o compõem.

Considerações finais

Diante do apresentado neste ensaio, pode-se compreender, ainda que por aproximação, usos e/ou desusos da representação pelos atores sociais originários de segmentos sociais identitários e seus possíveis agenciamentos na esfera de atuação do CESAU. Apesar do atual con-

texto nacional não ser favorável às políticas participativas, o conselho em tela tem se mantido bastante atuante. Sua participação e a capacidade mobilizadora podem relacionar-se com o fato de se tratar de uma instituição participativa de caráter deliberativo e com considerável tempo de existência. Desse modo, seus participantes podem perceber as mudanças e as ações nas tomadas de decisões. Ademais, podem contar com recursos financeiros do próprio conselho para o custeio das atividades dos conselheiros, as experiências acumuladas pelos representantes em outras esferas da vida social, como também a abertura do governo estadual no sentido de uma interlocução favorecedora do desempenho das competências do conselho.

Não se nega, entretanto, a existência de ambivalências e atravessamentos de práticas políticas restritivas semelhantes às que se tornaram recorrentes em outras esferas deliberativas. Até porque algumas estratégias de resistências podem, sim, possuir esse caráter ambivalente. Basta lembrar que não é incomum que nesses espaços se repliquem também práticas culturais.

Evidenciaram-se a presença e a agência de atores sociais dos segmentos sociais, principalmente na criação da Comissão da Diversidade de Sujeitos do SUS, foco da pesquisa que deu suporte a este capítulo. Esta comissão, por ser constituída de uma diversidade de atores, apresenta pautas de reivindicação permeadas pela pluralidade de experiências acumuladas e discursos também diversos. Portanto, como é possível afirmar, na qualidade de instituição participativa o CESAU é uma esfera que agrega diversidades e seus atores denotam uma permanente capacidade de agência, em especial nos processos deliberativos, a destacar-se seu protagonismo não só na política de saúde, mas também noutras políticas públicas que dão sustentação à de saúde.

Existem no CESAU uma boa qualidade comunicativa e certa *expertise*, as quais se expressam desde as mudanças ocorridas em seu desenho institucional – desde o contexto de transição democrática até o presente –, possibilitando a todos os representantes, e desse modo também aos atores sociais ligados ao segmento dos usuários, interferir nos processos de tomada de decisões colocados em pauta para discussão e deliberação. Evidenciou-se ainda a importância da articulação das diversas representações em torno de temáticas consideradas relevantes, a exemplo do verificado durante a dinâmica de criação

da Comissão da Diversidade dos Sujeitos do SUS, como expressam as discussões específicas sobre questões relacionadas às políticas de identidade e, conseqüentemente, sobre a necessidade da representatividade dos segmentos sociais diferenciados.

Nesse sentido, é possível afirmar que os grupos de segmentos sociais identitários se valem da representação política e da legitimidade representativa das suas pautas para acompanhar e efetivar ações políticas no âmbito da saúde. E essa atuação se fortaleceu com a criação da mencionada comissão.

Referências Bibliográficas

ABU-EL-HAJ, J. Entre a governança administrativa e a governabilidade política: uma perspectiva histórica das reformas administrativas no Brasil. **Revista Gestão e Controle**, ano 1, n.1, jan./jun. 2013. Porto Velho: TCE, 2013.

ALMEIDA, C. C. R.; HAHN LÜCHMANN, L. H. A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 86-94 jan./jun. 2010.

ALMEIDA, J. A. M. de. Identidade e emancipação. **Dossiê Psicologia e Sociedade**, São Paulo, n. 29, 2017.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987

ARENDT, H. **Sobre a revolução**. Tradução: Denise Bottmann. Apresentação: Jonathan Schell. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARENDT, H. **Ação e a busca da felicidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n.50, 2000.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443 – 464, 2007.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, 2008.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R.R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v. 7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

AVRITZER, L. **The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification**. Belo Horizonte, Brazil: Federal University of Minas Gerais, 2012.

AVRITZER, L. Dinâmica da contração e de expansão da participação no Brasil. **Seminário Teoria democrática e participação social**. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Estadual do Ceará, 2021.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 703 – 728, 2004.

BARCELLOS, R. de M. R.; DELLAGNELO, E. H. do L. A teoria política do discurso como abordagem para o estudo das organizações de resistência: reflexões sobre o caso do circuito fora do eixo. **O&S**, Salvador, v. 21, n. 70, p. 405-424, jul./set. 2014 www.revistaoes.ufba.br

BAUMAN, Z. **Identidade**. Entrevista a Benedetto Vecchi. Tradução: Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BHABHA, H. **O local da cultura**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

BERGER, P. L; HAHN LUCHMANN, L. H. **Modernidade, pluralismo e crise de sentido: a orientação do homem moderno**. Tradução: Edgar Orth. Petrópolis: Vozes, 2004.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORBA, J.; HAHN LUCHMANN, L. H. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.2, n.2, p. 229-246, jul./dez.2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da 8ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 1986.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de saúde. **Coletânea de normas para o controle social no Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Ata da 234ª Reunião Ordinária**. Brasília, 2012a.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim do Conselho Nacional de Saúde**. Boaventura Santos: CNS é pioneiro na construção da democracia participativa. Brasília, jul. 2012b. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br>

BRASIL. Ministério da Saúde. **Conselhos de Saúde: a responsabilidade do controle social democrático do SUS / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Para entender o controle social na saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da 16ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para conselheiros de saúde**. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2010.127 p.

CASTRO, M.G. Políticas públicas por identidades e de ações afirmativas: acessando gênero e raça, na classe, focalizando juventudes. **Fórum Mundial de Educação**, São Paulo/SP, 2004.

CEARÁ. Secretaria da Saúde do Estado do Ceara. **A História dos Secretários de Saúde do Ceará (1961-2006)**. Fortaleza: SESA, 2006.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Regimento Interno do Conselho Estadual de Saúde**. Fortaleza: SESA, 2011a.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 332ª Reunião Ordinária do Cesau**. Fortaleza: SESA, 2011b.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 383ª Reunião Ordinária do Cesau**. Fortaleza: SESA, 2014.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 405ª Reunião Ordinária do Cesau**. Fortaleza: SESA, 2015a.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 406ª Reunião Ordinária do Cesau**. Fortaleza: SESA, 2015b.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 408ª Reunião Ordinária do Cesau**. Fortaleza: SESA, 2015c.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde.

Ata da 423ª Reunião Ordinária do Cesau. Fortaleza: SESA, 2016a.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 426ª Reunião Ordinária do Cesau.** Fortaleza: SESA, 2016b.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 431ª Reunião Ordinária do Cesau.** Fortaleza: SESA, 2016c.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 441ª Reunião Ordinária do Cesau.** Fortaleza: SESA, 2017a.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 442ª Reunião Ordinária do Cesau.** Fortaleza: SESA, 2017b.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde. **Ata da 450ª Reunião Ordinária do Cesau.** Fortaleza: SESA, 2017c.

CEARÁ. SESA. Secretaria da Saúde do Estado do Ceará. Conselho Estadual de Saúde do Ceará. **Regimento Interno.** Fortaleza: SESA, 2019.

CEARÁ. CASA CIVIL. **Diário Oficial do Estado.** o XIII, n. 082, Caderno ½. Fortaleza: Editoração da Casa Civil, 2021.

CHIORO, A.; SCAFF, A. **A implantação do Sistema Único de Saúde.** (Mimeog., s/d).

COHN, A. O Sistema Único de Saúde: a síndrome da dualidade. **Revista USP**, n. 51, p. 6- 15, 30 nov. 2001.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 33-62, 2012

COSTA, M. R. A Trajetória das Lutas pela Reforma Sanitária. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 13(2), p. 85-107, jul./dez.2007.

DIÓGENES, M. de F.P. N. **O Conselho Estadual de Saúde do Ceará na definição das políticas de saúde:** discursos e práticas. Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual do Ceará, 2003.

DIÓGENES, M. de F.P. N. ; FARIAS, L. A. da C. O Conselho Estadual de Saúde (CESAU) na definição das políticas de saúde: discursos e práticas 1998-2000. In: FARIAS, L. A. da C.; NOGUEIRA, S. M. L. (Org.). **Avaliação de políticas programas sociais no campo da saúde:** muitas falas, múltiplos olhares. Fortaleza: EDUECE, 2009.

FARIAS, L. A. da C. Positividade das tensões em experiências de democracia participativa: o Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará (CEAS/CE). In: FARIAS, L. A. da C. (Org.). **Retratos da política de assistência social: ambivalências, impasses e possibilidades**. Curitiba: CRV, 2015.

FARIAS, L. A. da C. ; BARBOSA, A.S. Conselhos gestores de políticas públicas e participação: consensos, dissensos e tensões no palco deliberativo. **Anais do III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**; 30/05 a 02/06/2017, UFES, Vitória-Espírito Santo.

FRATESCHI, Y. Liberdade política e cultura democrática em Hannah Arendt. **Cadernos de Filosofia Alemã**, v. 21, n. 3, p.29-50, dez. 2016.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder – Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21; n. 60, fev. 2006.

HALL, S. **Identidade cultural na pós - modernidade**. 10. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2005.

HALL, S. **Da diáspora**. Identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2013.

HALL, S. **Cultura e representação**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Apicuri, 2016.

JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde – São Paulo (1974-1984)**. São Paulo: Cortez, 1989.

LACLAU, E. Os novos movimentos sociais e a pluralidade social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 41-47, out. 1986.

LAFER, C. A política e a condição humana. In: ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

LAVALLE, A. **Vida pública e identidade nacional**. São Paulo: Globo, 2004.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006a.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006 b.

LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SWAKO, J. Movimentos sociais e institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, A. G.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SWAKO, J. **Movimentos sociais e institucionalização de políticas sociais, raça e gênero**

no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019. 411p.

MANIN, B. **As metamorfoses do governo representativo (ensaio)**. The principles of representative government. Cambridge: University Press, 1997.

MENDES, D. C. V. R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Revista Katálysis*, v. 10, n. 2, 2007.

NASCIMENTO, E. C. Movimentos sociais e sistema político nas teorias dos movimentos sociais. *Intercepções*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 15-53, 2015.

OLIVEIRA, L. A. de; FERNANDES, A. B. Espaço público, política e ação comunicativa a partir da concepção habermasiana. *Revista Estudos Filosóficos*, n. 6, 2011 – versão eletrônica – ISSN 2177-2967.

PAIM, J. S. **Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica**. Salvador: EDUFBA/Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

RAICHELIS, R. Assistência social e esfera pública: os conselhos gestores e exercício do controle social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 56, 1998.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RAICHELIS, R. O controle social democrático na gestão e orçamento público 20 anos depois. **Seminário nacional o controle social e a consolidação do Estado democrático de direito**. Brasília: CFESS, 2011.

RIBEIRO, D. **Lugar de fala**. São Paulo: Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SCHELL, J. Apresentação. In: ARENDT, H. **Sobre a revolução**. Tradução: Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 156-179, jul./dez. 2006.

SIPIONI, M. E.; SILVA, M. Z. Reflexões e interpretações sobre a participação e a representação em Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista de Sociologia e Política*, 21 (46), jun. 2013.

SPIVAK, G. C. **Pode o subalterno falar?** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna:** teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, n. 67, p. 191-228, 2006.

URBINATI, N. Crises e metamorfoses da democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.28, n.82, p.6-16, 2012.

VAZ, A. C. N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.v. 7.

VERONESE, M. V.; GUARESCHI, P. A. Hermenêutica de profundidade na pesquisa social. **Ciências Sociais Unisinos**, v.2, n. 42, p. 85-93, maio/ago. 2006.

YOUNG, I. M. Representação política, identidades e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006.

**REFLEXÕES SOBRE SISTEMAS DE
PROTEÇÃO SOCIAL E SUAS RELAÇÕES COM
AS POLÍTICAS PÚBLICAS
NO BRASIL E ESPANHA:
algumas semelhanças e diferenças**

Wecia Mualem Sousa de Moraes

Ângela Elizabeth Ferreira de Assis

Introdução

Neste capítulo temos como propósito uma aproximação às concepções de sistemas públicos de proteção social e suas características no Brasil e Espanha¹.

Os sistemas de proteção social visam proteger parte ou o conjunto de membros de uma mesma sociedade diante de adversidades enfrentadas ao longo da vida. Trata-se de um conjunto de mecanismos que expressam valores de solidariedade decorrentes de processos sociais e históricos, nos quais se desenvolvem meios para garantir a subsistência como grupo. Implica, pois, pensar sobre o bem-estar dos integrantes da sociedade (DI GIOVANNI, 1998). Nessa direção há estreitas relações entre proteção social e políticas públicas, também realçadas por Di Giovanni (2009) ao apontar a intensificação do debate sobre essas políticas na vida cotidiana dos países democráticos. A institucionalização dos sistemas de proteção social implicou a criação de políticas públicas sociais no contexto de adoção do ideário keynesiano pelo Estado ao adquirir um caráter regulador da vida social.

¹ Relaciona-se a estudos efetuados pela primeira autora durante Pós-Doutorado em Políticas Públicas e pela segunda autora em Doutorado (em andamento) nessa mesma área. Vincula-se à pesquisa mais ampla sobre Políticas Públicas e efetividade das Instituições Participativas, desenvolvida no Núcleo de Pesquisas Sociais/Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania da UECE.

Fatores de natureza cultural que impelem a reações de amplos segmentos societários diante da desestruturação e/ou reconfiguração do Estado de Bem-Estar - Social se encontram nas bases da formulação de novas demandas sociais relacionadas a formas de desigualdades e busca por reconhecimento.

Contemporaneamente, as desigualdades geradas por processos globais em quase todos os países do mundo impeliram a Organização Internacional do Trabalho – agência multilateral da ONU –, a propor mudanças conceituais paradigmáticas à proteção social, de modo a incluir a preservação da dignidade humana, a justiça social e o desenvolvimento sustentável. Admitimos que essas mudanças não alterariam substancialmente a conceituação de Di Giovanni, ao contrário, elas produzem uma ampliação ao conceito à medida que incluem aspectos indispensáveis à vida humana em sociedade.

No entanto, de acordo com dados publicados em relatórios da referida agência, menos de trinta por cento da população mundial dispõe de sistemas públicos de proteção social abrangentes e poucos países incluem o conjunto completo de prestações, ou seja: desde prestações familiares e por crianças até pensões de velhice. Ademais, ultrapassa quatro bilhões o número de pessoas sem acesso a qualquer tipo de proteção social (OIT, 2017; 2021a; 2021b).

A fragmentação dos sistemas de proteção social, explicitada em documentos como os ora citados e por pesquisadores como Boschetti (2012), se encontra em sociedades estruturadas sob o signo de múltiplas desigualdades, sobretudo nos lugares onde o sistema responde insuficientemente às demandas de segmentos sociais que dispõem de baixos índices de desenvolvimento humano, em especial, por exemplo, os que habitam nas chamadas “áreas de risco”. Em níveis diferenciados, quanto aos expressivos exemplos de fragmentação dos sistemas públicos de proteção social, encontram-se também países europeus como os meridionais, destacando-se a Espanha, em virtude dos propósitos de pesquisa mencionados.

O capítulo tem suporte em pesquisa bibliográfica e documental sobre as influências da proteção social na vida de segmentos sociais que vivem do trabalho ou se encontram em situação de vulnerabilidade social em contextos sociais diferentes. O propósito é um alargamento da compreensão sobre os sistemas públicos de proteção social

nos países referidos, ainda sem a pretensão de efetuarmos uma análise comparada (GIRAUD, 2009) neste momento. Consiste, portanto, em discussão ainda panorâmica com prioridade em aspectos conceituais e sócio-históricos referentes ao Brasil e à Espanha².

Nossas considerações finais são destituídas de quaisquer pretensões de esgotar o debate. Na verdade, sintetizam algumas postulações entre as consideradas como meio de maior aproximação com o tema e apontam caminhos para aprofundar as discussões levantadas.

Aspectos sócio-históricos e conceituais dos sistemas de proteção social

Nossa abordagem a respeito da constituição sócio-histórica da proteção social é multidisciplinar, portanto, utilizamos aportes teóricos de autores filiados às diversas áreas do conhecimento e respectivas correntes vinculadas às ciências sociais e humanidades.

Atualmente, a OIT utiliza o conceito de proteção social ou segurança social para expressar o conjunto de mecanismos contributivos e/ou não contributivos para realizar o direito humano à segurança social e garantir a proteção contra os seguintes aspectos:

A falta de rendimentos relacionados com o trabalho (ou os rendimentos insuficientes) em resultado de doença, incapacidade, maternidade, acidente de trabalho ou doença profissional, desemprego, velhice ou morte de um membro da família; a falta de acesso, ou o acesso incomportável, aos cuidados de saúde; o apoio familiar insuficiente, especialmente para crianças e adultos dependentes; a pobreza geral e a exclusão social (OIT, 2021a, p.11).

Até se chegar a esta convenção, um longo caminho foi percorrido, como é possível compreendê-lo, se localizarmos protoformas da proteção social, de natureza mais punitiva que protetiva, a exemplo das velhas Leis dos Pobres, vigentes na Inglaterra, entre 1536 e 1601.

Como evidenciado, a constituição dos diferentes sistemas de proteção social somente ocorreu no século XIX, depois de muitas resistências e mobilizações sociais. Nesse século, a proteção social com as

² Na Espanha, durante estágio pós-doutoral, a primeira autora realizou pesquisa empírica com trabalhadores do mar associados de confrarias de pesca, na Comunidade Autónoma da Galícia. As falas dos interlocutores facilitaram significativamente a compreensão do sistema público de proteção social naquele país. Ver: Moraes (2019).

devidas garantias legais passa a se respaldar em obrigações jurídicas que impõem ao Estado moderno a responsabilidade de prover recursos fundamentais para a sobrevivência de seus cidadãos.

Desde então, suas definições são fortemente vinculadas às ações e programas institucionalizados e executados pelo aparato estatal, o qual, ao reger diferentes instâncias da vida dos cidadãos, pode garantir e promover certo bem-estar da população, na perspectiva de inclusão social de segmentos sociais que “vivem do trabalho” (ANTUNES, 2005)³. Segundo consenso, a concretização dos sistemas de proteção social se dá mediante processos diferenciados de uma para outra sociedade, em virtude de suas peculiares condições socioestruturais.

O contexto em que os mecanismos constitutivos da proteção social se desenvolvem exerce influências nas suas formas e expressões, as quais, embora diferenciadas, têm o intuito de promover certo nível de bem-estar social a amplos segmentos sociais. Nessa perspectiva, Yamamoto (2014, p.16) compreende a proteção social como “um conjunto de mediações que emergem das lutas sociais cotidianas de diferentes segmentos subalternos que vêm à esfera pública para expressar interesses”. Aquilo que entendemos como proteção social, conforme esclarece a autora, configura-se entre as dimensões econômica, política e cultural como um processo em curso dependente do contexto social e histórico da sociedade a que se refere.

Nas palavras de Di Giovanni (1998), é com base em valores socialmente construídos que os grupos sociais desenvolvem formas de solidariedade e que a proteção social tem sido uma das maneiras utilizadas para amenizar a precarização das condições de vida quando o indivíduo não consegue prover por conta própria os meios suficientes para o suprimento de suas necessidades. Para este autor, historicamente, a proteção social foi exercida por instituições não especializadas e à medida que se institui uma nova ordem social, no decorrer do processo de industrialização, aquele “amparo social” antes propiciado exclusivamente pelo núcleo familiar e/ou comunitário mostra-se insuficiente para lidar com as expressões da questão social, exigindo das instituições modernas uma postura diante das novas necessidades

³ Classe mais fragmentada, mais heterogênea e mais complexificada do que aquela que predominou nos anos de apogeu do taylorismo e do fordismo” (ANTUNES, 2005, p. 52).

e demandas. Em contextos de tal natureza, a proteção social pública tem o intuito de enfrentar as situações que impedem o trabalhador de suprir a própria subsistência por meio do trabalho.

Neste âmbito, sintonizamos-nos com Di Giovanni (2009 - apud WOLF; OLIVEIRA, 2016) ao admitir que, contemporaneamente, há estreitas relações entre os sistemas de proteção social, o Estado de Bem-Estar Social e as políticas públicas, sobretudo as sociais e as econômicas representadas por expressões concretas dos referidos sistemas nas diferentes sociedades.

Acrescentamos, entretanto: essa tríade e essas relações se modificam de acordo com os contextos históricos e socioeconômicos das diferentes sociedades. Os sistemas públicos de proteção social e as políticas públicas que os expressam se fortalecem ou se restringem de acordo com o Estado, o qual, para fins deste capítulo, se define como condensação material de correlações de força (POULANTZAS, 1990), evidenciando, porém, sua pluridimensionalidade e sua condição como “Estado de crise” (BAUMAN, 2016).

Com a dinamização dos processos globais da atualidade, conforme atesta a ampla pesquisa de Esping-Andersen (1995), ocorreram mudanças significativas nos Estados de Bem-Estar Social, a mostrar que todos os países pesquisados foram obrigados a cortar benefícios e introduzir medidas de flexibilização embora utilizando estratégias diferenciadas segundo os blocos de países e continentes⁴.

Na nossa ótica, estas transformações implicaram a necessidade de relativização dos modelos homogêneos de bem-estar social apontados em estudo do autor ora referido, o qual na formulação do conceito de “regimes de bem-estar” propôs uma classificação que abrange três modalidades de regimes: o liberal-residual, o corporativista-conservador e o social-democrata-redistributivo (ESPING-ANDERSEN, 1991). Há várias críticas, entretanto, a essa classificação. Conforme argumentam Cenevita e Barbosa (2018) essa tipologia proposta por Andersen não carregaria um poder de generalização, porquanto cada regime teria sido formulado com base nas dimensões culturais, históricas e políti-

4 A pesquisa levou em consideração “futuro do *Welfare State* na Europa Ocidental, América do Norte, Austrália e Nova Zelândia, mas também as tendências de desenvolvimento na Europa Oriental ex-comunista, Leste da Ásia e América Latina” (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.75).

cas específicas a determinado conjunto de países relativamente similares. “Isso impossibilita de serem representativos e aplicáveis a outras regiões e, portanto, efetivamente generalizáveis” (p.3).

Sintonizando-nos com essas críticas, admitimos que as condições sócio-históricas dos diferentes Estados implicam modalidades diversas de sistemas públicos de proteção social. Ao mesmo tempo, seguimos direção semelhante à de Wolf e Oliveira (2016), para os quais a proteção social se relaciona a diferentes perfis de políticas públicas, especialmente as econômicas e as sociais, a depender das relações de poder entre grupos sociais em circunstâncias históricas específicas. Com fundamento em Di Giovanni (2009), segundo esclarecem estes autores, as políticas sociais e econômicas reúnem os principais instrumentos, por meio dos quais o Estado é capaz de assegurar [ou não] as condições materiais de atendimento às demandas direcionadas às necessidades fundamentais dos indivíduos. Mais especificamente, as referidas políticas condicionariam a capacidade dos indivíduos de obter um rendimento e de convertê-lo em um conjunto de bens e serviços essenciais.

Se as condições sócio-históricas da proteção social variam de uma a outra sociedade em função dos papéis assumidos pelo Estado, conforme podemos entender, os sistemas de proteção social são produtos de uma dinâmica de relações que ocorrem entre o Estado, a sociedade e o mercado, por meio dos respectivos atores sociais, portanto, também, sua subjetividade e cultura.

Os percalços da longa história da proteção social desde suas protoformas, e os posicionamentos de atores sociais, intelectuais e políticos que participaram de sua trajetória podem ser compreendidos por meio das muitas análises existentes, em particular as de Pereira (2011). Esta autora situa as origens históricas da proteção social com apoio em estudiosos clássicos e contemporâneos, destacando-se Polanyi (2000). Sobretudo, a discussão concernente à inflexão nas velhas Leis dos Pobres – vigente entre 1536 e 1601 –, à medida que se instituiu em 1795 na Grã-Bretanha a *Speenhamland Law* que criou o abono salarial ou rendimento mínimo como garantia de assistência social incondicional para os trabalhadores.

Essa lei visava disciplinar as formas de administrar as velhas Leis dos Pobres, cujo caráter era meramente controlador da mendicância e da vadiagem. Embora contribuísse no estabelecimento de condições

necessárias para o desenvolvimento e consolidação de uma economia de mercado, ao mesmo tempo reconhecia o direito de todos a um mínimo de subsistência. Tratou-se de uma inovação social e econômica a exprimir o estabelecimento do “direito (natural) de viver”. Demarcou um conjunto de regulações pré-capitalistas aplicado às pessoas situadas à margem do trabalho, mas ainda assim referenciadas no trabalho, porquanto, se alguém não pudesse obter o suficiente para sobreviver por meio do trabalho, cabia à sociedade fazer a complementação⁵.

Conforme Pereira (2011), ao impor uma regulação nas competitivas relações entre capital e trabalho, a *Speenhamland Law* foi alvo de duras críticas, com realce para o argumento liberal de que essa lei constituiria um incômodo obstáculo à formação de um proletariado industrial assalariado. No contexto da época, caracterizado pelo nascimento de uma sociedade urbana e industrial, tais críticas encontraram terreno fértil para sua frutificação, como evidencia sua duração de apenas trinta e nove anos.

Nas palavras de Polanyi (2000), cuja obra retrata as disputas ideológicas entre segmentos sociais favoráveis e desfavoráveis à nascente sociedade industrial, a *Speenhamland* foi um instrumento infalível de desmobilização popular. A intenção dessa lei teria um sentido oposto, ou seja: visava reforçar poderosamente o sistema paternalista da organização de trabalho, conforme argumenta o autor:

[...] Se uma sociedade humana é uma máquina de atuação própria para manter os padrões sobre os quais é construída, a *Speenhamland* foi um autômato para a destruição dos padrões sobre os quais qualquer tipo de sociedade poderia se basear. Ela não só colocou como prêmio a

5 Dizia a recomendação dos magistrados: “Quando o preço do quilo de pão de uma determinada qualidade custar 1 shilling, qualquer pessoa pobre e diligente terá 3 shillings por semana para seu sustento, quer ganhos por ela própria ou pelo trabalho de sua família, quer como um abono proveniente do imposto dos pobres, e 1 shilling e 6 pences para o sustento de sua mulher e qualquer outro membro da sua família. Quando o quilo de pão custar 1/6, 4 shillings por semana mais 1/10. A cada pence acima de 1 shilling no aumento do preço do pão corresponderão 3 pences para ele e 1 pence para os demais. Essas cifras variavam em alguns condados, mas, na maioria dos casos, adotava-se a tabela de *Speenhamland*. Isto foi feito como uma medida de emergência, introduzida informalmente. Embora chamada comumente de lei, a própria tabela nunca foi promulgada. Na verdade, ela introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o ‘direito de viver’ e, até ser abolida, em 1834, ele impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo” (POLANYI, 2000, p. 100).

evasão do trabalho e a desculpa da inadequação, como ainda aumentou a atração do pauperismo, precisamente numa conjuntura em que o homem lutava para fugir à sina da miséria. Desde que um homem fosse para um asilo de indigentes (e acabava indo para lá se ele e sua família dependessem dos impostos durante algum tempo) a armadilha se fechava e era raro ele poder escapar. A decência e o autorrespeito inculcados durante séculos de vida organizada desapareciam rapidamente na promiscuidade do asilo de indigentes, onde um homem tinha que ser cuidadoso para não o julgarem em melhor situação que seu vizinho, pois, do contrário, ele seria forçado a sair à caça de trabalho em vez de “vagabundear” (POLANYI, 2000, p. 123).

No entanto, segundo Polanyi (2000, p. 109), o sistema *Speenhamland* “nada mais foi originalmente do que um paliativo”. Como acrescenta, porém, poucas instituições modelaram mais decisivamente o destino de toda uma civilização do que o referido sistema. Embora refutada antes de se iniciar uma nova era, *Speenhamland* consistiria em produto típico de uma época de transformação, e seria merecedora da atenção de qualquer estudioso de assuntos humanos hoje em dia. Como afirma Maclver (2000), em apresentação da obra de Polanyi, este autor tratou sobre a batalha ideológica que no alvorecer da sociedade industrial avança e deixa ruínas no seu caminho, e as defesas apressadamente levantadas caem perante ela. Na verdade, de uma nova libertação surgia uma nova servidão, como já denuncia o desafio vivido na nossa própria época.

Polanyi (2000) relaciona a revogação da *Speenhamland* – antes de completar quatro décadas – ao trabalho de uma nova classe que entrava no cenário histórico, a das classes médias da Inglaterra. Estas teriam executado aquilo que a classe dos proprietários rurais não podia fazer, ou seja: a transformação daquela sociedade em uma economia de mercado. Para tanto, conforme esclarece, muitas leis foram abolidas e/ou promulgadas antes que essa transformação tomasse seu rumo, a exemplo da Lei Parlamentar da Reforma, de 1832, a qual retirou os direitos políticos dos burgos e deu poder aos membros da Câmara dos Comuns. E ressalta: “O primeiro grande ato da reforma foi a abolição da *Speenhamland*” (POLANYI, 2000, p. 125).

Não obstante, ao tentar expandir uma perspectiva de proteção social não claramente punitiva, distinta daquela pertinente às Leis dos Pobres, que contemplasse indivíduos capacitados para o trabalho, mas que por alguma razão não conseguiam prover sua subsistência, a *Speenhamland Law* demarca um ponto de partida para pensarmos a respeito das dinâmicas e relações sociais daquela quadra histórica, que ainda continuam a inspirar grupos no poder no tocante à criação, permanência ou restrição de mecanismos de proteção social institucionalmente regulados.

Em consequência do esvaziamento da lei que, apesar de tudo, remetia ao “direito (natural) de viver”, diante das reformulações restritivas e controladoras da “vadiagem” – amplo contingente de pessoas empobrecidas e sem ocupação –, o auxílio aos necessitados tornou-se mais seletivo e residual. Ao mesmo tempo foi abolido o princípio da territorialização, como a Lei do domicílio e servidão paroquial na Inglaterra, restabelecendo-se integralmente a mobilidade espacial do trabalhador. Naquele contexto longínquo desenvolviam-se estratégias direcionadas à formação de um mercado de trabalho competitivo, associada à “emergência de um proletariado móvel, desprotegido socialmente e obrigado a vender a baixo preço a sua força de trabalho” (PEREIRA, 2011, p. 106). Como esclarece esta autora, longe de serem amparadas socialmente, as pessoas classificadas como indigentes (à margem do trabalho, incluindo crianças e inválidos) passaram a viver asiladas e rigidamente controladas por essas instituições corretoras da ociosidade que compreendiam a pobreza e a miséria como condição individual e um desvio de caráter a ser corrigido.

A “proteção social” naquele período era concebida como antinatural e nociva à liberdade individual. Em decorrência dessa distorção da concepção de pobreza, as camadas sociais dominantes à época defendiam que a superação da condição miserável dependia do ensinamento aos pobres sobre “os valores da prudência, da vida regrada e da auto - provisão, coisa que as instituições de assistência social eram consideradas incapazes de fazer” (PEREIRA, 2011, p.107).

Entre as muitas críticas às medidas estatais referentes às formas de proteção social no contexto em referência, destacamos as argumentações do economista Thomas Malthus, ou seja, a compreensão segundo a qual a ajuda aos pobres era um incentivo à ociosidade

que minava o espírito de independência dos indivíduos, os quais estariam sempre sob a tutela do Estado. Malthus compreendia a liberdade como o oposto ao direito artificial à proteção institucionalizada. Em direção semelhante, para Herbert Spencer, que se destaca como *darwinista social*, os mecanismos de proteção social impediriam o processo “natural” de adaptação social. Estas ideias até hoje ecoam na perspectiva neoliberal, ou seja, a máxima de que: “Em vez de se dar o peixe ao pobre, deve-se dar-lhe a vara de pesca e ensiná-lo a pescar” (PEREIRA, 2011, p. 107).

Consoante podemos dizer, então, as teses de Malthus e Spencer, ora mencionadas, continuam a influenciar argumentos utilizados ainda hoje na reformulação de sistemas de proteção social em vários países, inclusive no Brasil. Ao estabelecer relações entre o desenvolvimento econômico e o bem-estar da população, contribuem para tornar a proteção social pública cada vez mais seletiva, à semelhança de práticas seculares.

Com base no pensamento liberal emerge, conforme Pereira (2011), a justificativa que iria legitimar, na Inglaterra, o princípio da *incertidumbre* na provisão social, ou seja, o critério de menor elegibilidade. Em 1834, Chadwick formulou este critério na draconiana *Poor Law Amendment Act*, que esvaziou de conteúdo a *Speenhamland Law*. Ou seja: introduziu, juntamente à abolição do sistema de abonos, a assistência de confinamento dos pobres em albergues, ocasionando vergonhosas fontes de estigmatização. Para o ideário liberal clássico, esse critério de menor elegibilidade conciliaria a ajuda aos desempregados com o desenvolvimento do livre mercado e com o espírito empreendedor, previsão e independência do trabalhador. “Sem proteção institucional, esperava-se que o pobre garantisse sozinho a sua sobrevivência, contra todas as desvantagens que a economia de mercado lhe impunha”, como esclarece Pereira (2011, p. 106). Ainda segundo acrescenta, naquele contexto impiedoso e utilitário, se multiplicaram as sociedades de amigos e organizações mutuárias de operários destinadas a garantir um mínimo de proteção social aos trabalhadores, com seus próprios recursos. O contexto estimulou também a pesquisa científica sobre a pobreza, com destaque para nomes como os de Beatrice e Sidney Webb, a qual despertou o interesse de reformadores sociais como os fabianos, grupo inglês de centro-esquerda.

Tanto as organizações operárias quanto as pesquisas sobre a pobreza influenciaram a formulação de uma concepção de seguridade social, a qual foi inaugurada em 1942, na Grã-Bretanha, pelo deputado William Beveridge, antigo secretário dos pesquisadores Beatrice e Sidney Webb. Essa concepção de seguridade social extrapolou as fronteiras britânicas após a Segunda Guerra Mundial, antecipando-se à constituição do *Welfare State*. Conforme acrescenta a autora, embora a expressão seguridade social tenha sido empregada nos EUA, em 1935, pelo então presidente Roosevelt (com o seu *Social Security Act*), só adquiriu o atual significado com o modelo criado pelo inglês William Beveridge.

Ao romper com a acepção estreita de seguridade social em vigor na Alemanha de Bismarck, desde 1883, noutros países europeus e nos Estados Unidos após 1930, o modelo beveridgiano abrange quatro áreas programáticas principais: seguro social; benefícios suplementares; subvenções familiares e exonerações fiscais. A exemplo disso, Pereira (2011) cita: a Lei de Subvenção à Família, de 1945, como iniciativa para garantir pagamentos semanais a cada criança; a Lei de Seguro Nacional, de 1946, como uma provisão contra perda de ganhos; o Serviço Nacional de Saúde, gratuito para todos a partir de 1946; a Assistência Nacional, de 1948, com a provisão de pagamentos para pessoas acima de 16 anos que possuíssem recursos abaixo do nível considerado adequado ou suficiente para suprir suas necessidades.

Conforme esclarecemos, segundo Behring e Boschetti (2011), as experiências de proteção social pública são agrupadas em duas perspectivas distintas: o modelo bismarckiano, consolidado em 1883 na Alemanha, cuja conotação estreita de seguro social estabelece formas de proteção social condicionada a uma contribuição por parte dos trabalhadores; e o modelo beveridgiano, instituído em 1942, no Reino Unido, o qual estabelece um modelo de proteção social abrangente, unificado e simples, que considera os direitos como universais e destinados a todos os cidadãos, incondicionalmente, sem contribuição prévia.

Estes modelos não são excludentes e nortearam a consolidação da proteção social em diversos países. Como alertam as autoras, é possível que dentro de uma mesma sociedade, no mesmo período, haja modalidades distintas de proteção social articuladas em atuação diante das demandas sociais. No caso do Brasil e da Espanha, é possível identificar formas de regulação que envolvem tanto a perspectiva

bismarckiana quanto a beverdigiana, ou seja, dentro de um mesmo sistema, encontramos modalidades contributivas e não contributivas.

Com base na linha beveridgiana, os mínimos sociais adquirem conotação mais abrangente, incluindo políticas de manutenção de renda e outros mecanismos adicionais de proteção social, tais como: serviços sociais universais (saúde e educação), proteção ao trabalho e garantia do direito ao acesso a bens e serviços. Instituiu-se também a prevenção ou anulação de todas as ameaças ao rendimento regular dos indivíduos, como doenças, acidentes de trabalho, morte, velhice, maternidade e desemprego. Para tanto, se estabelecem quatro áreas programáticas:

[...] seguro social baseado em contribuições previamente pagas; benefícios suplementares de caráter não contributivo, sujeitos a testes e comprovações de pobreza; subvenção à família, paga sem contrapartida a trabalhadores assalariados que tivessem mais de uma criança como dependente, que não pudesse pagar seus impostos; isenções fiscais de grupos de alta renda que ficavam desobrigados de pagar taxas suplementares de impostos (PEREIRA, 2011, p. 111).

Para a autora, nos anos 1920-1930 há uma revolução no pensamento econômico, com base na doutrina keynesiana que defendia a necessidade de intervenção do Estado na economia para garantir um alto nível de demanda agregada, por meio de medidas macroeconômicas: aumento da quantidade de moeda, repartição de rendas e inversão pública suplementar. A partir de então, houve a “fase de ouro” das políticas de proteção social na Europa. Porém, nos anos 1970, devido ao baixo crescimento econômico e à inflação nas sociedades capitalistas industrializadas, essa concepção de proteção social e a extensão das políticas sociais como direitos foram alteradas, em virtude de uma crise financeira no sistema de seguridade social de inspiração beverdigiana. Essa crise foi utilizada por segmentos conservadores na disseminação da ideia de crise de governabilidade em decorrência da elevação dos “gastos sociais”.

Realçamos que o ideário keynesiano formulado em consequência da crise de 1929 e das lutas de trabalhadores terminou por influenciar segmentos liberais a criarem o Estado de Bem-Estar Social, o qual envolve, segundo a conceituação de Esping-Andersen (1991, p. 3), a cidadania como garantia de direitos sociais e um entrelaçamento das

“atividades estatais com o papel do mercado e da família em termos de provisão social”, a implicar “desmercadorização”. E esclarece:

Poucos discordariam da proposição de T. H. Marshall (1950) de que a cidadania social constitui a idéia fundamental de um *welfare state*. Mas o conceito precisa ser bem especificado. Antes de tudo, deve envolver a garantia de direitos sociais. Quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do *status* dos indivíduos *vis-à-vis* [em frente ao] o mercado. Mas o conceito de cidadania social também envolve estratificação social: o *status* de cidadão vai competir com a posição de classe das pessoas, e pode mesmo substituí-lo. O *welfare state* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social. Estes são os três princípios mais importantes que precisam ser elaborados antes de qualquer

Esse período de notável expansão das políticas sociais e dos postos de trabalho formal, portanto, dos sistemas de proteção social em que se modificam funções do Estado na economia, na política e nas estruturas e relações sociais de dominação, configura-se, conforme Gramsci (2001), como uma espécie de “revolução passiva” ou seja: “critério interpretativo das modificações moleculares que na realidade modificam progressivamente a composição precedente das forças e que se tornam, portanto, matriz de novas modificações” (GRAMSCI, 2001, p. 1767 - apud KANOUSI ; MENA, 1985, p. 125). Numa simulada aparência de se tornar revolucionária, a classe dominante promoveria algumas modificações em suas bases materiais e políticas com vistas a certa satisfação das demais classes. Entretanto, este reformismo moderado da classe dominante teria em mente dar sustentação à continuidade do seu exercício de direção e domínio.

Em síntese, foram muitos os processos que, ao longo dos séculos, moldaram as práticas sociais e as teorizações sobre os sistemas de proteção social pública. A própria noção de humanidade seria transformada no acontecer de processos sociais e históricos. Desde suas protoformas, a proteção social e sua devida provisão passam por

momentos de expansão e/ou contração, a depender das circunstâncias sociais e políticas dos respectivos contextos, mesmo na vigência das instituições modernas. Ressaltamos, contudo: urge a necessidade de nos colocarmos atentos às concepções e condições sociais que podem ser fatores “propulsores” ou “repressivos” da proteção social pública, como destaca Pereira (2011 - apud DITCH; OLDFIELD,1999).

Ao estabelecer uma comparação entre os sistemas de proteção social no Brasil e nos países da Europa meridional, Wolf e Oliveira (2017, p. 31) assinalam como ponto comum entre eles os movimentos de redemocratização e a emergência de grupos sociais dispostos a criar sistemas de proteção social como direito dos indivíduos e dever do Estado. Entre as principais características herdadas dos períodos autoritários que tiveram de ser enfrentadas, sobressaem: o caráter “corporativista” e “conservador” que fortalece a segmentação social e as diferenças de *status* entre os indivíduos; a prevalência de uma solidariedade restrita a indivíduos da mesma função social, explicitando e intensificando as desigualdades; o “tradicionalismo”, pois a grande parcela é desassistida e recorre a outras formas de provisão, como a família e associações sociais⁶; o caráter concentrador do processo decisório e dos recursos no governo central; a centralização e a baixa participação.

Ademais, conforme acrescentam os autores, em ambas as experiências, os direitos civis e políticos foram retomados e houve uma expansão dos direitos sociais, em termos de conteúdos e acesso. Quanto aos sistemas de proteção social, passaram a adotar, cada vez mais, o princípio da “seguridade social”, ao invés do princípio do “seguro social”. Encontram, assim, limites nos ajustes que lhes foram impostos por países credores diante das crises e do processo de globalização.

Expressões dos sistemas de proteção social no Brasil

Wolf (2015) segue o consenso de autores para os quais os sistemas de proteção social se diferenciam nas diversas sociedades na busca de

⁶ Em sintonia com práticas cristãs caudatárias da Encíclica papal *Rerum Novarum*, de 1891, a qual tem como um dos pilares o “princípio da subsidiariedade”, que coloca a obrigação de proteção do Estado somente depois da família. Esta emerge como uma “câmara de compensação” social, à medida que a ela caberia “acomodar o impacto não absorvido pelo mercado e pelo Estado sobre as condições de vida dos indivíduos” (FERRERA, 1996, 2010 - apud WOLF; OLIVEIRA, 2017, p. 33).

assegurar as circunstâncias que limitam sua capacidade de atender às necessidades fundamentais dos cidadãos. Como admite, os arranjos mais sofisticados de proteção social tendem a ser mais prováveis e resilientes em sociedades menos heterogêneas, sob os pontos de vista material e imaterial, pois, nesses tipos de sociedade, os benefícios e custos se distribuíram de forma menos assimétrica entre seus grupos sociais.

Relativamente ao grau de sofisticação, segundo afirmam Wolf e Oliveira (2017), embora o grau de desenvolvimento das forças produtivas de um país seja condição indispensável para o surgimento e a sustentação de um sistema de proteção social, esse tipo de desenvolvimento em si não seria suficiente para assegurar sua viabilidade financeira. Explica-se, assim, o fato de países com o mesmo grau de desenvolvimento das forças produtivas possuírem sistemas de proteção social diferentes entre si, e condições de vida também distintas em cada um deles.

Concernente ao Brasil, esses autores, com inspiração em Esping-Andersen (1991) e Carvalho (2001), relacionam proteção social e cidadania, realçam a lenta expansão da cidadania no Brasil, sua incompletude e efeitos negativos sobre o nosso sistema, a despeito de avanços em determinados contextos. Herdeira de um modelo primário-exportador, a sociedade brasileira industrializou-se e urbanizou-se sob o signo das relações de dominação e subordinação, de modo que as diferenças entre dominantes e subordinados passaram a ser toleradas com constância naturalidade. Por se tratar de uma sociedade profundamente heterogênea, constituiu-se um terreno pouco fértil ao desenvolvimento de uma solidariedade recíproca, cujas características se refletem no perfil do sistema de proteção social do país. Para Wolf e Oliveira (2017), os avanços desse sistema aconteceram em circunstâncias bastante específicas, configurando-se sob uma modalidade particularmente vulnerável a retrocessos tão logo essas condições deixem de existir.

O sistema de proteção social do Brasil é ilustrativo das influências de nossas particularidades históricas, estrutura social e conjunturas. Um longo e tortuoso caminho foi percorrido no país até se chegar à criação de direitos sociais tal como hoje se encontram previstos por leis e, em alguns casos, definidos em estatutos referentes a segmentos sociais que buscam garantir, por exemplo, um envelhecimento saudável e o suprimento de outras necessidades em condições de dignidade (ASSIS, 2021).

Ao refletir sobre a proteção social no Brasil, Pochmann (2004) remete ao contexto da ascensão da burguesia industrial e da modernização, como também situa a emergência das classes trabalhadoras urbanas como novos atores responsáveis, crescentemente, pelo surgimento de uma agenda política direcionada à regulação das livres forças do mercado. Conforme acrescenta, com o passar do tempo e a consolidação desse modo de produção, as demandas se tornam mais complexas e abrangem diversos segmentos da sociedade, que nem sempre são trabalhadores. As reivindicações ampliam-se para além das garantias relacionadas ao mundo da produção, até a existência de grupos sociais destituídos de recursos.

A ampliação das reivindicações nos remete às argumentações de Avritzer (2000) em torno da noção de esfera pública relacionada à teoria democrática, pois a constituição e a sustentação de políticas públicas e sociais que dão concretude aos sistemas de proteção social se materializam somente diante de processos de mediação referenciados nas demandas dos diversos atores sociais por direitos sociais. E isso ocorre no âmbito da esfera pública que requer a participação desses diversos atores sociais. Isso nos permite compreender o seguinte: a proteção social como um sistema institucionalmente regulado é resultante de embates e barganhas na dinâmica das relações entre atores do Estado, da sociedade civil e do mercado.

Em conformidade com as análises de Pochmann (2004), outro ponto a ser abordado consiste no fato de a proteção social no Brasil ter se consolidado sob a ótica de interesses privados, ou seja: gestões estatais sintonizadas com interesses particulares, nem sempre tendo como prioridade o atendimento das demandas e a garantia dos direitos sociais em sua totalidade.

Como admite o autor, em virtude de suas características específicas de país periférico, o Brasil avançou em várias medidas de proteção social, mas sem ruptura com as causas da exclusão social e da miséria. Seríamos, então, um país ainda sujeito à condição de “prisioneiro do subdesenvolvimento” que, mesmo com os avanços consideráveis no processo de industrialização, não foi capaz de “abandonar as principais características do subdesenvolvimento, tais como a disparidade na produtividade setorial e regional e permanência de

grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho” (POCHMANN, 2004, p. 7).

A lógica industrial moderna, a democracia de massa e a consolidação de sociedades pautadas no trabalho assalariado, segundo esclarece o mesmo autor, são condicionalidades estruturais e fundantes dos sistemas de proteção social nas economias centrais. No caso brasileiro, esses mecanismos foram introduzidos somente a partir da abolição da escravatura (1888) e da implantação do regime político republicano (1889), que permitiu um novo modelo de crescimento da renda para o desenvolvimento socialmente justo.

No século XIX, a proteção social torna-se associada às obrigações jurídicas que impõem ao Estado moderno a responsabilidade de prover também os recursos fundamentais para a sobrevivência de seus cidadãos. Assim, sua definição será fortemente vinculada às ações e programas institucionalizados e executados pelo aparato estatal, ao reger diferentes instâncias da vida, desenvolvendo-se mediante processos diferenciados dependentes das condições estruturais existentes (JACCOUD, 2009).

Como destacamos, entretanto, no Brasil as medidas de proteção social adquiriram uma configuração específica em virtude das nossas particularidades históricas e, conseqüentemente, das condições de assimilação e ressignificação do ideário liberal. Sintonizamo-nos com Behring e Boschetti (2011 – apud Ianni, 1992), para quem o Brasil moderno foi “impregnado de vários passados”.

Nesse prisma, somente com a criação do Estado nacional (Independência em 1822) o capitalismo teria sido realmente impulsionado. A partir de então, medidas decisivas foram tomadas para impulsionar a quebra da homogeneidade agrária e a emergência de novos agentes econômicos e a pressão internacional da divisão do trabalho – especialização produtiva dos países e regiões com vistas à intensificação de trocas. Não havia, entretanto, conforme este autor, qualquer compromisso com os direitos de cidadania, fato importante para pensarmos a configuração da política social no Brasil e, por essa via, realçar as impossibilidades de iniciação aqui de um sistema de proteção social naquele momento, pois o elemento revolucionário inspirado no liberalismo teria sido solapado por influências histórico-sociais que

impediam uma ruptura profunda com o passado (FERNANDES,1987 – apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Há, no entanto, segundo estes autores, uma confusão entre o público e o privado. O liberalismo é filtrado pelas “elites nativas”, de modo que a equidade não valeria para todos, mas apenas para as classes dominantes. Outro obstáculo a essa ruptura e, desse modo, o lançamento das sementes de um sistema de proteção social naquele contexto, diria respeito à questão da soberania, pois havia uma perspectiva passiva e complacente com o capital internacional; quanto ao Estado nacional que se constituía, a visão predominante se referia ao seu papel de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites. O senhor colonial metamorfoseia-se em senhor-cidadão, colocando-se como elemento exclusivo da sociedade civil, na qual os outros não eram levados em conta, consoante interpretam as autoras.

Por todas essas dificuldades e outras a elas somadas e, especialmente, o fato de a questão social só se colocar como questão política a partir da década de 1920 – primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras legislações trabalhistas – as políticas sociais foram então se constituindo aos poucos, e sob o signo da ambiguidade, ou seja: por um lado, em resposta a determinadas pautas de lutas dos trabalhadores por direitos sociais, sobretudo trabalhistas e previdenciários. Por outro lado, como esclarecem Behring e Boschetti (2011), representando a busca de legitimidade das classes dominantes em ambiente de restrição de direitos políticos e civis.

Em tais circunstâncias, algumas conquistas acontecem ao final do século XIX, tais como: em 1889, os funcionários da imprensa nacional e os ferroviários conquistam o direito à pensão e a quinze dias de férias – um ano depois, os do ministério da fazenda; em 1891, emerge a primeira legislação voltada para a proteção à infância no referente à regulamentação do trabalho infantil, a qual jamais foi cumprida; em 1892, os funcionários da Marinha adquirem o direito à pensão. Essas conquistas se referiam a setores estratégicos da sociedade marcadamente agroexportadora naquele período. Ademais, no início do século XX emergem formas organizativas de trabalhadores, as quais terão marcante relevância na história de constituição dos mecanismos de

proteção social: em 1903, organizam-se os primeiros sindicatos de trabalhadores rurais e em 1907 os urbanos.

As primeiras conquistas dos trabalhadores dizem respeito a uma legislação para a redução da jornada de trabalho para doze horas em 1911 e de acidentes de trabalho em 1919. Porém, quanto ao cumprimento da lei, prevaleciam os inquéritos policiais, enfatizava-se a responsabilidade individual e não as condições coletivas de trabalho. Entre as conquistas dos trabalhadores, destacam-se: em 1923, em resposta às greves nas estradas de ferro, foi aprovada a Lei Eloy Chaves, cujo objetivo seria acabar com a “áspera luta de classes”.

A lei em referência consistia na obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para categorias de trabalhadores estratégicas no contexto de uma economia de natureza agroexportadora como ferroviários e marítimos. Tratava-se, pois, de formas originárias de previdência social, juntamente com os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) criados posteriormente. Com a diversificação da economia após a crise de 1929-1932 e a chamada revolução de 30, há maior diversificação da economia brasileira e a expansão dos IAPs. Esta é uma das primeiras medidas adotadas em relação à previdência social, assim como outras políticas referentes à saúde dos trabalhadores. Na Figura 1, a seguir, mostramos um breve histórico da postura com que a proteção social foi tratada no Brasil a partir de 1930.



FIGURA 1: Periodização das políticas de satisfação de necessidades básicas no Brasil

FONTE: Elaborado pelas autoras com base na sistematização desenvolvida por Pereira (2011)

No Brasil contemporâneo, a proteção social se refere à seguridade social. Conforme o artigo 194 da Constituição Federal de 1988, trata-se de “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Noutras palavras, abrange: a política pública de Previdência Social, a de Saúde e a de Assistência Social (BRASIL. Constituição de 1988. Lei no 8.212, de 24/6/1991).

Acrescentamos ainda à seguridade social o conjunto de políticas públicas sociais que, em resposta às demandas de segmentos sociais majoritários do país, as classes populares⁷, objetivam a promoção dos direitos sociais, tais como: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, CF/1988, Art. 6o).

Em síntese, conforme Jaccoud (2009, p.58), a proteção social pública diz respeito a “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”.

Ao admitir esta definição de proteção social e entender que as políticas sociais podem se situar entre os vários elementos que constituem, substantivamente, tais sistemas, aproximamo-nos do “conceito organizador da política social” formulado por Castro (2012), ou seja, trata-se do:

Conjunto de políticas, programas e ações do Estado, com objetivo de efetuar a proteção e a promoção social em resposta aos direitos sociais e a outras situações não incluídas nos direitos referentes às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população. Tais programas e ações concretizam-se na garantia da oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação de elementos do mercado (CASTRO, 2012, p. 1018).

Referente ao objetivo de proteção social, Castro agrupou as políticas sociais vinculadas à seguridade social. Ou seja:

Políticas destinadas a reduzir e mitigar as contingências, necessidades e riscos a que qualquer indivíduo está exposto em uma sociedade de

7 Com base nas postulações de Bourdieu (1988, p. 136), nos referimos ao “conjunto de agentes que ocupam posições semelhantes e que, colocados em condições semelhantes e sujeitos a condicionamentos semelhantes, têm, com toda a probabilidade, atitudes e interesses semelhantes, logo, práticas e tomadas de posição semelhantes”.

mercado, tal como o de não poder prover seu sustento e da família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios) geral e do setor público, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego (Id.,ibid.)

Conforme destacamos, uma das medidas mais importantes referentes à proteção social no Brasil durante o ciclo político compreendido entre 2003 e 2016 foi a retomada da política pública de assistência social e a oficialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para o objetivo promoção social, Castro propôs o seguinte agrupamento:

As políticas que [...] pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. [...] compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão (casos da Educação, do acesso à Cultura e das políticas de Trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de Trabalho), até a democratização do acesso a ativos como as políticas voltadas à Agricultura Familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à Economia Solidária, à Habitação, à Mobilidade Urbana (CASTRO, 2012, p. 1019).

Mais do que a política e as ações em si, enfatizamos a importância atribuída à participação da sociedade civil no controle delas, notadamente por meio de instituições participativas, entre as quais os conselhos e conferências de políticas públicas. Em 2009, 5.565 municípios brasileiros possuíam conselhos gestores de assistência social com vistas a efetivar o controle democrático dessa política pública.

Além das políticas sociais mais tradicionais, desenvolveram-se, ainda durante o referido ciclo político, outras políticas de natureza transversal, as quais teriam também caráter de proteção social bem como de promoção social. O autor exemplifica com as ações voltadas à igualdade de gênero e racial, assim como as ações destinadas especificamente às etapas do ciclo de vida, a exemplo das políticas voltadas para as crianças, adolescentes, juventudes e idosos (CASTRO, 2012). Detalhes a este respeito podem ser encontrados nos Planos Plurianu-

ais (PPA) que prevaleceram durante o já referido ciclo político compreendido entre 2003 e 2016.

Na atual conjuntura, os sistemas públicos de proteção social têm avançado consideravelmente para desarticulação. A busca por adequar-se às demandas do mercado globalizado repercute sobre a ação do Estado em face das demandas sociais e das políticas adotadas para suprir aquelas consideradas como necessidades básicas da população.

Bauman (1998) já apontava a indiferença crescente do Estado em relação à tarefa de promover recursos como principal característica da época que tem se maximizado no decorrer dos anos, sobretudo com as investidas neoliberais. As formulações deste autor se referem a um mundo crescentemente mercantilizado, diante da concentração da produção nas grandes empresas e do desemprego estrutural dominante em nossa época, além da desigualdade na renda que impede o acesso de uma parcela significativa da população aos padrões de consumo estabelecidos.

Por conseguinte, o Estado de Bem-Estar, concebido como custo pelos avanços neoliberais, apresenta-se cada vez mais restritivo, sujeito a formas humilhantes de verificação e comprovação dos meios de subsistência para prover o acesso mínimo aos que mais necessitam da proteção social. Neste entendimento, a atuação do Estado em face das demandas sociais é concebida como parasitismo, que cria uma relação de dependência entre indivíduo-Estado, visto como um malefício ao desenvolvimento econômico, pois garante uma suposta “recompensa” àqueles que não trabalham.

Diante disso, muitos países do globo apresentam um esgotamento do denominado pacto corporativo que legitima o poder político do Estado, com consequente processo de reconversão da proteção social pública, a qual passa por um processo de reconversão, tal como Ivo (2001) aponta.

No Brasil, para acompanhar as mudanças resultantes da reestruturação produtiva e da globalização⁸, há forte tendência de que no tratamento da questão social sejam impostas as modalidades de laborização e monetização da proteção social (PEREIRA, 2013).

8 Segundo Santos (2007, p. 2), refere-se ao “processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival”.

Como observado nessa mesma fonte, Pereira (2011; 2012; 2013) chama atenção para o dilema secular que consolida as relações entre proteção social e trabalho, a força motriz da acumulação e concentração de riqueza no modo de produção capitalista. Tratada como tutela ou paternalismo estatal, a proteção social aos trabalhadores tem sofrido constantes ataques voltados à desarticulação de políticas públicas para promover o bem-estar social, em particular ao estabelecer modalidades de laborização e monetização da proteção social que estigmatizam e punem os pobres em virtude das suas condições precárias de vida, as quais instituem medidas de “controle” da pobreza por meio de objetivos capitalistas de fortalecer a economia de mercado e o trabalho assalariado. Desse modo, garantem a reprodução do capital sem suprir as necessidades sociais.

No pós-2016, retornam muito mais firmemente as estratégias de fortalecimento do ideário neoliberal, sobretudo a retirada de recursos do fundo público⁹ para as políticas sociais e os programas sociais. Entre estas, o congelamento dos gastos públicos do SUS por vinte anos¹⁰, o fortalecimento de parcerias público-privadas, nas quais os recursos do fundo público não são partilhados equitativamente, além de investidas sugestivas de privatização.

Em corroboração a esta realidade, a pandemia que estamos vivenciando (COVID-19) evidenciou no Brasil a estreita relação entre pobreza e (des)proteção social e, mais uma vez, a certeza de que os determinantes sociais da saúde influenciam diferenciadamente sobre classes e segmentos sociais.

Expressões dos sistemas de proteção social na Espanha

A condição ensaística deste capítulo nos autoriza situar o sistema público de proteção social na Espanha, posteriormente ao “regime de Franco”, levando em conta aspectos sociais e políticos (ABRÃO, 2010; McDONOUGH et al., 1992).

9 Correia (2000), com apoio em Oliveira (1990), afirma que o fundo público é estrutural ao capitalismo. É formado pelos recursos que compõem o tesouro do Estado, ou seja, recursos públicos, os quais são utilizados para financiar a acumulação do capital como a reprodução da força de trabalho.

10 Ver: Proposta de Emenda Constitucional PEC 241/2016 ou PEC 55/2016, que congela as despesas do governo federal por vinte anos mediante justificativa de equilibrar as contas públicas.

No entanto, conforme pressupomos com inspiração em Mayer (1990), as tradições culturais do passado longínquo ou recente de um país tão antigo quanto este podem conviver com inovações de várias ordens no tempo presente, como mostram as modernas confrarias de pesca, cuja “evolución en su forma organizativa fue paralela a los avances pesqueiros” (LORENZO, 2019, p.2). Remanescentes de mais de dez séculos, as antigas confrarias fundadas em princípios religiosos são hoje, segundo esta autora, “las principales organizaciones representativas de los pescadores a pequeña escala y mariscadores de Galicia”, e têm como “principais características [...] o carácter autogestionario y el cumplimiento de los principios cooperativos (Id. *ibid.*). Essas associações perpassadas pelo tradicional e o moderno são reveladoras de práticas associativas e formas de proteção social peculiares como exemplifica o regime específico dos trabalhadores do mar, pois, de acordo com Possato [S/d.] a seguridade social espanhola divide-se em regime geral de seguridade social e sete regimes específicos, sendo eles, autônomos, **trabalhadores do mar**, empregados domésticos, funcionários, agrários, mineiros de carvão e estudantes (grifamos).

A modernização das antigas confrarias transcorre diante das mudanças impelidas pela globalização como, por exemplo, a exigência de um padrão de produtividade no trabalho de pesca artesanal e, ao mesmo tempo, o controle da pesca em obediência aos objetivos de sustentabilidade do mar. Para os trabalhadores são muito claras as regras estipuladas sobre essa modalidade de controle e essa ambiguidade, como mostram as falas seguintes:

[...]Somos de uma época que não tinha controle de pesca e nem a ajuda como os mariscadores têm hoje. Eu e minhas companheiras fomos para o mar e mariscava de forma livre, por horas de trabalho. Tudo o que conseguíamos no dia, íamos vender na “lonxa” (Entrevista).

[...]Temos que pensar na sustentabilidade e na responsabilidade, o mar é nosso e estamos perdendo. O que vai sobrar de espécie, isso não sabemos ainda. [...] Nós, mariscadores e pescadores, respeitamos o meio ambiente. [...] Todos nós vivemos exclusivamente do mar, tudo vem do mar. Nossa vida é o mar. [...] O mar mostra isso, e não obedecemos a ele. A pesca deveria ser sustentável, se não vai acabar em pouco tempo. As espécies do mar estão acabando. Isso é um perigo para todos nós (Entrevista).

A fase quase vivencial (MARTINS, 2013) experimentada durante a observação flutuante e a escuta dessas vozes do mar nos trouxeram a sensação de uma multiplicidade de tempos, no sentido empregado por Braudel (1978). No entanto, também examinamos vários documentos e obras bibliográficas de ambos os países e, de acordo com a literatura consultada sobre a Espanha atual, destacamos o seguinte: a restauração da democracia na Espanha, após mais de três décadas e meia do regime franquista, ocasionou transformações em todas as esferas sociais, entre outros aspectos, realçando-se a extensão dos serviços públicos, o Estado de Bem-Estar e a inclusão na Comunidade Econômica Europeia. A Constituição espanhola é esclarecedora a respeito das relações entre Estado e sociedade no contexto da redemocratização, como, por exemplo, a atenção dada à proteção social pública, conforme se lê em seu terceiro capítulo que trata “De los principios rectores de la política social y económica”:

Artículo 39. 1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia. 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales éstos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad. 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda. 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. Artículo 40. 1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativas, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo. 2. Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados (ESPAÑA.CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, 1978).

Ao reafirmarmos a existência de relações entre Estado de Bem-Estar Social, sistemas de proteção social e políticas públicas, destacamos

as mudanças ocorridas em todos esses âmbitos, em consequência de estratégias globais. Para nos aproximarmos, substantivamente, dessas mudanças, buscamos apoio em várias fontes, entre as quais Boschetti (2012) que refere uma corrosão nesses sistemas e deixa claro o seguinte: a Espanha se inclui entre países europeus nos quais predominou a lógica bismarckiana, mas há uma fragmentação dos sistemas de proteção social, ao atribuir-lhes um tipo de direito social fortemente estruturado em torno da organização do trabalho e por regimes profissionais, diferenciando, desse modo, as prestações sociais, que terminam reproduzindo a estrutura salarial. Como acrescenta, esse sistema visa a manutenção “da renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho” e “as prestações monetárias e os serviços de saúde se destinam principalmente aos trabalhadores assalariados contribuintes (e às suas famílias), e seu montante é proporcional à contribuição efetuada” (BOSCHETTI, 2012, p. 761).

Ao evidenciar mudanças nos países meridionais do Sul da Europa, entre estes a Espanha, a autora realça o predomínio da lógica do seguro, no entanto, apresenta características que os diferenciam em relação a outros países do continente europeu, tais como:

As aposentadorias representam a maior parte das despesas e são bastante diferenciadas entre os regimes, priorizando os funcionários públicos, reduzida cobertura do desemprego, pouca ênfase nas prestações familiares, e restritos programas de transferência de renda assistencial, sistemas de saúde universais e gestão estatal, com menos participação de empregadores e empregados (WITHERFORD, 2006 – apud BOSCHETTI, 2012, p. 762).

São características comuns, de acordo com esta autora, a regulação do mercado com intervenção do Estado e a universalidade dos sistemas públicos de proteção social. Neste ponto, é produtiva para o desenvolvimento deste capítulo a argumentação de Wolf e Oliveira (2017) segundo a qual em sociedades com alto grau de heterogeneidade, um sistema de proteção social consistente seria possível somente em face de circunstâncias históricas excepcionais. Tal argumentação validou, de certo modo, as análises desses autores sobre esses sistemas na Europa meridional, e nos impeliu a destacar o caso da Espanha, em virtude de nossos propósitos de pesquisa. Conforme acrescentam

os referidos autores, embora guardem certas semelhanças na região meridional europeia, os sistemas de proteção social apresentariam resultados de políticas públicas bastante distintos. Eles seriam mais efetivos e eficazes nesses países mediterrâneos do que no Brasil, pois as condições de subdesenvolvimento e desigualdades sociais podem determinar que modelos semelhantes repercutem diferenciadamente nas condições de vida prevalentes.

Ainda como admitem Wolf e Oliveira (2017), nos sistemas de proteção social em que a autoridade prevalece sobre a troca e a tradição, a noção de cidadania prevalece sobre as noções de contrato e de caridade. Também como afirmam, a proteção da dignidade humana não tem preço, não é negociável e não depende da benevolência de altruístas. Em suas palavras:

[...] A noção de cidadania fundamenta-se na solidariedade que emerge do reconhecimento de que, enquanto seres humanos sujeitos a infortúnios por forças muito além de seu controle, todos são responsáveis por todos. Ela pressupõe o atendimento das necessidades fundamentais como um direito do indivíduo e um dever da sociedade a que ele pertence por meio do Estado (MARSHALL, 1950; DI GIOVANNI, 1998 - apud WOLF ; OLIVEIRA, 2017, p. 3)

Na Espanha, circunstâncias excepcionais como a transição democrática na década de 1970, após a longa ditadura franquista, teriam permitido certa sofisticação do sistema de proteção social, pois a diminuição do poder dos grupos que a apoiavam e a emergência de outros atores sociais e políticos favoráveis à democracia ocasionaram “uma inversão da correlação de forças em favor dos grupos favoráveis a um projeto em que o Estado assumisse um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais individuais” (WOLF; OLIVEIRA, 2017, p.23).

Com fundamento em Judt (2008), conforme esclarecem esses autores, até então, a população desse país era sobretudo rural, a economia gerava produtos primários e importava os demais produtos de que necessitavam de países vizinhos mais ricos. Neste cenário, a concentração da riqueza de alguns poucos explicitava sociedades profundamente heterogêneas e era mínima a possibilidade de movimentos direcionados a uma maior solidariedade, sem que até então se veri-

ficassem circunstâncias excepcionais, a exemplo da transição democrática. Haveria uma focalização das políticas públicas na população miserável e pobre, bem como em outros grupos em situação de vulnerabilidade; cabia às demais parcelas populacionais recorrer a outras formas de provisão. Acrescentam os autores que a situação se tornou ainda mais grave diante do aprofundamento da crise que atingiu o continente europeu em 2008. Desde a criação do euro, os países da Europa meridional receberam recursos dos países mais ricos da Europa, que passaram a admitir que eles estariam sujeitos a menores riscos.

No entanto, a partir de determinadas circunstâncias internas a tais países, entre estes a Espanha, as autoridades europeias exigiram rigoroso ajuste fiscal. Mencionado ajuste passou a subordinar o acesso desses países aos mecanismos de resgate adotados para evitar que uma crise de liquidez se convertesse em uma crise de solvência. Mesmo assim, esse processo acarretou o desajuste das contas públicas, restando afetados os sistemas de proteção social desses países.

Ainda de acordo com Wolf e Oliveira (2017), a criação do sistema de proteção social espanhol, à semelhança do ocorrido nos demais países da Europa meridional embora em datas diferentes, foi efetivada em circunstâncias específicas, no ano de 1986. Sobressaem na Espanha os sistemas públicos de saúde, nos quais o Estado assume a responsabilidade pelos serviços de prevenção, de diagnóstico, tratamento e reabilitação de todos os indivíduos. No entanto, os serviços são prestados pelo setor público e pelo setor privado a serviço do setor público. A maior parte desses serviços é gratuita e financiada por meio de impostos, enquanto o restante é dividido entre o Estado e o usuário. Esse processo ocorreu em ritmos diferentes, mas dentre os países integrantes do mediterrâneo foi mais rápido na Espanha. Entretanto, em decorrência da escassez de recursos, os serviços de saúde oferecidos direta ou indiretamente pelo setor público seriam de baixa qualidade e, desse modo, induziram as pessoas a recorrerem aos serviços do setor privado (FERRERA, 1996, 2010; RHODES, 1997; MORENO, 2006 - apud WOLF ; OLIVEIRA, 2017).

Na esfera da previdência social, priorizou-se a tentativa de reduzir o grau de fragmentação do sistema, com a uniformização e, no limite, a unificação dos regimes existentes, como também o controle de fraudes. A Espanha, como os demais países meridionais da Euro-

pa, em virtude do endurecimento de regras de acesso aos benefícios, oferece um regime complementar de aposentadorias mediante adesão facultativa, contando, porém, com incentivos do próprio Estado, por meio de isenções fiscais.

Ademais, a Espanha possui fundos de reserva para fazer frente a eventuais problemas no financiamento do sistema de proteção social, em geral, e do sistema de previdência social, em particular. Como exposto em Wolf e Oliveira (2017), esse fundo de reserva espanhol (Fondo de Reserva de La Seguridad Social) foi criado em 2000.

Segundo enfatizam os autores em referência, as diferenças encontradas no sistema de previdência decorrem de profundas diferenças presentes no mercado de trabalho desses países; há ocupações muito protegidas, outras pouco protegidas ou sem qualquer tipo de proteção, gerando “uma massa de indivíduos em situação de privação nesses países” (p. 28). Tal situação se agravou muito após a eclosão da crise da Zona do Euro, o rigoroso ajuste da política econômica e a rápida contração da atividade econômica, com repercussões no mercado de trabalho. Houve aumento do desemprego, redução do emprego formal e elevação do emprego informal, como também o crescimento dos empregos atípicos, a exemplo dos temporários e em tempo parcial. Os rendimentos mais baixos caíram mais rapidamente que os mais altos, com conseqüente ampliação das desigualdades sociais (FERRERA, 1996; 2010; KARAMESSINI, 2007 - apud WOLF ; OLIVEIRA, 2017).

Outro aspecto a realçar diz respeito ao sistema de assistência social. Nas últimas décadas, segundo afirmam Wolf e Oliveira (2017), este continuaria pouco desenvolvido também na Espanha, mesmo diante de “uma massa crescente de indivíduos em situação de privação” (p. 28). Como o valor dos benefícios não seria suficiente para assegurar a integração ou reintegração dos indivíduos que deles necessitam na vida social, convertiam-se em fonte de vergonha e estigmatização e, ao mesmo tempo, “um poderoso instrumento de cooptação das parcelas mais vulneráveis da sociedade” (p.28). Neste cenário, os benefícios direcionados à família dentro do sistema de proteção social seriam pouco desenvolvidos, e se restringiriam aos da previdência social, portanto, os de natureza contributiva, como a licença-maternidade e o salário-maternidade. Os autores referem a introdução recente de um conjunto de benefícios familiares na assistência social, logo,

não contributivos, como o salário-família, os serviços de cuidado de idosos e de crianças por meio do ensino pré-escolar. Porém não atenderiam toda a demanda existente.

Ainda de acordo com os autores, algumas pessoas podem optar por deixar seus países em busca de melhores condições de vida no exterior, sobretudo nos países mais ricos da Europa, beneficiando-se dos acordos de livre circulação no âmbito do projeto de integração regional. Consoante acrescentam, o envio de recursos pelos familiares que se encontram no exterior constitui uma fonte de rendimento importante para os que permanecem na região. Conforme destacam, embora uma parcela expressiva dos emigrantes seja composta por trabalhadores de baixa qualificação, que trabalham em setores menos sofisticados nos países de destino, é cada vez mais frequente pessoas de maior qualificação deixarem seus países atraídas por melhores perspectivas de desenvolvimento no exterior, onde trabalham em setores mais sofisticados, com melhor remuneração e condições de trabalho. Tudo isso contribui decisivamente para a redução da disponibilidade de mão de obra qualificada, a qual nesses países da Europa meridional já é bastante baixa (WOLF; OLIVEIRA, 2017).

Para estes autores, as características do sistema educacional seriam, em grande medida, determinantes desse baixo grau de qualificação da mão de obra. São enfatizados e garantidos pelo Estado o ensino primário e secundário, normal e técnico, mas por serem insuficientes, os investimentos seriam impeditivos do desenvolvimento das capacidades de cada um. A baixa qualidade do ensino público impele à busca do ensino privado ofertado sobretudo por instituições confessionais, que possuem incentivos fiscais. Quanto ao ensino superior, na Espanha a maior parte dos alunos paga tarifas. Embora haja esquemas de bolsas e crédito estudantil, estes não atenderiam a toda a demanda e, por conseguinte, muitos ingressam no mercado de trabalho antes, durante ou imediatamente após a conclusão do ensino secundário (BUSEMEYER; NIKOLAI, 2010; EC, 2014 - apud WOLF; OLIVEIRA, 2017).

Conforme ressaltam os autores em referência, com suporte em Guillén (2010), é importante observar que todos os países implementaram um processo de descentralização de recursos e responsabilidades durante o processo de transição para a democracia, em especial na saúde, na educação e na assistência social. Entretanto, em nenhum

deles esse processo foi tão intenso quanto na Espanha. Durante a transição para a democracia, o país foi dividido em regiões autônomas, com características econômicas, políticas e sociais comuns. Dentre essas regiões, algumas assumiram plena autonomia para fixar os benefícios e as suas características. Contudo, de acordo com esta autora, essa prerrogativa faz com que as regiões mais ricas do país propiciem melhores benefícios enquanto as mais pobres ofertam os piores, o que contribui para reforçar as diferenças existentes entre elas no tocante às condições de vida.

Algumas considerações

As protoformas dos sistemas de proteção social explicitam as posições teóricas e as práticas sociais de segmentos sociais em diversos períodos e diferentes origens e vinculações sociais. O nascimento da seguridade social como um sistema público de proteção social contou com a organização de trabalhadores em reação à exploração, à ausência de regulamentação do trabalho e de proteção social, como também se fundamenta em pesquisas sobre a pobreza, utilizadas por grupos políticos de centro-esquerda, como os fabianos.

Nos países de capitalismo avançado, após a crise de 1929, se inicia a “fase de ouro” da proteção social pública, em virtude da constituição do Estado de Bem-Estar Social, mas não de forma homogênea, pois cada sociedade tem suas peculiaridades históricas e estas determinam diferentes modelos de proteção social. De acordo com determinadas análises, existiriam várias características comuns em países da Europa meridional e Brasil. Realçamos, contudo: em relação a Espanha e Brasil, os sistemas de proteção social adquiriram a característica de direito de cidadania e dever do Estado após longo período de regimes autoritários, porém foram obrigados a se reinventar diante dos reajustes exigidos por países credores em face das crises do capital.

Ao final da década de 1980, o Estado de Bem-Estar Social, considerado um dos sustentáculos dos sistemas de proteção social, inicia um processo de desestruturação em muitas sociedades e reinvenção em outras que, governadas por coalizões partidárias, resistem em decretar o seu fim.

Há também mudanças paradigmáticas na concepção de proteção social. De acordo com a OIT, esta passa a admitir vinculações à digni-

dade humana, à justiça social e ao desenvolvimento sustentável, como também constata que apenas 29% da população mundial dispõe de sistemas públicos de proteção social abrangentes.

Como evidenciado, são quase ausentes os sistemas públicos e universais de proteção social, à semelhança dos poucos existentes na fase áurea do capital. Raramente são encontrados sistemas de fato universais de proteção social pública, pois, em geral, a prioridade no caso de aposentadoria é de seguro social e não de seguridade social, a exemplo de países como o Brasil onde a proteção à saúde e à assistência social é universal e a previdência se restringe aos que contribuíram por determinado tempo, e não raras vezes são impossibilitados de manter o pagamento das contribuições em decorrência do desemprego e das formas precárias e temporárias de contratos de trabalho.

Ao mesmo tempo, as estratégias de controle do cotidiano do trabalho¹¹ tornam-se cada vez mais “refinadas”. Não raramente, a responsabilidade pela provisão da proteção social é devolvida aos próprios trabalhadores nas modalidades de “monetismo e laborismo”, obscurecidos sob rótulos como empreendedorismo, economia social etc., impondo a desarticulação da cidadania social e acarretando modalidades de regulação que mais punem do que protegem (ou assistem) os trabalhadores.

Portanto, as novas estratégias de controle e exploração do trabalho deixam poucas chances [ou nenhuma] de “suspensão do cotidiano” e de lutas por melhoria nas condições de vida. Na verdade, o cotidiano continua como categoria analítica iluminadora do “mal-estar-social” e das dificuldades de mudanças, em face de um Estado em crise, quase capturado por forças paraestatais globais, sem meios e recursos para realizar as tarefas de supervisão e controle efetivos dos mercados. Em consonância com estudiosos, há uma modalidade de governança que substitui as relações diretas entre o Estado e cidadãos. Ademais, emerge em âmbito local um sistema político reduzido à gerência da

11 Na concepção de Agnes Heller, a vida cotidiana é a vida do homem inteiro [em sentido geral], porquanto engloba todos os aspectos de sua individualidade, pois nela se colocam “em funcionamento todos os seus sentidos, todas as suas capacidades intelectuais, suas habilidades manipulativas, seus sentimentos, paixões, ideias, ideologias” (HELLER, 1985, p.17). O fato de todas essas capacidades se colocarem em funcionamento determina também, segundo a autora, que nenhuma delas pode realizar-se, nem de longe, em toda sua intensidade.

administração da rotina, nem sempre capaz de assumir e resolver os problemas impostos pelo poder global.

Hoje, ante a justificativa de governabilidade, o disfarce das estratégias de exploração se intensifica e parece ganhar cada vez mais legitimidade diante do pauperismo de amplos segmentos sociais e da impossibilidade de autoprovisão de recursos indispensáveis à satisfação das necessidades básicas e garantia de uma proteção social pública nos momentos de infortúnios.

As incertezas sobre a possibilidade de contar com uma proteção social pública na velhice também impelem inúmeras pessoas de variadas idades e condições a competirem por trabalhos penosos, insalubres e perigosos. Não somente como meio de reprodução da vida, mas também como objeto de projeções futuras, embora incertas, de uma provável aposentadoria, como nos afirmaram alguns interlocutores da pesquisa de campo em Galícia ainda na fase exploratória.

Conforme exposto, reafirmamos a desmitificação do argumento liberal de que a proteção social, como meio de legitimação e de ativação do mercado de trabalho assalariado, espoliador e alienado, seria representada como um direito social. Juntamente às renovadas modalidades de controle do trabalho, a reedição de antigas práticas relativamente abolidas, os sistemas de proteção social examinados, como todos os demais, ainda carecem de aprimoramento. Os atuais relatórios produzidos pela Organização Internacional do Trabalho retratam muito bem essa condição mundial, não só a do Brasil e da Espanha.

Referências Bibliográficas

ABRÃO, J. (Org.). *Espanha: política e cultura*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

ANTUNES, R. *O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

ASSIS, A. E. F. de. *Proteção social e políticas públicas: um estudo comparativo sobre modalidades de laborização e monetização da proteção social*. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará (UECE) Projeto de Tese de Doutorado, 2021.

AVRITZER, L. *Teoria democrática e deliberação pública*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

BAUMAN, Z. Os estranhos na era do consumo: do Estado de Bem-Estar à prisão. In: BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BAUMAN, Z.; BORDONI, C. **Estado de crise**. Rio de Janeiro, Zahar, 2016.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, I. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2015.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007**.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011**.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2016**.

BRAUDEL, F. História e Ciências Sociais – A longa duração. In: **Escritos sobre a História**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 13. ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CENEVIVA, R.; BARBOSA, P. M. R. **Países latino-americanos e do leste asiático: regimes de bem-estar produtivistas? Anais do XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**. ABCP, 2018.

CORREIA, M. V. C. da. **Que controle social? O fundo público no capitalismo. Os conselhos de saúde como instrumento** [online]. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000, p. 17-28.

DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 1998.

DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas, SP: Nepp- Unicamp, 2009.

ESPAÑA. **Constitución española**. Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978. Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias-políticas do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, 1991.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do *Welfare State* na nova ordem mundial. **Lua Nova**, n. 35, p. 73-111, 1995.

GIRAUD, O. Comparação dos casos mais contrastantes: método pioneiro central na era da globalização. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 11, n. 22, p. 54-74, jul./dez. 2009.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, vol. 4. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GUILLÉN, A. Defrosting the Spanish Welfare State: the Weight of Conservative Components. In: PALIER, B. **A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reforms in continental Europe**. Amsterdam, nl: Amsterdam University Press, 2010.

HELLER, A. **O cotidiano e a história**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

IAMAMOTO, M.V. A formação acadêmico-profissional no serviço social brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 120, p. 608-639, 2014.

IVO, A. B. L. A destituição do “social”: Estado, governo e políticas sociais. **Cadernos CRH**, v. 14, n. 35, 2001.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009, p. 57-86.

JUDT, T. **Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KANOUSI, D.; MENA, J. **La revolución pasiva: una lectura a los Cuadernos de la Cárcel**. México D.F.: Universidad Autónoma de Puebla, 1985.

LORENZO, G. I. **El papel de las confradías de pescadores de Galicia (Noroeste de España) en la protección de recursos marinos e consecución de la equidade: ventajas e limitaciones.** Espanã: Universidade de Vigo, 2019.

MACLVER, R. M. Prefácio. In: POLANYI, Paul Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época.** 2.ed.Tradução: Fanny Wrabel. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MAYER, A.J. **A força da tradição: a persistência do Antigo Regime (1848-1914).** São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

MARTINS, J.de S. O artesanato intelectual na sociologia. **Revista Brasileira de Sociologia**, v.1,n.2,jul./dez.2013

McDONOUGH, P. et al. A democratização desencantada: a cultura política na Espanha pós-82. **Lua Nova**, n. 26, ago. 1992.

MORAES, W. M.S. de. **Mar de Galicia.** Vídeo. TV NUPES, 2019. www.políticas@uece.br

OLIVEIRA, F. de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 22. São Paulo, 1990.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório Mundial sobre Proteção Social 2017-19.** Proteção social universal para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Bureau Internacional do Trabalho – Genebra: OIT, 2017. Disponível em: <<http://www.ilo.org/publn>>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22.** A Proteção social numa encruzilhada: em busca de um futuro melhor. OIT, BRASIL, 2021a. Disponível em: <<https://www.ilo.org/brasil/lang--pt/index.htm>>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Construindo o futuro da proteção social para um mundo do trabalho centrado nas pessoas.** Conferência Internacional do Trabalho, 109.^a sessão, OIT, 2021b. Disponível em: <<http://www.ilo.org/publn>>

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, P. A.P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012.

PEREIRA, P. A. P. Proteção social contemporânea: *cui prodest?* **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013.

POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo Perspec.* São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

POLANYI, P. K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. 2.ed. Tradução: Fanny Wrabel. Rio de Janeiro: Campus, 2000

POSSATO, T. **O Sistema de Seguridade Social no Brasil e comparação com o modelo espanhol**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/processos/nome/374497/assistente-social>>.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

SANTOS, B. de S. (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

WOLF, P. J. W. **Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental**: tipologias, fundamentos e evidências. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

WOLF, P. J. W.; OLIVEIRA, G. C. de. Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades. **Economia e Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 3, p. 661-694, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182016000300661&lng=en&nrm=iso>.

WOLF, P. J. W.; OLIVEIRA, G. C. de. Os sistemas de proteção social do Brasil e dos países da Europa Meridional: uma análise comparada. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 288, mar. 2017.

SOBRE OS/AS AUTORES/AS

Liduina Farias Almeida da Costa. Doutora em Sociologia, com Pós - Doutorado também em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professora Associada O, da UECE, com inserção docente no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Tem experiência nas áreas de Sociologia e Ciência Política/Políticas Públicas. Atua nos seguintes temas: análise de políticas públicas e sociais; sistemas de proteção social (saúde, assistência e previdência); desenvolvimento regional/territorial/rural. É membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES), Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania (registrado no CNPq), e do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOSS).
E-mail: liduina.farias@uece.br; liduinafariasac@gmail.com

Wecia Mualem Sousa de Moraes. Doutora em Psicologia pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) com Pós-Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestra em Psicologia pela UNIFOR. Graduada em Psicologia pela Universidade Federal da Paraíba/UFPB). Vinculada ao Instituto do Coração da Criança e do Adolescente (INCOR CRIANÇA) e Clínica de Psicologia e Psicanálise. É membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES) e do Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania (registrado no CNPq). Desenvolve estudos nas áreas de Psicologia, Psicanálise, Políticas Públicas e Proteção Social. É autora de artigos científicos, livros e capítulos publicados no Brasil e em vários outros países.
E-mail: weciamualem@outlook.com

Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Especialista em Ciência da Educação pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) e Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professora Assistente H do Curso de Direito da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), atuando nas disciplinas de Direito Administrativo e Direito Ambiental. Advogada inscrita na OAB sob o n° 5.178. Membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES), Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania (registrado no CNPq).
E-mail: ebepgluz@gmail.com

Georgia Clara Soares Rodrigues. Pedagoga. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela UECE. Tem experiência na área de Políticas Públicas e de Organizações Sociais, com ênfase em Educação, Economia Solidária, Saúde, Educação a Distância, atuando principalmente em Projetos/ Programas Sociais e de Extensão Universitária. Professora colaboradora de Políticas Públicas, Pedagogia e áreas afins em Instituições de Ensino Superior. Desenvolve estudos e pesquisas nas seguintes áreas: Políticas Públicas, Economia Solidária, Desenvolvimento Local/Regional; Educação e Ensino Superior e Saúde. Membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES), Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania (registrado no CNPq).

E-mail: georgiaclara@gmail.com

Ângela Elizabeth Ferreira de Assis. Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre e graduada em Ciências Sociais (bacharelado) pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Vinculada ao Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania (registrado no CNPq), desenvolve estudos sobre mecanismos de proteção social direcionados à população idosa no Brasil. Áreas de interesse: Pensamento Social Brasileiro; Proteção Social e Políticas Públicas. É autora de artigos científicos, tem participação em congressos e outros eventos de pesquisa no Brasil e outros países latino-americanos. E-mail: angelapppgs@gmail.com

Amanda Silva Barbosa. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre e graduada em Ciências Sociais também pela UECE. É Bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) e desenvolve estudos em teoria democrática e nos seguintes temas: democracia participativa, efetividade, subalternidade, políticas públicas, controle social, saúde, educação e identidade social. Tem publicações em revistas científicas, capítulos de livros e anais de Congressos. É membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES), Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania (registrado no CNPq). E-mail: amanditabarbosa@gmail.com

Samuel Correa Duarte. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Ciência Política pela UFMG. Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCG). Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Doutorando em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), linha de pesquisa Mobilizações sociais, campo e cidade. Membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES), Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania (registrado no CNPq).

E-mail: samuelcorrea@mail.uft.edu.br

Apoios



LABPOP