

# TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIOLOGIA

reflexões teóricas e práticas sociais  
de velhos e novos atores

Organizadores

Liduina Farias Almeida da Costa

Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam

Samuel Correa Duarte

Temas em políticas públicas e sociologia: reflexões teóricas e práticas sociais de velhos e novos atores. COSTA, Liduina Farias Almeida da; NIJDAM, Ebe Pimentel Gomes Luz; DUARTE, Samuel Correa. Gradus Editora, 2024. 109p. : il. (algumas color.).

978-65-81033-52-1  
CDD 360.00

Palavras-chave: 1 - Ciências Sociais; 2 - Pesquisa; 3 - Bibliografia.

A Gradus Editora adota a licença da Creative Commons CC BY: Atribuição-Não Comercial-Sem Derivados - CC BY-NC-ND: Esta licença é a mais restritiva das seis licenças principais, permitindo que os outros façam o download de suas obras e compartilhem-nas desde que deem crédito a você, não as alterem ou façam uso comercial delas.



Rua Luiz Gama, 237, 17054-300 - Vila Independência - Bauru/SP  
Contato (14) 98216-6549 / (14) 3245-7675 graduseditora@gmail.com.br  
www.graduseditora.com

Publicado no Brasil

#### *FICHA TÉCNICA*

**Editor-chefe** — Lucas Almeida Dias

**Diagramação e Projeto gráfico** — Natália Huang Azevedo Hypólito

**Capa** — Natália Huang Azevedo Hypólito

**Revisão** — Lucas Almeida Dias

#### **COMITÊ EDITORIAL**

Prof. Dr. Douglas M. A. de A. P. dos Santos

Profa. Dra. Ana Cláudia Bortolozzi

Profa. Dra. Manuela Costa Melo

Profa. Dra. Ana Beatriz D. Vieira

Dr. Yan Corrêa Rodrigues

Prof. Dr. Luís Rafael Araújo Corrêa

Prof. Dr. Leandro A. dos Santos

Prof. Dra. Renata Cristina L. Andrade

Profa. Dra. Gladys del C. M. Morales

Profa. Dra. Cintya de Oliveira Souza

Profa. Dra. Andreia de B. Machado

Prof. Dr. Carlos Gomes de Castro

Profa. Dra. Janaína Muniz Picolo

Prof. Dr. Thiago Henrique Omena

Prof. Dr. Fábio Roger Vasconcelos

Prof. Dr. Gustavo Schmitt

Profa. Dra. Daniela Marques Saccaro

Profa. Dra. Márcia Lopes Reis

# TEMAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIOLOGIA

reflexões teóricas e práticas sociais  
de velhos e novos atores

Organizadores

Liduína Farias Almeida da Costa

Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam

Samuel Correa Duarte





# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> _____	<b>7</b>
Samuel Correa Duarte; Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam; Liduina Farias Almeida da Costa	
<b>CAPÍTULO 1 — TEORIAS E ABORDAGENS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: DA FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL AOS TIPOS DE AVALIAÇÃO</b> _____	<b>11</b>
Samuel Correa Duarte	
<b>CAPÍTULO 2 — A VULNERABILIDADE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: VERSÕES E SIGNIFICADOS EM DIFERENTES LINHAS INTERPRETATIVAS</b> _____	<b>37</b>
Liduina Farias Almeida da Costa; Wecia Mualem Sousa de Moraes	
<b>CAPÍTULO 3 — A POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: APROXIMAÇÕES ÀS ORIGENS HISTÓRICAS E CONCEPÇÕES TEÓRICAS</b> _____	<b>51</b>
Georgia Clara Soares Rodrigues	
<b>CAPÍTULO 4 — AGENDA E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE AGROECOLOGIA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: UMA APROXIMAÇÃO AO “MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS”</b> _____	<b>75</b>
Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam	
<b>CAPÍTULO 5— AÇÕES COLETIVAS E O ACESSO UNIVERSAL À SAÚDE COMO PROBLEMA PÚBLICO: PRÁTICAS SOCIAIS DE ANTIGOS E NOVOS ATORES</b> _____	<b>99</b>
Amanda Silva Barbosa; Liduina Farias Almeida da Costa	
<b>SOBRE OS/AS AUTORES/AS</b> _____	<b>109</b>



São inegáveis as influências americanas e europeias na constituição da política pública como área do conhecimento no Brasil. No entanto, as particularidades da relação entre Estado e sociedade e as condições sociais e políticas em que se constituem as políticas públicas no país têm impellido pesquisadores a ampliarem as possibilidades teórico-metodológicas de análise sobre essa área, tornando-a, cada vez mais, heterogênea e complexa.

Este livro, porém, é despretensioso, como demonstra o próprio título que carrega, ou seja: “Temas em políticas públicas e sociologia: reflexões teóricas e práticas sociais de velhos e novos atores”. Não obstante, seus autores estão atentos ao pertencimento da política pública à área da ciência política, sem, no entanto, “abrir mão” do importante diálogo da política pública com a sociologia em geral e, particularmente, com a sociologia política, como perceptível em seus vários capítulos, destacando-se: a compreensão de questões que ora dizem respeito ao conhecimento ora à normatividade na formulação e agendamento e na implementação das políticas públicas; as relações entre estruturas sociais e instituições sociais; e os vários papéis desempenhados por representantes de grupos sociais identitários em busca de reconhecimento em esferas socio-estatais, conforme a seguir.

O primeiro capítulo, intitulado “Teorias e abordagens em políticas públicas: da fundamentação conceitual aos tipos de avaliação”, cuja autoria é de Samuel Correa Duarte, tem o intuito de contribuir para discussões teóricas sobre o estudo e análise da atividade governamental relativa à produção de políticas públicas. O contexto da globalização tornou 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. Um pressuposto relevante para os estudos de políticas públicas é o de que análise científica pode contribuir para o seu aperfeiçoamento, considerando que o uso da ciência na provisão de políticas consiste em entender como a pesquisa pode gerar ganhos ao processo de decisão. O argumento básico é de que informação bem elaborada e devidamente tratada amplia a precisão da política na resolução de uma situação-problema. Nesse sentido, esse capítulo representa um esforço para descrever os principais elementos e ferramentas constitutivas da análise de políticas públicas.

O segundo capítulo, “A vulnerabilidade social nas políticas públicas sociais: versões e significados em diferentes linhas interpretativas”, tem autoria de Liduina Farias Almeida da Costa e Wecia Mualem Sousa de Moraes. Com suporte em pesquisa bibliográfica e documental as autoras situam-se em perspectiva crítica quanto às versões a-históricas da concepção de vulnerabilidade social, identificam diversos significados e vários usos do termo vulnerabilidade em diferentes propostas de políticas públicas sociais no Brasil, como também apontam semelhanças entre as concepções adotadas em instâncias estatais do país e as de organismos multilaterais diversos. Concluem: a) Com apoio na pesquisa da antropóloga Caroline Moser e sua equipe do Banco Mundial, o debate sobre vulnerabilidade floresce na América Latina na década de 1990, na Cepal, órgão da ONU; b) O polêmico debate prossegue até o presente, à medida que apresenta formulações e problematizações sobre a noção de vulnerabilidade social, porém ainda busca constituir um conceito com sentido unívoco, sem ambiguidades, tanto por parte de pesquisadores vinculados a tais organismos como por parte de pesquisadores ligados a universidades públicas; c) Os muitos significados dessa noção encontram-se, recorrentemente, no discurso político em geral, em instituições estatais e/ou organizações sociais parceiras do Estado na implementação de políticas públicas sociais, como também demonstram sintonia com as versões encontradas em instâncias multilaterais.

O terceiro capítulo, “A política pública de economia solidária: aproximações às origens históricas e concepções teóricas”, autoria de Georgia Clara Soares Rodrigues, resulta de pesquisa, sobretudo, bibliográfica, consistindo em parte dos referentes teóricos que deram sustentação à tese de doutoramento da autora, intitulada “A política pública de economia solidária no Brasil (1995-2020): ciclos políticos, mudanças e permanências no cenário nacional e em metrópole cearense”. Ao perceber os caminhos percorridos por essa “outra economia”, Geórgia Clara destaca sua gênese mediante um conjunto de práticas e experimentações, cujos protagonistas buscam alternativas de sobrevivência, a destacar-se as de tradição cooperativa e autogestionária como princípios fundantes da economia solidária (ES). Entre as conclusões a que chega a autora, destaca-se: a) a ES como fenômeno mundial que ainda se encontra em construção social; b) No caso do Brasil, a ES apresenta debilidades sistêmicas, porém agrega grupos sociais subalternos que elaboram alternativas à sua sobrevivência na esteira das crises capitalistas; c) Os elos comuns entre esses grupos, como a organização econômica autogestionária, a cooperação, a solidariedade e as práticas associativas; d) Em alguns municípios brasileiros, cujas lideranças políticas têm o propósito de amenizar os problemas de desemprego, pobreza e fome, a ES tem sido uma resposta real. Esta, porém, estaria a depender de mais apoio do Estado nacional e de segmentos da sociedade civil organizada engajados na causa.

Ao versar sobre dinâmicas de relações entre Estado e sociedade nos processos agendamento governamental e formulação da política de agroecologia de base familiar no Brasil, o terceiro capítulo “Agenda e formulação da política pública de agroecologia no Brasil: aproximações ao modelo de múltiplos fluxos”, autoria de Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam, desenvolve análise sobre mobilizações sociais que antecederam e esta política pública após a promulgação da Constituição de 1988, durante dois ciclos políticos do país. Constitui-se com base na tese de doutorado em Políticas Públicas, da mesma autora, intitulado “Ações coletivas, instâncias participativas e a política pública de agroecologia no Brasil: contribuições da Comissão de Produção Orgânica do Ceará”.

As estratégias metodológicas utilizadas englobam a pesquisa bibliográfica, a análise de fontes documentais e o exame de marcos legais referentes à política em tela. Ebe Nijdam destaca as relações entre agroecologia e desenvolvimento; apresenta, de modo sucinto o modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon; analisa processos que culminaram com o agendamento governamental da política pública de produção orgânica; e explicita a perspectiva participativa do desenho institucional dessa política. Conclui a autora que os grandes esteios dos processos culminaram com a criação de uma política pública de agroecologia no país forma os atores sociais e estatais empenhados na causa da agroecologia e os agricultores familiares praticantes da agroecologia.

Por último, o capítulo intitulado “O acesso universal à saúde como problema público: práticas sociais de antigos e novos atores sociais”, autoria de Amanda Silva Barbosa e Liduina Farias Almeida da Costa, tem o objetivo de identificar e analisar contextos, instâncias e papéis de atores sociais que contribuíram e/ou contribuem na configuração da saúde como problema público que deve estar sempre presente nas agendas estatais e governamentais.

Sob o ponto de vista da estratégia metodológica, o capítulo tem esteio em pesquisa bibliográfica e documental, conforme referências bibliográficas ao final. Vincula-se a projeto de pesquisa que analisa a participação de grupos sociais estigmatizados em conferências de saúde, como também é parte da tese de doutorado de Amanda Barbosa, a qual enfoca as representações e agências de vários grupos identitários que fazem parte de conselhos gestores de saúde.

As autoras desenvolvem reflexões sobre a conceituação de problema público, com apoio em estudiosos do tema; discutem acerca do acesso universal à saúde, sua transformação em problema público e, por conseguinte, em objeto de política estatal; priorizam o resgate de velhos atores sociais que, anteriormente à constituição de 1988, constituíram conselhos populares de saúde, com

a mediação de instâncias específicas do campo religioso, a antecipar-se, portanto, às Instituições Participativas (IPs) de saúde. Concluem as autoras que, na qualidade de espaços públicos, as IPs constituem *locus* privilegiados de luta pelo problema do acesso universal da saúde.

Fortaleza, dezembro de 2023  
Samuel Correa Duarte  
Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam  
Liduina Farias Almeida da Costa



# CAPÍTULO 1

## TEORIAS E ABORDAGENS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: DA FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL AOS TIPOS DE AVALIAÇÃO

Samuel Correa Duarte

Este estudo trata da análise de políticas públicas destacando o papel desempenhado por Estados, governos e sociedade civil na sua criação e aplicação. Ressaltamos a importância da relação entre demandas e recursos disponíveis. A normatividade é vista como elemento norteador para a gestão pública. Apresentamos uma descrição dos principais modelos em análise de política pública como demarché do campo de estudos. Esperamos contribuir para a discussão da temática em tela, tendo em vista a centralidade da política pública na gestão dos recursos produzidos pela sociedade e a alocação destes na provisão de bem-estar. Acreditamos que a circulação de ideias e práticas pode beneficiar a cultura gerencial em políticas públicas.

A análise de políticas públicas envolve observar e verificar o que os governos fazem, porque fazem e quais resultados derivados. O estudo e análise da atividade governamental relativa à produção de políticas públicas implica o reconhecimento de problemas sociais que podem ser conectados a um naipe de alternativas de ação e um quadro normativo estruturante. Por meio das políticas públicas setoriais, um governo procura atender demandas sociais e pontos estratégicos de seu plano de ação, devendo-se levar em conta restrições, como a questão orçamentária, o saber técnico, a pressão de grupos de interesse e os mecanismos de controle social.

O contexto da globalização tornou 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 visão de Cochran & Malone (2014) as decisões que fundamentam as políticas públicas afetam os indivíduos em diferentes níveis e escalas ao longo do tempo. As políticas públicas possuem a característica comum de interferir na realidade de grupos, ou seja, possui abrangência coletiva. Sendo assim, quem produz a política pública e a quem ela se destina são questões relevantes.

Farah (2016) correlaciona o avanço da democracia com a ampliação da participação popular na proposição, implementação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, se destacam as atuações das organizações não-governamentais, dos institutos de pesquisa e das associações empresariais. De igual modo, o papel da tecnocracia e do conhecimento científico ganhou maior protagonismo nas últimas décadas com o avanço da sociedade industrial. Bresser-Pereira (2017, p.148) defende a vinculação histórica entre democracia, política social e gestão pública como elos de um sistema de desenvolvimento social. A expansão dos serviços do Estado deve encontrar como contrapartida um processo continuado de aperfeiçoamento das ferramentas de gestão que propiciem melhoramentos nos serviços públicos prestados

Mas o que é política pública? De acordo com Cochran & Malone (2014) uma aproximação aponta para o conjunto de ações que um governo coloca em prática para atingir determinados objetivos. Em geral uma política pública pressupõe um problema social a ser tratado; uma seleção de opções em termos de curso de ação do governo; normas, leis e medidas de regulação que orientem a questão; previsão orçamentária; suporte técnico e apoio de grupos de interesse. Ao longo do processo que vai da identificação de demandas à implementação de políticas, as situações de controle mútuo entre governo e sociedade são recorrentes e devem ser vistas como oportunidades de aperfeiçoar os instrumentos de gestão pública.

**Quadro 1.** Elementos das Políticas Públicas

Políticas Públicas pressupõem elementos tais como:		
» um problema social	» previsão orçamentária	» grupos de interesse
» um rol de opções de ação	» suporte técnico/tecnoburocracia	» mecanismos de controle social
» um quadro normativo		

Souza (2006) argumenta que a área de políticas públicas ganhou visibilidade em função de três eventos: as políticas de restrição de gastos após o choque do petróleo na década de 1970; a revisão do papel dos governos na economia com a debacle do modelo keynesiano; a demanda por crescimento econômico continuado e sustentável. A autora entende as políticas públicas em dois sentidos: o que os governos decidem fazer tendo em vista demandas ilimitadas e recursos escassos; como o campo do conhecimento que analisa o que os governos fazem tendo em vista as demandas populares.

**Quadro 2.** Visibilidade e implicações das Políticas Públicas

Visibilidade atual das Políticas Públicas	Políticas públicas implicam
» restrição de gastos pós-choque do petróleo	» o que os governos fazem (fator empírico)
» crise do Estado de bem-estar social	» como analisar o que os governos fazem (fator teórico)
» sustentabilidade do crescimento econômico	

Araújo e Rodrigues (2016) destacam na análise de políticas públicas três características básicas: 1. o foco na resolução de problemas de caráter público/coletivo, reconhecendo que os mesmos devem ser entendidos no contexto social e conjuntura política em que ocorrem; 2. O emprego de abordagem multidisciplinar para compreensão dos problemas postos para a gestão pública, que perpassam diferentes campos científicos; 3. O reconhecimento de que tanto as políticas quanto suas avaliações são orientadas por valores (viés técnico, democrático, econômico etc.).

Costa (2016) identifica duas grandes dimensões no campo das políticas públicas. A primeira consiste no que ele chama de permeabilização dos limites entre Estado e sociedade - um processo de interpenetração; A segunda problematiza essa relação entre Estado e sociedade, no que o autor chama de reivindicação de identidade, ou seja, as condições de expressão das diferentes perspectivas em jogo no contexto de interesses que são socialmente construídos - um processo de percepção e recepção de demandas. Na sua ótica, a política pública transforma a dimensão da realidade a que se aplica ao mesmo tempo em que transforma os atores sociais envolvidos.

Avritzer (2008) estende o conceito de participação para a esfera institucional, identificando como instituições participativas aquelas que praticam a incorporação de cidadãos e sociedade civil como parte do seu processo deliberativo. Nesse sentido haveria três desenhos institucionais permeáveis à participação: 1. A forma mais conhecida é a *up-down* na qual a gestão institucional promove a consulta às partes interessadas na confecção da proposta de ação; 2. A segunda forma consiste na partilha de poder entre atores estatais e sociedade civil de forma continuada, como parte constitutiva do processo de gestão; 3. A terceira implica no *recall* das decisões dos atores estatais pela sociedade civil, ou seja, o público pode referendar ou indeferir a proposta de ação.

A política pública diz respeito ao manejo de temas sociais relacionados ao interesse coletivo que estão sob a esfera de ação do Estado. Na tradição anglófona é corrente a distinção entre *politics* e *policy*. A primeira indica o jogo político estrito senso e a busca por hegemonia. A segunda indica a ação do governo propriamente dita com vistas à resolução de determinada demanda social com aporte dos recursos legais e econômicos de que dispõe (DIAS; MATOS, 2012). Bresser-Pereira (2007) entende o Estado como expressão social e mecanismo clássico da ação coletiva. A partir do conhecimento científico e aparato técnico o Estado reúne poder e saber com vistas a atuar na transformação da realidade abrangente.

**Quadro 3.** Elementos de análise das Políticas Públicas

Análise de Políticas Públicas » resolução de problemas coletivos » abordagem multidisciplinar » caráter axiológico de políticas e avaliações	Estado visto como » expressão da ação coletiva » espaço de poder e saber técnico » mecanismo de transformação da realidade
---	---

De acordo com Dias e Matos (2012) uma política pública é caracterizada por ser posta em execução em função de determinados interesses coletivos; demandar a iniciativa de entidades vinculadas ao governo; ser implementada por atores sociais da esfera pública numa primeira instância e da esfera privada quando a estes é delegada; constituir uma agenda de governo que decide o que fazer e o que não fazer; implicar na busca da produção de determinados efeitos sobre a realidade social. Quando uma política pública deixa de estar vinculada a um governo específico, passando a compor a agenda de vários governos de forma sequencial, dizemos que se tornou uma política de Estado. Os autores identificam uma tipologia das políticas públicas aqui resumida nos seguintes termos: as políticas sociais (versam sobre saúde, educação, segurança, etc); as políticas econômicas (versam sobre a gestão fiscal, monetária e ativos econômicos relacionados com a gestão pública); políticas administrativas (o modus operandi da gestão pública em si); as políticas setoriais (meio ambiente, desenvolvimento agrário, juventude, etc).

**Quadro 4.** Características e áreas de análise das Políticas Públicas

Características das Políticas Públicas » responde a interesses coletivos » aciona setores do governo e da sociedade civil » produz agenda de governo » visa transformar a realidade	Principais áreas práticas das Políticas Públicas » políticas sociais » políticas econômicas » políticas administrativas » políticas setoriais
---	---

Um pressuposto relevante para os estudos de políticas públicas é o de que análise científica pode contribuir para o seu aperfeiçoamento. Na exposição de Prewitt, Schwandt e Straf (2012) o uso da ciência na provisão de políticas consiste em entender como a pesquisa pode gerar ganhos ao processo de decisão. O argumento básico é de que informação bem elaborada e devidamente tratada amplia a precisão da política na resolução de uma situação-problema. Para entender a política pública na prática os autores propõem levar em conta três fatores: a argumentação política - o que torna um argumento plausível no âmbito político; o processo psicológico - como se dá o convencimento dos atores sociais envolvidos; a perspectiva sistêmica - a lógica institucional na promoção de determinadas práticas.

A argumentação política implica na habilidade de promover ideias e propostas em ambiente de discussão, que pode objetivar o esclarecimento de questões e também a deliberação com vistas à ação prática. Basicamente, tem-se inúmeras questões sociais e potenciais respostas a cada uma. Qual conjunto de questão e resposta terá espaço na agenda de política pública é algo a ser definido. E a argumentação política é uma ferramenta indispensável nesse processo. A interpretação da realidade e como lidar com os problemas identificados são tema de discussão, persuasão e dissuasão no contexto da gestão pública. Validar uma agenda política ou proposta de ação perante a opinião pública, corpo técnico e público-alvo exige a capacidade de comunicação no sentido de gerar um ambiente favorável a uma medida específica. A mobilização de dados, informações e estatísticas derivadas de pesquisas científicas jogam papel importante na legitimação dos argumentos.

O processo psicológico incide sobre a política pública na medida em que afeta o modo como os agentes tomam suas decisões. Os gestores públicos, bem como grupos de pressão e lobbies, coexistem num contexto que incentiva o uso da expertise e do insight como mecanismos geradores de soluções para situações-problema. Criatividade, bricolagem e trocas de experiências são meios de incremento às práticas políticas. As dinâmicas geradas em grupo de decisores influenciam a

forma como os problemas são vistos e as soluções imaginadas. Ideologias, cosmovisões e filosofias de vida estruturam o framework que os agentes utilizam para interpretar a realidade e produzir decisões. As noções de verdade e de prioridade são produzidas na interseção da experiência passada, a comunicação presente e a projeção de mundo, criando uma massa crítica que impulsiona o agente num determinado curso de ação – a agenda pública é produto da realidade imaginada e partilhada em sociedade.

Por fim, a perspectiva sistêmica toma como pressuposto a constatação de que a realidade é complexa. A ciência fraciona a realidade em fenômenos isolados para fins puramente analíticos. A visão sistêmica permite um olhar ampliado e integrado do cenário no qual se enraíza uma ação de política pública. Potencializar o conhecimento acumulado nas diversas áreas da gestão pública e prever os riscos de não agir pareando os mesmos com a oportunidades de ação podem ser ferramentas úteis para promover alterações significativas da realidade. Essa visão integradora permite conjugar três fatores essenciais na análise de política pública: os fatores econômicos (como produzir o que precisamos?), os fatores humanos (com quem produzir o que precisamos?) e os fatores ambientais (como equilibrar os fatores econômicos e humanos com o ecossistema abrangente?). A interconexão da realidade e a sinergia entre os atores sociais se tornam foco da análise sistêmica.

## TEORIAS & ABORDAGENS DA POLÍTICA PÚBLICA

Cortes (2012) entende que a sociologia tem contribuído para a análise de políticas públicas em duas linhas distintas: o enfoque nas instituições – como os grupos sociais se organizam em torno de pautas identitárias ou materiais para apresentar demandas de políticas públicas; e o enfoque nos atores – como as pessoas no mundo da vida constroem suas pautas de políticas públicas e partilham com vistas a mobilização a atenção de opinião e poder públicos. A autora destaca o papel do arcabouço normativo na formação e efetivação das políticas públicas. Existe em toda proposta de intervenção na realidade uma base axiológica sobre como a realidade deveria ser – construir essa realidade projetada é parte significativa de uma agenda de política pública.

### Quadro 5. Linhas gerais de análise das Políticas Públicas

» enfoque nas instituições
» enfoque nos atores sociais
Norma e base axiológica » projeto de sociedade

Howlett & 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. Uma vez que os interesses sejam acomodados na agenda de governo, espera-se que resulte em políticas efetivas. Nesse ponto, a questão do desenho de uma política se torna essencial para seu sucesso. O conhecimento e experiência acumulados podem colaborar efetivamente para reduzir a margem de erro de uma política. A questão é como fazer coincidir as demandas sociais com a escolha pelas melhores práticas disponíveis com vista a obter resultados satisfatórios.

Na visão de Dias & Matos (2012) no decurso da elaboração de uma política pública incidem embates e acordos entre os diversos atores envolvidos em torno da definição da agenda de governo e uso dos recursos públicos para determinadas finalidades. Sendo os recursos escassos, compete ao governo definir as prioridades que serão perseguidas pela gestão pública. Elas podem configurar demandas novas dos atores sociais; demandas recorrentes ou que exigem atenção continuada; ou ainda demandas reprimidas que apesar de existirem por tempo prolongado não lograram sucesso em ingressar na agenda de governo por influência da correlação de forças dos atores sociais envolvidos.

O Estado possui capacidade de executar políticas públicas através do governo na medida dos recursos de que dispõe ou pode angariar. Como os recursos são limitados por definição e as demandas sociais são potencialmente infinitas, dá-se então a questão de decidir a agenda de governo com base em prioridades elencadas. Essa agenda é objeto de disputa entre governo, seu aparato administrativo e a sociedade civil com suas inúmeras representações coletivas. Dito de outra forma, o orçamento de que um governo dispõe é limitado e seu uso está sujeito à ação da própria estrutura de governo e dos diversos atores sociais que disputam uma parcela desse orçamento com vistas a atender seus interesses.

**Quadro 6.** Elementos de demandas em Políticas Públicas

Tipologia de demandas de atores sociais » demandas novas » demandas recorrentes ou que exigem atenção continuada » demandas reprimidas	Estado visto como centro decisório » centralidade da questão orçamentária » política como arena de lutas
---	--

Os principais atores envolvidos na produção de uma política pública são o Estado, o governo e a sociedade civil. O Estado representa uma entidade jurisdicional que implica no poder sobre um território e responsabilidades para com a população vinculada a si. O governo é a instância administrativa que responde pela gestão dos negócios de Estado e a prestação de serviços à população – no caso dos regimes democráticos o governo tem um mandato com prazo e limites definidos por lei. Por fim, a sociedade civil corresponde à plêiade de atores sociais que não estão subsumidos nos aparelhos de Estado e buscam influenciar o governo com vista a ter seus interesses inclusos na agenda deste.

Quanto aos diversos atores envolvidos no processo de cristalização da política pública, Dias & Matos (2012) qualificam em atores formais aqueles que são definidos na forma lei como responsáveis diretos pela política pública e informais os demais que buscam influenciar a agenda; atores individuais quando agentes isolados que, dada a posição social conseguem influenciar os rumos do governo e atores coletivos quando configuram aglomerados de agentes que buscam potencializar sua capacidade de também influir sobre o governo; atores públicos quando atrelados aos órgãos da administração pública e atores privados que não possuem vinculação com o aparato estatal.

**Quadro 7.** Tipologia de atores sociais

Atores centrais em Políticas Públicas » Estado como entidade jurisdicional » Governo como instância administrativa » Sociedade civil como conjunto de atores extra-estatais	Tipologia de atores sociais nas Políticas Públicas » atores formais e informais » atores individuais e coletivos » atores públicos e atores privados	Estado visto como » expressão da ação coletiva » espaço de poder e saber técnico » mecanismo de transformação da realidade
--	---	---

Bresser-Pereira (2017) entende o Estado como arcabouço operacional da ação coletiva. Regular o mercado, combater desigualdades, promover o crescimento econômico – todas são funções precípuas do Estado. Para realizar suas funções o Estado possui o braço político identificado com a perspectiva social e o braço administrativo identificado com a perspectiva gerencial – ao primeiro compete indicar o rumo das políticas públicas, ao segundo compete indicar os instrumentos para fazer as políticas públicas.

**Quadro 8.** Papel do Estado em Políticas Públicas

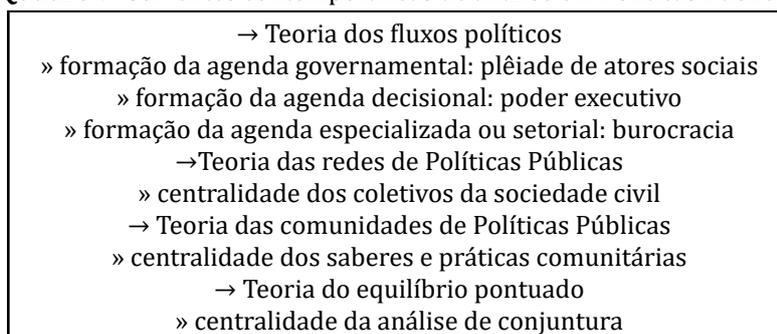
» atuar como arcabouço operacional da ação coletiva » regular mercado » combater desigualdades » promover crescimento econômico Política como função social » o que fazer? Administração como função gerencial » como fazer?
---

Capella (2006) descreve a abordagem dos fluxos de políticas públicas enquanto sistema de análise dinâmica. Os fluxos têm como *starting point* a formação da agenda governamental – definida como o enfeixamento de temas que compõe as prioridades de ação da burocracia de governo – a chave aqui é o problema a ser enfrentado. A agenda decisional contém os temas e abordagens que já se encontram formatados para implementação, enquanto a agenda especializada indica as demandas e políticas setoriais que encontram abrigo na estrutura de governo – ex. saúde, educação, segurança, habitação etc.

Aqui se está a distinguir as agendas pelo ente típico a atuar sobre ela – a agenda decisional é tipicamente atrelada aos mandatários do poder constituído (que via de regra é o poder executivo), enquanto a agenda especializada se vincula com a tecnocracia responsável por desenhar e implementar as políticas setoriais. Agrega-se a esse contexto um passo intermediário nos fluxos que consiste na constelação de alternativas e soluções possíveis para um dado problema em foco. Para cada problema existem inúmeras formas de intervenção. A escolha do curso a ser seguido depende da atuação da tecnocracia reunida na forma de uma comunidade de especialistas e sua influência sobre os gestores/decisores. A chave aqui são as soluções disponíveis para um dado problema. Por fim, temos o fluxo político propriamente dito, no qual, tendo em vista a conjuntura política e os recursos disponíveis então uma agenda é posta em execução. Aqui temos a dinâmica política em ação, com seu jogo de barganhas, negociação, mobilização da opinião pública etc.

Capella e Brasil (2015) agregam outras vertentes contemporâneas em análise de políticas públicas. A primeira reside nas redes de políticas públicas – correspondem aos coletivos da sociedade civil que atuam na mediação entre os interesses individuais e as estruturas de Estado; a segunda consiste nas comunidades enquanto locais de produção de diagnóstico da realidade e propostas de ação focadas na resolução pragmática de problemas; o equilíbrio pontuado indica o processo pelo qual os arranjos que oportunizam a concretização de uma política pública são conjunturais e transitórios. Cabe salientar com Souza (2006) que no equilíbrio pontuado subsistem dois pressupostos: a política oscila entre períodos de estabilidade e instabilidade decorrentes da conjuntura política; a capacidade limitada de processar informações obriga os agentes sociais a tomar decisões em condições sub-ótimas. Nesse sentido, a imagem pública construída acerca de uma política se torna fundamental para seu sucesso.

#### Quadro 9. Correntes contemporâneas de análise em Políticas Públicas



Cochran & Malone (2014) identificam alguns modelos utilizados em análise de políticas públicas. O modelo institucional tem como ponto de partida as ações de governo como instância legítima para tomada de decisão com capacidade de enforcement para o coletivo da sociedade. O ordenamento jurídico ganha destaque como framework que estrutura a ação do governo e o aparato institucional deste se torna objeto de análise por ser o responsável direto para implementação de políticas. Nesse processo, atores da sociedade civil e lobbies agem para pressionar a agenda governamental e influir nas decisões, escolhas e andamento das políticas.

O modelo incremental destaca o modo como as decisões políticas são tomadas. Essa abordagem sustenta que as decisões no tempo presente são condicionadas pelas decisões tomadas no tempo pretérito. Isso significa que, dada a recorrência dos problemas sociais, as ações de governo se

fundamentam em reformulações e adaptações daquilo que já foi experimentado. As inovações ocorrem a partir do conhecimento acumulado, visando ajustar as práticas em políticas públicas aos cenários e corrigir falhas, mas dentro dos marcos das políticas existentes. Souza (2006) destaca que na perspectiva incremental a decisão dos gestores públicos em atuar sobre um problema decorre do acúmulo de ocorrências marginais relacionadas com o tema. Em geral as políticas públicas têm uma linha evolutiva que perpassa vários governos e sofrendo a influência destes.

O modelo da teoria de grupo ou pluralismo se baseia na ideia de que a ação política representa a luta entre grupos para influenciar o governo e obter políticas públicas concernentes aos seus interesses. As decisões sobre qual política pública colocar em prática ocorrem quando se chega a um equilíbrio entre os grupos de interesse pela correlação de forças. O papel do governo é mediar o processo através das leis e da ação das instituições. A formação de coalizões de defesa para promover determinadas agendas evidenciam esse cenário de luta. A razão é que, como já foi apontado, as demandas sociais são inúmeras enquanto os recursos de poder e materiais para atendê-las são finitos.

O modelo de elite como o próprio nome indica destaca o papel da elite econômica e política na promoção de seus interesses através das políticas públicas. Essa vertente defende que o poder é distribuído de forma desigual na sociedade e que 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. A elite tem grande capacidade de mobilizar a opinião pública com vistas a obter seus interesses, usando do seu capital e das mídias.

O modelo do conflito pensa a política como um sistema competitivo no qual as lideranças políticas definem a agenda pública na qual a população pode participar. Nesse sentido, a formação da agenda de governo se constitui em arena de luta em que grupos e indivíduos em posição de destaque procuram mobilizar seus recursos de poder para determinar os rumos da política pública. Uma questão relevante nesse modelo é que públicos afetados pela política em discussão tendem a se organizar para promover ou dissuadir as intenções do governo.

**Quadro 10.** Principais modelos de análise em Políticas Públicas

- » modelo institucional
- » modelo incremental
- » modelo de grupo ou pluralismo
- » modelo de elite
- » modelo do conflito

Na exposição de Friedman (2006) e Dias & Matos (2012) uma política pode ser formulada em pelo menos duas vias distintas. No sistema top-down a ação política se origina da gestão em direção à população, e também a avaliação pode ser assim realizada, tomando como ponto de partida a gestão para chegar à implementação de fato. Aqui o Estado é o protagonista da agenda de políticas públicas visto que tem o poder de legislar, implementar e gerir uma ação em todas as suas etapas. No sistema bottom-up ocorre o oposto, podendo o analista tomar a demanda popular como ponto de partida e chegar à gestão como instância de recepção e execução dessa demanda. Aqui o Estado é objeto da ação da sociedade civil que detém o protagonismo e busca influir na agenda de governo a fim de implementar ações correlatas aos seus interesses. O que difere as duas perspectivas em última ratio é o motor que coloca em debate uma agenda de política pública: se a sociedade civil (bottom-up) ou o aparelho estatal (top-down).

**Quadro 11.** Formulação de Políticas Públicas

- Sistemas de formulação de Políticas Públicas
- » sistema top-down (protagonismo do Estado)
- » sistema bottom-up (protagonismo da sociedade civil)

No caso de uma política top-down os elementos focalizados na análise consistem em estruturas tais quais os meios de comunicação e mecanismos de controle empregados pelo aparato estatal e organizações envolvidas. O modo como as organizações executam uma política implica na qualidade dos serviços oferecidos ao utente e isso é item de avaliação. Deve-se levar em conta que a burocracia ao nível da rua precisa traduzir as diretrizes políticas em coordenadas e ações compreensíveis e viáveis, o que é realizado negociando com os operadores e utentes de uma política pública, o que implica em um certo grau de autonomia burocrática para realizar adaptações conjunturais.

Segundo Friedman (2006), na perspectiva top-down um dos aspectos relevantes é a dinâmica de comunicação entre as diferentes esferas de governo na provisão de um framework operacional para as políticas públicas. A ideia básica é que a implementação de uma política obriga aos gestores a pensar as demais etapas que constituem o ciclo político. Os compromissos firmados na construção de uma política são continuamente reafirmados e re-arranjados ao longo de sua implementação.

Alguns fatores intervêm sobre a implementação de uma política top-down: a necessidade de cumprir com o marco regulatório, a obtenção de indicadores favoráveis, o atendimento de metas específicas e a criação/manutenção de um clima político favorável à política em curso. Os resultados de uma implementação são derivados das relações de poder que incidem sobre uma política. Em suma, a análise top-down destaca a capacidade de poder que a gestão pública mobiliza para definir a agenda política e buscar objetivos compatíveis com seus objetivos.

Hill & Hupe (2002) apontam que na linha top-down a atuação do gestor deve ser vista como parte de sua responsabilidade posicional. A ideia fundamental é que o processo político deve ser visto como uma interpolação entre o governo, sua estrutura administrativa e vários atores sociais que podem ser caracterizados como grupos de interesse. Leher (2003) sustenta que devemos examinar as peças e engrenagens que fazem uma política pública funcionar. Nesse sentido, destaque deve ser dado ao modo como as intervenções do poder público na realidade criam aparatos burocráticos para gerir recursos materiais e humanos com vistas a dirimir problemas coletivos. Ressalta a necessidade de controle social para que essa burocracia funcione de forma eficaz e responsável com vistas ao uso do erário público.

**Quadro 12.** Características do sistema top-down

Sistema top-down
» ênfase nos meios de comunicação e controle
» burocracia ao nível da rua
» ciclo político de pactuação de compromissos
» construção de marco regulatório
» busca por indicadores favoráveis e metas específicas
» criação e manutenção de clima político favorável

Em outra via, no caso de uma política bottom-up, de acordo com Friedman (2006) a abordagem se inicia pelos utentes e passa aos agentes políticos e burocratas que estão diretamente conectados a estes. Além da acolhida de demandas, que implica em relações de negociação e barganha, essa abordagem permite avaliar o nível de satisfação dos utentes com relação às políticas implementadas e serviços prestados. A atividade legislativa aqui é vista como subordinada à apresentação de demandas e interesses populares.

Hill & Hupe (2002) destacam na abordagem bottom-up que a implementação demanda um controle de sistemas, um processo burocrático, um desenho institucional e uma matriz de gestão de conflitos e interesses. O foco reside no modo como os indivíduos agem em resposta às situações-problema que emergem na sociedade e como escolhem alternativas de solução. As relações de confiança baseadas na integração da sociedade civil são elemento chave.

Oliveira (2012) identifica a concretude do Estado com a ação dos funcionários que executam as políticas públicas ao nível da rua. Ao traduzir em termos práticos o que foi desenhado pelos planejadores de políticas públicas um funcionário deverá atender aos objetivos propostos por um lado e a conjuntura de realização por outro, de modo que precisará de uma margem de improvisação para realizar ajustes.

**Quadro 13.** Características do sistema bottom-up

Sistema bottom-up
» origem na percepção dos utentes
» mediação de agentes da sociedade civil, políticos e burocratas
» relações de negociação e barganha
» gestão de conflitos em função de interesses difusos e recursos escassos
» avaliação centrada na satisfação dos utentes

Uma ideia de relevo aqui é a noção de rede, definida como uma constelação de atores capazes de mobilizar recurso de poder para produzir efeitos políticos de acordo com seus interesses. Ao apoiar a implementação de uma política pública sobre as redes sociais espera-se como resultante que a gestão pública seja mais permeável aos interesses coletivos, reduza as situação de conflito político, torne a política mais previsível reduzindo incertezas, a burocracia funcione sem entraves. Identificar o que acontece ao nível da rua e suas causas são elementos do planejamento e execução de políticas.

O processo de implementação reúne uma plêiade de atores defendendo interesses difusos e competindo por recursos escassos ou limitados. Abordagem similar consiste na ideia da coalizão de defesa, através da qual se entende que a política pública é resultante de uma variedade de atores públicos e privados reunidos em torno de uma questão social. Souza (2006) entende que a coalização de defesa é produzida pela partilha de convicções e experiências acerca do processo de desenvolver políticas públicas, ou seja, é uma perspectiva ancorada na experiência acumulada sobre o saber fazer, aqui a política pública é vista como um arranjo dotado de certa estabilidade e endossado por diferentes segmentos sociais que se beneficiam da sua implementação. Os atores sociais possuem sua própria motivação para defender uma política e adotam estratégias para obter o que desejam. Em suma, a análise bottom-up destaca a incerteza que cerca a agenda política e o jogo de relações que incidem sobre sua definição.

Friedman (2006) sugere que as abordagens top-down e bottom-up enquanto recursos de análise de políticas públicas não são mutuamente excludentes, podendo ser utilizados em um mix analítico que vise descrever a relação entre Estado e sociedade civil na produção de políticas por meio das organizações envolvidas – cabe observar que o desenho do governo, mais ou menos democrático, tem implicações nesse escopo visto que, quanto mais democrático, maior tende a ser a ênfase na perspectiva bottom-up (ênfase na participação) e quanto menos democrático maior a preferência por mecanismos top-down (ênfase na gestão).

A política ao nível da rua permite captar como as relações dentro das organizações interferem na criação de demandas e implementação de ações; enquanto o nível estatal permite perceber os meios e constrangimentos criados para acolher demandas e direcionar as políticas com vistas a determinados objetivos. Um ponto a ser considerado é que a execução de uma política pode mobilizar diferentes entes estatais e múltiplos segmentos sociais, o que complexifica sua operacionalização, demandando maior esforço de coordenação com vistas a criar condições de cooperação entre as partes. Isso pode ser provido por uma rede de relações que integre gestores, operadores e utentes por meio de canais abertos de comunicação. A abertura de canais é essencial visto que a comunicação não pode ser totalmente top-down (ou se confundiria com uma relação comando-obediência estrita) devendo incluir mecanismos bottom-up para garantir sua permeabilidade às demandas e percepções da sociedade civil.

## DIAGNÓSTICO, PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO

A intervenção por meio de política pública se dá através de planejamento de ações com vistas a uma finalidade previamente estabelecida. Logo, possui uma organização e objetivos que servem como quadro de referência para as ações que pretende desencadear na sociedade. Como vimos, uma política pública é uma resposta a uma demanda social, seja essa vista na percepção da gestão pública ou na percepção da sociedade civil, o que pressupõe um diagnóstico

Para Fialho, Silva e Saragoça (2017) a gênese do diagnóstico social recai sobre o reconhecimento de existem questões coletivas que demandam alguma forma de intervenção com vistas à sua resolução. O tratamento de questões sociais por definição exige ferramentas de gestão coletiva que mobilizam Estado e sociedade civil para sua resolução. O diagnóstico social permite compreender o cenário complexo no qual os atores envolvidos interagem para a consecução de seus objetivos. Sendo assim, ele precisa assentar-se numa abordagem lógica e integrada, descrevendo com precisão a realidade em que se insere o fenômeno a ser gerido; o modo de agir e padrão cultural dos atores envolvidos na intervenção; acolhimento das demandas e percepções do cliente/usuário dos serviços e produtos gerados pela intervenção; identificação dos mecanismos de fomento da participação com vistas a redução dos efeitos de alienação e promoção da integração social.

### Quadro 14. Elementos do diagnóstico social

- » descrição da realidade abrangente
- » identificação dos modos de agir dos atores envolvidos
- » acolhimento das demandas e percepções do público alvo
- » identificação dos mecanismos de incentivo à participação

O diagnóstico social se presta a organizar a análise de uma intervenção sobre uma situação-problema. Mas o que é de fato um diagnóstico social? Para responder essa questão, de acordo com Fialho, Silva e Saragoça (2017) precisamos examinar a natureza do ato de diagnosticar. Em primeiro lugar implica uma postura investigativa acerca da realidade e nesse sentido a experiência acumulada pode ser útil para compreender o que se passa no mundo da vida; Em segundo lugar o diagnóstico exige uma relação comunicacional com os atores envolvidos, o que leva a um processo interativo, o qual pode alterar tanto a percepção de quem faz o diagnóstico quanto de quem faz parte da realidade em análise.

O diagnóstico social é um conhecimento ordenado da realidade a partir da coleta de informações, indicadores, variáveis e observações que podem subsidiar a elaboração de um cenário de ação. Isso implica numa interpretação analítica da realidade social baseada no método científico com vistas a gerar componentes informacionais, técnicos e de gestão que integrarão o processo de intervenção social e a construção do plano de ações que será desenvolvido, avaliação do mesmo caso esteja em execução ou tenha sido concluído.

Pelo exposto, pode-se derivar que o diagnóstico social se orienta para a produção de algumas ações que compõem suas unidades: a geração de um relato sobre a dimensão dos problemas identificados na realidade; as questões que devem nortear a intervenção social; a verificação do *status* situacional das ações realizadas em face dos problemas sociais que se pretende dar provisão de controle e/ou resolução. Dito isso, podemos prever como etapas do diagnóstico a identificação do problema, a recolha de informações, a análise de possíveis relações de causa e efeito.

### Quadro 15. Unidades do diagnóstico social

- » geração de um relato sobre a dimensão dos problemas
- » identificação das questões norteadoras
- » acolhimento das demandas e percepções do público alvo
- » verificação do status situacional das ações prévias

Sendo uma ferramenta técnica que se radica no conhecimento ordenado da realidade, o diagnóstico social deve ser visto como um processo derivado do método científico-analítico. Isso implica diferenciar entre os sintomas do problema social e suas causas - o objetivo de uma intervenção social, ainda que sem descuidar dos “sintomas”, deita-se sobre os fatores causadores do problema social e possíveis resoluções. Para tanto, o diagnóstico social não pode deixar de atentar para necessidades profundas e situacionais da população afetada pela intervenção

O diagnóstico social executa uma função de ponte entre a investigação científica e a implementação de políticas. É um recurso de mediação entre o saber e o fazer, entre a teoria e a prática. Há um encadeamento lógico que perpassa a investigação, o diagnóstico e a intervenção na realidade. E essa operação pode e deve ser repetida quantas vezes se fizer necessária com vistas a aperfeiçoar os mecanismos de intervenção e transformação da realidade. A validade de um diagnóstico reside na coerência dos métodos empregados, na identificação e descrição rigorosa da situação-problema, na sua abertura a inovações e na sua adequada contextualização. Ao abordar uma situação-problema buscasse perceber: como se deu a gênese da questão (passado); produzir um retrato detalhado da conjuntura da questão (presente) e um prognóstico sobre como tende a evoluir (futuro).

**Quadro 16.** Análise de situação-problema e tipos de diagnóstico

<p>Formas de análise situação-problema</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» como se deu a gênese da questão (passado)</li> <li>» produção de uma análise de conjuntura (presente)</li> <li>» prognóstico de evolução do caso (futuro)</li> </ul>	<p>Tipos de diagnóstico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» auto-diagnóstico</li> <li>» auditoria</li> <li>» diagnóstico social</li> </ul>
--	---

Fialho, Silva e Saragoça (2017) entendem que os indicadores recolhidos e coligidos ao longo de um diagnóstico social deverão permitir identificar as potencialidades e vulnerabilidades de uma ação, do grupo no qual ela se insere e das instituições envolvidas na sua realização. Dentre os principais tipos de diagnósticos podemos listar: aquele elaborado pelos próprios atores envolvidos na ação, configurando um autodiagnóstico; a auditoria, que consiste numa investigação profunda da matriz organizacional, podendo incidir sobre o corpo de gestão, os recursos humanos, utentes etc.; o diagnóstico social propriamente dito, que analisa o momento de um sistema institucional e o modo de agir dos atores que operam o sistema e interagem na abrangência dele. Assim podemos identificar como foco do diagnóstico social o modo de agir dos atores e grupos sociais, as relações de trabalho que movimentam as instituições e o funcionamento do sistema abrangente no acolhimento de demandas e provisão de soluções.

De acordo com Howlett & Mukherjee (2018) uma política bem desenhada e efetiva precisa atender ao menos três critérios de forma coerente: o desenho dos processos, os instrumentos de escolha do curso de ação e resultados esperados da implementação da política. Pode-se optar pelo desenho de uma política a partir da teoria ou a partir da experiência concreta no mundo da vida, desde que no plano de execução esses dois polos estejam devidamente descritos e vinculados.

Como desenhar um processo de política pública bem sucedido? O primeiro ponto consiste em obter informações confiáveis e rigorosas sobre o cenário de ação. Segundo ponto é identificar se existem no presente momento instituições que possam ser mobilizadas para perseguir a execução de uma política ou se é necessário criar um novo aparato institucional. Terceiro ponto é estabelecer meios e critérios claros para viabilizar e avaliar a efetividade de uma política. Quarto ponto é estabelecer como parte do planejamento um protocolo para lidar com as incertezas a mudanças de cenário ao longo da implementação de uma política.

Como escolher boas ferramentas para políticas públicas? Sendo a realidade dinâmica e multifacetada exige-se do gestor um *mix* de meios para prover o bom funcionamento de uma política. A mobilização de símbolos (propaganda) que mobilizem a opinião pública pode auxiliar a criação de um ambiente

favorável a uma política. Incentivos e punições de natureza financeira podem ser necessários para motivar ou mesmo coagir os atores sociais a se engajarem em uma iniciativa política.

Do ponto de vista operacional, o planeamento implica empregar racionalidade com subsídio de informações e técnica. De acordo com Fialho, Silva e Saragoça (2017) a racionalidade visa adequar a relação meios e fins, coletar e produzir informações, fundamentar as decisões e prover meios técnicos para orientar as operações no mundo real. O planeamento visa dotar de lógica uma determinada intervenção na realidade e para isso emprega um diagnóstico do contexto para fins de elaboração de medidas de alteração da situação com vistas a objetivos pré-estabelecidos. Esse processo pressupõe que é possível em alguma medida controlar vetores definidos da realidade para obter resultados previstos no futuro, por meio da ação racional e uso da técnica. Portanto um planeamento tem caráter pragmático pois visa resolver uma demanda ou situação-problema mobilizando os interesses e atores sociais implicados.

Howlett & Mukherjee (2018) argumentam que uma intervenção social possui ciclos temporais de operacionalização, de modo a sofrer o efeito de sua própria historicidade e dos atores implicados. Em geral esses ciclos contemplam ações como a concepção do projeto de intervenção ou sua idealização, quando são identificadas e inseridas na agenda de governo as demandas de um determinado segmento social; o planeamento do curso de ações de fato a serem implementadas tendo em vista a dimensão e natureza das demandas e os recursos disponíveis; a implementação ou execução do projeto de intervenção por meio da gestão; o desfecho da intervenção na qual se realiza a devida avaliação dos resultados alcançados, comparando o que se projetava no início com o quadro resultante ao final da implementação das ações. Ressalte-se que, caso de trate de política contínua, a fase de desfecho não implica encerramento das atividades, podendo indicar a transição entre um período de gestão de ações para outro a se iniciar.

**Quadro 17.** Elementos de intervenção social

» diagnóstico
» planeamento
» implementação
» avaliação centrada na satisfação dos utentes

O que leva a escolher os melhores projetos de intervenção? Nos colocamos aqui no plano dos resultados como critério de avaliação. Num cenário ideal é preciso que os projetistas tenham liberdade para inovar, de um lado, e que levem em conta a realidade efetiva do mundo da vida para criar um plano de ação factível. O sucesso de uma política reside num ponto que vai do realismo (o plano da experiência) à criatividade (o plano da teoria). Oliveira (2012, p.1552) enfatiza que o sucesso ou fracasso de uma política pública depende, dentre outros fatores, da relação adequada entre sua implementação e o aparato burocrático envolvido. O papel dos burocratas é fundamental visto que são responsáveis em traduzir propostas relativamente abstratas (o que fazer?) em ações efetivas e práticas (como fazer?).

**Quadro 18.** Critérios para desenho de PP

1. Desenho dos processos
» como se deu a gênese da questão (passado)
» produção de uma análise de conjuntura (presente)
» prognóstico de evolução do caso (futuro)
2. Instrumentos de escolha do curso de ação
3. Previsão dos resultados esperados

Em linhas gerais, um projeto de intervenção social implica num rol de questões que norteiam a projeção de ações e sua consecução. O que se pretende fazer? O que motiva a ação? Para que e para

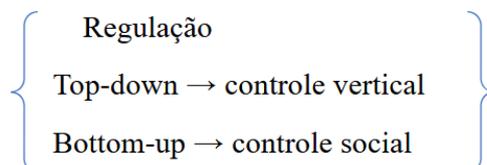
quem se dirigem a ação? Em que contexto temporal e espacial deve se inscrever a ação? Quais os mecanismos e ferramentas serão empregues para realizar a ação? Quem será encarregado de realizar a ação? E, por fim, mas de suma importância, com que recursos humanos e materiais a intervenção será realizada?

**Quadro 19.** Questões norteadoras da intervenção social

- » O que se pretende fazer e por quê?
- » Para quem e em que contexto tempo/espaço?
- » Que ator social ou conjunto de atores sociais irá realizar a ação e com que recursos?

Com a finalidade de compreender o comportamento dos atores sociais no cotidiano do mundo da vida, faz-se necessário realizar análise considerando como são realizadas as escolhas dos cursos de ação, as relações de poder nas quais se inscrevem as interações entre os atores, bem como os sistemas e padrões de interação instituídos. Em vista desses fatores, uma organização pode ser definida como um conjunto de normas e valores que delimitam um campo de ação, bem como uma arena política na qual os atores mobilizam seus recursos de poder para obterem o que desejam. Nesse sentido a ação coletiva exige a confluência de interesses, com vistas a provisão de um determinado resultado. Para alcançar os objetivos traçados, uma organização emprega meios de regulação da interação e participação dos atores imbricados, variando entre a regulação de controle (vertical) derivada das posições de comando e a regulação autônoma (horizontal) produzida pela interação entre os atores ao longo do tempo. Note-se uma tendência de políticas top-down a investir em controle vertical enquanto políticas bottom-up enfatizam a regulação autônoma.

**Figura 1.** Formas de regulação em Políticas Públicas.



Nesse cenário, a cultura organizacional ganha relevo para Fialho, Silva e Saragoça (2017) no que tange à produção de valores e atitudes partilhados entre seus membros. Uma organização de caráter produtivo pode ser entendida como a efetivação de um sistema de princípios e valores na forma de ação coletiva criada com vistas a fins econômicos. A cultura organizacional funciona aqui como o cimento que interliga as variáveis que compõem o aparato institucional – pessoas, saberes, materiais, etc. As dinâmicas sociais reiteradas no interior de uma organização são decisivas para a produção dos resultados esperados. Incidem sobre a qualidade do ambiente de trabalho: a produção e aplicação da regulamentação institucional, o processo de socialização dos membros da organização mediado pelas atividades laborais, a legitimação dos acordos que regem a convivência no contexto institucional.

A cultura organizacional é o esteio que permite criar redes de solidariedade no ambiente laboral. Aqui a integração coletiva é percebida como um suporte para alavancar a performance econômica. O cardápio de elementos culturais passíveis de mobilização por uma organização é diversificado e, em geral, as escolhas se conectam com a visão institucional implementada pela gestão e o mundo da vida dos trabalhadores. Importam aqui os sistemas de comunicação, meios de reconhecimento e punição utilizados para orientar, incentivar e coibir ações no escopo de seus limites institucionais.

Cabe salientar que as organizações são produtoras de padrões de relações sociais, identidades coletivas e difusoras de conhecimento num contexto de conflitos de interesse e alta competição.

Assim processos de integração e diferenciação coexistem no mesmo espaço institucional, donde deduz-se a necessidade de diagnóstico e gestão com relação aos valores e modos de ação que movem os integrantes da organização. Nesse sentido, biografia dos atores se entrelaçam com a identidade organizacional gerando situações de estruturação das práticas sociais e exemplificando a dualidade ação e estrutura.

Pelo exposto, torna-se essencial construir um diagnóstico organizacional com previsão de investimento em conhecimento baseado em resultados e com a ativa participação dos atores sociais, elaboração de plano de metas e meios para fins estratégicos, análise social para fins de aperfeiçoamento da matriz de relações humanas. A investigação científica cumpre a função de suporte à organização e aos atores com o objetivo de gerar meios de redução de falhas, aprimoramento de gestão, resolução de conflitos e promoção da integração social.

Dentre os vários desafios que uma organização deve enfrentar ao implementar uma política pública, Friedman (2006) identifica a gestão da informação, a precificação e o controle de qualidade. A provisão de informação é parte essencial do diagnóstico que permite a uma política pública buscar com objetividade atender uma demanda. O processo de obtenção de informações tem custo e demanda tempo, de modo que deve ser considerado parte do processo de formulação de uma política. Isso nos leva à questão da precificação, visto que o planejamento de uma política deve prever os custos envolvidos em sua implementação, bem como sua viabilidade orçamentária (qual o aporte financeiro necessário e quais os meios de provisão para isso), bem como a relação custo/benefício estimada (que pode ser medida auferindo os gastos vis-a-vis a quantidade de pessoas atendidas, p. ex.). Quanto ao controle de qualidade, o ponto de partida consiste em reconhecer que a performance dos atores envolvidos na operacionalização de uma política deve ser verificada com vistas a garantir a boa execução das ações. Uma forma de fazer essa verificação é o controle de processos, no qual as ferramentas utilizadas para realizar as ações são avaliadas; Uma outra forma consiste na verificação dos resultados vis-a-vis a previsão inicial da política pública criada, na qual a avaliação de satisfação dos utentes pode ser de grande valia.

Dias e Matos (2012) entendem que a implementação de uma política pública exige recursos materiais e humanos, uma boa análise de meios e fins, boa comunicação entre as partes envolvidas. Podemos identificar dimensões-chaves para se entender a implementação de uma política pública: a dimensão institucional ou desenho do aparato administrativo responsável pela execução da política; a dimensão organizacional ou a articulação dos agentes de governo com os setores tanto do Estado quanto da sociedade civil implicados direta ou indiretamente com a política visada; a dimensão conjuntura que implica o contexto abrangente em que se deseja aplicar uma política.

**Quadro 20.** Desafios da implementação de Políticas Públicas

Friedman (2006) » a gestão da informação » a precificação » o controle de qualidade	Dias e Matos (2012) » recursos materiais e humanos » análise da relação meios e fins » qualidade da comunicação entre as partes envolvidas
--	---

Dalfior *et alli* (2015) consideram a fase de implementação de uma política pública como a etapa crítica para sua efetividade. Aqui a atuação dos gestores e o design institucional ganham relevo visto que constituem um cenário de oportunidades e restrições para a produção de políticas – oportunidades em vista dos recursos disponíveis e restrições pelo motivo inverso. Deve-se observar que uma ação política deliberada pelos órgãos competentes tende a ser implementada na confluência dos critérios idealizados no seu processo de planejamento e a conjuntura real vigente no ato de sua implementação. Nesse sentido, angariar, mobilizar e administrar recursos são parte constitutiva da produção de políticas públicas.

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Kusek & Rist (2004) definem a avaliação de políticas públicas como uma análise de uma intervenção planejada, em execução ou finalizada, para verificar: sua relevância social; eficiência no uso de recursos; efetividade na resolução de problemas, impactos positivos e negativos gerados; sustentabilidade econômica, social e ambiental. A intenção básica de uma avaliação é agregar ao acervo de práticas em gestão as lições aprendidas no processo de operação de uma política pública. A expectativa é que avaliações com boa qualidade de informações e bem conduzidas possam gerar respostas para questões relevantes para melhorar a performance das organizações.

O valor das informações contidas em uma avaliação reside em seu uso, que pode ser: auxiliar as decisões relativas à alocação de recursos baseando-se, por exemplo, numa abordagem custo-benefício; ajudar a repensar as causas do problema sobre o qual a política visa intervir com vistas a um diagnóstico com maior precisão; identificar problemas emergentes que ainda não atingiram o status de crise mas precisam ser tratados; dar suporte ao processo de escolhas entre diferentes alternativas de ação por parte dos gestores; orientar a reforma e inovação no âmbito do setor público com base nas melhores práticas identificadas em avaliação de campo; produzir consensos sobre as causas de um problema e quais as respostas adequadas.

No que tange à avaliação de políticas públicas, Dias e Matos (2012) defendem que devem ser baseadas em dados e evidências. Criar parâmetros confiáveis para guiar decisões e corrigir eventuais falhas de planejamento ou execução são parte essencial da gestão racional. Nesse sentido a avaliação visa auferir os resultados de uma política via-a-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.

**Quadro 21.** Utilidades da avaliação de Políticas Públicas

<p>Avaliação de Políticas Públicas</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» análise de intervenção planejada, em execução ou finalizada</li><li>» critérios básicos:<ul style="list-style-type: none"><li>relevância social;</li><li>eficiência no uso de recursos;</li><li>efetividade na resolução de problemas;</li><li>impactos positivos e negativos gerados;</li><li>sustentabilidade econômica, social e ambiental.</li></ul></li></ul>	<p>Utilidade da avaliação de Políticas Públicas</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» auxiliar as decisões relativas à alocação de recursos;</li><li>» aperfeiçoamento de um diagnóstico social</li><li>» identificação de problemas emergentes</li><li>» suporte ao processo de escolhas pelos gestores</li><li>» suporte à reforma e inovação no setor público</li><li>» produção de consensos sobre causas de problemas e respostas adequadas</li></ul>
---	--

No plano operacional da avaliação de políticas públicas, Kusek & Rist (2004) identificam um checklist que ajuda a guiar o processo. Quando desencadear uma avaliação? Como o processo de gestão de política pública opera com informações em todas as suas fases deduz-se que a produção e coleta de dados deve ser contínua e paralela às ações desenvolvidas; O que fazer quando há divergência entre o planejado e o executado? Se a avaliação está em curso e atualizada poderá fornecer elementos para corrigir as divergências entre a teoria e a prática, o plano e a execução; Como o desenho da política e sua implementação podem afetar os resultados? As informações geradas pela avaliação permitem verificar se o modelo causal que fundamenta a ação é de fato coerente com a realidade observada e capaz de produzir os resultados esperados; Qual a qualidade da alocação de recursos? A avaliação deve seguir o curso das receitas e despesas com vistas a verificar se o uso dos recursos condiz com os critérios de eficiência (empregados para a finalidade adequada no tempo e local certos) e eficácia (com bons resultados tendo em vista os objetivos); Os resultados da avaliação são consistentes com avaliações similares? A comparação entre ações similares pode revelar erros de aplicação e permitir sua correção.

#### Quadro 22. Check-list operacional em Políticas Públicas

- » quando desencadear uma avaliação?
- » que fazer quando há divergência entre planejamento e o executado?
- » como o desenho da política e sua implementação podem afetar os resultados?
  - » qual a qualidade da alocação de recursos?
- » resultados da avaliação são consistentes com avaliações similares?

Crumpton *et alli* (2016) ressaltam a importância de se definir critérios bem ajustados para avaliar políticas públicas. O rol de verbetes empregados na avaliação inclui eficiência e eficácia, impactos de variadas matizes, abrangência e público-alvo, qualidade do processo e ferramentas empregadas, satisfação dos usuários. A avaliação se torna viável quando se determina quais as dimensões devem ser objeto de escrutínio, sendo que, o desafio maior consiste em comparar o que se prevê (o projeto) com aquilo que de fato se prevê (a realização). Os autores identificam a partir do design da política pública quatro aspectos relevantes em avaliação de políticas públicas – a pertinência e relevância da problemática a que a política pública se dirige; os pressupostos ideológicos, teóricos e epistemológicos que embasam a intervenção; o *modus operandi* da intervenção em si ou como é realizada; os impactos derivados da intervenção.

#### Quadro 23. Critérios para avaliar Políticas Públicas

- » eficiência e eficácia
- » impactos de variadas matizes
- » abrangência e público alvo
- » qualidade dos processos e ferramentas empregadas
- » satisfação dos usuários

A análise organizacional para avaliação de políticas públicas permite verificar o padrão de implementação e auferir a qualidade da gestão de processos. Ressalte-se de que o desenho de uma política não deve ser visto como parte separada da sua execução, visto que uma está imbricada na outra. Nesse sentido, o desenho de uma política cria meios e constrangimentos para sua operacionalização. E quanto mais complexa é a demanda a ser atendida pela política mais complexa tende a ser a resposta provida pela gestão. Quando demandas coletivas são acolhidas pela gestão pública e convertidas em políticas elas retornam à base na forma de execução de ações.

Segundo Friedman (2006) esse processo é mediado pelo aparato técnico estatal responsável por gerar o framework normativo e provisões orçamentárias para a efetivação da política. Portanto, as organizações tem impacto significativo não apenas na submissão de demandas ao Estado mas também na operacionalização das mesmas junto à estrutural burocrática estatal. Da relação entre o aparelho estatal e as organizações da sociedade civil emerge um fluxo de inputs e outputs que resulta em políticas, de modo que essas podem ser vistas como o resultado da mediação entre Estado e sociedade civil

Knoepfel *et alli* (2007) argumentam que uma política pública deve ser sistematicamente avaliada. Quando a avaliação ocorre nos estágios finais ou com a política pública em plena operação podemos dizer que o foco incide sobre os efeitos ou resultados dessa política. A análise nesse caso verificará a relação custo/benefício da política pública e os impactos provocados na realidade implicada. Nesse sentido, podemos classificar os efeitos políticos em impactos e resultados. A análise de impactos busca verificar os efeitos reais que uma política pública provoca em seu público-alvo. As questões-chaves giram em torno de saber a política gerou os resultados esperados e quais os custos de sua efetivação com relação aos benefícios. Como uma intervenção na realidade implica múltiplas variáveis nem todos os efeitos são controláveis, podendo incidir em efeitos colaterais ou consequências não-intencionais.

Os resultados de uma política pública podem ser definidos como os efeitos observáveis junto aos utentes que podem ser atribuídos à implementação da referida política, ou seja, desde que haja uma

relação de causa e efeito demonstrável. A noção de resultados em análise de políticas públicas tem por finalidade agregar dados, indicadores e informações que permitam comparar o que a política propôs e o que efetivamente foi feito. Dentre os indicadores geralmente utilizados é crucial destacar a condição de vida dos atores sociais envolvidos na ação. A melhora ou ao menos a redução de danos na vida dos utentes em razão da aplicação de uma política significa que ela teve impacto prático.

Knoepfel *et alli* (2007) recomendam o uso de quatro dimensões como fontes de dados para avaliar os efeitos de uma política pública na realidade: a redução da demanda popular com relação ao tema afeto à política pública; a distribuição dos impactos da política em termos temporais, espaciais e sociais; a constatação de que as causas do problema social foram sanadas ou contingenciadas; a produção de efeito contágio positivo ou negativo com relação a outras áreas da vida social conexas à aquela na qual a política pública visa intervir. Dentre os critérios para avaliar uma política pública destacam-se três: a extensão dos impactos previstos no planejamento da política; o grau de eficácia em atenção aos objetivos propostos; a relação custo/benefício da política. Disso decorre uma avaliação em termos de relevância da política pública ou, dito de outra forma, que diferença ela faz na realidade. Por fim, os resultados e impactos económicos da política pública devem ser considerados como critério global de análise tendo em vista a escassez de recursos e a miríade de demandas sociais.

Quanto ao processo de avaliação, Knoepfel *et alli* (2007) destacam três vetores: os atores sociais, os recursos e as instituições envolvidas na ação. Quais são os atores envolvidos e o que os legitima a influírem sobre o processo da política pública? Como e com quais meios os atores defendem suas pautas e promovem a aplicação de política pública? Qual é o aparato institucional mobilizado para a efetivação da política pública e, havendo várias, como se dá a articulação? Com essas questões podemos formular um roteiro de avaliação de uma política tomando os três vetores acima como referência.

Os mesmos autores trazem à tona uma importante questão em avaliação de políticas públicas: uma política pública está sujeita a sofrer oposição? Partindo da conceção de que a política é uma arena de lutas entre múltiplos interesses ligados a diferentes arranjos sociais por acesso a recursos públicos que, mesmo que sejam vultosos, possuem limites inferiores às demandas potenciais, conclui-se que a agenda de políticas públicas é resultado da relação de poder entre Estado e as frações de classe que formam a sociedade civil. Se é assim, uma política pode sofrer oposição de grupos contrários ao longo de todo o ciclo político, desde sua apresentação, formulação, implementação e mesmo a posteriori. Isso faz parte do processo de gestão em ambiente democrático, de modo que é necessário verificar as demandas vis a vis o suporte popular visto que este interfere nas condições de aplicação de uma política e nas possibilidades de obtenção de resultados favoráveis. Sem o apoio popular, baseado apenas no interesse do Estado ou na racionalidade técnica, o dispêndio de poder para a consecução de uma política deverá ser ampliado, o que implica em: 1. maior desgaste da gestão; 2. maior risco de não obter os resultados esperados – dito isso, uma política pública implica também em um processo de persuasão da opinião pública e acomodação da constelação de atores e interesses envolvidos na agenda de políticas públicas.

#### Quadro 24. Indicadores para avaliar efeitos de Políticas Públicas

- » redução da demanda popular com relação ao tema
- » distribuição dos impactos da política em termos temporais, espaciais e sociais
- » constatação de que as causas do problema social foram sanadas ou controladas
- » produção de efeito contágio positivo ou negativo com relação a outras áreas da vida social
- » a relação custo/benefício da política pública

Hallsworth *et alli* (2011) entendem que o governo deveria tratar o policy making como um processo de aprendizado contínuo e não como ações isoladas e desconexas. Para que esse processo seja efetivo é preciso levar em conta os mecanismos de avaliação e feedback acerca das políticas implementadas.

Contudo nem sempre os gestores são recetivos às informações produzidas e análises realizadas de políticas públicas que implicam em avaliação da própria atuação desses gestores.

Embora a necessidade e utilidade de avaliações de políticas públicas seja reconhecida, os governos tendem a ser refratários à sua prática e/ou evitam a divulgação de seus resultados. Porque isso ocorre? Segundo Hallsworth *et alli* (2011) algumas hipóteses podem ser levantadas: o governo não tem uma cultura de verificação dos seus atos pretéritos – como as demandas públicas se renovam diariamente, o governo tende a se concentrar em problemas atuais e minimizar questões anteriores; de modo semelhante os cidadãos também são compulsados a voltar sua atenção aos novos problemas mesmo sem resolução dos já existentes.

**Quadro 25.** Entraves para assimilação de resultados de avaliação de Políticas Públicas

- » o governo não tem uma cultura de verificação das suas ações
- » o governo tende a se concentrar em problemas atuais
- » os cidadãos são induzidos a dar atenção a novos problemas mesmo sem resolução das demandas prévias

Nessa linha um problema a ser enfrentado é que as avaliações de políticas em geral demandam um longo prazo para serem concluídas, mas as ações muitas vezes não podem esperar ou precisam prosseguir mesmo sem uma percepção clara dos erros e acertos porque a demanda em questão é imediata ou perene. Dito de outra forma, a avaliação de políticas não consegue acompanhar o fluxo de demandas (inputs) apresentadas ao governo e nem tampouco as ações (outputs) que esse desenvolve para tratar das demandas.

Por fim, um problema recorrente é que uma avaliação que não indica alternativas para corrigir eventuais falhas diagnosticadas corre o sério risco de ser ignorada por falta de aplicabilidade. Um das causas que podem ser apontadas para esse problema é que boa parte das avaliações se dedicam a verificar se o conjunto de ações do governo funcionam na prática mas não abordam de que modo poderiam ser aperfeiçoadas.

Hanberger (2001) identifica quatro componentes estruturantes de uma avaliação do processo político: 1. a situação-problema, que deriva de um contexto específico, envolve atores e supporters, exige a definição do problema e as variáveis intervenientes; 2. a policy, que implica objetivos, uma abordagem teórica, meios de efetivação e mecanismos de avaliação; 3. a implementação, na qual temos uma linha de ação dos gestores, uma organização com vistas a agregar competências, recursos materiais, capacidade de adaptação às alterações de cenário; 4. os resultados, que podem se classificados em objetivos alcançados, efeitos colaterais, valores e ordem promovida pelas ações.

**Quadro 26.** Avaliação do processo político

- » a situação-problema
- » a policy
- » a implementação
- » os resultados

Projetar uma política implica em tratar uma situação-problema a partir de múltiplas opções de ação – alguma delas deverá ser selecionada. O critério de seleção pode ser técnico, político, económico ou cultural. A linha de ação pode visar manter uma determinada condição conjuntural ou promover uma alteração da realidade. O ponto chave é atuar sobre questões que são identificadas como desafios coletivos que demanda a ação da gestão pública.

Se uma política está sempre conectada a alguma percepção sobre situações-problema, os objetivos e meios para alcançá-los compõe a estratégia de ação. A teoria em políticas públicas ajuda a iluminar as questões que cercam uma determinada agenda e orienta quanto a experiências pregressas similares.

Uma vez que a avaliação de políticas pública também tem um caráter formativo, ter em perspectiva o conhecimento acumulado sobre um tema é parte do processo. As questões que norteiam a avaliação giram em torno dos objetivos, conflitos de interesses, lógica da ação política, meios empregados para executar uma política e como a avaliação pode afetar a política.

A implementação de uma política se refere à linha de ação escolhida pelos gestores para agir com relação à situação-problema. O papel da gestão e sua relação com os atores sociais ganha relevo aqui. A capacidade de organização, competências e recursos serão fundamentais para o sucesso da política. O avaliador deve dar atenção ao plano de ação integral da política implementada por uma organização. O uso de recursos e pessoas deverá ser analisando tendo em vista o emprego eficiente. As questões que dirigem a avaliação da implementação abordam a linha de ação escolhida pela gestão, como a organização que executa a política trabalha, as competências e recursos são bem empregados, os efeitos colaterais minimizados e/ou controlados

Uma avaliação deve analisar os resultados de uma política. Quais efeitos foram gerados pela intervenção na realidade levada a termo pela gestão pública e organizações encarregadas de sua execução. Os objetivos definidos no planejamento foram alcançados? A situação-problema foi equacionada? Houve efeitos colaterais? Quem efetivamente se beneficiou com a política implementada? São questões dessa ordem que dirigem os trabalhos de avaliação de resultados. Pensando na promoção da governança democrática, podemos ainda incluir na pauta de avaliação a verificação de quais os valores sociais foram incentivados com a política e de que forma ela contribui para aperfeiçoar e legitimar os instrumentos democráticos de gestão.

**Quadro 27.** Critérios para avaliação de resultados de políticas públicas

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>» quais efeitos foram gerados?</li><li>» os objetivos definidos no planejamento foram alcançados?<ul style="list-style-type: none"><li>» a situação-problema foi equacionada?</li><li>» houve efeitos colaterais?</li></ul></li><li>» quem efetivamente se beneficiou da política implementada?</li></ul> |
|---|

Wollmann (2007) entende que a avaliação de políticas públicas tem duas finalidades básicas: como ferramenta analítica visa verificar a performance de uma política a partir de dados e informações; consiste numa fase do ciclo político que visa prover feedback aos gestores sobre o processo de realização de uma política pública. Os tipos de avaliação podem ser descritos com base no timing de aplicação e nas funções a que se destina. Uma avaliação *ex-ante*, realizada antes da decisão sobre qual política implementar, visa antecipar custos, dificuldades e efeitos colaterais – isso orienta a busca por dados e informações para antecipar e prevenir problemas. Uma avaliação durante a implementação tem a função de auferir os efeitos e resultados parciais da política com a finalidade de corrigir eventuais falhas, erros de planejamento, mudanças de cenários, etc. Uma avaliação *ex-post* tem como ponto de análise central verificar se a política atingiu os objetivos traçados e quais seus efeitos no contexto da intervenção realizada. Por fim, o autor indica duas tarefas centrais em relação à avaliação de políticas públicas: criar conceitos aplicáveis empiricamente que permitam identificar as mudanças na realidade provocadas pelas políticas e identificar as variáveis dependentes; analisar se e como as mudanças na realidade estão de fato ligadas à política implementada considerando essa como uma variável independente).

Podemos assim identificar duas tarefas a serem realizadas pela avaliação de políticas públicas. A primeira é produzir um diagnóstico preciso sobre o grau de acerto da política pública em relação aos objetivos propostos – para isso deverá recorrer a dados e indicadores apropriados. A segunda é verificar se de fato alterações na realidade social se devem ou não à política implementada pela gestão pública para aquela finalidade. Uma das potencialidades da avaliação de políticas públicas é criar

um inventário de boas práticas que podem ser aplicadas em diferentes cenários e diferentes temas, ressaltadas as devidas especificidades – ou seja, a experiência acumulada na execução e avaliação de políticas progressivas pode subsidiar novas políticas reduzindo a margem de erro destas.

**Quadro 28.** Tarefas da avaliação de políticas públicas

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>» produzir um diagnóstico preciso sobre erros e acertos</li> <li>» verificar se a PP produz as alterações esperadas na realidade</li> </ul> |
|--|

Os tipos de avaliação também podem ser classificados em avaliação interna e externa. Uma avaliação interna é conduzida pela própria instância executora da política pública, configurando uma auto-avaliação. Modalidades como monitoramento interno ou auditoria interna exemplificam esse tipo de avaliação. A finalidade básica é descrever o andamento de uma política, subsidiar o controle operado pela gestão e prover dados para informes públicos. A avaliação externa, por sua vez, é realizada por órgãos e entidades fora da esfera de execução da política, podendo ser contratada para essa finalidade pela gestão ou mesmo ter atuação autônoma ligada a outros setores da gestão pública, instituições de pesquisa ou organismos de controle da sociedade civil – em geral essa modalidade de avaliação presta atenção aos resultados e os efeitos gerados pela política para a sociedade. Bresser-Pereira (2007) entende que o avanço da democracia depende da expansão dos direitos sociais e da ampliação da esfera de participação civil na gestão, de modo a tornar mais efetiva a *responsiveness* dos gestores públicos diante das demandas coletivas apresentadas pela sociedade civil.

**Quadro 29.** Tipos de avaliação de Políticas Públicas por origem e foco

<p>Tipos de avaliação por origem</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» interna ou conduzida pela própria instância</li> <li>» externa ou conduzida por órgão exógeno</li> </ul>	<p>Tipos de avaliação por foco</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» avaliação de viabilidade</li> <li>» avaliação de feedback rápido</li> <li>» avaliação via pesquisa experimental</li> <li>» avaliação de custo-benefício</li> </ul>
--	--

Um passo importante para tornar a análise de política pública viável é discernir entre o que é o contexto de implementação da política e o que são os recursos e atividades que compõem a política. Wholey (2010) aconselha a se empregar uma avaliação exploratória num contato inicial com a realidade com vistas a obter informações que auxiliem o planejamento de uma avaliação mais completa. Nesse sentido indica duas estratégias para iniciar o processo de avaliação.

A primeira é a avaliação de viabilidade, que visa definir objetivos, critérios de avaliação e usos da mesma, elaborar mecanismos de incentivo à participação dos atores sociais. Na avaliação de viabilidade, o primeiro desafio é obter o apoio dos stakeholders vinculados à política em avaliação. A estratégia indicada é esclarecer os objetivos e métodos a serem empregados na avaliação, negociar a agenda das ações de avaliação, definir o formato e abrangência dos relatórios de resultados e meio de divulgação. O segundo desafio é obter acordo com relação ao foco da avaliação, sua abrangência e usos das informações colhidas e sistematizadas. O terceiro desafio é como documentar as políticas e decisões da gestão. O inventário das ações de avaliação deve ser feito ao longo de todo o processo ampliativo como parte do registro de atividades de investigação. O quarto desafio é projetar e controlar os custos do processo de avaliação, considerando que deslocamentos, produção de material, emprego de softwares especializados e outros meios serão necessários para operacionalizar a avaliação.

A segunda é a avaliação de feedback rápido, que visa subsidiar o trabalho da gestão por meio de visitas de campo, diálogo com observadores e levantamento de dados para estimar a efetividade das ações, elaboração de testes de avaliação de desempenho, discussão dos possíveis usos da avaliação. De acordo com Wholey (2010) na avaliação de feedback rápido os problemas a serem gerenciados estão relacionados com os a origem das informações usadas para estimar a efetividade da política.

A recomendação é empregar três fontes diferentes de informações para subsidiar o processo de avaliação. A primeira é recorrer aos dados existentes sobre o desempenho da política em análise ou similar. A segunda é acessar informações de outros observadores e analistas da questão. A terceira consiste na coleta de dados novos sobre a política diretamente em campo.

Fischer (1995) discute a questão da verificação dos resultados de uma política pública. Ele apresenta duas metodologias diferentes, a saber: a pesquisa experimental e a análise custo-benefício (que pode ser subdividida em análise custo-efetividade e análise risco-benefício). Uma política é incorporada às ações governamentais na forma de um programa. A avaliação empírica de um programa de política pública incide sobre os objetivos que se desejam alcançar com a sua implementação. Podemos identificar uma série de questões que devem nortear a avaliação de um programa de política pública: O programa atingiu os objetivos previstos? Existiram efeitos colaterais derivados do programa? O programa foi mais eficiente do que as alternativas disponíveis? Responder essas questões implica investigar a realidade política e social.

Tratando da pesquisa experimental, Fischer (1995) define como uma estratégia de avaliação que se fundamenta na identificação dos objetivos políticos basilares e os resultados obtidos no processo de produzi-los pela indução do agente público. A avaliação de impacto verifica como a política afeta à situação-problema ou o público-alvo a que se dirige mesma. Para tanto pode empregar quatro processos: 1. a partir dos objetivos expressos pela política em avaliação se estabelecem os critérios de avaliação; 2. selecionar indicadores qualitativos e quantitativos adequados para medir os objetivos da política; identificar o público-alvo da política e definir a amostra representativa para pesquisa; por fim, analisar os dados coletados com vistas a testar as hipóteses derivadas da teoria relativa ao tema de pesquisa.

A análise custo-benefício de acordo com Fischer (1995) tem um caráter contabilístico e visa verificar se o saldo obtido com a operação de uma política pública é positivo ou relativo quando comparado com os custos de sua execução. Por isso mesmo é indicada para verificar o valor económico de uma determinada política. O objetivo básico é determinar a taxa de retorno obtida pelas ações permitindo ao gestor avaliar se o investimento é satisfatório e decidir sobre sua continuidade, alteração ou mesmo supressão. A avaliação de custo-benefício implica em quatro passos: 1. definir quem paga e quem se beneficia de um determinado programa; 2. verificar os custos materiais e administrativos que incidem no desenho e execução do programa – os custos de oportunidade são um eixo relevante de análise; 3. o fator temporal deve ser levado em consideração na relação custo-benefício pelo efeito da obsolescência dos equipamentos e amortização dos custos estruturais; 4. por fim, o cálculo da taxa de custo-benefício (geralmente em valores monetários) ou de forma alternativa o taxa de custo-efetividade (nessa última modalidade os custos são medidos por um parâmetro previamente definido relacionado com os serviços e bens gerados pela política).

**Quadro 30.** A avaliação de custo-benefício em Políticas Públicas

<p>Critérios custo-benefício</p> <ul style="list-style-type: none"><li>» identificar quem paga quem se beneficia</li><li>» verificar os custos materiais e administrativos implicados</li><li>» o fator temporal de obsolescência e amortização de custos</li><li>» a taxa de custo-benefício ou taxa de custo-efetividade</li></ul>
--

A análise risco-benefício pode ser vista portanto como uma forma de avaliação que considera para efeito de medida a projeção de danos que podem derivar de uma política pública. Dito de outra forma, ao invés de focalizar apenas vantagens, verifica-se também as desvantagens e os efeitos colaterais que uma política pode produzir para pessoas e comunidades. O saldo entre os ganhos e perdas sociais dirá se a política é vantajosa ou não. Essa abordagem é especialmente relevante para políticas que lidam com questões ambientais ou que podem gerar impactos ambientais.

Rodrigues (2008) propõe o que ela chama de avaliação em profundidade. Grosso modo, essa proposta advoga o mapeamento intensivo das questões atinentes a uma dada política pública com vistas a verificar potencialidades e fragilidades. Para realizar uma avaliação em profundidade é necessário, dentre outras medidas, coletar diferentes informações de fontes diversificadas; análise dos discursos e ações institucionais; aplicação de questionários e realização de entrevistas que permitam construir uma descrição densa da realidade. Os objetivos aqui são dois: realização a medição do sucesso de uma política e ao mesmo tempo a compreensão do seu significado para a sociedade abrangente. O roteiro de avaliação pode ser descrito em quatro passos: 1. Análise do programa em termos de formulação, bases conceituais e coerência interna; 2. Análise de conjuntura – as condições em que a política é aplicada; 3. Trajetória e aparato institucional relativo à política em tela; 4. A imbricação espaço/tempo como condicionantes da política pública em sua realidade prática.

**Quadro 31.** A avaliação de profundidade em Políticas Públicas

Critérios da avaliação em profundidade
» análise do programa em termos de formulação
» análise da conjuntura política
» trajetória e aparato institucional conexo
» vetores espaço/tempo como condicionantes da ação

Bardach & Patashnik (2015) identificam três desafios de ordem psicológica com relação à análise de políticas públicas: 1. a política pública visa gerar impactos futuros – se trata se uma projeção; 2. projetar os resultados de uma política pressupõe realismo – se trata de definir parâmetros tangíveis; 3. as evidências e informações disponíveis para tomar decisões sobre o futuro são incompletas – se trata de decidir sobre um cenário incerto. Como lidar com esses desafios? Para isso é preciso compreender a lógica da projeção. Combinar modelos e evidências para produzir modelos factíveis com a realidade. Os modelos de análise em políticas públicas são metáforas da realidade que ajudam a identificar como operam os sistemas sociais. Para que sua aplicação seja factível um modelo de análise deve manter estreito contato com a realidade. Contudo um modelo é sempre uma visão parcial de uma realidade multidimensional, de modo que o pesquisador não deve se furtar a recorrer a um *mix* de modelos diferentes para analisar questões de várias perspectivas. Por fim, o critério de validação da análise deve ser sempre a realidade empírica, ou seja, a pesquisa deve ser fundamentada nos dados.

Como estimar a magnitude dos impactos esperados e lidar com o problema da incerteza? Uma vez que não há como coletar evidências de eventos futuros, o recomendável é reconhecer as probabilidades e projetar cenários futuros que sejam condizentes com a realidade efetiva dos fatos e permitam tomar decisões no tempo presente com mais acerto. Uma estimativa de custos e benefícios pode ser útil para o processo decisório, bem como uma estimativa da taxa de sucesso e de falha tomando como referência os objetivos delineados.

**Quadro 32.** Orientações sobre fatores psicológicos em avaliação de Políticas Públicas

Como lidar com o fator psicológico em avaliação de políticas públicas
» desenhar cenários possíveis para a intervenção
» projetar os efeitos colaterais da política pública
» criar alternativas de curso em caso de crise

Para lidar com o problema do otimismo, comumente insuflado por gestores, Bardach & Patashnik (2015) sugerem algumas estratégias: desenhar cenários tendo como perspectiva os objetivos da política pública e a realidade em que a intervenção se realiza; projetar possíveis efeitos colaterais da política pública; criar alternativas de curso em caso de crise econômica, colapso político ou falência administrativa. A orientação geral é construir uma matriz de resultados esperados que sejam tangíveis

e monitorar as ações regularmente ajustando tanto a matriz quanto as ações com vistas a aproximar realidade efetiva e realidade desejada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos que o *starting point* para a emergência do campo das políticas públicas consistiu na crise do *Welfare State* e a percepção de que a alocação de recursos públicos demanda uma abordagem especializada. A política pública é entendida como ação governamental direcionada à resolução de problemas identificados na agenda de gestão pública. Nesse sentido é campo profícuo para a atuação da tecnocracia alocada na estrutura estatal. Essa atuação especializada se expressa nas políticas setoriais as quais geram subsistemas com lógica de operação e recursos próprios. Os atores sociais envolvidos na produção de políticas públicas incluem o Estado como entidade política e territorial, o governo como instância de gestão pública e a sociedade civil como constelação de sujeitos e fonte de demandas coletivas. A interação entre órgãos de Estado e sociedade civil deve permitir o aperfeiçoamento das práticas em gestão pública e a melhoria dos serviços prestados. O controle social dos gastos públicos se torna aqui uma ferramenta importante para a responsabilização dos executores de políticas.

Indicamos diferentes modelos de análise que permitem mapear os principais vetores que constituem uma política pública. O institucionalismo histórico – a capacidade de *enforcement* do Estado, instituições como vetor estruturante das políticas públicas; O incrementalismo – o processo de acumulação de ocorrências de problemas sociais e tentativas de soluções; o reposicionamento de estratégias com vistas a ajustes aos problemas em tela; de elite – a assimetria de poder interfere na produção de políticas e alocação de recursos, bem como os saberes especializados direcionam o escopo das políticas.

A relevância da tecnocracia no desenho de políticas e sua implementação; do conflito – tendo em vista recursos escassos a gestão pública precisa estabelecer prioridades, o que deflagra processo competitivo no seio da plêiade de postulantes ao acesso às políticas públicas; de fluxos, redes e comunidades – a percepção das políticas como processos dinâmicos que se espraiam por redes de atores sociais e mobilizam comunidades de defesa de interesses; do equilíbrio pontuado – que introduz na análise as oscilações da atuação do poder público na resolução de problemas sociais.

A conjuntura interfere na viabilidade de uma política e a obtenção de informações de qualidade está na base da construção de ações efetivas; a coalizão de defesa – implica o reconhecimento da existência de uma miríade de interesses e atores que constituem demandas coletivas, destacando a articulação entre diferentes atores sociais evidencia a dimensão política da resolução de problemas sociais.

A formulação da política pública opera na interseção entre as demandas populares, interesses governamentais e saberes técnicos. Importante ressaltar o papel das crenças e valores na formação da agenda de política pública e no desenho das resoluções. Em especial as políticas setoriais têm sua própria lógica de operação e articulação com segmentos específicos da sociedade civil que demandam atenção particular. Nesse sentido divisamos o aspecto estratégico de longo prazo, o plano tático de ação para melhoria das intervenções sociais e o desenho das operações em campo para efetivação das políticas públicas.

Isso nos leva à implementação de políticas públicas e a importância dos marcos regulatórios para a direção das decisões e ações em políticas públicas – após definir o que fazer, é preciso indicar como fazer e nesse caso, normas e legislação demarcam os limites para a ação estatal. A percepção de inadequações demanda o ajuste contínuo das ações em políticas públicas com vistas a tornar viável a implementação de soluções para os problemas sociais em perspectiva.

A importância das ferramentas e técnicas de gestão reside justamente na necessidade de equacionar recursos humanos, materiais e financeiros para a consecução dos objetivos traçados por uma política. Nesse sentido, controles de qualidade e de gastos são ferramentas essenciais para a validação das políticas e seu aperfeiçoamento tendo em vistas os interesses públicos. O ambiente democrático enseja o ativo concurso da sociedade civil na gestão de empreendimentos sociais.

Por fim, destacamos os elementos centrais para realização de avaliação de políticas, a argumentação na defesa de posições políticas, o processo de persuasão das partes envolvidas e a constatação da complexidade da realidade social como fatores estruturantes da política na prática. A integração de instituições e atores sociais na produção de ações de enfrentamento de problemas coletivos deve ser considerada como parte constitutiva da equação, de modo que a mobilização social é ponto crucial para que uma diretiva estatal seja efetivada. Nesse sentido, ressaltamos o papel de stakeholders para que uma agenda política avance e obtenha legitimidade social, bem como apontamos a importância de que uma política seja avaliada pelos usuários com vistas a auferir a qualidade dos serviços prestados e envidar esforços para sua melhoria.

## BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, **Sociologia, Problemas e Práticas**, 83, 2016.

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

BARDACH, E.; PATASHNIK, E. M. **A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving**. Sage Publications: California, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 28, p. 9-30, jun, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, Fev. 2017.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, BIB, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 101, p. 57-76, mar. 2015.

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

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, 87: 33-62, 2012.

COSTA, V. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Ideias**, 6(2), 135-166, 2016.

CRUMPTON, C. D. *et alli*. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, dez. 2016.

DALFIOR, E. T; LIMA, R. de C. D.; ANDRADE, M. A. C. Implementação de políticas públicas: metodologia de análise sob o enfoque da política institucional. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. spe, p. 283-297, dez. 2015.

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

- FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016.
- FIALHO, J.; SILVA, C. A. da; SARAGOÇA, J. **Diagnóstico social: teoria, metodologia e casos práticos**. 2ª. ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2017.
- FISCHER, F. **Evaluating public policy**. Nelson-Hall Publishers: Chicago, 1995.
- FRIEDMAN, B. I. **Policy analysis as organizational analysis**. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (editors). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press Inc., New York, 2006.
- HALLSWORTH, M.; PARKER, S.; RUTTER, J. **Policy making in the real world: evidence and analysis**. Institute for Government: London, 2011.
- HANBERGER, A. **Evaluation**. Sage Publications: London, 2001.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy: governance in theory and in practice**. Sage Publications: London, 2002.
- HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. **Routledge handbook of policy design**. Routledge: New York, 2018.
- KNOEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F.; HILL, M. **public policy analysis**. The Policy Press: Bristol, 2007.
- KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. **Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners**. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: Washington, DC, 2004.
- LEHER, R. Reforma do Estado: o privado contra o público. **Trab. educ. saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 203-228, set. 2003.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, dez. 2012.
- PREWITT, K.; SCHWANDT, T. A.; STRAF, M.L. (Editors). **Using science as evidence in public policy**. Committee on the Use of Social Science Knowledge in Public Policy, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press, 2012.
- WHOLEY, J. S. **Exploratory Evaluation**. In: WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. (editors). **Handbook of practical program evaluation** — 3rd ed. Jossey-Bass: San Francisco, 2010.
- WOLLMANN, H. **Policy evaluation and evaluation research**. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (editors) **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Taylor & Francis Group, LLC: Boca Raton, 2007.
- RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 7-15, jan./jun. 2008.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez., 2006, p. 20-45.



## CAPÍTULO 2

# A VULNERABILIDADE SOCIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS: VERSÕES E SIGNIFICADOS EM DIFERENTES LINHAS INTERPRETATIVAS

Liduina Farias Almeida da Costa  
Wecia Mualem Sousa de Moraes

### INTRODUÇÃO

As estratégias globalistas que se tornaram mais visíveis desde a segunda metade da década de 1970 vêm, cada vez mais, adquirindo destaques. As exigências de redução da responsabilidade de provisão das condições de bem-estar social pelos Estados nacionais e de novos papéis a respaldarem capitais externos são intensificadas com o apoio de organismos multilaterais. Estes organismos tomam decisões sobre os rumos do desenvolvimento econômico e do *modus operandi* das políticas de proteção social, sobretudo, em países pobres e nos considerados em desenvolvimento. Nestes países, se reduzem as possibilidades de planejamento nacional de longo prazo e se expandem discursos favoráveis às políticas públicas, porém, reduzidas a abstrações, especialmente quando estes discursos fazem referências aos pilares dos sistemas de proteção social.

Ao mesmo tempo multiplicam-se as pesquisas empenhadas em explicar o fenômeno da pauperização, em definir parâmetros de classificação da pobreza e em produzir modelos de intervenção social sobre o fenômeno

Nesse contexto, o Banco Mundial (BM), cuja missão envolveria o cuidado com a pobreza e apoio financeiro de países em desenvolvimento, financia estudos direcionados ao tema da pobreza, entre outras ações como as que incluem empréstimos de variadas modalidades para determinadas políticas em muitos países. Destacam-se entre esses estudos, os de Caroline Moser (1996) e sua equipe do BM, efetuados em comunidades situadas em quatro diferentes áreas do planeta (Zâmbia, Equador, Filipinas e Hungria), cujos resultados motivaram outros órgãos e pesquisadores a ampliar o conceito de pobreza para além de estatísticas e a formular a noção de vulnerabilidade social, a qual constitui parte deste capítulo.

Anteriormente à realização desses estudos, Oliveira (1994) já tecia crítica contundente ao viés a-histórico da concepção de vulnerabilidade social, como demonstra o trabalho apresentado por este pesquisador brasileiro por ocasião de evento preparatório à Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague no ano de 1995, cujo propósito seria debater problemas e soluções para o desenvolvimento social e o bem-estar humano de todos.

Recentemente, Rubem Kaztman (2016) – sociólogo latinoamericano com longa passagem pela Cepal e universidades europeias –, admite que ainda não existe um conceito de vulnerabilidade social e sim uma noção. Ao explicitar as ambiguidades da noção de vulnerabilidade social, este autor afirma que “la popularización del término “vulnerabilidad” fue mucho más allá de lo que justificaba el nivel de su maduración conceptual.

O objetivo deste capítulo é identificar versões e significados dessa noção em políticas públicas sociais no Brasil, relacionando-as às concepções provenientes ou assemelhadas às de organismos multilaterais diversos.

Realça-se que a linha interpretativa das autoras deste capítulo sintoniza-se com a de Oliveira (1994), ou seja: compreende-se que a noção superficial de vulnerabilidade social em perspectiva a-histórica reforça a naturalização da pobreza, e além de ser estigmatizante sobreleva as “soluções” individuais e a desresponsabilização do Estado como garantidor do bem-estar social.

As estratégias metodológicas de pesquisas que deram suporte ao capítulo foram a revisão bibliográfica de origem acadêmica e o reexame de produções vinculadas a órgãos nacionais e internacionais. Paralelamente ao trabalho de revisão bibliográfica de origem acadêmica, examinou-se produções vinculadas a outras fontes como o Banco Mundial (BM); a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que se constitui como instância regional e braço da Organização das Nações Unidas (ONU); a Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura (UNESCO/BRASIL) que também é instância da ONU, o Ministério da Saúde (MS), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Realça-se a importância do vivencial de ambas as autoras nessa pesquisa, em decorrência de suas inserções profissionais em universidades públicas, noutras instituições estatais e em organizações sociais que atuam junto aos pobres e nessa atuação realizaram observações ao cotidiano de trabalho e vida dos empobrecidos e vulnerabilizados.

Além desta introdução, o capítulo contém mais duas partes. A segunda retrata aspectos da revisão teórica em vários autores sobre a noção vulnerabilidade social; e a terceira aponta as distintas formas de utilização desta noção em políticas públicas de corte social, no Brasil. Destaca-se, entre as conclusões que: a) o debate sobre essa noção na América Latina, floresceu nos anos de 1990 em órgãos da ONU, especialmente a Cepal, e ainda prossegue na academia, situando-se entre a “não aceitação” e a busca por um conceito com sentido unívoco, sem ambiguidades; b) as versões da expressão vulnerabilidade social, recorrentes em instituições públicas estatais e/ou organizações sociais parceiras do Estado na implementação de políticas públicas de saúde, de educação e de assistência social, demonstram, claramente, a sintonia com as formulações encontradas em instâncias multilaterais, como as supra mencionadas.

## **NOÇÕES DE VULNERABILIDADE E DE VULNERABILIDADE SOCIAL: BUSCAS DE UM CONCEITO**

A utilização da noção de vulnerabilidade social por pesquisadores em busca de ampliar a conceitualização de pobreza para além de estatísticas é creditada a pesquisadores que, na década de 1990, desenvolveram estudos sobre o tema, especialmente sob os auspícios de organismos multilaterais.

Em estudos anteriores à essa década sobre o mesmo tema, os conceitos de marginalidade, dependência, exclusão, exclusão/inclusão, segregação e *apartheid* social foram bastante discutidos e utilizados, quase sempre objetivando explicar a complexa realidade que envolve a pobreza contemporânea (MARANDOLA e HOGAN, 2006; SOUZA, 2018).

Os trabalhos sobre vulnerabilidade social, de acordo com Busso (2005), autor vinculado à Cepal, foram motivados pelos estudos de Moser (1996). Conforme outros autores também vinculados a este órgão como Kaztman; Filgueira (2006), os estudos de Moser levaram-na à construção do *asset vulnerability approach*, marco analítico que lhe permitiu compreender as estratégias desenvolvidas pelos pobres para enfrentar situações de crise. Ela buscou saber como se dava a aquisição dos ativos[recursos], como os pobres acumulavam, protegiam, consumiam, e como se articulavam uns aos outros. Esse conhecimento seria imprescindível, para evitar que as intervenções favoráveis aos pobres entrassem em conluio com os mecanismos que operam no seio da trama social, e propôs que as políticas sociais facilitem e potencializem os encadeamentos positivos entre ativos que já fazem parte das estratégias dos domicílios para enfrentar situações de adversidade. Admite, finalmente, que as intervenções poderão converter-se em poderosos instrumentos de política social, caso partam do reconhecimento de que a sustentabilidade do bem-estar tem a ver com o fortalecimento

das estratégias que já fazem parte das capacidades autônomas dos domicílios para melhorar suas condições de vida.

De acordo com estes autores, sua contribuição à proposta de Moser (1996), teria constituído em “vincular a existência de ativos nos domicílios e sua capacidade para movimentá-los às lógicas de produção e distribuição de ativos em cada sociedade” (KAZTMAN; FILGUEIRA, 2006, p.72).

Busso (2001; 2005) partilha do pensamento, segundo o qual, todas as pessoas são vulneráveis, como também aponta a existência de análises que relacionam a vulnerabilidade a enfoques diversos, entre os quais, o econômico, o ambiental, o de saúde e o de direitos.

Como se percebe, a Cepal contribuiu significativamente nas discussões sobre vulnerabilidade, destacando-se também os trabalhos destinados a apoiar a implementação do Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (CEPAL, 1999), e vários outros eventos realizados em busca de um conceito de vulnerabilidade social, sobretudo no intuito de respaldar programas e políticas sociais na América Latina, durante os anos de 1990. Esse contexto era de grande pauperismo no continente, porém, os produtos desses eventos parecem ter animado, principalmente, a efetivação de projetos inspirados na ideologia neoliberal.

No entanto, é válido destacar, que não existe na Cepal um corpo homogêneo de pensamento sobre a América Latina, portanto, também sobre o Brasil. O economista Celso Furtado (1995, 1997), a quem se deve a elaboração e implantação do projeto pioneiro de desenvolvimento planejado para o Nordeste do Brasil (até seu exílio do país, por causa desse projeto pioneiro) discute as dificuldades iniciais que cercaram a produção do conhecimento sobre o continente naquela instância da ONU, como também as estratégias utilizadas pelos pesquisadores para desenvolver um pensamento contra hegemônico ao pan-americanismo, configurando-se, portanto, a heterogeneidade do conjunto de análises.

Arregi & Wanderley (2009) reafirmam essa heterogeneidade e ressaltam que a produção da Comissão em tela constituiu uma base para a construção de propostas metodológicas de compreensão, medição e desenho de estratégias para combater a pobreza. Nesse contexto, o conceito de vulnerabilidade social seria associado quase somente a aspectos negativos, sendo abstraídas as questões estruturais de sociedades concretas sobre as quais os principais buscadores dessa noção se debruçaram. Em linhas gerais, eles formulam o seguinte:

[...] a vulnerabilidade é entendida ora como desequilíbrio entre ativos das famílias e/ou indivíduos e estrutura de oportunidades da sociedade (Kaztman & Filgueira, 1999), ora como resultado dos impactos provocados pelo modelo de desenvolvimento na América Latina nos anos 1990 (Cepal, 2000; ora ainda como “área cinza de risco que se situa entre a integração plena e a exclusão total” (BUSSO, 2001), ou mesmo como debilidade, desvantagem ou problemas para o desempenho e mobilidade social dos atores (ARREGI; WANDERLEY, 2009, p. 8 - *apud* CEPAL, 2001).

Busso (2005) entende a vulnerabilidade como uma situação e um processo multidimensional e multicausal, nos quais confluem a exposição a riscos e ao mesmo tempo a incapacidade de resposta e adaptação de indivíduos e lugares que podem ser feridos ou lesionados mediante situações externas e/ou internas que afetam seu bem estar e o exercício de seus direitos. A noção de vulnerabilidade social, cuja potencialidade em relação ao enfoque de pobreza em si, é posta em relevo por esse mesmo autor, seria a seguinte:

[...] contribuir a identificar individuos, hogares y comunidades que por su menor dotación de activos y diversificación de estrategias tienen menor capacidad de respuesta y resiliencia, por lo tanto por su situación de desventaja social están expuestos a mayores niveles de riesgo por alteraciones significativas en los planos sociales, políticos y económicos que afectan sus condiciones de vida y la capacidad de habilitarse por sus propios medios o por ayuda externa. Planteada de este modo, el enfoque de la vulnerabilidad excede, a la vez que incluye, la dimensión de ingresos que tradicionalmente se ha medido desde el enfoque de la pobreza (BUSSO, 2005, p 17).

De acordo com Bronzo (2009), o conceito ainda se encontra em processo de construção, porém, o enfoque da vulnerabilidade e dos riscos permitiria uma ponte mais direta com o campo das políticas públicas, à medida que indica diferentes estratégias para enfrentar os riscos específicos e fortalecer a capacidade de resposta das famílias, no intuito de redução de sua vulnerabilidade. E, em sintonia com outras formulações alinhadas ao pensamento de Moser (1996), admite que as políticas e os programas [sociais] seriam elementos possivelmente fortalecedores da capacidade de respostas e de redução da vulnerabilidade (grifos nossos).

As respostas envolvendo políticas macroeconômicas de regulação, sobre meio ambiente, educação e prevenção de epidemias entre outras visariam reduzir a probabilidade de riscos adversos. Posteriormente à ocorrência de eventos de risco, as respostas teriam o objetivo de enfrentá-los, sendo dirigidas à superação e alívio dos efeitos dos riscos e choques (BRONZO, 2009 *apud* MIDEPLAN, 2002, p. 36; SOJO, 2003, p. 137; HOLZMAN; JORGESSEN, 2000, p. 16-17).

Ao realçar a centralidade dos ativos [recursos] identificados por Moser, tais como o capital humano, a moradia, as relações familiares, o capital social e os indicados por outras abordagens como o capital natural, o físico, o humano, o financeiro e o social, Bronzo (2009) alerta para o seguinte:

[...] o fundamental é considerar a interação entre os diferentes tipos de ativos e reconhecer os distintos resultados que tais interações produzem a curto, médio e longo prazo. Diferentes estratégias ou respostas aos riscos mobilizam diferentes conjuntos de ativos que podem produzir resultados diferentes quanto à vulnerabilidade, o que faz com que não haja sempre uma relação unívoca e unidirecional entre pobreza e vulnerabilidade (p.175).

Nessa linha de entendimento, reafirma que a vulnerabilidade teria como fatores determinantes a estrutura de oportunidades, e destaca o conjunto de recursos, bens e serviços, programas e benefícios colocados à disposição de públicos com diferentes níveis e tipos de vulnerabilidade e a **dimensão psicossocial**, ou seja: **as ações (e não-ações) das famílias, para prevenir, mitigar ou enfrentar os riscos** (grifos nossos).

A autora defende que no enfrentamento das condições de vulnerabilidade, as estratégias “teriam que passar pela alteração positiva da estrutura de oportunidade, pelo fortalecimento dos ativos e pela busca de autonomia e protagonismo dos indivíduos e das famílias” (BRONZO, 2009, p.175). Conforme diz esta autora, a inspirar-se em grande parte da literatura sobre o tema, as famílias pobres e vulneráveis apresentariam, além de uma multiplicidade de privações de caráter mais objetivo, **condições ou aspectos psicossociais negativos que dificultam o enfrentamento e a superação das condições de pobreza**. Nessas condições de intensa e extensa vulnerabilidade e pobreza, as famílias desenvolveriam **“atitudes e comportamentos de apatia, resignação, baixa autoestima, baixo protagonismo e autonomia, desesperança, subordinação e dependência”** (Id., Ib.), que acabariam por aprisioná-las e aos indivíduos nas armadilhas da pobreza.

A autora posiciona-se, em suma, favorável à ação intensa e sistemática no âmbito das relações intrafamiliares, sociais e comunitárias, que estabelecem as redes de sociabilidade e apoio e constituem definitivos alicerces da proteção social. Lembra, no entanto, que as pessoas em situação de privações “também apresentam potencialidades e ativos que podem ser mobilizados, desde que exista um suporte efetivo e articulado pelas estruturas e processos e traduzidos por meio das políticas públicas” (Id. Ib, p.176). (grifos nossos)

De acordo com Moraes (2018, 2020), cujo apoio teórico é encontrado em Freud (1919 -1996), tais “atitudes e comportamentos” se relacionam a esferas que não possibilitam mensurações, ou seja, aquelas que constituem as subjetividades. Admite então a autora, que nas abordagens sobre vulnerabilidade social, não se pode desconsiderar os aspectos do singular, do social e do institucional como importantes elementos para analisar as suscetibilidades dos sujeitos, isto é, aquilo que os torna mais ou menos vulneráveis. A questão seria, então, como esses sujeitos enfrentam suas dificuldades para inserir-se em algum lugar social? Nesta perspectiva, admite esta mesma autora que além dos

ativos, a compreensão da situação de vulnerabilidade social incluiria também recursos simbólicos e outros que talvez influenciassem os sujeitos quanto a se desenvolverem socialmente.

Acrescenta-se, então, que as situações de vulnerabilidade social podem estar ligadas às privações de ordem material e/ou à fragilidade de laços afetivos, ou a ambas, configurando-se um caráter, cada vez mais, multifacetado do conceito.

Os estudos de Moraes e Teixeira (2023) sobre a relação entre juventude e vulnerabilidade indicam certos ecos entre eles próprios e trabalhos apresentados pelo Centro de Investigações e Estudos Superiores em Antropologia Social do México, destacado por Kaztman (2016). Ao apontar contribuições mais recentes de pesquisadores que buscam avançar no conceito de vulnerabilidade social, este autor realça o que inclui outros elementos na classificação dos riscos “como a las **transformaciones en la subjetividad de los jóvenes** que se asocian al debilitamiento de los marcos normativos y valóricos tradicionales” (KAZTMAN, 2016, p. 59). (grifos nossos).

Este mesmo autor, em entrevista ao Observatório das Metrôpoles, em 2016, afirma o seguinte sobre a expressão vulnerabilidade social, as questões epistemológicas que a cercam e suas ambiguidades:

[...] Atualmente, há muitas discussões em torno do tema vulnerabilidade. Bourdieu fala sobre a existência de um mercado de palavras, onde há alguns termos sobre os quais todo mundo compete para outorgar um significado preciso. **A ideia é tentar influenciar no processo que vai da noção ao conceito. O conceito é um fenômeno com causas e consequências únicas, um embrião de teoria. A noção é mais ambígua, algo que tem a pretensão de tentar vir a ser um conceito. Então, a discussão sobre a noção de vulnerabilidade exige identificar a melhor trajetória para transformá-la em um conceito** (KAZTMAN, 2016, p. 54). (grifos nossos).

Nessa linha, o autor não descarta a responsabilidade do Estado quanto ao suprimento de necessidades sociais, porém insere também o mercado e a comunidade nesse sentido, e fala de uma possibilidade de aproximação ao conceito. Nas palavras do autor:

[...] a vulnerabilidade está associada a um desajuste entre o portfólio de ativos e os requerimentos para aproveitar a estrutura de oportunidades, qualquer que seja a esfera, podendo ser tanto a do Estado como a do mercado, como a da comunidade. Assim sendo, constatava-se uma aproximação da vulnerabilidade a um conceito (KATZMAN, 2016, p.54)).

Após explicitar “seu olhar” sobre a possibilidade de conceituação de vulnerabilidade social, Kaztman deixa claro o perigo de se resvalar ou retroagir ao limitado entendimento de pobreza em si, sobretudo quando há tentativas de estabelecer índices mensuráveis de vulnerabilidade social. E pondera: “quando estive analisando a proposta que, nesse caso, estávamos mensurando a vulnerabilidade, em princípio, parecia ser algo que tinha mais a ver com a pobreza” (Id., Ib.). No entanto, admite vantagens de uma versão que possibilite a medição em perspectiva multidimensional da pobreza.

Em artigo anexado à entrevista supra mencionada, este autor destacou a possibilidade de avançar no quadro conceitual e mencionou o seminário sobre pobreza e vulnerabilidade promovido pelo Centro de Investigações e Estudos Superiores em Antropologia Social do México, em 2016, como também realçou a urgência dos participantes em ordenar o quadro conceitual e configurar teoricamente o termo “vulnerabilidade” para aproximá-lo a um conceito com sentido unívoco. Ressaltou trabalhos promissores neste sentido e apontou aspectos importantes a serem considerados, tais como: a configuração de lugares e pessoas, as grandes fontes de risco em nível macro e micro, como também as distintas dimensões dos contextos sociais em cada momento e lugar, e ainda as estruturas de oportunidades que funcionam como fontes de acumulação de recursos para a melhoria das condições de vida, cujo aproveitamento adequado permitiria reduzir as possibilidades de um destino de pobreza, marginalidade ou exclusão social.

No Brasil, o IPEA, fundação pública de pesquisa vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, construiu um padrão destinado à mensuração dos gradientes de vulnerabilidade social, porém afastando-se da linha de Moser (1996) e se aproximando de Robert Castel (1998). Sobretudo a classificação social de três zonas diferenciadas, a saber: a de integração (inserções dos indivíduos

em trabalho estável e relações fortes de proximidade); a de desfiliação, situada em polo oposto (a mendicância de indivíduos, os sem-teto e outros); e a intermediária entre esses dois polos (inserção precária dos indivíduos no trabalho e fragilidade das relações de proximidade). As condições sociais nesta zona intermediária levaram Castel à nomeação de “vulnerabilidade social”. Este autor adverte, entretanto, que a interpretação desse modelo deve ser dinâmica, considerando que os indivíduos podem transitar entre essas zonas. Mas, chama a atenção para o “lugar estratégico” da vulnerabilidade como “um espaço social de instabilidade, de turbulências, povoado de indivíduos em situação precária em sua relação com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional” (COSTA; SANTOS et al, 2018 - *apud* CASTEL, 1998, p. 26).

## **VERSÕES DA NOÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: POLISSEMIAS E AMBIGUIDADES**

A política pública é aqui entendida sob a perspectiva da ciência política, como o conjunto de ações implementadas pelo Estado ou autoridades governamentais em sentido amplo. Trata-se do estudo do Estado em ação, portanto “estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam” (MARQUES, 2013,p.24).

### *APONTAMENTOS SOBRE A NOÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NA POLÍTICA DE SAÚDE*

Na esfera da política pública de saúde do Brasil, a concepção de vulnerabilidade social tornou-se tema de discussão sobretudo no contexto de buscas para a prevenção da AIDS, período coincidente com o de vigência de ciclo político nacional<sup>1</sup> sob a liderança do Partido Social-Democrata Brasileiro, cujo projeto societário se alinhava aos anseios do pensamento neoliberal.

No contexto, o Programa Nacional de DST/Aids no Brasil contava com recursos financeiros originários do BM e do governo do país. Foram signatários deste projeto em tela o governo brasileiro e organismos internacionais como UNESCO, UNDCP e UNICEF – agências especializadas das Nações Unidas. Eram princípios para a gestão do programa, a descentralização, a institucionalização, a participação, o controle social e a sustentabilidade (BRASIL, 1999).

Conforme Arregi e Wanderley (2009), a área de saúde incorporou diversas variáveis, ao relacionar as condições socioeconômicas e as educacionais à saúde. Entretanto, segundo estas autoras, logo no início da década de 1990, associa-se a saúde às consequências da exposição ao risco, envolvendo, deste modo, as dimensões individuais, sociais e programáticas no planejamento de ações preventivas. Elas realçam como ponto comum nas abordagens do MS a noção de vulnerabilidade com a equação entre exposição ao risco e capacidade de resposta da população.

De fato, conforme o documento do Ministério da Saúde do ano de 1999, que trata dos princípios e diretrizes da Política Nacional de DST/AIDS, lê-se o seguinte:

[...] o conceito de vulnerabilidade é entendido como a pouca (ou nenhuma) capacidade do indivíduo, ou do grupo social, de decidir sobre sua situação de risco. Em relação às pessoas já infectadas, refere-se à restrição de acesso aos serviços e recursos terapêuticos. A vulnerabilidade está diretamente associada aos fatores culturais, sociais, políticos, econômicos e biológicos (BRASIL, 1999, p.13).

No entanto, este documento explicita a necessidade de “aprofundamento do conceito”. A associação entre saúde e exposição ao risco, descontextualizada da formulação original de Beck (2002), cuja concepção de risco é intrinsecamente relacionada ao projeto e dinâmica da sociedade global, não foi totalmente promissora no campo da saúde. Também não se encontra no documento qualquer referência a estudos que elaboraram críticas ao conceito de risco<sup>2</sup>. A polissemia da noção de risco,

1 Ver: FIALHO (1999).

2 Ver: MILITÃO E PINTO (2008).

sem esclarecimentos aprofundados acerca do sentido utilizado, ocasionou várias reinterpretações e acabou por produzir também consequências nefastas em segmentos da sociedade que passaram ser chamados “grupos de risco”, sobre quem se constituíram pesados estigmas. Ayres et al (2003) esclarecem o seguinte:

[...] os fatores de risco utilizados para os primeiros estudos epidemiológicos experimentaram um deslocamento discursivo de implicações práticas extremamente relevantes. De categorias analíticas instrutoras do raciocínio causal, o fator de risco transmutou-se no conceito operativo de grupo de risco. [...] A noção de grupo de risco difundiu-se amplamente, especialmente através da grande mídia, e agora não mais como categoria analítica abstrata, mas como verdadeira categoria “ontológica”, como uma identidade concreta (GAMA; CAMPOS; FERRER, 2014, p. 119 - *apud* AYRES et al, 2003).

Documentos do MS definem a vulnerabilidade como um conjunto de fatores de natureza biológica, epidemiológica, social e cultural, cuja interação amplia ou reduz o risco de proteção de uma pessoa ou população frente a uma determinada doença, condição ou dano. Ao mesmo tempo identifica a falta de acesso às ações e aos serviços de saúde e considera a educação como um fator problemático de ampliação da vulnerabilidade (ARREGI E WANDERLEY, 2009 - *apud* BRASIL,1999).

É visível, contudo, que apesar das dificuldades decorrentes das interpretações dadas à “noção de risco” (AYRES, 2003), as questões fundamentais de natureza estrutural do país são “termos ausentes” (THOMPSON,1981) no projeto do MS de 1999. Não obstante as lacunas encontradas, a área da saúde ofereceu importantes elementos constitutivos da concepção de vulnerabilidade social ao ampliar o conjunto de variáveis intervenientes nas questões de saúde.

Ayres (2022), em artigo recente com propósitos de reconstrução conceitual, afirma que o “conceito ambicionaria buscar as raízes sociais e políticas da exposição à infecção e ao adoecimento pelo HIV e sua distribuição desigual”. Ao mesmo tempo, além de buscar ser explicativo, se preocupa “em fazer sínteses compreensivo-interpretativas que se aproximem das particularidades dos diversos contextos sociais e, dessa forma, assumem o caráter pragmático de instrumentos facilitadores da transformação desses contextos” (AYRES, 2022, p.199).

Ayres (2018) realça as vantagens e perigos presentes no emprego do conceito, destaca a “conjuntura científica, sanitária e política brasileira” de sua formulação, e “reforça a análise das relações entre intersubjetividades e contextos sociais, diálogos e conflitos, ações e estruturas sociais”. Segundo explicita o autor, deve-se considerar:

[...] a dialética das representações, das interações e do trabalho como forma de construção do mundo de relações em que nos inscrevemos, rompendo assim com a ideia de que o indivíduo é uma “mônada” que atua sobre o mundo como algo meramente externo ou que age segundo imperativos sociais sem possibilidade de transformação da realidade. Desse modo, **evitamos a naturalização da vulnerabilidade, quando tomada como característica intrínseca dos sujeitos, o que neutralizaria o interesse analítico e político** (AYRES, 2018, p. 51) (grifos nossos).

#### *APONTAMENTOS SOBRE AS NOÇÕES DE VULNERABILIDADE SOCIAL NAS POLÍTICAS PARA A JUVENTUDE*

Em 2002, último ano do ciclo político nacional que esteve sob a liderança do Partido Social Democrata Brasileiro, o pensamento da Cepal sobre vulnerabilidade social foi saudado pelo representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento e o diretor da UNESCO/Brasil. Estes, em Apresentação de documento intitulado “Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas”, resultante de pesquisa sobre o tema e efetuada sob os auspícios da UNESCO/BID, consideram que as Políticas para a Juventude efetivadas na década de 1980 eram assistencialistas, e apontaram como erro dessas políticas a não valorização da participação dos jovens. Ao mencionarem, abstratamente, a participação desse segmento a

consideram indispensável para a conquista da autonomia, e afirmam: “o jovem de hoje já não aceita mais a condição de expectador passivo” (UNESCO/BID, 2002, p. 9).

Nesse mesmo documento, a noção de vulnerabilidade social é fundamentada em Vignoli (2001) e Filgueira (2001), cujos escritos têm clara inspiração em Moser (1996) e sua equipe do BM e fazem parte de Seminário promovido pela Cepal. A vulnerabilidade social seria, então, o “resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade” (ABRAMOVAY; CASTRO *et al.* (2002). Esse resultado, segundo estas autoras traduzir-se-ia em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores. Conforme acrescentam, o capital financeiro, o capital humano, a experiência de trabalho, o nível educacional, a composição e os recursos familiares, o capital social, a participação em redes e o capital físico seriam exemplares desses recursos.

Com apoio em Busso (2001, p. 14) , ainda na trilha de Moser , o documento explicita as relações entre o poder de controle, as oportunidades e as estratégias de utilização de ativos. Segundo esclarece:

[...] A mobilização de ativos se realiza [...] como estratégias adaptativas, defensivas ou ofensivas a mudanças no conjunto de oportunidades, e tem como finalidade fortalecer a quantidade, qualidade e diversidade de ativos disponíveis para acender de forma distinta e mais satisfatória ao conjunto de oportunidades que brinda o entorno.

Com fundamento em Vignoli (2001), as autoras do documento em tela entendem que, por esta via de compreensão a vulnerabilidade traduziria situações em que

[...] o conjunto de características, recursos e habilidades inerentes a um dado grupo social se revelam insuficientes, inadequados ou difíceis para lidar com o sistema de oportunidades oferecido pela sociedade, de forma a ascender a maiores níveis de bem-estar ou diminuir probabilidades de deteriorização das condições de vida de determinados atores sociais. Esta situação pode se manifestar, em um plano estrutural, por uma elevada propensão à mobilidade descendente desses atores e, no plano mais subjetivo, pelo desenvolvimento dos sentimentos de incerteza e insegurança entre eles [...] (ABRAMOVAY; CASTRO *et al.*, 2002, p. 30).

Esta definição clarificaria os motivos pelos quais diferentes atores sociais seriam mais suscetíveis a processos impeditivos de possibilidades para que alcançassem maiores níveis de bem-estar. E acrescentam:

Ela [a definição] permite analisar o caso de grupos sociais, aos quais são atribuídas grandes potencialidades, ativos valorizados em um dado contexto de estruturas de oportunidades, mas que, contraditoriamente, permanecem reclusos a um cenário de inseguranças, instabilidades e marginalidade (UNESCO/BID, p. 2002, p. 31).

Aquiescentes a essas formulações, as idealizadoras da proposta da UNESCO-BRASIL/BID para juventude admitem que a concepção de vulnerabilidade social seria uma ferramenta válida para compreender a situação dos jovens, sobretudo os pertencentes às camadas populares, como também as relações deste segmento social com a violência, tendo em vista que, apesar de considerados naquele contexto como atores chaves do desenvolvimento, as estatísticas apresentariam outra realidade.

No entanto, ao referir experiências exitosas mediante participação do segmento juvenil e o posicionamento de que o Estado sozinho não disporia de condições para a solução de demandas de segmentos jovens pobres, referentes à vulnerabilidade e à violência, o documento realça a necessidade de adoção de novas estratégias por parte das políticas, como as que se referem ao fortalecimento do capital social intergrupar, cujos fundamentos teóricos não farão parte deste capítulo.

#### *APONTAMENTOS SOBRE AS NOÇÕES DE VULNERABILIDADE SOCIAL NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL*

A política de assistência social como direito do cidadão e dever do Estado foi regulamentada em dezembro de 1993, cinco anos depois da promulgação da Constituição de 1988. Durante o ciclo político liderado pelo PSDB, essa política pública permaneceu praticamente em “recesso”. Somente em 2004, em

novo ciclo político sob a liderança do Partido dos Trabalhadores, tomaram-se as medidas necessárias para sua plena implementação. Esta foi precedida de vários debates, cujos participantes podem ser identificados por meio de documentos oficiais, entre os quais o do MDS intitulado Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Sua apresentação elaborada pelo então ministro Patrus Ananias é esclarecedora acerca do processo coletivo que culminou com a sua elaboração. Lê-se no documento:

Ressalta-se a riqueza desse processo, com inúmeras contribuições recebidas dos Conselhos de Assistência Social, do Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social – FONSEAS, do Colegiado de Gestores Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Associações de Municípios, Fóruns Estaduais, Regionais, Governamentais e Nãogovernamentais, Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Assistência Social, Universidades e Núcleos de Estudos, entidades de assistência social, estudantes de Escolas de Serviço Social, Escola de gestores da assistência social, além de pesquisadores, estudiosos da área e demais sujeitos anônimos (BRASIL/MDS, 2005).

Logo na primeira seção do documento, intitulada análise situacional, lê-se o seguinte:

[...]“a visão social de proteção adotada supõe conhecer os riscos, as vulnerabilidades sociais a que estão sujeitos, bem como os recursos com que conta para enfrentar tais situações com menor dano pessoal e social possível. Isto supõe conhecer os riscos e as possibilidades de enfrentá-los” (BRASIL/MDS, 2005, p.15).

Enquanto a proposta de política para a juventude, apresentada na seção anterior deste capítulo, se inicia por explicitar seus fundamentos e respectivos autores, no documento BRASIL/ MDS (2005) a perspectiva que relaciona risco, vulnerabilidades e enfrentamento de danos pessoais e sociais é percebida quase somente nas entrelinhas do texto, ou por meio da repetição dos vocábulos “risco” e “vulnerabilidade”. Referentes a perspectiva de gradação da vulnerabilidade social, encontram-se na bibliografia documentos oriundos do Centro de Estudos da Metrópole (CEM)-Centro Brasileiro da Análise e Planejamento (Cebap)/Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP).

Não obstante a ampla participação de instâncias organizativas da sociedade civil interessadas na política pública de assistência social no referido processo, a utilização das noções de risco e vulnerabilidade no documento ora mencionado tem motivado importantes debates na academia. Estes debates podem ser motivadores de renovação dos fundamentos e das práticas sociais e profissionais das diferentes categorias de trabalhadores responsáveis pela implementação de políticas públicas sociais diversas.

Destaca-se a relevância das problematizações que partiram do campo da educação, da saúde e do serviço social entre outros, mas não é objetivo deste capítulo adentrar aos meandros de tais debates. Menciona-se, no entanto, o artigo de Carmo e Guizardi (2018), que parte da seguinte indagação: “conceitos de vulnerabilidade são capazes de influenciar práticas sociais e produção de cidadania nos campos da saúde e assistência social? Conforme estas autoras, a questão é discutida “por meio da abordagem compreensiva-interpretativa da hermenêutica-dialética e pelo método de revisão da literatura produzida nas duas últimas décadas sobre o tema” (2018, p. 1) e suas conclusões apontam que permanece a imprecisão conceitual quanto ao termo vulnerabilidade. Porém, admitem que, mesmo assim, ampliaria a compreensão dos múltiplos fatores que fragilizam os sujeitos no exercício de sua cidadania. Concluem também que as ações profissionais no âmbito das políticas de saúde e assistência social, e o imaginário social seriam “forjados pela incorporação de conceitos que podem tanto reduzir quanto reforçar vulnerabilidades” (Id.,ib.).

Pressupõe-se ser possível encontrar muitos outros resultados referentes à noção de vulnerabilidade em artigos científicos, teses, dissertações, trabalhos apresentados em congressos e monografias. Porém, neste capítulo, limita-se a apontar as contribuições de Sposati (2009) sobre o assunto, as quais, seriam de grande valia para ampliação deste debate que ainda requer aprofundamentos, conforme menção anterior ao Centro de Investigações e Estudos Superiores em Antropologia Social do México.

Importante resgatar posicionamentos teóricos a este respeito, há algumas décadas, destacando-se Oliveira (1994) e Sposati (1995). Ainda no calor das lutas sociais em prol da implementação da

política pública de assistência social, em evento ocorrido na fase preparatória da primeira Conferência Nacional de Assistência Social, Sposati (1995) expressa claramente o seu entendimento sobre a historicidade da concepção de vulnerabilidade ao apoiar-se em Oliveira (1994). Conforme este autor:

[...] os grupos sociais vulneráveis não o são como portadores de atributos que, no conjunto de sociedade, os distinguiram. Eles se tornam vulneráveis, melhor dizendo, discriminados pela ação de outros agentes sociais. Isto é importante não apenas porque os retira da condição passiva de vulneráveis, mas porque identificam processo de produção da discriminação social, e aponta para sua anulação [...] para que as políticas sociais públicas que se fazem absolutamente indispensáveis prosperem e atinjam seus objetivos, é preciso antes de tudo situá-las no campo dos direitos, retirando-as da conceituação de carências. (SPOSATI, 1995 *apud* OLIVEIRA,1994).

Importante destacar também que o questionamento de Oliveira (1994) sobre a não-historicidade da noção de vulnerabilidade social, ocorre na fase preparatória do Brasil para a Cúpula de Copenhagen, a qual trataria da temática do desenvolvimento social. Com este trabalho, o autor terminou por contribuir significativamente nas argumentações desenvolvidas durante evento preparatório à I Conferência Nacional de Assistência Social. Faziam parte deste evento representantes das principais instâncias organizativas do serviço social naquele contexto sociopolítico de lutas em prol da política pública de assistência social como direito, que demarcaria a superação do assistencialismo existente anteriormente à promulgação da Constituição de 1988.

Sposati (2009) ainda admite “a impotência conceitual da expressão vulnerabilidade social” (p.35) e insiste que ela deva ser tomada sempre em relação a algo. “No caso, a um agravamento na forma de ocorrência de um risco social” (2009, p. 35). A autora destaca o entendimento paradoxal da “categoria vulnerável” (2009, p.34), tendo em vista que uma das vertentes a considera estigmatizadora e a outra como fortalecedora das capacidades. Ressalta, então, que a utilização da noção de vulnerabilidade no documento da PNAS-2004 tem apoio em KAZTMAN (1999)<sup>3</sup>, autor que também defende a noção dos ativos sociais. Segundo essa publicação de 1999, o autor entende a vulnerabilidade como:

[...] o desajuste entre ativos e a estrutura de oportunidades, provenientes da capacidade dos atores sociais de aproveitar oportunidades em outros âmbitos socioeconômicos e melhorar sua situação, a impedir a deterioração “em três principais campos: os recursos pessoais, os recursos de direitos e os recursos em relações sociais (SPOSATI, 2009, p. 34 *apud* KAZTMAN (1999)

Nesse sentido, a discussão sobre vulnerabilidade social possibilitaria a prevenção como o monitoramento de agravantes. Acrescenta Sposati que o exame da vulnerabilidade social se refere à densidade e à intensidade de condições que as pessoas e famílias portam para reagir e enfrentar um risco, ou sofrer menos danos em condições de quase-risco. Como entende, tanto a vulnerabilidade quanto o risco teriam gradação, e assim também, a possibilidade de identificar dois planos: o das fragilidades e o da incapacidade em operar potencialidades. Ela explica:

[...] no caso, atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar as potencialidades [...]. O olhar da vulnerabilidade não pode ser só da precariedade, mas também o dimensionamento da capacidade ou, como tenho preferido, da resiliência, isto é, da capacidade de resistência a confrontos e conflitos [...]. A existência e a gradualidade do risco e o trabalho preventivo sobre as vulnerabilidades levam à hierarquização das atenções de proteção social em níveis básicos e especial e, ainda, em média e alta complexidades (SPOSATI, 2009, p. 36).

Ao expressar o debate propiciado ante os paradoxos interpretativos da noção vulnerabilidade social relacionada ao conceito de risco, a autora em tela desenvolve a seguinte argumentação. Após demonstrar exemplos variados de riscos, menciona que os riscos sociais são aqueles que surgem das relações e levam à apartação, isolamento, abandono, exclusão, violência física e sexual, que provocam padecimentos. Justifica então, que os riscos sociais constituem matéria primordial para quem trabalha com proteção social.

<sup>3</sup> Ver: KAZTMAN (2016).

A reforçar sua posição acerca da sociedade de classes, acrescenta a autora: “Por certo, análises marxistas dessa questão confirmarão o caráter predatório do sistema capitalista, pautado na lógica da expropriação (do homem e da natureza) para proporcionar a acumulação de riqueza” (SPOSATI, 2009, p. 30). Considera, em síntese, que o próprio modelo econômico da globalização é um fator de risco, principalmente, para a população de países não hegemônicos.

A fundamentação teórica de Sposati sobre o conceito de risco, encontra-se também em autores, tais como: Viveret; Florense (2006) e Gadrey (2006) que explicitam os riscos contidos no desenvolvimento econômico, que esconde a degradação humana, por meio do indicador Produto Interno Bruto (PIB) per capita; Beck (2002), para quem a produção social da riqueza seria sistematicamente acompanhada da produção social de riscos produzidos técnico-cientificamente; como também Esping-Andersen (2000) que diferencia os riscos atuais em relação aos que fundaram o Welfare State, e ressalta alterações no mercado de trabalho como o desemprego, a insegurança da oferta e manutenção no trabalho, a dificuldade de ingresso do jovem entre outros; e as alterações na família, a exemplo do risco de pobreza na infância, uniões pouco estáveis, e famílias monoparentais entre os fatores que ampliam o risco social no terceiro milênio.

Sposati (2009) pondera que, embora riscos e contingências sociais afetem, ou possam afetar todos os cidadãos, as condições que caracterizam o padrão de vulnerabilidade social para enfrentá-los e superá-los são diferenciadas entre esses cidadãos, em decorrência da sua condição de vida e da cidadania precária, que lhes retiram as condições de enfrentamento a tais riscos com seus próprios recursos. [...] E conclui: “Por isso é preciso desenvolver conhecimentos, dados, metodologias de ação, enfim, um saber sobre riscos e vulnerabilidades sociais” [...]. Lembra, então, que “não são todas as necessidades humanas de proteção que estão para a resolutividade da assistência social, como também não são as necessidades de proteção social dos pobres que aqui são consideradas como específicas da assistência social” (p.33).

## CONCLUSÕES

A pesquisa realizada autoriza dizer-se que o debate sobre a vulnerabilidade na América Latina floresceu nos anos de 1990 em órgãos da ONU, especialmente a Cepal, e prossegue na academia, situando-se entre a não aceitação da noção de vulnerabilidade social e a busca por um conceito claro a este respeito.

No Brasil, no âmbito do Ministério da Saúde em 1999, o programa direcionado à prevenção de doenças sexualmente transmissíveis como a AIDS – com apoio do BM, UNESCO, UNDCP e UNICEF – menciona a expressão vulnerabilidade e expressa sua vinculação a variáveis como saúde e educação, porém assume que há necessidade de aprofundamento a este respeito, o que talvez tenha motivado profissionais da área a se dedicarem à questão até o presente momento.

Com relação ao estudo e proposta de atuação junto as juventudes, elaborada no Brasil em 2002 com apoio da UNESCO/Brasil/BID, relaciona juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina. A equipe elaboradora se apoia em estudiosos de várias áreas das ciências sociais e humanas, inclusive a psicanálise, mas deixa claro que a fundamentação sobre vulnerabilidade social vem de autores como Vignoli (2001) e Filgueira (2001). Suas análises se originam de eventos promovidos pela Cepal e inspiram-se nas argumentações de Moser/BM. A contribuição da equipe sobre a atuação junto a juventude ressalta a importância da ampliação do seu capital social, que também é considerado um dos ativos recorrentemente apontados nos trabalhos da Cepal.

Concernente à política pública de assistência social, em documentos pesquisados, entre os quais, BRASIL/PNAS-2004, a vulnerabilidade social é claramente vinculada à noção de risco, embora

perceba-se a fundamentação teórica somente nas entrelinhas. No entanto, em livro de onze autores brasileiros, prefaciado por Patrus Ananias, apresentado por representantes da UNESCO/Brasil e publicado após críticas contundentes que recaíram sobre o documento em tela, se compreende mais claramente suas entrelinhas. A leitura do primeiro capítulo do livro explicita a adoção de uma perspectiva multidisciplinar, a concepção de classes sociais e o reconhecimento das diferenças. Ao mesmo tempo, uma recorrência às formulações de integrantes da Cepal, como Kaztman (1999), autor que reconhece existir apenas uma noção ambígua de vulnerabilidade social e não um conceito claramente formulado. Este autor, juntamente com outras instâncias de produção do conhecimento como o Centro de Investigações e Estudos Superiores em Antropologia Social do México continuam investindo nessa busca.

No entanto, a abstratividade da expressão vulnerabilidade social continua recorrente em instituições públicas estatais e/ou organizações sociais parceiras do Estado que implementam políticas públicas como as de saúde, de educação e de assistência social, entre outras, a expressar sintonias com as formulações encontradas em instâncias multilaterais como as supra mencionadas.

Finalmente, assume-se como fundamentais tanto as críticas quanto as buscas pela clarificação do conceito, a considerar, em perspectiva multidisciplinar, as estruturas, classes e processos sociais, entre muitos outros elementos que, em diferentes sociedades e escalas produzem a vulnerabilização social dos indivíduos.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, M., CASTRO, M. G., et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO/BID, 2002.

AYRES, J. R. C. M. O conceito de vulnerabilidade e as práticas de saúde: novas perspectivas e desafios. In: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. (Orgs.), **Promoção da saúde: conceitos, desafios, tendências**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

AYRES, J. R. Vulnerabilidade, Cuidado e integralidade: reconstruções conceituais e desafios atuais para as políticas e práticas de cuidado em HIV/Aids. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. Especial 7, p. 196-206, Dez. 2022.

AYRES, J. R. Entrevista com José Ricardo Ayres. Conduzida pelo sociólogo Marcelo Eduardo Pfeiffer Castellanos e a psicóloga Tatiana Vargas de Faria Baptista. **Saúde Soc. São Paulo**, v.27, n.1, p.51-60, 2018.

ARREGI, C. C., WANDERLEY, M. B. A vulnerabilidade social é atributo da pobreza? **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 97, jan./mar., 2009.

BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo Veintiuno, 2002.

BUSSO, G. Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para latinoamerica a inicios del siglo. In: **Seminario Internacional: las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: Cepal, 2001.

BUSSO, G. Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, mediciones y articulaciones para el diseño de políticas de desarrollo y de población. **VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población**. Argentina: Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Tandil, 2005.

BRASIL. **Política Nacional de DST/AIDS: princípios e diretrizes**. 1 ed. Brasília: MS, 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004**. Brasília: MDS, 2005.

BRONZO, C. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

CARMO, M. E. do; GUIZARDI, F. L. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. **Cad. Saúde Pública**, 2018. 34(3):e00101417

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Panorama Social de América Latina. **Publicacion de las Naciones Unidas LC/G.2068-P**. Chile:CEPAL, 2000.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/Centro Latino Americano e Caribenho de Demografia. **Seminario Internacional sobre las Diferentes Expresiones de la Vulnerabilidad Social en América Latina y el Caribe**, em 20-21 de junho de 2001. Informe de la Reunión de Expertos, 2001.

COSTA, M. A.; SANTOS, M. P. G. dos et al. **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas do Brasil**. IPEA: Brasília, 2018.

ESPING-ANDERSEN, G. Fundamentos sociales de las economias pós-industriales. Barcelona: Ariel, 2000.

FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 19, n. 2, 74, p. 131-149, abr./jun. 1999. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/74-8.PDF>. Acesso em: 15 set. 2019.

FILGUEIRA, C. H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. In: CEPAL. Seminario Vulnerabilidad. Santiago de Chile : CEPAL, 2001.

FREUD, S. Mal-estar na civilização. In: STRACHEY, J. **Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud**, v. 2. Rio de Janeiro: Imago, 1919 (1996).

FURTADO, C. Entrevista conduzida por Carlos Marllorquín. **Novos Estudos CEBRAP**, n.41. São Paulo, 1995.

FURTADO, C. Entrevista conduzida por Adriano Sarquis Bezerra e João Salmito Filho. **Revista Econômica do Nordeste**, n. 28. Fortaleza, 1997.

GADREY, J.; FLORENCE, J. C. **Os novos indicadores de riqueza**. São Paulo: Senac, 2006.

GAMA, C. A. P. da; CAMPOS, R. T. O.; FERRER, A. L. Saúde Mental e Vulnerabilidade Social: a direção do tratamento. **Rev. Latinoam. Psicopat. Fund.**, São Paulo, 17(1), 69-84, mar. 2014

KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, F. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). In: CUNHA, J.M. (Org.). **Novas Metrôpoles Brasileiras**. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/Unicamp, 2006. p. 67-94.

KAZTMAN, R. (Coord.). Activos y Estructura de Oportunidades. Estudios sobre las raices de la vulnerabilidad social en el Uruguay. Montevideo: Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud); Oficina de la CEPAL en Montivideo, LC/MVD/R, 1999.

KATZMAN, R. Entrevista conduzida por Marcelo Gomes Ribeiro, Pesquisador do Observatório das Metrôpoles. **Entrevista, e-metropolis**, nº 26, ano 7, set. 2016,

MARANDOLA Jr. E.; HOGAN, D. J. As dimensões da vulnerabilidade. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 1, p. 33-43, jan./mar. 2006.

MILITÃO, M.; PINTO, C. Governamentalidade, cultura política e a reflexividade dos riscos dos riscos sociais: o caso da política portuguesa de inclusão social, 2008. Disponível em <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/202.pdf>.

MOSER, C. O. N. et al. **Situaciones críticas: Reacción de las familias de cuatro comunidades urbanas pobres ante de La vulnerabilidad y de La pobreza**. Washington D. C.: Banco Mundial, 1996.

MOSER, C. Household responses to poverty and vulnerability: confronting crises on Cisne dos, Guayaquil, Ecuador. Washington: World Bank, v.1, 1997.

OLIVEIRA, F. Vulnerabilidade social e carência de direitos. In: **Seminário Integração Social**, Brasília, 1994. Documento preparatório para a Cúpula do Desenvolvimento Social de Copenhague. Brasília: Ministério das Relações Externas, 1995.

UNESCO/BID. Organização das Nações Unidas para a Educação e Cultura/Banco Interamericano de Desenvolvimento. Apresentação. In: Abramovay, M. et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina: desafios para políticas públicas**. Brasília: UNESCO/BIRD, 2002.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal de São Paulo. **MAPA da vulnerabilidade social de famílias da cidade de São Paulo**. CEM-Cebrap/SAS-PMSP, 2003

MARQUES, E. C. L.; FARIA, C. A. P. **A Política Pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: EdUnesp; Rio de Janeiro: Fiocruz/CEM, 2013.

MORAES, W. M. S. Nasci para ser Mãe? – Maternidade e Vulnerabilidade Social. Novas Edições Acadêmicas, 2020

MORAES, W. M. S. Adolescentes mães em contexto de vulnerabilidade social: uma perspectiva winnicottiana dos cuidados maternos e o ato de alimentar. Tese Doutorado. Universidade de Fortaleza, 2018.

MORAES, W.M. S., TEIXEIRA, L.C. Adolescentes mães em contexto de vulnerabilidade social: uma perspectiva winnicottiana dos cuidados. In: MARTINS, C. P. H. et al. **A experiência da fome na clínica e na cultura**. Fortaleza: Imprensa Universitária UFC, 2023.

SOUZA, M. A. de A. Abordagens recentes da pobreza urbana. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, e 17020, 2018.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

SPOSATI, A. Assistência social: desafios para uma política pública de Seguridade Social. In: **Subsídios a Conferência Nacional de Assistência Social**. Cadernos ABONG (Série Especial), n.3,out.,1995.

THOMPSON, E. P. **Miseria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VIGNOLI, J.R. **Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes**. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. (Serie Población y Desarrollo, n.17).

VIVERET, P. **Reconsiderar a riqueza**. Brasília: UnB, 2006.

# CAPÍTULO 3

## A POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: APROXIMAÇÕES ÀS ORIGENS HISTÓRICAS E CONCEPÇÕES TEÓRICAS

Georgia Clara Soares Rodrigues

### NOTAS INTRODUTÓRIAS

Tornou-se consenso entre pesquisadores que as origens históricas da economia solidária (ES) são encontradas no movimento cooperativista europeu do século XIX, na fase do capitalismo industrial, como reação ao empobrecimento dos artesãos em consequência da difusão das máquinas e organização fabril da produção.

Atualmente, o florescimento de uma pluralidade de práticas e formatos de “outras economias”, entre as quais a ES, tem despertado o interesse de estudiosos do tema que procuram chegar a uma conceituação de caráter científico. De modo geral, eles admitem que há dificuldades quanto ao entendimento de um fenômeno que é ao mesmo tempo recente e antigo, pois as origens da ES localizam-se em temporalidades distintas tanto em nível mundial quanto nacional.

Este capítulo, fruto de pesquisa bibliográfica e documental, consiste em parte dos fundamentos teóricos que deram suporte à tese de doutoramento desta autora, intitulada “A política pública de economia solidária no Brasil (1995-2020): ciclos políticos, mudanças e permanências no cenário nacional e em metrópole cearense”. O intuito do capítulo é uma aproximação com as reflexões de pesquisadores pioneiros sobre a gênese da ES, à medida que trabalhadores afetados negativamente pelo sistema capitalista criam alternativas de sobrevivência dentro do próprio sistema.

Ao perceber os caminhos percorridos por essa “outra economia”, identifica-se sua gênese diante de um conjunto de práticas e experimentações, cujos protagonistas buscam alternativas de sobrevivência, a destacar-se as de tradição cooperativa. Esta é entendida como a convergência de práticas e princípios em que residem a resistência e as lutas das sociedades por formas de vida mais dignas e menos desiguais. As reflexões ora apresentadas têm suporte em distintas perspectivas teóricas, as quais possibilitam compreender-se tais práticas e experimentações como antecedentes, nos quais também se encontram princípios fundantes da ES.

Além destas notas iniciais, o capítulo traz outros três tópicos. O segundo apresenta os antecedentes e princípios da economia solidária, à medida que também aborda aspectos históricos do cooperativismo e o princípio da autogestão; o terceiro se refere às bases do cooperativismo no Brasil; e o quarto objetiva uma aproximação às concepções desenvolvidas em diversos países. Entre as muitas conclusões às quais se poderia chegar, destaca-se as seguintes: a ES é um fenômeno mundial em construção social e no caso do Brasil, tem debilidades sistêmicas, porém agrega grupos sociais subalternos que elaboram alternativas à sua sobrevivência na esteira das crises capitalistas. Há um elo comum entre esses grupos, quanto às formas de organização econômica autogestionárias, cooperativas e instâncias associativas. Trata-se também de resposta real, em alguns municípios brasileiros que têm o propósito de amenizar o desemprego, a pobreza e a fome entre os segmentos mais pobres. Estas respostas dependem do apoio do Estado por meio de ações públicas, e de setores da sociedade civil organizada, engajados na causa da ES.

## **ANTECEDENTES E PRINCÍPIOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA: ASPECTOS SÓCIO-HISTÓRICOS DO COOPERATIVISMO E O PRINCÍPIO DA AUTOGESTÃO**

A tradição cooperativa é compreendida como convergência de práticas e princípios, nos quais residem lutas e resistências dos trabalhadores por formas de sobrevivência mais dignas e menos desiguais em sociedades capitalistas.

O capitalismo possui uma lógica incorrigível de dominação. Sua própria história, conforme Santos e Rodriguez (2005), desenvolveu-se em meio a lutas, resistências e críticas aos seus valores e práticas. Destacando-se, durante o aparecimento dessa forma de sociedade, no século XVI, as históricas lutas dos trabalhadores ingleses contra a sua integração forçada nas fábricas protocapitalistas. E na contemporaneidade, as questões dos povos tradicionais, como luta pela terra diante da exploração territorial pelo capital, assim como outros tipos de movimentos operários. Tais lutas, até hoje, giram em torno da minimização ou pelo menos redução da exploração que impõe formas de dominação, a exemplo do patriarcado e do racismo.

Desde então, formas econômicas alternativas foram vivenciadas, sempre na busca de reduzir drasticamente a exploração e melhorar as condições de vida dos indivíduos. São “formas de conceber e organizar a vida econômica, que implicaram reformas radicais dentro do capitalismo” (SANTOS; RODRIGUEZ, 2005, p. 26). Trata-se, conforme estes autores, de transformações graduais na economia para modalidades de produção, intercâmbio e consumo não capitalistas, num espectro variado e amplo de experiências que se consideram alternativas ou contra hegemônicas, possíveis e viáveis, e que se configuram como crítica, forma de resistência e busca por emancipação social, buscando evitar o acúmulo de desigualdades entre as classes sociais.

Entre as alternativas contra hegemônicas de produção, encontra-se a modalidade cooperativa de produzir. Autores como Jesus e Tiriba (2009) adotam a perspectiva marxiana de compreensão dessas alternativas em sociedades capitalistas e entendem a cooperação como base de uma força social coletiva, cuja potência produtiva se originaria da própria cooperação como processo formativo humano. Constituiria um contraponto à competição própria do capitalismo, onde um trabalhador ou grupo tenta maximizar suas vantagens em detrimento dos demais.

Para estes autores, o sentido da cooperação está associado à ideia de ajuda mútua, se refere à contribuição dada para o bem-estar de alguém ou do coletivo, significando também trabalho conjunto ou ato de cooperar. Acrescentam que a cooperação possui duplo sentido: um amplo e outro restrito. O primeiro indica a “ação coletiva de indivíduos com o intuito de partilhar, de forma espontânea ou planejada, o trabalho necessário para a produção da vida social”. O segundo se constitui como “a base das relações econômico-sociais que os trabalhadores associados pretendem estabelecer no processo de trabalho” (JESUS; TIRIBA, 2009, p. 80). Expressa uma visão de mundo e de ser humano e ao mesmo tempo valores vinculados à constituição de sujeitos coletivos, tais como: “o empenho, a solidariedade, o compromisso de apoiar, produzir com, de tomar parte de um empreendimento coletivo, cujos resultados dependem da ação de cada um dos sujeitos ou instituições” (JESUS; TIRIBA, 2009, p. 80), o que denota posicionamentos éticos e políticos distintos daqueles encontrados em sociedades capitalistas.

A partir da perspectiva marxiana de cooperação, os autores ora citados distinguem três formas de cooperação que teriam se desenvolvido ao longo da história: “a) a cooperação que se fundamenta na propriedade comum dos meios de produção; b) a que se baseia nas relações diretas de domínio e servidão (como na Idade Média); e c) aquela que pressupõe o assalariamento, ou seja, a venda da força de trabalho”, sendo esta última própria do sistema capitalista (JESUS; TIRIBA, 2009, p. 81).

Admite-se que a cooperação é um princípio fundante da ES, à medida que seu processo pode ensejar diversas práticas sociais e diferentes posicionamentos sobre o ato de produzir. O cooperativismo se

constitui como prática associativa econômica, na qual se fundam as origens da economia solidária, pois seu surgimento se dá num movimento reativo ao contexto de pauperização extrema provocada pelo capitalismo industrial na Inglaterra por volta de 1826. Naquela época, diante da miséria causada pelos baixos salários dos trabalhadores e condições de trabalho desumanas, emerge o pensamento associativista como alternativa ao individualismo liberal e ao socialismo centralizado (SANTOS; RODRIGUEZ, 2005). Estes autores destacam dois postulados básicos do associativismo, ou seja: o primeiro tem como ponto de partida a defesa de uma economia de mercado, baseada nos princípios não capitalistas de cooperação e mutualidade; o segundo recai sobre a crítica ao Estado centralizado e a preferência pelas formas de organização política pluralista e federalista, possibilitando à sociedade civil assumir um papel central.

Namorado (2009) adota a definição proposta pela Aliança Cooperativa Internacional, com apoio em G. Fauquet, a qual admite uma simbiose entre associação e empresa, nos seguintes termos: “Uma cooperativa é uma associação autônoma de pessoas unidas voluntariamente para prosseguirem as suas necessidades e aspirações comuns, quer econômicas, quer sociais, quer culturais, através de uma empresa comum democraticamente controlada” (NAMORADO, 2009, p. 96). Este autor reitera que a lógica cooperativista contraria a lógica lucrativista das empresas capitalistas, presente nas sociedades atuais, e, por esse motivo se configuraria como uma lógica subalterna por ser considerada invisível ou desconsiderada, na maioria das vezes, pelo sistema capitalista. Mesmo assim, esse fenômeno não se faria menos importante, em virtude de possuir dimensões mundiais e abranger desde pequenos grupos de artesanato, prestação de serviços e até grandes empresas.

Ainda para o mesmo autor, as cooperativas seriam a “expressão moderna das práticas sociais de cooperação, bem gravadas no seu código genético, mas revelam-se por intermédio de um movimento social que se afirma no seio do movimento operário como uma das suas vertentes, o movimento cooperativo” (NAMORADO, 2009, p. 97).

Convergindo com os demais autores que refletiram sobre as origens históricas da economia solidária, Namorado (2009) acrescenta que, essa expressão moderna de cooperação se manifesta com significativa relevância na Europa no século XIX, diante do entendimento de que as práticas alternativas de produção poderiam potencializar a existência de uma economia mais democrática, além de serem concebidas e operadas como unidades produtivas capazes de competir no mercado dentro de princípios e estruturas não capitalistas.

Na vertente explicativa de Lima (2009), o movimento cooperativista daquela época refletiu as clivagens existentes no movimento operário do século XIX, no qual conviveriam, ao mesmo tempo, propostas revolucionárias que se contrapunham ao capital e propostas reformistas de humanização da relação capital-trabalho, de inspiração cristã.

Em termos de teoria social, Santos e Rodrigues (2005) consideram que o pensamento associativista e as práticas cooperativas do século XIX desenvolveram-se de forma alternativa tanto ao liberalismo individualizado dessa época, quanto ao socialismo centralizado. Essa linha de pensamento tem contribuído para que sejam pensadas práticas e visões de mundo inspiradas em princípios não capitalistas nos tempos hodiernos. Com fundamento em Birchall (1997), estes mesmos autores sustentam o entendimento que a prática cooperativa demonstra inspirar-se em valores como autonomia, democracia participativa, igualdade, equidade e solidariedade. Notadamente, estes valores têm balizado princípios cooperativistas no mundo inteiro desde então até a contemporaneidade, destacando-se: o vínculo aberto e voluntário; o controle democrático por parte dos membros (decisões são tomadas pelos cooperados independentemente das contribuições de capital); a participação econômica dos membros; a autonomia e a independência em relação ao Estado e a outras organizações; o compromisso com a educação dos membros da cooperativa; a cooperação

entre cooperativas através das organizações locais, nacionais e mundiais; e a contribuição para o desenvolvimento da comunidade em que está localizada a cooperativa.

Singer P. (2002) também situa as origens históricas da economia solidária no movimento cooperativista surgido na Europa, com o surgimento do capitalismo industrial, como reação ao empobrecimento dos artesãos diante da difusão das máquinas e da organização fabril da produção e da exploração do trabalhador, destacando-se a Grã-Bretanha, berço da Revolução Industrial. O autor identifica Robert Owen – socialista utópico – como um dos industriais mais esclarecidos e preocupados com as condições de exploração do proletariado, o qual implementaria algumas medidas de proteção dos trabalhadores no âmbito do seu complexo de indústrias têxteis em New Lanark. Essas medidas teriam dado visibilidade a Owen por ter ele conseguido o aumento da produtividade.

Mais tarde, Owen elabora uma proposta para auxiliar vítimas da pobreza e do desemprego e restabelecer o crescimento da atividade econômica após os ciclos de grande depressão vivenciados pela Grã-Bretanha após a Revolução Francesa, visando também à reinserção dos trabalhadores ociosos na produção. Junto ao governo britânico, em 1817, elaborou um plano para a construção de aldeia cooperativa que acolheria cerca de 1200 pessoas, trabalhando na terra e em indústrias, de maneira que pudessem criar sua própria subsistência. O plano não fora implantado pelo governo e Owen seguiu para os Estados Unidos, onde implementou a primeira aldeia cooperativa em 1825, na cidade New Harmony, como um modelo de sociedade para o futuro (SINGER P., 2002).

Acrescenta o autor que os ideais socialistas de Owen e suas experiências começaram a ser postos em prática por alguns seguidores e chegaram a ser incorporados nas lutas sindicais dos trabalhadores, motivando, desse modo, a emergência de cooperativas segundo o modelo *owenista*. Naquele contexto, há uma ascensão do cooperativismo na Europa, realçando-se que o modelo *owenista* de cooperativa integral visava organizar a produção e o consumo, como também se contrapunha a ideia de comércio apenas visando o lucro parasitário. Essa ascensão do cooperativismo, na percepção de Singer P. (2002), já se configurava uma forma alternativa de produção ao capitalismo.

Ao demarcar as origens da economia solidária no capitalismo industrial do século XIX, com o intuito de encontrar um corpo conceitual para compreendê-la, Singer caracteriza aquele formato de cooperativismo como revolucionário, entendendo que ele se constituiu fundamentado nos ideais socialistas, embora utópicos.

A partir da organização sindical e da luta de classe, as reivindicações desses trabalhadores adquiriam posturas mais ativas, não se limitando, portanto, às questões salariais ou a redução da jornada de trabalho. Eles passaram a se unir e, sobretudo competir com os empregadores. A este respeito, afirma Singer P. (2002, p. 29): “Os trabalhadores em conflitos com seus empregadores, em vez de se limitar a reivindicações de melhoria salarial e de condições de trabalho, passavam a tentar substituí-los no mercado”. Portanto, nessa perspectiva surge o modelo de gerenciamento denominado de autogestão. A forma de organização em cooperativas operárias gerou um modelo de consumo alternativo, através de escambo ou por bolsa através de uma moeda própria, cuja unidade era baseada em hora de trabalho.

Numa lógica aproximada, na França, Charles Fourier idealizou os falanstérios, os quais consistiam em comunidades hipotéticas – grandes construções comunais –, nas quais os trabalhadores teriam preservada sua propriedade privada e sua liberdade individual. Não era coletivista como o modelo *owenista*, contudo indicava que os meios de produção seriam de todos os membros, sob a forma de propriedade acionária. Fourier propôs várias modalidades de redistribuição para que não houvesse polarização social entre ricos e pobres. Em síntese, uma forma de viver em comunidades autogeridas, tornando o Estado dispensável. O sistema pensado por Fourier foi posto em prática por seus discípulos e experimentado nos Estados Unidos.

Owen e Fourier foram expoentes do socialismo utópico, amplamente difundido no século XIX, que visavam unir a forma industrial de produção com a organização comunitária da vida social, e seus ideais eram pautados pela justiça social e solidariedade (SINGER P., 2002).

As críticas ao movimento cooperativista, de acordo com Lima (2009 - *apud* Luxemburgo, 2001), residiriam na contradição de serem os operários trabalhadores e patrões de si mesmos. Essa situação, colocaria as cooperativas em impasse, uma vez que chegaria ao ponto de terem de escolher entre transformarem-se em empresas capitalistas ou acabarem por se dissolver.

Contudo, para Singer P. (2002), o cooperativismo sofreu interrupções à medida que os operários foram conquistando direitos sociais<sup>4</sup>. O sindicalismo crescente passa a lutar pelos direitos dos trabalhadores vinculados à condição de assalariamento e sua ampliação juntamente com o pleno emprego pós-Segunda Guerra. Singer entende que, sob a lógica de tentativa e erro, tais práticas foram laboratórios de desenvolvimento da economia solidária ao longo de sua trajetória. Desse modo, o “cooperativismo revolucionário” – denominação proposta pelo autor ora referido – cria práticas que permitem situar-se a gênese dos valores fundantes dessa modalidade de economia.

Embora o cooperativismo tenha perdido fôlego na transição entre os séculos XIX e XX, é fundamental enfatizar o papel das práticas cooperativas na realidade do século XIX, como estratégia de produção que possibilitava aos trabalhadores se organizarem em prol de um trabalho não explorado e experimentar princípios de igualdade e democracia, equidade e solidariedade, à medida que detinham a posse dos meios de produção por meio da autogestão, não obstante os avanços perversos do capitalismo, sobretudo em seus momentos de crise.

## **SOBRE AS BASES DO COOPERATIVISMO E AUTOGESTÃO NO BRASIL**

No Brasil, o cooperativismo tem suas origens relacionadas à colonização portuguesa e a experiências de imigrantes europeus. Há registros que remontam a 1889, referentes à Cooperativa Econômica dos Funcionários de Ouro Preto voltada para o consumo de produtos agrícolas (OCB, 2020). Contudo, segundo Singer P. (2005), o movimento cooperativista se desenha mais claramente a partir dos anos 1980, em contexto de crise da década. Ao final do século XX, o modo de produzir capitalista abre espaço para surgimento e o retorno de formas alternativas de sobrevivência dos trabalhadores e demais indivíduos nas respectivas circunstâncias. A tese deste autor se refere às reações de trabalhadores à exploração pelo capitalismo. Essas reações condicionam o desenvolvimento de organizações econômicas opostas ao modo de produzir capitalista, que aliadas a outras instituições como a Igreja, sindicatos e movimentos sociais, delimitam a “recente ressurreição da economia solidária no Brasil” (SINGER P., 2005, p. 81).

Ao localizar as bases do movimento cooperativo no Brasil, Singer P. (2005) ressalta que a inserção econômica e a política da economia solidária emergem com características de empresa solidária, a qual possui peculiaridades do cooperativismo, fazendo parte da economia cooperativa ou social, as quais não empregam assalariados. O princípio que mais se destaca para definir a economia solidária é a autogestão, que, também é princípio do cooperativismo.

A concepção de autogestão se encontra em diversos tempos e experiências históricas, e se vincula a uma maior participação dos cidadãos nas empresas e nas questões públicas. Mothé (2009) exemplifica que na década de 1950, o partido comunista iugoslavo, no intuito de modernização do sistema econômico do País a utilizou com o intuito de atrair a participação dos cidadãos depositários de conhecimentos técnicos e profissionais nas empresas e nas municipalidades em que o partido detivesse

<sup>4</sup> Os direitos sociais, conforme Pereira (2009), são guiados pelo princípio da igualdade e se constituem de forma distinta dos direitos individuais (civis e políticos). Compostos e orientados pelo senso de equidade e justiça social, referem-se ao atendimento das necessidades mais básicas dos cidadãos e têm o Estado como garantidor dos direitos de natureza coletiva, como: trabalho, saúde, educação e assistência social.

o poder. A concepção de democracia radical, conforme este autor, já contemplava esse entendimento nas correntes marxistas revolucionárias, desde 1920. Ele afirma: “A democracia radical é uma forma ampliada de autogestão, na qual todos os cidadãos devem poder debater e votar sobre as leis e regras administrativas que lhes digam respeito” (MOTHÉ, 2009, p. 26). Ou seja, possui como consequência o aumento do poder direto do cidadão, reduzindo a margem de manobra dos seus representantes.

Sob essa lógica, o termo autogestionário compreenderia a ação dos empresários alternativos nas cooperativas operárias de produção, associações e comunidades, no intuito de instituir formas de democracia direta. No início do século XX, o termo se incorpora às ideias anarco-sindicalistas, compreendendo o trabalho manual como força e produto da inteligência. Nos anos de 1970, a opinião pública assume essa ideia, a qual será retomada pelos gestores de empresas industriais, ao constatarem que o conhecimento prático dos trabalhadores é fundamental para a melhoria dos processos de produção.

Utilizado pelo movimento cooperativo e a economia solidária, o termo autogestionário sugere práticas potencialmente mais liberais da ideologia dominante capitalista e sua adoção abre caminho para uma ideia de progresso diferente da ideia de produção ilimitada de riquezas. Sua racionalidade tem como horizonte uma linha mais igualitária e emancipatória dos cidadãos na busca por mudanças sociais. Conforme reitera Mothé (2009, p. 29), “a autogestão foi pensada no âmbito de um elã revolucionário, cujos atores são movidos pelo desejo da mudança”.

No Brasil, conforme expõe Singer P. (2005), durante as décadas de 1980 e 1990 a prática da autogestão foi adotada por empresas de grande porte, que em virtude da falência ou crise pediram concordata ou entraram em processo falimentar. A adoção dessa prática foi provocada pela demissão de numerosos trabalhadores, os quais, com ajuda dos sindicatos passam se organizar de forma associativa chegando a formar cooperativas. Esse movimento se localiza principalmente em Porto Alegre, a indústria Wallig de fogões; a Cooperminas que explora minas de carvão em Criciúma no Estado de Santa Catarina e em fábricas que operaram a Tecelagem Parahyba de cobertores; em Recife, Pernambuco e São José dos Campos, em São Paulo. A ideia foi passar uma empresa capitalista para as mãos dos seus antigos empregados organizados em associação. Tal metodologia foi inicialmente desenvolvida pela antiga Secretaria de Formação do Sindicato dos Químicos de São Paulo. Logo depois, um integrante que pertenceu ao Sindicato dos Químicos e depois passou a fazer parte do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), contribuiu para o desenvolvimento dessa tecnologia. No mesmo período, empresas do ramo de sapatos, assim como outras empresas, antigas ou de grande porte, entraram em crise e acabaram se tornando autogestionárias. Nessas mudanças de gestão, segundo ressalta o autor em referência houve intervenção direta do movimento sindical brasileiro, que apoiou fortemente essas iniciativas.

Em 1994, realizou-se o 1º Encontro dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão, no qual se decidiu sobre a criação da Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), objetivando não só ajudar os trabalhadores a manterem seus postos de trabalho, mas também contribuir na assessoria das novas empresas solidárias. As experiências e tecnologias desenvolvidas permitiram que a associação em tela se desenvolvesse e crescesse ininterruptamente e, ao mesmo tempo, a grande maioria das empresas solidárias – que, anteriormente, eram firmas meio falidas ou inteiramente falidas – atingiram êxito, de modo que, em 2001, a associação ora mencionada prestou assessoramento a 160 empresas solidárias no País, e a governos. Posteriormente, passou a atuar de forma independente, como organização de apoio, em parceria com sindicatos, na transformação de empresas capitalistas em empresas solidárias (SINGER P., 2005).

Outra iniciativa com propósitos semelhantes aos da ANTEAG foi a criação, por meio de associação, da União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo (UNISOL), estimulada pelo Sindicato dos Metalúrgicos da região do ABC Paulista e lançada durante o encerramento do 3º Congresso dos

Metalúrgicos do ABC, no ano de 2004. Contudo, estabeleceu relações também com partidos políticos e outras entidades da sociedade civil. Sua atuação abrangia todo o estado de São Paulo, além de contar com uma Incubadora de Cooperativas Populares ligadas a Fundação Santo André (instituição municipal de ensino superior) no município de Santo André, SP (SINGER P., 2005).

Conforme este autor, a partir das experiências mencionadas, a prática da autogestão tornou-se habitual nas cooperativas, se expandiu nacionalmente, e passou a ser utilizada também nas diversas formas associativas de movimentos sociais, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), cuja reivindicação maior é a luta pela terra.

Em outras frentes, a autogestão é utilizada como estratégia na luta contra a pobreza, como nos casos apoiados pela *Caritas* brasileira<sup>5</sup>, cujas atividades são originárias de fundos gerados pelas Campanhas de Solidariedade no Brasil ou instituições confessionais da Europa em caráter de cooperação internacional. Desde 1984, a instituição em referência desenvolve Projetos Alternativos Comunitários junto a pessoas submetidas à condição de pobreza, não possuidoras dos meios de produção, para que elas saiam da miséria. Esses projetos relacionam-se a temas que envolvem a solidariedade, e visariam levar a comunidade a encontrar saídas para a miséria, por meio de experiências diversas, entre elas a ES (CARITAS BRASILEIRA, 2019).

Realça-se também o movimento de massas denominado Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria, uma campanha encabeçada pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), que se iniciou pela distribuição de cestas a pessoas na condição de miséria em 1993, “contra a fome e a miséria e pela vida”. A adesão da população à campanha tomou proporção nacional, de modo que, a inserção das entidades públicas, nesta proposta, no estado do Rio de Janeiro, originou o Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida, com o objetivo de incentivar ações de combate à fome, inicialmente. Depois, para superar as críticas que relacionavam o movimento ao assistencialismo, fomentou iniciativas com o objetivo de gerar trabalho e renda para segmentos da população em condição de extrema pobreza chegando a centenas de comitês espalhados pelo país (BRASIL, 2011; SINGER P., 2005).

Esse movimento foi fundamental para a criação da Cooperativa de Manguinhos, no Rio de Janeiro, juntamente com Fundação Oswaldo Cruz, desenvolvida pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 1995. Tal iniciativa, tendo como referências as Incubadoras de base Tecnológicas desenvolvidas pelo meio acadêmico, forma a primeira Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares no país, experiência basilar para a atuação de outras universidades nesse segmento. Esta iniciativa atinge expressividade e culmina no Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (PRONINC). Este envolveu a FINEP, empresa pública brasileira de fomento à pesquisa, a Fundação Banco do Brasil, o Banco do Brasil, o Comitê de Ética em Pesquisa e a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Popular. Era finalidade do programa apoiar a consolidação e ampliação das incubadoras de empreendimentos econômicos solidários, a favorecer a criação e o acompanhamento de novos empreendimentos ou fortalecer empreendimentos já criados, por meio da oferta de qualificação e assistência técnica durante o período de incubação (BRASIL, 2011).

As incubadoras, desde seu surgimento, têm relevante papel na sustentação inicial de empreendimentos, redes e outras modalidades de articulação, na formação de futuros profissionais relacionados à economia solidária, no desenvolvimento de conhecimentos, e no apoio às ações governamentais e movimentos sociais. Sua contribuição combina apoio direto, produção de conhecimentos, formação de quadros e construção de projetos e políticas na linha da ES, pautada pelos princípios do associativismo/ cooperativismo.

<sup>5</sup> A *Caritas* brasileira foi fundada em 1956 e se vincula à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Tem sede nacional, se organiza numa rede de 183 entidades-membros em 450 municípios e atua nas seguintes linhas: situações de riscos e emergência; Economia Solidária; Segurança Alimentar e Nutricional; e lutas emancipatórias. Disponível em: <http://caritas.org.br/quem-somos-e-historico>. Acesso em: 10 nov. 2019.

Ao apontar as origens históricas da ES no movimento cooperativo, é possível situar-se a existência de uma nova racionalidade dentro do próprio sistema capitalista, à medida que essa modalidade de economia propõe outras práticas de organização, para além da maximização do lucro.

Realça-se que: no Brasil, originalmente tais práticas não foram denominadas cooperativas solidárias, porém, desenvolveram-se experiências que receberam a denominação de cooperativismo solidário. Gaiger (2013a, p. 218) destaca que, principalmente na década de 1990, o formato aqui empreendido “em atividades de produção, prestação de serviços, crédito e comercialização, tornou inevitável sua contraposição ao perfil empresarial e ao conservadorismo político do cooperativismo tradicional”.

Essa dinâmica de contraposição constituiu aquilo que este mesmo autor chamou de revitalização do paradigma cooperativo, ao se configurar como uma nova geração de cooperativas nos interstícios do cooperativismo tradicional, em formatos que convergiam nos princípios de economia solidária. Tais cooperativas adotaram novas formas de sociabilidade e, não obstante seus lapsos temporais entre o êxito e o insucesso, potencializam a valorização do coletivo e possibilitam melhores condições de vida para muitas pessoas que se encontravam à margem do sistema capitalista. Acrescenta Gaiger (2013a), que a forma coletiva em que os vínculos de estabelecem por meio da indivisão entre capital e trabalho favorecem uma racionalidade autogestionária, cuja vivência exige o empenho de cada um para o desenvolvimento da organização, além de constituírem práticas que possibilitam o fortalecimento da democracia e a redução da desigualdade.

## **UMA APROXIMAÇÃO ÀS CONCEPÇÕES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DESENVOLVIDAS EM DIVERSOS PAÍSES**

A diversidade de estratégias e práticas de considerável número de pessoas em busca de formas alternativas ao trabalho formalmente regulado no país<sup>6</sup> evidencia realidades plurais a partir das quais emergiu a expressão economia solidária, cunhada aqui no Brasil. São diferentes experiências, cuja linha de condução é a autogestão efetuada em aproximação aos princípios associativos e/ou cooperativos, que se disseminaram sob diversos formatos, a envolver instituições e organizações. Entre os quais: grupos informais, associações, empresas solidárias, redes de produção e comercialização, modalidades solidárias de crédito e microfinanças de caráter popular e comunitário.

Ao se estender, da economia coletiva informal à economia cooperativa, essas práticas e experimentações ensejaram também uma variação de termos utilizados para nomeá-las, ou seja: O que se denomina ES no Brasil, recebe em outros países da América Latina a denominação de Economia Popular Solidária, Economia do Trabalho, Socioeconomia, Bem Viver e Economia Social entre outros.

Gaiger (2013b), ao fazer alusão a essas diferentes nomeações no continente latino-americano identifica um denominador comum que residiria no seguinte sentido: as experiências refletiriam para seus protagonistas diretos, a impossibilidade ou a recusa de viverem conforme os preceitos de uma sociedade erigida sob o capitalismo periférico e suas formas de sociabilidade.

---

<sup>6</sup> Segundo o DIEESE, no ano de 2014, a taxa de ocupação da população de 16 a 64 anos, entre homens e mulheres, apresentava o percentual de 68,8%. Quanto a taxa de formalidade total da população de 16 a 59 anos de idade por sexo, entre homens e mulheres, no mesmo ano registrou o percentual de 57,3% (DIEESE, 2015). Conforme o Boletim do DIEESE 03/2018, a taxa de ocupação de 2017 passou de 90,3 para 92,1 milhões de trabalhadores. Segundo explicita, mesmo com essa pequena melhora, houve a redução de 982 mil ocupações entre 2016 e 2017, demonstrando que a precarização do trabalho aumentou em todos os segmentos, inclusive entre os setores de ocupação mais estruturadas. A informalidade atingiu proporções maiores, sendo mais intensa entre os trabalhadores dos serviços, vendedores do comércio e mercados (houve aumento de 1,7 milhão de informais e redução de 333 mil empregados formais), como também entre os mais qualificados e os operários entre outros (houve ampliação de 542 mil informais e queda de 374 mil formais). <https://www.dieese.org.br/boletimempregoempauta/2018/boletimEmpregoEmpauta7.pdf>.

Segundo destacam Laville e Gaiger (2009), o conceito de economia solidária vem sendo utilizado, amplamente, nos diferentes continentes, e suas diversas acepções se relacionam com a ideia de solidariedade, se contrapondo ao modo econômico que caracteriza a sociedade de mercado.

Neste capítulo, utiliza-se a denominação que se tornou oficial no Brasil, ou seja, economia solidária. Esta nomeação se encontra também em linha teórica representada por Laville (2001, 2003, 2006), autor francês, que desenvolveu pesquisas pioneiras sobre o tema nas realidades da França e do Brasil. Quase concomitantemente, ao final dos anos de 1990, Paul Singer (2000, 2001, 2002, 2003, 2004 a-b, 2008) desenvolve estudos pioneiros sobre o tema no Brasil. Laville (*et al.*, 2006) perceberam que em ambos os países há um elemento comum à ES: o apoio público. Ao buscar construir um conceito para essa modalidade de economia esses autores pretendiam dar conta não somente da emergência do fenômeno em meados dos anos de 1990. Ambos os autores – Laville e Singer – apresentam a preocupação em caracterizar o fenômeno da ES, com o intuito de sistematizar metodologicamente ferramentas de intervenção prática.

Laville (*et al.*, 2006) introduz em seus estudos sobre o tema uma abordagem de antropologia econômica à medida que encontra fundamentação em Karl Polanyi. Este concebe a economia numa perspectiva integrada aos seres humanos e a natureza, qualificada por economia substantiva, sem isolar as relações sociais e as relações com o meio ambiente. Essa visão é contrária à da escola neoclássica que impôs, a partir da autonomização da economia, a separação entre o campo econômico e a atividade humana relacionada com a materialidade, cuja medida da utilidade pelo preço se torna uma convecção admissível, guiada pela busca da utilidade máxima (LAVILLE *et al.*, 2006). Ou seja, guiada por noções de utilidade e escassez o que faz esquecer um outro sentido possível de economia que integre a dependência de seres humanos e desses com a natureza.

Laville (2003) admite que a partir de meados do século XIX, desenvolveu-se uma linha de pensamento, segundo o qual, no contexto da democracia moderna o princípio do mercado poderia assegurar a coesão social. O autor se refere ao postulado de Adam Smith que viu o mercado como regulador da sociedade, e, assim sendo, percebeu que a sociedade poderia perseguir interesses privados e simultaneamente realizar o bem público. Essa promessa não foi cumprida e, ao mesmo tempo, deu ao mercado um papel que anteriormente ele não possuía. Ao invés de coesão social, a difusão do mercado aumentou a miséria e a pobreza na Europa no século XIX.

Partindo dessa dimensão histórica, Laville (2003) buscará encontrar nas relações instituídas com base na solidariedade, formas de reorganização econômica de base associativa, iniciadas em meados do século XIX. Conforme admite o autor, a economia solidária que emerge durante os anos 1990 teria algumas semelhanças com aquelas organizações. Portanto, não se trata de um movimento novo, embora a emergência da nomeação economia solidária no Brasil date dos anos 1990. A ideia que se tinha de solidariedade antes da criação do Estado social<sup>7</sup> estava vinculada a de cidadãos livres, unidos por um elo social voluntário e com direitos iguais na república. Contudo, essa ideia foi aniquilada pela repressão econômica e política ocorrida no mesmo período na Europa. O Estado social introduziu uma lógica diferenciada de solidariedade que tinha a redistribuição assegurada pelo poder público se afastando da reciprocidade democrática pensada no início. Havia assim uma sociedade construída sob os pilares do mercado e do Estado social.

Laville (2001) reflete sobre a solidariedade como uma referência ancorada na polissemia, entendendo que a terminologia solidariedade articula uma criação associativa e cidadania, como também, entende que essa articulação, em parte, pode ser um recurso para explicar o referido

<sup>7</sup> O Estado Social, segundo Laville (2003), deveria ser capaz de corrigir as desigualdades produzidas pelo mercado. Neste sentido, implicaria pensar numa concepção de solidariedade objetivando uma redistribuição assegurada pelo poder público e não somente uma reciprocidade democrática. Para Wolf e Oliveira (2016), o Estado de Bem-Estar Social se constitui como umas das diversas formas do sistema de proteção social, e está “intimamente relacionado ao perfil das políticas públicas” (p. 664) mediante sua intervenção na realidade, no intuito de preservá-la ou modificá-la, considerando as necessidades de seus indivíduos.

termo. Ocorre, conforme este autor, que os consensos criados na França e Inglaterra, no século XIX, produziram duas formas de contemporizar as associações modernas: a solidariedade filantrópica e a solidariedade democrática. A primeira estaria relacionada a uma dimensão caritativa associada à discussão sobre cidadania. Por determinado período, a caridade foi apreendida como princípio social elementar na sociedade democrática, podendo contribuir para sua regulação, explicitando a questão moral e o engajamento voluntário altruísta.

As associações caritativas surgiram e passaram a advogar sobre o apelo à responsabilidade pessoal daqueles mais favorecidos que deveriam desempenhar seu papel de cidadãos em favor dos mais pobres para participarem plenamente da sociedade. “A injunção de se comportar solidariamente equivalia, portanto, a uma visão específica de uma sociedade ética, na qual os cidadãos motivados pelo altruísmo preenchem seus deveres uns para com os outros sobre uma base voluntária” (LAVILLE, 2001, p. 59). Esse pensamento terminava por justificar as desigualdades sociais, conforme complementa o mesmo autor: “através de seu engajamento, os indivíduos, pessoas físicas, as empresas e pessoas morais estão na medida de contribuir para a coesão social, organizando apoio aos membros mais desfavorecidos da sociedade” (LAVILLE, 2001, p. 59). Essa perspectiva caritativa de solidariedade afastaria a possibilidade de uma dimensão política das associações, ignorando a constituição de um espaço público. Ao contrário, cria laços de dependência pessoal e aprisiona os beneficiários na condição de inferioridade.

Quanto à solidariedade democrática, é uma resultante “[...] de ações coletivas, supondo uma igualdade de direito entre aqueles que se engajam” (LAVILLE, 2001, p. 60). Esta vertente influenciou a realidade francesa, tomando como referência o igualitarismo, fundamentado nos ideais democráticos, a partir das noções de vontade geral e de interesse geral. Apoiado em Leroux, o referido autor explicita que o estabelecimento de uma comunicação entre o Estado e a sociedade deve ser realizada mediante de grupos intermediários à exemplo de instituições e corporações que representem o papel de instituições públicas. Leroux posiciona-se, metodicamente, sobre redes de solidariedade passando pelo “ateliê”, como em associações, o entretenimento do espírito público indispensável à democracia (LAVILLE, 2001, p. 61). Isto posto, evitaria um individualismo concorrencial assim como um estatismo autoritário.

Tais práticas de solidariedade, sejam caritativas ou democráticas, teriam possibilitado a criação de um cenário associativo na Europa, que evoluiu desde então, como também passou a vincular essa dimensão associativa à ação pública<sup>8</sup>, uma vez que ambas não se configuraram como vinculadas ao Estado liberal, criando uma relação com o espaço público. Esse cenário associativo adquire vínculos comunitários e societários e conduz à passagem da esfera privada para a esfera pública. Havendo aí, segundo Laville (2001), o entrelaçamento de interesses econômico sociais e políticos que irão alicerçar a abordagem de economia utilizada para conceituar a economia solidária.

Segundo a abordagem de Laville (*et al.*, 2006) a economia solidária é considerada como economia plural, uma vez que suas práticas envolvem atividades que intuem a democratização da economia e sublinham a lógica de uma ação pública, que envolve a sociedade civil, subordinando o princípio dominante de mercado ao princípio de reciprocidade – indissociável das relações humanas e pode ser identificado como célula base na dimensão familiar – e redistribuição visando à repartição da produção de formas híbridas.

As experiências analisadas por Laville (2003) evidenciaram que a economia solidária retornou como terceiro pilar de apoio para a própria economia em crescentes cenários de crises manifestas pelo mercado e Estado ineficientes, permitindo que todos possam ter lugar numa economia baseada

<sup>8</sup> A ação pública, para Laville (*et al.*, 2006), agrega as atividades diretamente ligadas ao exercício do poder público, como também, as desenvolvidas pelos cidadãos, desde que tenham pretensões à vida do coletivo. Pereira (2009) explicita que, para além do Estado, a sociedade se faz presente na ação pública por meio de representatividade e poder de decisão, podendo exercer controle sobre sua própria reprodução e as ações dos governos.

na auto-organização mútua. Porém, reconhece o autor, que a diversidade das experiências apresenta dinanismos e deve ser compreendida em cada contexto que se expressa.

As análises de Laville sobre as experiências europeias e a proposição de um conceito de economia solidária com suporte na emergência contemporânea de “outras economias” possibilita enxergar-se outras variações conceituais que se constituíram em países latino-americanos, entre os quais o Brasil. Ademais, permitem o entendimento de que esse conceito foi forjado à luz das práticas associativas e de solidariedade do contexto europeu, rompendo com a concepção caritativa.

A abordagem do autor como economia pluralista remete à ampliação de possibilidades democráticas, e pressupõe que a economia não seria reconstruída unicamente pelo mercado, nem apenas pelo caráter protetivo do Estado, mas por uma reciprocidade entre ambos, com influências de espaços públicos autônomos. Como por exemplo, os espaços associativos que intermediam, com extensão de domínio público a inclusão e a reflexão sobre questões econômicas e sociais<sup>9</sup>.

Ao elaborar uma definição mais ampla de economia solidária, Laville argumenta que a referência da solidariedade não pode ser negligenciada da economia, pois seria um fator que pode conduzir ao melhoramento da combinação produtiva. Sob essa perspectiva e de forma mais extensiva, define economia solidária “como o conjunto das atividades contribuindo para a democratização da economia a partir do engajamento dos cidadãos” (LAVILLE, 2001, p. 85). Esse sentido se estabelece contrariamente à percepção da apropriação da palavra solidariedade pelos promotores de algumas ações caritativas em que substituiria a ação pública pela caridade de forma a desregulamentar o papel do Estado como no século passado. “Ela emana de ações coletivas visando instaurar regulamentos internacionais e locais, completando os regulamentos nacionais ou complementando-os quando for necessário” (Id.,ib.).

Este autor evidencia uma proposta de ES que está além da dimensão econômica, ao engendrar a construção ou existência de novos espaços de interação social nas mais diversas formas. E admite que a pluralidade da economia contribui para autonomia na forma de pensar e agir nos diversos espaços, para além do econômico em si, ao construir laços de sociabilidade.

Noutra perspectiva teórica, Singer desenvolve reflexões sobre economia solidária com inspiração no marxismo. O autor tem procurado demonstrar que o capitalismo, como modo de produção dominante, não abrange a totalidade das economias contemporâneas, as quais, expressam os seguintes formatos: produção simples de mercadorias que compreende unidades autônomas de produção, individuais ou familiares; a economia pública, formada por empreendimentos estatais que prestam serviços ou fornecem bens sem cobrar preço de mercado por eles; a economia doméstica, que se constitui pelas atividades produtivas e distributivas realizadas em domicílio que visam o autoconsumo dos seus membros e, por último, a economia solidária, a qual é formada por empreendimentos autogestionários de produção, de crédito, de serviços, de consumo, dentre outros (SINGER P., 2004a).

Sob essa lógica, Singer P. (2002) contribui para a ampliação da percepção da economia solidária e a superação de uma visão simplista relacionada à resolução de crises econômicas. Entende o autor que a ES não poderia depender das dinâmicas dessas crises e, sim, construir uma dinâmica própria para não ser intersticial. Segundo admite, a ES não envolve apenas trabalhadores marginalizados, sua reinvenção se deve também ao envolvimento entidades ligadas à Igreja Católica, outras igrejas, sindicatos e Universidades, especialmente no Brasil. Isto posto, Singer a concebe como uma alternativa superior ao capitalismo à medida que proporciona uma vida melhor às pessoas que a adotam, na condição de produtoras, poupadoras e consumidoras, uma vez que, oportuniza a integração dos indivíduos em sociedade.

Ao analisar a economia solidária em relação à economia capitalista, Singer P. (2001, p. 100) chama atenção para os sentidos de solidariedade e competição na sociedade capitalista: “o *competitivo*, que abrange parte das atividades econômicas, políticas, lúdicas etc.; e o *solidário*, que engloba em

<sup>9</sup> Ver: RODRIGUES (2023).

princípio as relações familiares, de vizinhança, de coleguismo no estudo, no trabalho, em esportes de equipe etc.” (grifos do autor). Acrescenta que a competição prevista no capitalismo seria essencial para preservar os direitos da parte mais desconcentrada, seja ela de compradores ou de vendedores. O problema, segundo Singer P., é que essa competição exigida, a livre competição, é substituída pela competição oligopólica (poucos vendedores, poucos compradores), emergindo aí uma contradição desde os tempos do capitalismo industrial.

Conforme esclarece o autor, no capitalismo contemporâneo a competição fundamental se dá entre empresas gigantes ou multiempresas transnacionais. E acrescenta: “O grande capital tem um poder descomunal em relação ao consumidor final” (SINGER P., 2001, p. 101). Ademais, na economia capitalista a competição passaria do limite, tornando-se destrutiva em relação ao fim maior que a justifica, como também conduz a apontar um vencedor, eliminando os que têm desempenho inferior. Ou seja, o que prevalece é uma sociedade competitiva, culturalmente condicionada a acompanhar competições no plano econômico, político e social.

Quanto à solidariedade, no capitalismo seria uma estratégia daqueles desprovidos de capital e que não dispõem de crédito. Ao admitir que a posse de capital é o elemento que, em princípio, permite competir, Singer P. (2001) explica que entre os pobres a relação de competição é menor, pois, entre eles existe carência de recursos para premiar vencedores e que, ao contrário, há carência de tudo que possibilite a qualidade de vida. Ao considerar a condição de carência, segundo o autor, há uma ambiência propícia para comportamentos que evoquem atitudes de compartilhamento que permitem emergir uma racionalidade focada no repartir. Inúmeras vezes, suas vidas estão sujeitas ao acaso, além de não possuírem patrimônio familiar para herdar, seguro de vida ou inscrição no seguro social obrigatório. Ao considerar o fenômeno da pobreza e as carências de quem a vivencia, Singer P. (2001) ratifica ser esse o ambiente para a naturalização da solidariedade que emerge pela motivação da ausência dos seguros faltantes. Em tais condições, as pessoas se ajudariam mutuamente.

Nesse sentido, entende o autor que as experiências de economia solidária são características dos segmentos mais pobres da sociedade, os quais, por sua vez, possuiriam maior possibilidade de desenvolver a cooperação, à medida que seriam movidos mais pela solidariedade do que pela competição. Essa condição favoreceria o desenvolvimento de empresas que surgem devido à ineficiência na resolução de carências que o sistema dominante se nega resolver.

De acordo com Singer P. (2001, p. 105), a “economia solidária compreende diferentes tipos de *empresas*, associações voluntárias com o fim de proporcionar a seus associados benefícios econômicos” (grifo do autor). Dentre essas empresas solidárias mais importantes, o autor destaca a cooperativa de produção, que se constitui, geralmente, como defesa contra a ameaça de pobreza. As origens desse tipo de cooperativa encontram-se na empresa capitalista em vias de falir, que são assumidas pelos seus trabalhadores, conforme exemplificado em tópico anterior deste capítulo. Nesse processo há uma integração do capital com seus créditos trabalhistas, e a reorganização como empreendimento autogestionários. Nessa perspectiva, a solidariedade dá o tom e compõe a especificidade da cooperativa.

A prática da solidariedade consiste precisamente nisso: na generosidade que não enseja que o grau de sacrifício de cada indivíduo seja medido para futuras compensações; no desprendimento que faz com que cada trabalhador renuncie do lazer ou de dinheiro não só para o bem comum, mas também para cobrir deficiências de companheiros. E assim por diante (SINGER P., 2001)

Reconhece o autor, que a economia solidária é parte integrante da formação social capitalista, cujo progresso técnico é incorporado pela concentração do capital determinando a competitividade em cada mercado. E explica: “Para que uma associação ou cooperativa realize seu propósito é essencial que ela atinja um tamanho em que possa resgatar seus associados da pobreza e acumular sobras que multipliquem as fontes de trabalho e renda solidários” (SINGER P., 2001, p. 109). Significaria

dizer que, mesmo sendo hegemônico, o capitalismo não impede que outros modos de produzir se desenvolvam, diante de sua incapacidade de inserir toda a população economicamente ativa. Nessa direção, o autor define a ES como:

[...] um modo de produção que, ao lado de diversos outros modos de produção – o capitalismo, a pequena produção de mercadorias, a produção estatal de bens e serviços, a produção privada sem fins de lucro –, compõe a formação social capitalista, que é capitalista porque o capitalismo não só é o maior dos modos de produção, mas molda a superestrutura legal e institucional de acordo com os seus valores e interesses (SINGER P., 2005, p. 87).

No capitalismo, ainda conforme Singer P. (2000), os meios de produção e distribuição, assim como o trabalho, são considerados mercadorias que são apropriadas privadamente e se concentram nas mãos de uma pequena minoria, tornando-se capital. A grande maioria que não concentra capital fica limitada à posse individual da sua capacidade de trabalho. Nesse sentido, afirma que o desemprego é um elemento estrutural do capitalismo que deriva diretamente do antagonismo entre compradores e vendedores da força trabalho. Acrescenta que a ausência do pleno emprego determina que aqueles não amparados pelos direitos trabalhistas sejam induzidos ou forçados a procurar ganhar a vida vendendo, em algum mercado, sua força de trabalho. Tal fato acarreta o inchamento da produção simples de mercadorias e o empobrecimento de grande parte dos seus integrantes que atuam nos mercados mais vulneráveis à entrada em massa dos excluídos no modo de produção e distribuição capitalista.

“A economia solidária casa o princípio da unidade entre posse dos meios de produção e distribuição (da produção simples de mercadorias) com o princípio da socialização destes meios (do capitalismo)” (SINGER P., 2000, p. 13). Nesse sentido, conforme este autor, a ES, como modo de produção, pode ser criado e recriado por aqueles que se encontram (ou temem ficar) marginalizados pelo mercado de trabalho. Singer P. (2000, p. 13) sintetiza que a base ideológica da ES é uma criação dos trabalhadores em luta contra o capitalismo de forma contínua, embora os socialistas utópicos como Owen e, Fourier, por exemplo, tenham contribuído de forma relevante. Portanto, considera importante compreender a crítica operária e socialista ao capitalismo, dada a tendência estrutural do capitalismo de desempregar, excluir e empobrecer parte da classe trabalhadora, levando a uma polarização da sociedade entre uma elite endinheirada e uma massa de pobres trabalhadores.

A expressão do capitalismo possui como característica marcante a divisão do trabalho entre empregadores e empregados e a finalidade de lucro máximo. No Brasil, essa expressão também ocorre concomitantemente com outros modos de produzir. Ao analisar as questões inerentes ao trabalho no Brasil, Singer P. (2003) identifica a ES como um desses modos distintos de produção capitalista formado por trabalhadores associados que possui em comum o capital que utilizam.

Em outra definição Singer P. (2008) trata a economia solidária como um modo de produção que se caracteriza pela igualdade de direitos, possuindo como característica central a posse coletiva dos meios de produção, tendo na autogestão uma forma inteiramente democrática de gerir os empreendimentos pelos próprios trabalhadores. Na ES a alienação do trabalho<sup>10</sup>, contrariamente ao que é no capitalismo, não é indispensável.

Retoma-se, neste ponto, o pensamento de Singer P. (2002), segundo o qual, a ES não consiste em mera alternativa ao capitalismo e precisa ser percebida como alternativa superior, não só em termos econômicos, à medida que propiciaria melhores condições de vida para quem a adotasse (produtores, poupadores, consumidores, entre outros), pois, ensejaria mais autonomia na atividade produtiva, ao não se submeter a ordens alheias e participar plenamente das decisões que afetam os indivíduos que dela compartilham.

A economia solidária, segundo a linha interpretativa de Singer P., traz elementos para se pensar outras esferas do trabalho para além da sobrevivência. Se continuada, sua prática conduz o indivíduo a uma autonomia produtiva e, conseqüentemente, a superação das tensões e angústias, comuns na

<sup>10</sup> Ver: MARX (1932).

economia capitalista. Sob essa perspectiva, o mesmo autor concebe uma noção de desenvolvimento solidário, que se refere a:

[...] um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma (SINGER P., 2004b, p. 7).

Sobre essa concepção de desenvolvimento, Singer P. (2004b) adverte que apesar de todo estímulo à competição individual no capitalismo atual, a maioria das pessoas continua a valorizar a reciprocidade e a ajuda mútua. Essa pauta, segundo reafirma o referido autor, “está no cerne das grandes lutas políticas de nossa época e resulta do confronto de valores e visões de mundo” (SINGER P., 2004b, p. 8). Essa concepção expressa um posicionamento contrário ao desenvolvimento capitalista, o qual se encontra “sob a égide do grande capital e moldado pelos valores do livre funcionamento dos mercados, das virtudes de competição, do individualismo e do Estado mínimo” (SINGER P., 2004b, p. 9).

Em direção semelhante, Coraggio (2009) desenvolveu reflexões sobre “as outras economias” que se confrontam com o modo de produzir capitalista. Nomeou de economia do trabalho a proposição para a resolução das necessidades e desejos legítimos de todos, ao elaborar uma crítica à prática, à estrutura de desejos ou demandas de bens e serviços, que geram o imaginário do consumo em sociedades capitalistas, redefinindo democraticamente, aquilo que é suficiente, útil e legitimamente desejável. Ou seja, a economia do trabalho, segundo este autor, está na contramão do capitalismo e de suas imposições de trabalho abstrato e consumo incessante.

A economia do trabalho, na perspectiva de Coraggio (2009) se constitui numa abordagem cuja premissa e lógica reprodutiva da vida inclui os processos autogestionários pelos trabalhadores, empreendimentos familiares, associações que organizam as condições de vida, caixas de consórcio e cooperativas. O autor reitera que a institucionalização da economia do trabalho prescinde de um projeto democratizante capaz de representar e fortalecer de maneira eficaz os projetos de qualidade de em uma sociedade mais igualitária, mais justa e autodeterminada, capaz de possibilitar um desenvolvimento mais solidário.

Tanto Coraggio quanto Singer dão relevo à coexistência de outras formas de produzir junto ao capitalismo, independentemente da nomenclatura, a maior ressalva, dentre o que explicitam os autores, é que tais economias precisam, para serem compreendidas, serem percebidas em contraponto ao capitalismo para que possibilitem almejar tanto um desenvolvimento solidário (SINGER P., 2004b) quanto um sentido do trabalho que transcenda a sua utilidade como meio para obtenção de dinheiro (CORAGGIO, 2009).

Alinhado ao pensamento dos autores acima referidos, Razeto (1998) ressalta que essa lógica de subalternidade do trabalho implicada pelo capitalismo, gera uma relação de dependência pois, se estabelece por meio da relação de emprego, na qual se desloca o real sentido do trabalho, sendo o indivíduo reduzido a empregado. Ao passo em que há eficiência na geração de riquezas, há eficiência na geração de pobreza e de outros males por parte da economia capitalista. Esse autor, consoante aos autores já mencionados, reforça que há um caminho para o enriquecimento do trabalho, uma vez que os indivíduos organizados podem voltar a empreender, criar e ter controle sobre suas condições de existência. Isso se torna possível por meio da relação de solidariedade que se faz presente durante as diversas fases do processo econômico (produção, distribuição, consumo e acumulação).

Singer P. (2004b) reitera que, por mais que o desenvolvimento capitalista, por um determinado momento, tenha possibilitado tanto aos capitalistas como aos trabalhadores o melhoramento dos seus níveis de vida, por meio da conquista dos direitos políticos dos trabalhadores, ele não é para todos. Ele é seletivo, não se dá de forma igual tanto socialmente como geograficamente. Todavia, esse modelo de desenvolvimento não é imperativo, uma vez que a economia contemporânea não é

unicamente capitalista. Singer ressalta que o desenvolvimento econômico ao longo dos dois últimos séculos não eliminou modos de produção não capitalistas. Sob essa lógica, o desenvolvimento vem tornando a economia mista, ou seja, uma combinação complexa de modos de produzir como a pequena produção de mercadorias, a economia social e solidária e a economia estatal (SINGER P, 2004b).

Considera o autor que a economia solidária se assemelharia a economia de mercado no sentido da participação livre dos cidadãos, os quais cooperam e competem entre si, de acordo com seus interesses e contratos que celebram. Porém, a lógica solidária apostaria nas virtudes da cooperação para o enfrentamento da concorrência, para viabilizar a lógica dos preços, sem prejudicar os trabalhadores.

Em síntese, as concepções de Singer sobre a ES são influenciadas pela concepção de classes originária do pensamento marxista. Admite que a ES, cujas origens se aproximam do socialismo utópico por estarem relacionadas ao cooperativismo revolucionário no século XIX, assimilaria experiências que mais tarde conduziram aos princípios da ES. Em suas reflexões iniciais, Singer a enxerga como um movimento alternativo ao capitalismo e em momento posterior a concebe como alternativa superior. Ao utilizar as categorias competição e solidariedade na economia para aprofundar sua concepção sobre economia solidária, concebe-a como um movimento histórico, social e político. Afirma tratar-se de um modo de produzir que possibilita outras relações para além da divisão internacional do trabalho, à medida que permite a melhoria da qualidade de vida das pessoas de forma ampla, podendo a chegar a outra maneira de viver.

Gaiger (2003), segue caminho semelhante aos de Laville e Paul Singer, e reafirma que as raízes históricas da ES se encontram na Europa do século XIX, sobretudo, em associações firmadas pelo proletariado por meio de cooperativas de produção. Essas tentativas de organizar a produção e o consumo sinalizavam formas comunitárias e democráticas aspirando a igualdade econômica, frente a necessidades de garantir a subsistência para a massa de trabalhadores. Ou seja: as formas atuais de empreendimentos que lidam com a ES remetem a esse passado histórico, como também a correntes de pensamento e ação política dos socialistas utópicos, anarquistas, cooperativistas, cristãos e socialistas.

Para Gaiger (2003) o uso do termo economia solidária e suas expressões aqui no Brasil, desde 1990, se vinculam ao reconhecimento pelos setores da esquerda de uma nova expressão dos ideais históricos das lutas operárias e dos movimentos populares, integrando-a em seus debates e programas de mudança social, aliando-a a uma visão de construção socialista. Como acrescenta, aos poucos foi se delimitando um campo de trabalho institucional, e se tornou uma política pública de contenção da pobreza, se convertendo em nova frente de luta, de caráter estratégico, visões, conceitos e práticas como respostas aos segmentos excluídos pelo modelo de desenvolvimento neoliberal e do próprio capitalismo.

Inicialmente o autor em tela analisa a ES à luz da categoria modo de produção, com base na teoria marxista, esse mesmo autor admite haver uma semelhança entre esta modalidade de economia e a economia camponesa. Seria, um caso ilustrativo de formas sociais de produção com a capacidade de adaptação a modos de produção, dos quais são atípicos. Entre tais semelhanças, destaca o seguinte: as relações sociais de produção nos empreendimentos econômicos solidários distinguem-se das relações assalariadas, pois apesar das interações como o meio circundante, se concretizam no âmbito da unidade familiar, se baseiam na autogestão e na cooperação, caracterizando-se de forma singular.

Posteriormente, Gaiger (2016) agrega novos elementos às suas pesquisas sobre o tema, destacando-se as relações entre utilitarismo e solidariedade que o autor busca noutras teorias sociais, cujo apoio em Karl Polanyi o conduz a questionar acerca do ideário que dá sustentação ao capital. Ao afirmar que “o problema da nossa civilização não é o econômico” (p. 10), o autor procura desconstruir a ideia de que as soluções para os problemas enfrentados, principalmente com relação à escassez e à desigualdade, não repousam apenas na esfera econômica. Para tanto, argumenta que outros elementos incidem sobre o agir econômico, cujas motivações e regras não provêm da necessidade de satisfação

ligada propriamente ao ato de comprar, vender e trocar favores, às quais foram denominadas modernamente como econômicas. Aponta o autor que a solução recai “sobre os vínculos sociais”, mediante as relações de interdependência dos seres humanos. Acrescenta que, ao se firmarem nos vínculos sociais, os sistemas de vida não mercantis e experiências alternativas recentes, à exemplo da ES, têm adquirido consistência e encontrado sentido para além de suas aspirações imediatas, uma vez que, acionam outro princípio de ação na promoção de laços impulsionadores de solidariedade.

Busca-se apreender, com fundamento neste autor, o sentido do utilitarismo e as representações sobre esse conceito ao longo de seus usos. Seu surgimento se deu na Inglaterra, no XVIII, período cujas discussões sobre o ser humano, sobre o que se pode esperar da sociedade e sobre a maneira mais proveitosa de organizá-la ganhavam fôlego. Esse contexto se caracterizou como época da ilustração, cujas discussões partiam de filósofos, juristas e reformadores iluministas. O utilitarismo poderia ser considerado como escola filosófica, e seus principais idealizadores – Jeremy Bentham, John Stuart Mill e Henry Sidgwick – buscavam formular uma concepção antifeudal, revolucionária, moderna, altruísta e humanista. Naquele contexto, a utilidade é vista como resultante de condutas: “o comportamento dos indivíduos não poderia ser prognosticado e julgado senão do ponto de vista das vantagens que acarreta para o seu bem-estar e, na soma desses proveitos, para o conjunto de indivíduos de uma dada comunidade” (GAIGER, 2016, p. 18). A utilidade dependeria das escolhas feitas, para cada caso, pelas experiências próprias do indivíduo ao buscar, espontaneamente, utilidades que resultassem ganhos de felicidade.

O postulado do utilitarismo apresenta abstrações, incongruências e fragilidades. A concepção de utilidade expressa um caráter genérico e abstrato, a definir-se pelo grau de um indicador de satisfação das preferências do indivíduo. Nesse sentido, a satisfação se traduziria ou não por uma experiência de prazer, desde que fosse derivada de uma escolha real ou idealizada. Nessa direção, Gaiger (2016, p. 21) define utilidade como “propriedade de qualquer objeto por meio da qual ele tende a produzir benefício, vantagem, bem ou felicidade [...] ou para impedir a ocorrência de dano, dor, mal ou infelicidade”.

Ao longo do seu desenvolvimento, a concepção de utilitarismo tem como premissa o resguardo da autonomia individual que condiz com a aspiração moderna de ter liberdade. Este enfoque acaba por induzir a que as relações sociais se restrinjam a interesses momentâneos, deixando em plano secundário a condição humana elementar da interdependência. Nessa lógica, abrem-se precedentes para o hedonismo, convidando ao consumo, afastando a conduta individual dos seus ganhos coletivos (GAIGER, 2016).

No campo econômico, o utilitarismo diz respeito ao agir do indivíduo de maneira empreendedora, com fins de otimização e eficiência, sem comprometer sua liberdade. Sob essa perspectiva, o mercado é considerado como uma estrutura neutra, na qual as interações conduziriam, espontaneamente, a uma situação de concorrência perfeita. O predomínio dessa concepção de utilitarismo impele à perda de toda a condição ética e política da economia.

Com o liberalismo, segundo o autor em referência, o utilitarismo encontra nas noções de individualidade, autonomia e sujeito as condições de formulação de um paradigma. Conforme explicita Gaiger (2016), criam-se formulações discursivas geradoras de consensos e reducionismos que estabelecem entendimentos em relação a economia.

Ao posicionar-se, criticamente, a tais formulações, o autor admite que a economia não se trata apenas de gerir a escassez de forma a aumentar incessantemente a produção e tornar o ambiente extremamente concorrencial visando exclusivamente a reprodução ampliada do capital. Portanto, considera que a exigência de um questionamento às formulações discursivas construídas, notadamente, em formatos que a eficiência seja a pedra de toque da produtividade, sendo o setor produtivo um sinônimo de empresa privada cujo programa de ação associa-se a uma estratégia política de exercício do poder, a exemplo do neoliberalismo e seus efeitos na América Latina.

No plano discursivo, segundo entende Gaiger (Id., ib.), a história e a cultura ancoram valores e práticas, os quais constituem uma suposta doutrina universal, na qual residiria, contemporaneamente, o grande incentivo ao empreendedorismo individual, das micro e pequenas empresas que garantiriam o “emprego por conta própria”, ou seja: os indivíduos, cada vez mais, deveriam se responsabilizar por seu sucesso ou fracasso, sem, minimamente se dar conta de tudo isso. Nesse contexto, economias alternativas ou outras economias ganham pouco crédito, sendo relegadas à condição de subalternidade. Pode-se presumir que, com o liberalismo, o utilitarismo encontra um terreno fecundo para produzir ideais que balizam as condições de vida apenas pelo agir econômico, deslocando mais ainda a lógica econômica das relações sociais.

Em contraponto à doutrina utilitarista, Gaiger (2016) remete às formulações teóricas de Caillé (2009) sobre a dádiva. Entende-as na perspectiva de uma lógica libertadora das imposições econômicas, ou melhor, que podem contribuir nas tentativas de construção de uma economia diferente em que a produção de bens e serviços não devam ocorrer em função do interesse individual do lucro. Esclarece, então, que, sob esse aspecto, a ES também pode ser compreendida no sentido da dádiva. E acrescenta: Caillé (2009), não define a dádiva como filantropia ou algo vinculado a sacrifício e tampouco como gratuidade sem motivo ou intenção, mas sim como “[...] oferecimento aos outros de um bem ou serviço sem garantia de que haverá retribuição, mas com a esperança de que ocorrerá correspondência, situação que pode estabelecer relações de aliança e de amizade” (CAILLÉ, 2009, p. 103).

Este autor, em sintonia com Marcel Mauss, explicita que em sociedades primevas, o laço social não se constituía por meio do contrato ou de trocas mercantis, obedecia à imposição de rivalizar em generosidade manifesta, nem se harmonizava com o que prescrevia a caridade cristã. As implicações dos estudos de Mauss na sociologia quanto ao paradigma da dádiva possuem desdobramentos diversos, mas, sobretudo ao estudar a dádiva arcaica, o entendimento de que a ação social não obedece somente ao interesse racional, sua lógica primeira é a simpatia. Há, entretanto, uma tensão entre os polos do interesse e do desinteresse e na relação de obrigação e liberdade. Em síntese, como entende Caillé (2009), tais estudos vêm nos esclarecer que a relação social não se constrói nem a partir do interesse racional, nem a partir de leis que estão acima de tudo. Para ser posta em prática, a dádiva antiutilitarista requer uma parcela de gratuidade e feitos desinteressados os quais também fariam parte das relações sociais.

Para se pensar a ES, pode-se recorrer também ao princípio da dádiva, embora não seja esse o foco desta tese. Ao adotar a teoria da dádiva, Caillé (2009) adverte ser essencial examinar como convém entender o sentido construído sobre a dádiva e, para tanto, explicita dois princípios que se confrontam: o anutilitarismo e o antiutilitarismo. O primeiro, conceito mais radical, reduz a questão da dádiva a um doador sem sujeito. Aqui a dádiva se daria pelo rompimento definitivo com a ideia de interesse particular ou contrato de devolução ou reciprocidade. O segundo traz uma perspectiva menos radical e mais adaptável à realidade e considera a dádiva “como um operador sociológico, criador de aliança, laços afetivos e ações solidárias, assemelhando-se aos motivos que impelem as relações sociais pela cooperação, acima de qualquer interesse, seja em tempos de paz, seja em conjunturas de guerra” (CAILLÉ, 2009, p. 104).

Admite-se que a compreensão da economia solidária no Brasil, poderia ser também mais aprofundada por meio do paradigma antiutilitarista, pois ela parte para valorização do princípio associativo. Isto posto, o princípio da dádiva é imperativo diante da lógica do interesse individual e da obrigação. Ou seja: ressalta no primado do sujeito a constituição do coletivo humano, podendo estabelecer uma concepção política de relação social.

Gaiger (2016), ao considerar as metamorfoses sofridas pela dádiva, afirma que seria ilusório possuir expectativas de que ela conduziria ao reino da pureza imaculada e que conseguiria livrar o ser humano da miséria do mundo. Sugere, então, parar de perseguir essa essência e tomar o

princípio da aliança estabelecido por meio da regeneração dos vínculos sociais. Considera a dádiva como arquétipo, sem deixar de refletir a condição humana primordial da interdependência. Nesse sentido, Gaiger fornece elementos para pensar a solidariedade como retomada dos vínculos sociais, que há muito apresentam uma condição de esvaziamento generalizado, em virtude das incertezas nas relações humanas.

Para este autor, na trajetória do Estado democrático coube a este o papel de garantidor da solidariedade entre todos e as funções redistributivas, por meio da legislação, da atuação econômica e das políticas sociais. Ocorre que a estrutura do Estado democrático não converge para o sistema da dádiva, pois nem sempre suas responsabilidades estimulam vocações altruístas. A função assistencial do Estado materializou um acordo societal em termos de direitos e garantias de caráter universal, todavia sua gênese repousa no “império da obrigação, no terreno do compulsório, em um sistema de direitos e deveres que funciona em circuitos externos e interdependentes” (GAIGER, 2016, p. 117).

Acrescenta que o Estado, muitas vezes, poderá estimular ações altruístas, como também poderá estimular a passividade quando lhe for conveniente, ou até mesmo agir de forma oportunista, além impor lógicas tecnocráticas dentro do campo de suas responsabilidades sociais. Em tese, o Estado deveria agir em prol do interesse público para com seus cidadãos, entretanto, expressa suas contradições ao atender interesses do capital e, ao mesmo, tempo as responsabilidades que lhes são inerentes como a prestação de serviços para a coletividade. Tal fato faz com que as ambiguidades da ação estatal, muitas vezes, o impeça de fomentar princípios que corroborem a solidariedade e a dádiva.

Nesse entendimento, a solidariedade funciona como um contrapeso para ampliar a liberdade do capital, principalmente no terreno econômico, ao potencializar a indicação ou viabilidade de outras lógicas e outros recursos que se processam no tecido social. Nesse enfoque, sinaliza a necessidade de ampliação “[...] do cânone da produção e da circulação de bens para além da lógica mercantil, abarcando práticas econômicas vincadas em princípios não utilitaristas, relegadas por longo tempo ao desprezo [...]” (GAIGER, 2016, p. 90). Tudo isso, segundo adverte o autor, sem desconsiderar a densidade das sociabilidades, as quais são vitais à sobrevivência de amplos segmentos sociais.

Sob essa lógica, Gaiger (2016) discute sobre os vínculos sociais e solidariedades, à medida que tipifica os diferentes vínculos (grupais, interpessoais, societários e individuais) e reafirma a dádiva como elemento propulsor da solidariedade. Essa tipificação permite visualizar-se quais vínculos possibilitam a regeneração e reeditam o ciclo da dádiva, como algo inovador, que pode alimentar os vínculos sociais, dependendo do contexto e das motivações. Se apoiados em reciprocidade, como elementos primordiais e com formas variadas de abertura no sistema da dádiva, os vínculos sociais se revitalizam e não se deixam adulterar por pressões ambientais. Se estabelece, de acordo com o autor, uma relação dialética entre dádiva e vínculos, sendo que esses vínculos se tornam integrados à dádiva, sendo assumidos por ela e não aprisionados, podendo se desdobrar em variadas formas da práxis humana.

Nesse quadro, a reciprocidade aparece como elemento condutor para a dádiva e de forma a direcionar uma perspectiva mais concreta. Gaiger (2016) se refere às organizações que se valem da cooperação, muito embora possam agregar determinadas especificidades decorrentes de formatos utilitaristas, que se distinguem da forma comunitária, como por exemplo, a economia camponesa e a economia popular urbana. Seria uma metamorfose, a partir da “matriz familiar e comunitária e ajuda para uma lógica organizacional” (GAIGER, 2016, p. 106).

Ainda com apoio em Karl Polanyi e Marcel Mauss, o autor em tela resgata a ideia de mutualidade nas relações no intuito de pensar a ES, ou seja: como “um sistema de relações instauradas entre pessoas, grupos ou coletividades simétricas, ensejando prestações mútuas, cuja existência repousa na vontade de longo prazo, além de obrigações contratuais que lhes servem de suporte” (GAIGER, 2016, p. 108 ). Como afirma, nessa ordem, há o surgimento de vias que conduzem a solidariedade,

independentemente das ambiguidades ou contradições que podem surgir quanto a essa terminologia. Ela é princípio fundante, desde que o vínculo que se processe seja livre, favoreça ambas as partes e seja mútuo, afastando tipologicamente da reciprocidade da troca mercantil.

Em resumo, Gaiger (2016) compreende que os vínculos sociais se incorporam à ES, na medida em que compreendamos a supremacia do econômico como ilusória, que não consegue dar conta da existência e das necessidades humanas. Em princípio, distanciar-se do utilitarismo implica em desconstrução de valores e de uma cultura, juntamente com uma tomada de consciência da ilusão de que as dificuldades, no âmbito da economia solidária, se referem à visão de economia baseada exclusivamente no individualismo e no capital que repousam na economia de mercado. A solidariedade pode ser uma via para reativar os vínculos sociais por meio do resgate de valores na perspectiva de pluralidade econômica. As práticas de ES podem estimular a retomada de valores como igualdade e justiça, além de potencializar a integração dos atores que dela fazem parte na arena pública<sup>11</sup>. Pela solidariedade, seus propósitos fogem dos valores utilitários e assumem interesses coletivos por seu campo de práticas.

Concernente ao Brasil, Gaiger (2004a) chama atenção para o potencial concreto da ES, considerando-a projetada como peça de resistência no pensar sobre outro modo de sociedade possível, de uma globalização alternativa, calcada na democratização da economia e da cidadania no contexto de uma nova consciência mundial, diante dos efeitos deletérios do capitalismo e do fracasso das soluções de corte neoliberal. Realça que as iniciativas de ES surgidas no país envolvem atores que se encontram na situação de precarização dos postos do mercado de trabalho e na ação mobilizadora dos movimentos sociais, como também de parcelas do sindicalismo e de inúmeras entidades civis, numa impulsão de agentes mediadores por soluções coletivas.

Contudo, compreende o autor, que há o desafio de romper as fronteiras (sociais e geográficas) e os limites (mentais, políticos e institucionais) para o favorecimento de convergências inclusivas e integração sistêmica da ES, de modo que esta possa se converter em base econômica e social tangível de outro modelo de desenvolvimento, para além do êxito de experiências focalizadas.

Sobre as linhas de reflexão acerca da ES, evidenciam-se ambiguidades e contradições, seja por seu princípio anticapitalista e o esforço dos seus empreendimentos e para viver em uma economia de mercado; seja seu surgimento no Brasil nos anos 1990-2000 como uma resposta à crise estrutural dos postos de trabalho com a explosão de diversos empreendimentos econômicos solidários visando elevar a remuneração do capital no período. Sobre isso, identifica-se a presença crescente no Brasil de empreendimentos econômicos conduzidos por trabalhadores sem outra alternativa de subsistência ou movidos por convicções que apontam para o que Gaiger nomeia de novo solidarismo popular. Este configura um novo campo de práticas, com as seguintes características: a) embora variável, assumem uma caráter coletivo no que diz respeito à posse dos meios de produção, processo de trabalho e gestão do empreendimento, minimizando a presença das relações assalariadas, envolvendo questões relacionadas à comunidade e a luta pela cidadania; b) “tendem a criar ou reforçar inúmeras instâncias de mediação e representação, tais como uniões associativas, federações cooperativas, redes de intercâmbio e organizações de fomento” (GAIGER, 2004a, p. 803); c) possuem inserção social e comunitária, considerando o interesse comum, cumprindo diversas funções nas áreas de saúde, educação, defesa das minorias, meio ambiente, entre outros; e d) abrange múltiplos segmentos sociais, agentes e instituições, se alinhando a movimentos de economia alternativa, compondo movimentos globais que criticam o sistema econômico capitalista (GAIGER, 2004a).

Para além dos desencontros e debilidades sistêmicas da ES no país, as experiências organizativas que envolvem cooperação e autogestão não se resumem a meros ordenamentos éticos, pois encerram vantagens se comparadas com as formas ordinárias de economia.

<sup>11</sup> Ver: CEFAÍ (2017).

Laville e Gaiger (2009, p. 166) explicitam que o avanço econômico decorrente das experiências de ES se apoia em três tipos de recursos: “aqueles provenientes da reciprocidade entre os membros, exercida via prestações ao coletivo, livres de contrapartidas; os recursos públicos, angariados do Estado com fundamento no princípio da redistribuição; e os recursos do mercado, obtidos nas relações de troca”. Tal condição faz com que a ES constitua iniciativas híbridas entre economia pública e privada, a exemplo das empresas sociais, a constituir-se como uma economia plural.

Gaiger (2004b) entende que as experiências e práticas de ES se constituem dentro de um processo histórico inovador em seu conjunto. Do ponto de vista do desenvolvimento humano, são oferecidas outras condições históricas ao trabalhador, cujo conteúdo seria primordialmente emancipatório, advindo da experiência concreta da autonomia no trabalho. Embora o autor reconheça os desafios para o desenvolvimento do solidarismo econômico, entende que a ES atenua as oposições e antagonismos dos nossos dias entre o capital e o trabalho, entre o econômico e o social, entre interesse próprio e coletividade.

Gaiger (2008a) admite também que tais experiências ajudam a desbloquear nosso olhar sobre a possibilidade de outras formas de organizar a economia e a vida coletiva, em face da visão restritiva de economia que oculta da sociedade outras experiências que podem ser geradoras de bem-estar, por meio de sua própria organização. Para este autor, a cooperação se constitui como elemento motor de uma nova racionalidade econômica, possuindo capacidade de sustentação dos empreendimentos através de resultados materiais efetivos e de ganhos para além da questão econômica.

Pode-se, conforme Gaiger, vislumbrar um sistema regulação que garanta a coexistência de diferentes lógicas: “condições mínimas de equilíbrio, fato a ser buscado por deliberação política da sociedade, conforme se amplifiquem e se utilizem os espaços de participação democrática” (GAIGER, 2008a, p. 13).

O autor aponta antecedentes longínquos e próximos da ES, assim como suas raízes e configurações diversas que se amplificam em contrastes regionais e nacionais, os quais tornam discutível a adoção de somente uma conceptualização, mesmo que essas práticas confluem em expressões da solidariedade. Mesmo assim, tais práticas hoje se reconhecem como movimento social e político, assumindo outro significado para seus protagonistas diretos. Ou seja, as organizações de ES minimizam a presença de relações sociais que prescindem da separação entre o capital e trabalho. (GAIGER, 2007, 2009, 2013a-b).

Em resumo, Gaiger (2009, p. 85) se refere à ES como um conjunto de iniciativas que, “a partir da associação livre e democrática dos trabalhadores, visam ganho econômico e benefícios como qualidade de vida, reconhecimento e participação cidadã”. A solidariedade se traduziria por meio da cooperação na atividade econômica, com o uso comum dos meios de produção e a autogestão exercida na condução dos empreendimentos econômicos solidários. Tratando-se de outra racionalidade possível, constituir-se-ia pela relação orgânica entre a dimensão solidária, de autogestão e de cooperação no trabalho, aliando a dimensão empreendedora de organização e gestão de fatores produtivos. Considera que o valor da ES para os trabalhadores que nela apostam depende da capacidade de respostas estatais mais sistêmicas com relação à questão econômica e promoção simultânea de experiências significativas de trabalho que fujam da lógica utilitarista e se assentem na busca da equidade.

## CONCLUSÕES

As reflexões dos autores expressas neste capítulo propiciam compreender-se que a ES é um fenômeno em construção. No caso do Brasil, embora ainda presente debilidades sistêmicas, agrega grupos sociais subalternos que elaboram alternativas à sua sobrevivência na esteira das crises capitalistas. Os autores pesquisados, identificam convergências nas diferentes experiências de ES e

respectivas formas de organização econômica, como as de natureza autogestionárias, cooperativas e associativas, cujos antecedentes se encontram nas transformações produtivas e socioeconômicas ocorridas ainda no século XIX.

A convergência também reside em perceber a ES como resposta real que possibilita amenizar os problemas sociais mais graves do nosso tempo, a exemplo do desemprego, pobreza, fome, desigualdades sociais e insuficiência da informalidade, entre outros. Tais autores elucidam a urgência de se pensar e lutar por alternativas econômicas plurais que ampliem os níveis de solidariedade na economia, tendo em vista um modelo de desenvolvimento diferente do modelo que exclui e aliena o trabalhador do sentido do próprio trabalho.

As respostas que a ES possibilita só podem ser colocadas em prática com o apoio do Estado, por meio de ações públicas, e dos diversos atores da sociedade civil organizada que agrega diversos setores e grupos.

Entre as concepções aqui expressas, relativiza-se a expressão “economia superior ao capitalismo” (SINGER P., 2005), considerando-se que as experiências e práticas de ES não pretendem substituir o capitalismo, mas ampliar o mapa de experiências e práticas crescentes de solidariedade que, pelo menos, amenizem as desigualdades sociais e possibilitem a criação de espaços, nos quais predominem os princípios de igualdade, solidariedade, trabalho digno e respeito ao meio ambiente. Tornando, assim, a reprodução capitalista mais incômoda, menos hegemônica e com a percepção de que outras economias são passíveis de coexistência.

## BIBLIOGRAFIA

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, 2011.

CAILLÉ, A. Dádiva. In: HESPANHA, P. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Amedina, 2009. pp. 103-107.

CÁRITAS BRASILEIRA. **Quem somos**. Brasília, DF, nov. 2019. Disponível em: <http://caritas.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CEFAÏ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 2). **Novos estudos CEBRAP** [online]. 2017, v. 36, n. 02, pp. 129-142. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700020007>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CORAGGIO, J. L. Economia do trabalho. In: HESPANHA, P. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Amedina, 2009. pp. 120-127.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. DIEESE. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2015**: Economia Solidária, Microcrédito e Proger. São Paulo: DIEESE, 2015.

GAIGER, L.I.; LAVILLE, Jean-Louis. Economia Solidária. In: HESPANHA, P. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Amedina, 2009. pp. 162-168.

GAIGER, L. I. **A descoberta dos vínculos sociais**: os fundamentos da solidariedade. São Leopoldo: Unisinos, 2016.

- GAIGER, L. I. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 211-228, jun. 2013a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a13.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.
- GAIGER, L. I. O mapeamento nacional e o conhecimento da economia solidária. **Revista da Associação Brasileira de Estudos em Trabalho**, v. 12, n.1, pp. 7-24, jan./jun. 2013b. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/abet/article/view/18512>. Acesso em: 11 ago. 2019.
- GAIGER, L. I. Antecedentes e expressões atuais da economia solidária. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 84, pp. 81-99, 2009. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/401>. Acesso em: 22 jun. 2018.
- GAIGER, L. I. A outra racionalidade da economia solidária: conclusões do primeiro mapeamento nacional no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 79, pp. 57-77, dez. 2007. Disponível em: [http://sies.ecosol.org.br/images/resultado/revista\\_critica.pdf](http://sies.ecosol.org.br/images/resultado/revista_critica.pdf) Acesso em: 20 jan. 2019.
- GAIGER, L.I. A economia solidária e o projeto de outra mundialização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 799-834, 2004a. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/218/21847406.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2019.
- GAIGER, L. I. A economia solidária no Brasil e o sentido das novas formas de produção não capitalistas. **Cayapa Revista Venezuelana de Economia Social**, Mérida, v. 4, n. 8, pp. 9-37, dez. 2004b. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62240802>. Acesso em: 23 maio 2018.
- GAIGER, L.I. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Salvador, v. 16, n. 39, pp. 181-211. jul./dez. 2003.
- JESUS, P. de; TIRIBA, L. Cooperação. In: HESPANHA, P. et al. **Dicionário internacional da outra economia**. Coimbra: Amedina, 2009. pp. 80-85.
- LAVILLE, J.; GAIGER, L. I. Economia Solidária. In: HESPANHA, P. et al. I. Dicionário internacional da outra economia. Coimbra: Amedina, 2009. pp. 162-168.
- LAVILLE, J. et al. Introdução. In: FRANÇA-FILHO, G. C. et al. **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. pp. 11-17.
- LAVILLE, J. Globalização e solidariedade. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Economia solidária: desafios para um novo tempo**. Salvador: FLEM, 2003. 132 p. Disponível em: <http://edital.flem.org.br/paginas/cadernosflem/pdfs/CadernosFLEM5-VersaoCompleta.pdf>. Acesso em: XX maio 2020.
- LAVILLE, J. Economia solidária, a perspectiva europeia. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 16, n. 1-2, 2001. pp. 57-99. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v16n1-2/v16n1-2a04.pdf>. Acesso em: 28 maio 2019.
- LIMA, J. C. Cooperativas de trabalho. In: HESPANHA, P. et al. Dicionário internacional da outra economia. Coimbra: Amedina, 2009. pp. 91-95.
- MARX, K. **Manuscritos econômicos e filosóficos, primeiro manuscrito**. [S.l.: s.n.], 1932. Transcrição de Alexandre Moreira de Oliveira. Abril 2007. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1844/manuscritos/cap01.htm>. Acesso em: 19 maio 2019.
- MOTHÉ, D. Autogestão. In: HESPANHA, P. et al. Dicionário internacional da outra economia. Coimbra: Amedina, 2009. pp. 26-30.
- NAMORADO, R. Cooperativismo. In: HESPANHA, P. et al. Dicionário internacional da outra economia. Coimbra: Amedina, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. OCB. **História do Cooperativismo**. [S.l.]: OCB, 2020. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/historia-do-cooperativismo>. Acesso em: 12 fev. 2020.
- PEREIRA, A. P. Discussões conceituais sobre política social e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009. pp. 87-108.

RAZETO, L. O papel central do trabalho e a economia de solidariedade. **Proposta, Revista trimestral de debate da Fase**, ano, 26, n. 75, fev. 1998.

RODRIGUES, G.C.S. **A política pública de economia solidária no Brasil (1995-2020):** ciclos políticos, mudanças e permanências no cenário nacional e em metrópole cearense. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará.(Tese Doutorado), 2023.

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.

SINGER, P. Economia solidária. **Estudos Avançados**, v. 22, n. 62, 2008. pp. 289-314. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142008000100020&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000100020&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 11 jun. 2019.

SINGER, P. **A recente ressurreição da economia solidária no Brasil**. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. pp. 71-105.

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, pp. 7-22, maio/ago. 2004b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a01v1851.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SINGER, P. As grandes questões do trabalho no Brasil e a economia solidária. **Proposta**, v. 8, n. 97, jul./ago. 2003.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. 4. reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, P. Economia solidária versus economia capitalista. **Soc. Estado**, Brasília, v. 16, n. 1-2, pp. 100-112, dez. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010269922001000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922001000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 29 maio 2019.

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.

WOLF, P. J. W.; OLIVEIRA, G. C. de. Os Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades. **Economia e Sociedade**. v. 25, n. 3, 2016. p. 661-694. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2016v25n3art6>. Acesso em: 16 ago. 2021.



# CAPÍTULO 4

## AGENDA E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE AGROECOLOGIA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO: UMA APROXIMAÇÃO AO “MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS”

Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam

### ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A agricultura orgânica como sistema de produção, busca alcançar níveis de proximidade com a natureza, uma vez que reúne diversos modelos considerados não convencionais de agricultura, objetivando a sustentabilidade econômica e a ambiental.

Este capítulo versa sobre o agendamento governamental e formulação da política pública de agroecologia de base familiar no Brasil, situando-os na dinâmica de relações entre Estado e sociedade.

O objetivo do capítulo é compreender as mobilizações sociais que antecederam esta política pública após a promulgação da Constituição de 1988, em dois ciclos políticos do país. As estratégias metodológicas englobam a pesquisa bibliográfica, a análise de fontes documentais e exame de marcos legais a ela referentes.

No intuito de perceber a inserção da agroecologia na agenda governamental do Brasil, aproxima-se da proposta dos múltiplos fluxos de Kingdon (2011), a qual, facilita a compreensão das variadas formas de interação entre os diferentes atores sociais, estatais e políticos na definição de uma agenda e na formulação da política em tela.

Além destes aspectos introdutórios, o capítulo compõe-se de outras três partes. A segunda relaciona a agroecologia a uma perspectiva de desenvolvimento considerada sustentável; a terceira consiste em rápida apresentação do modelo dos múltiplos fluxos; a quarta se refere aos processos que culminaram com o agendamento da política pública de produção orgânica pelo governo federal; e a quinta diz respeito ao desenho institucional dessa política. Conclui-se que as ações coletivas de atores sociais e estatais empenhados na causa da agroecologia e as experimentações dos agricultores familiares foram e permanecem como os grandes esteios do processo agroecológico que culminou com a criação de uma política pública de agroecologia no Brasil.

### AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO: UMA DISCUSSÃO NECESSÁRIA

Conforme mencionado, a agricultura orgânica, como sistema de produção, busca alcançar níveis de proximidade com a natureza, uma vez que reúne diversos modelos considerados não convencionais de agricultura, como a agricultura biodinâmica, natural e biológica, permacultura ou agroecológica<sup>12</sup>. Essas modalidades foram reunidas na década de 1970, quando passaram a ter a denominação de agricultura alternativa, entretanto, na atualidade, esses processos são mais conhecidos como agricultura orgânica. Esse sistema se contrapõe ao modelo usual ou convencional, e considerado um segmento agrícola que objetiva a sustentabilidade econômica, além da ambiental.

Entretanto, as críticas ao modelo hegemônico da agricultura convencional e sua sintonia com o modelo de desenvolvimento vigente no país, nos impelem a algumas reflexões sobre desenvolvimento.

---

<sup>12</sup> Conforme Assis e Romeiro (2002), agroecologia e agricultura orgânica não podem ser consideradas como sinônimos, pois agroecologia é uma ciência e agricultura orgânica é uma prática agrícola que tem por princípio estabelecer sistemas de produção com base em um conjunto de procedimentos.

O conceito de desenvolvimento é transdisciplinar e, por vezes, gera conflituosos debates em decorrência das várias acepções adotadas. No âmbito da economia, é percebido, geralmente, como sinônimo de crescimento econômico, no tocante à criação de mercados e competitividade. Porém, há outras perspectivas de análise que “não se limita ao crescimento financeiro, visto que a qualidade de vida, a inclusão social, o respeito à cultura e identidades locais também fazem parte do desenvolvimento”, como, por exemplo, a linha adotada por PERISSATTO (2009, p. 111).

De acordo com Furtado (1988), na construção conceitual do termo desenvolvimento, é obrigatória a passagem pelas teorias do desenvolvimento econômico de Karl Marx, por meio das quais se parte da compreensão do conceito de “mais valia” como ponto fundante da teoria marxista. O conceito de desenvolvimento, visto a partir da ótica da economia, transmite a ideia de concentração de riqueza e como esperança de um futuro com certeza de bem-estar.

No entanto, Furtado (1988) parte da premissa de que o conceito de desenvolvimento deveria estar intimamente ligado à promoção e sustentação de um projeto de igualdade social. Esse autor reforça que o real desenvolvimento propiciaria melhores condições na vida do povo, incluindo o crescimento no âmbito econômico, constituindo-se, portanto, um desenvolvimento social. Pelo próprio significado etimológico de desenvolvimento, este se traduz como detentor de pujança e capacidade de impulsionar uma sociedade a uma transformação de seu *status* de sociedade superada para uma condição de sociedade avançada.

Todavia, é importante observar que o desenvolvimento não é equânime e/ou distribuído para todos de maneira uniforme. Não é raro verificar-se que os países centrais adotam determinados conceitos de desenvolvimento, acumulam riquezas e socializam os efeitos negativos dessa concentração, distribuindo fome e miséria aos países tidos como periféricos, em virtude do preço da exploração dos produtos e recursos naturais desses extraídos. Não gerando, pois, riquezas, mas contribuindo para a exploração destes e aumentando as riquezas daqueles, cada vez mais acentuando o fosso existente entre esses dois mundos, tão iguais e tão diferentes em suas realidades. Para o autor, nem todo crescimento econômico se transforma em desenvolvimento, e de forma textual se manifesta:

Quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente. Ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política. As estruturas dos países que lideram o processo de desenvolvimento econômico e social não resultaram de uma evolução automática, inercial, mas de opção política orientada para formar uma sociedade apta a assumir um papel dinâmico nesse processo. (FURTADO, 2004, p. 484).

De acordo com Veiga (2008), apesar de todos os indícios aparentes e expressos, não se vislumbra entre a parcela significativa de economistas, bem como da classe política, a aceitação pacífica de que o crescimento econômico não se constitua como fator hábil a gerar desenvolvimento, mesmo que em boa parte do mundo permaneça como o meio principal para atingi-lo. Entre os economistas, o Produto Interno Bruto (PIB) foi durante muito tempo o único indicador usado para avaliar o grau de desenvolvimento de um país. Entretanto, um grupo insatisfeito com isso, buscou uma maneira mais legítima de medir o desenvolvimento, mediante perspectiva que incluísse outras dimensões. Com esse intuito, empreendeu esforços nesse sentido e em 1990, nasceu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que consiste em uma simples média aritmética de três indicadores sintéticos considerados indispensáveis para que haja desenvolvimento. São eles: a renda por habitante, a saúde e a educação.

Noutra direção, Sen (2000) assume que o desenvolvimento econômico envolve a expansão das capacidades humana e o aumento das liberdades. Para este autor, o objetivo do desenvolvimento implica a avaliação das liberdades reais desfrutadas pelas pessoas. Entende o autor, que as capacidades individuais dependem crucialmente, dentre outras coisas, de disposições econômicas, sociais e políticas, e acrescenta que o crescimento econômico não deve ser considerado um fim em si mesmo,

visto que deve estar atrelado à melhoria de vida dos indivíduos e ao fortalecimento das liberdades, não se tratando somente do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e do avanço tecnológico.

Em outra linha de entendimento, Sachs (2002) propõe um conceito de desenvolvimento sustentável, o qual agregaria oito importantes dimensões, quais sejam: ambiental, econômica, social, cultural, espacial, psicológica, política nacional e internacional.

Veiga (2008), ao posicionar-se em defesa do desenvolvimento sustentável, classifica os estudiosos do desenvolvimento em duas categorias: os otimistas e os pessimistas, mas também adota uma terceira via, que não radicaliza nos polos contraditórios. Busca um caminho do meio, que conciliaria o pessimismo da razão e o otimismo da vontade.

Segundo compreende o autor, na perspectiva de análise dos otimistas, o crescimento econômico seria contínuo e não incompatível com a conservação da natureza. Essa concepção, indubitavelmente, seria desprovida do sentimento de solidariedade, pois não vê o crescimento nos moldes reais predatórios e ainda tem o condão de não aquinhoar as gerações futuras do patrimônio natural.

Quanto aos pessimistas, expressariam uma grande preocupação com o fim do planeta e com as gerações futuras, entretanto, não apresentam sugestões para que, no caso de supressão do crescimento econômico, seja possível enfrentar a pobreza, o desemprego em larga escala e as desigualdades sociais.

Entre os que defendem o caminho do meio, há uma clara distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento. Na direção dos que apoiam tal distinção, o desenvolvimento dependeria dos modos como os recursos gerados pelo crescimento econômico são efetivamente usados, tais como: seria para fabricar armamentos ou para produzir alimentos? Para construir edificações suntuosas ou para dar acesso a população ao uso da água potável?

Desse modo, Veiga (2008) compreende, que, para onde forem carreados os recursos, será determinante o crescimento, ou seja: para preservar privilégios das elites ou para o benefício do povo.

A Associação de Agricultura Orgânica (AAO), aproximando-se deste caminho do meio e de uma concepção de desenvolvimento sustentável, define a produção orgânica como processo produtivo comprometido com a organicidade e sanidade da produção de alimentos vivos, garantidor 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 a utilização de fertilizantes naturais. Sob essa lógica, a agricultura orgânica além de enfatizar seus produtos, também enaltece seus processos, já que não se limita a simples substituição de insumos químicos por orgânicos, mas incluem a saúde, a ecologia, a equidade de gênero e o cuidado (IFOAM, 2016).

A agricultura orgânica rompeu com os limites de suas atividades no que se refere à alimentação, e hoje, os produtos advindos desse sistema, como derivação desse tipo de cultivo, ganham espaço nos mais diversos segmentos, como os farmacológicos, cosméticos etc., caracterizando-se como um novo modo de vida para aqueles adeptos dos orgânicos.

Porém, nem tudo pode ser considerado positivo no estágio atual, pois, embora esse modelo de produção tenha se fortalecido gradativamente ao longo dos anos, e os benefícios deles decorrentes tenham se tornado atrativos para diversos nichos de consumidores, os produtos oriundos desse modelo agrícola são mais caros, e, conseqüentemente, menos acessíveis à maioria da população.

Feitas essas considerações iniciais sobre a perspectiva de desenvolvimento adotada pelos atores sociais favoráveis à política de agroecologia, situa-se o “modelo dos múltiplos fluxos”, por meio do qual se analisa o agendamento e formulação da política pública em discussão, situando-a na dinâmica de relações entre Estado e sociedade, e pontuando as principais estratégias governamentais direcionadas ao desenvolvimento agrário que podem ser consideradas como antecedentes dessa política.

## FALANDO SOBRE O “MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS”

Durante cerca de quatro décadas, de 1970 a 2012, as seguidas mobilizações de variados atores sociais exerceram significativas influências sobre as decisões governamentais de agendamento e a formulação da política pública de agroecologia.

Admite-se que uma análise sobre as muitas ações coletivas e medidas governamentais percebidas durante esse tempo seria possibilitada por vários caminhos, um dos quais, o “modelo dos múltiplos fluxos” de Kingdon (2011). O intuito é compreender como e por que determinada questão entra na agenda governamental e, especificamente, como a agroecologia entrou na agenda governamental do Brasil.

Conforme Kingdon (2011), as agendas das políticas públicas são formadas e alteradas diante da convergência de três fluxos: a) o dos problemas; b) o das soluções ou alternativas e o da política. No primeiro, é possível existir uma situação social percebida, sem que ela seja considerada um problema de política pública, e este apenas passa a existir, quando os formuladores se convencem de que devem fazer algo a respeito da questão. Com o despertar da necessidade de tomada de atitude, quando a questão já foi reconhecida como problema, três mecanismos básicos são observados: os indicadores, que são muitos no mundo da política, pois tanto agências governamentais como não governamentais monitoram rotineiramente várias atividades, apontam e mensuram a magnitude de uma situação; os eventos, crises e símbolos, que enaltecem o prestígio dos maiores eventos e ressaltam a importância de algumas questões, reafirmando o problema e, por fim, o *feedback* das ações governamentais, oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos que decorrem da interpretação advinda dos formuladores. Conforme esclarece o autor,

[...] o feedback muitas vezes atrai a atenção para certos problemas: os programas que não estão funcionando como planejado, a execução que não se enquadra com o que manda a legislação, os novos problemas que surgem com a implantação de um programa, ou consequências imprevistas que devem ser corrigidas. (KINGDON, 2011, p. 100 -101).

Quanto ao segundo fluxo, trata-se das ideias tecnicamente viáveis e politicamente defensáveis, posto haver aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros, como os orçamentários (KINGDON, 2011). De acordo com o autor, as ideias têm uma função de grande relevância em seu modelo, tratando-se de um aspecto muito importante no momento da escolha de uma alternativa e no processo decisório. Destarte, “pessoas não necessariamente resolvem problemas. [...] Em vez disso, elas geralmente criam soluções e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar soluções” (KINGDON, 2011, p. 32). E esclarece o seguinte:

[...] Cientistas políticos estão acostumados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. No entanto, se tentarmos compreender as políticas públicas somente em termos desses conceitos, deixamos de entender muita coisa. As ideias, longe de serem meras desculpas ou racionalizações, são parte integrais do processo decisório dentro e em torno do governo. (KINGDON, 2011, p. 125)

Finalmente, o fluxo da política, que expressa o consenso construído pela negociação e pela barganha, o qual é composto de três elementos: o clima nacional, ou seja: o sentimento que prevalecente na sociedade em um dado momento, acerca de determinadas questões e tem o condão de favorecer ou não a duplicação de determinadas ideias. Esclarece o autor que o fluxo político flui independentemente ao longo dos fluxos de problemas e soluções, e sua composição envolveria campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuições partidárias ou ideológicas no parlamento e mudanças de administração. O “desenvolvimento do fluxo político tem um efeito poderoso sobre as agendas, na forma como seus novos itens se tornam proeminentes e como outros são arquivados até um momento mais apropriado” (KINGDON, 2011, p. 145).

A clareza que os decisores têm de como os atores sociais e políticos interagem é de suma importância para o desenvolvimento das políticas. Na possibilidade de que os governos julguem que “a maioria dos

grupos de interesse e outras forças organizadas apontam para uma mesma direção, [...] este contexto proporciona-lhes um forte ímpeto para se orientarem nessa direção” (KINGDON, 2011, p. 150).

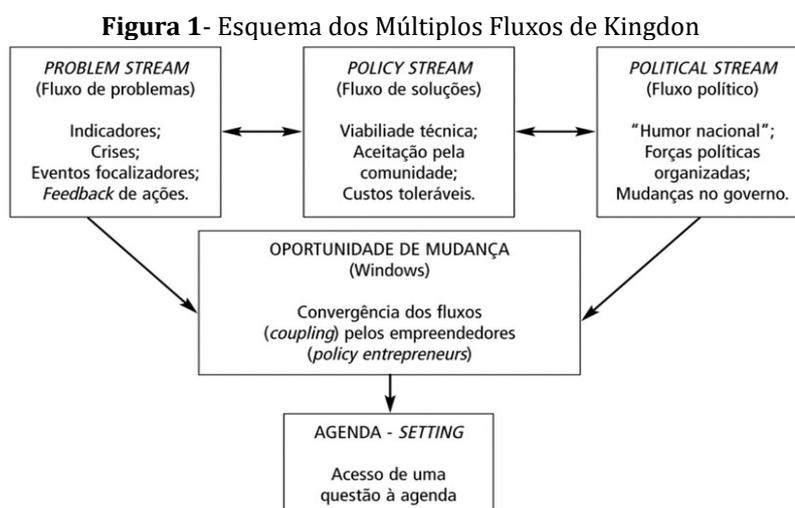
As mudanças ocorridas no governo influenciam a agenda, tanto no que se refere às pessoas em posições estratégicas, como na própria composição do legislativo, haja vista que nessas metamorfoses, identificadas pela mudança de ciclo político, reconfigurações, e rearranjos de governos e parlamentos, e nas mudanças nos níveis administrativos, é que a mudança de governo se torna o elemento mais favorável às transformações na agenda política. No fluxo da política, os consensos são construídos por intensos processos negociais e pelo estabelecimento de coligações.

O autor referência compreende que o processo político não se desenvolve de forma ordenada, em fases, ou que o agendamento venha a ocorrer primeiramente, fazendo gerar *a posteriori* alternativas, mas assevera que as alternativas são defendidas e consideradas no correr do tempo, antes mesmo que uma oportunidade as inclua na agenda governamental.

O agendamento ocorreria após despertar o interesse dos formuladores das políticas públicas, diante do volume e complexidade das demandas da sociedade, bem como dos processos governamentais. Vale ressaltar, que nem todas as questões da agenda governamental atingem a agenda de decisões, como também se destaca, que nem sempre as questões postas e apontadas pela sociedade como problemas se transformam em problemas públicos que culminariam na formulação de políticas públicas (LEMIEUX, 1989, 1996, 2002; CAPELLA, 2007).

Compreender o agendamento e formulação da política pública de agroecologia de base familiar no caso brasileiro, requer, antecipadamente, o entendimento de que ela se formulou no âmbito da agricultura familiar e como parte da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), a qual foi instituída somente no ano de 2012, através do Decreto nº 7.794 (BRASIL, 2012). O objetivo era integrar e articular políticas indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica no Brasil.

Como nos lembra Capella (2007), é somente após o período de redemocratização que os processos de produção de políticas públicas se tornam mais relevantes, uma vez que, passam a abranger um cabedal de temas, além de expressiva quantidade de atores estatais e não estatais, envolvendo processos decisórios que se desenvolvem em arenas e para públicos diversos. Esta autora oferece significativas contribuições à compreensão do “modelo” proposto por Kingdon, entre as quais o esquema representativo que ora se apresenta, a tornar claro que a convergência do fluxo de problemas, o fluxo de soluções e o fluxo político propicia a oportunidades de mudanças.



Fonte: CAPELLA (2019, p. 98).

Embora não expresse claramente uma sintonia com o modelo dos múltiplos fluxos, ora esquematizado, Mielitz Neto (2011) contribui no debate ao afirmar o seguinte:

[...] O processo de formulação das políticas públicas constitui-se numa hábil combinação entre a competência técnica instrumental e a sensibilidade política para ponderar os interesses e as demandas que se fazem sentir nos diferentes governos ao longo do tempo. Nesta combinação, mudam os momentos nacionais e, portanto, as necessidades objetivas de caráter funcional, bem como realinham-se os interesses: antigos grupos perdem espaço em prol de novos, dotados de novos capitais políticos (MIELITZ NETO, 2011, p. 221).

Nessa direção, pontua-se a seguir algumas mobilizações sociais e iniciativas governamentais possíveis de serem consideradas como antecedentes da formulação da política de agricultura familiar agroecológica.

Tornou-se consenso entre vários estudiosos do tema, que a agricultura dita moderna também se mostrou como desenvolvimento rural predatório, além de ocasionar elevado custo social e ambiental ao país e a sua população, notadamente aos segmentos rurais historicamente pauperizados.

Ressalta-se, com apoio em Petersen *apud* Ploeg (2014, p. 5), que as mobilizações sociais que antecederam esta política e os encaminhamentos no sentido de sua publicização, tinham o intuito de fazer frente à política agrícola até então praticada no país, baseada em um modelo de modernidade científica que, embora validado por várias décadas, foi “posto na berlinda” em razão da crise ecológica que emergiu no mundo inteiro. O modelo teria desempenhado o papel de vítima e ao mesmo tempo de algoz. Essa dubiedade decorreria das monoculturas provenientes da indústria, a qual, seria fortalecida pelos mercados alimentares globalizados, sendo também notórias as atividades econômicas responsáveis pela produção da degradação ambiental, e as alterações ocorridas no clima.

## **PROCESSOS QUE CULMINARAM COM O AGENDAMENTO DA POLÍTICA DE PRODUÇÃO ORGÂNICA PELO GOVERNO FEDERAL: ANTECEDENTES E MOBILIZAÇÕES SOCIAIS**

Por mais que se retornasse ao passado seria impossível explicitar precisamente quais seriam os antecedentes da agroecologia do presente. Prioriza-se, de fato, o período pós Constituição de 1988 com essa finalidade, no entanto, considera-se importante destacar que desde a década de 1960, o modelo de agricultura conhecido como “revolução verde” tornou-se objeto de muitas críticas, as quais tiveram significativas repercussões, sobretudo no sentido de instigar o pensamento para encontrar soluções alternativas e de combate ao modelo então instaurado.

Este modelo ocasionou desdobramentos negativos na vida social, posto que as técnicas difundidas e aplicadas no campo incrementavam a produção, entretanto, contribuía para o agravamento da questão ecológica, ampliação do latifúndio e empobrecimento gradativo da população rural. No Brasil, essas questões passaram a ser colocadas em discussão por segmentos sociais engajados com as lutas e resistências dessa população. Esses segmentos, em interação com diversos atores sociais e políticos, contribuíram para que essas questões fossem percebidas coletivamente como um problema cujas soluções deveriam ser de natureza governamental e/ou estatal. Porém, o reconhecimento desse problema e sua entrada para a agenda governamental demorou aproximadamente três décadas.

Em meados da década de 1980, as pautas das lutas sociais ainda versavam sobre o acesso à terra, e ainda na vigência dos governos militares, ressurgia, mesmo que timidamente, nos movimentos sociais rurais, nomeadamente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil.

Os governos do período externavam a prioridade ao “desenvolvimento no campo”, porém adotava um modelo baseado na exportação, com o objetivo de auferir dólares e honrar a dívida externa, o que obstaculizava a reforma agrária. De fato, promoveram uma grande concentração de terra nas mãos de latifundiários, prática secular no Brasil (CARVALHO, 2011). E, como entende Petersen (2014) *apud* Ploeg (2014), o potencial existente no campo vem sendo paulatinamente desperdiçado através de políticas estatais elaboradas para beneficiar a dinâmica expansiva da agricultura patronal.

Apesar e por causa dos esforços e de lutas sociais, a agricultura agroecológica tem avançado no país, mesmo que timidamente, ao contrário do que ocorre em países como a Dinamarca e a Holanda, que seguem as metas previstas para estabelecer uma agricultura 100% de base ecológica. Mesmo assim, apresenta-se no Brasil, como 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 como um modo de vida, que traduz resistência, insubordinação a tudo que o agronegócio, como modelo hegemônico, representa (BRANDENBURG, 2002; ALMEIDA; HERMANSEN, 2015).

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o retorno do processo democrático, a primeira eleição direta depois da ditadura militar de 1964, e um contexto de buscas da sociedade brasileira por um novo projeto societário, um acontecimento mundial veio estimular também as buscas por novos modelos de produção de alimentos, ou seja: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (a Rio-92), sediada no Rio de Janeiro em junho de 1992, cujo discurso principal destacou o combate à degradação ambiental consorciado à expansão mundial da produção orgânica e a consolidação e expansão das experiências produtivas no Brasil.

A partir daí, o mundo rural seria visto não mais como espaço exclusivo das atividades agrícolas, mas também como lugar de uma sociabilidade mais densa, que aciona novas redes sociais regionais, estaduais, nacionais e mesmo transnacionais (MOREIRA, 2019). Desde 1994, conforme vários autores, os movimentos orgânicos no país passam a participar efetivamente dos debates, contribuindo para que a regulamentação de produtos orgânicos se torne realidade.

Ressalta-se que no período, a questão da fome se alastrava no país, e na vigência do governo Itamar Franco – sucessor de Collor de Mello – constituíram-se instâncias e programas relacionados a essa questão, entre os quais, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)<sup>13</sup>, o qual, explicitava os seguintes propósitos: “combater e vencer à fome e à miséria extremas sempre de forma responsável, o que demandava multiplicidade e articulação de instituições, órgãos e atores sociais, nos diferentes níveis da administração” (BRASIL, 1993).

A importância desse conselho como um dos antecedentes da criação da agroecologia nos direciona às reflexões de Vaz (2011). Entende este autor, que os conselhos de políticas públicas têm valorosa contribuição na expansão democrática, pois como arranjos institucionais *sui generis*, são conquistas da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao Estado, já que o Brasil tem uma significativa trajetória de centralização e concentração de poder.

Naquela quadra sociopolítica percebe-se, claramente, significativas mobilizações em torno da segurança alimentar e nutricional, e a partir de 1994 expressa-se uma tênue mudança na política agrícola, de acordo com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, que trazia como objetivo destinar um volume de crédito a partir de taxas de juros mais acessíveis aos agricultores familiares, porém, seus resultados não foram expressivos e as mobilizações sociais continuam, conforme a seguir.

### *MOBILIZAÇÕES E MEDIDAS GOVERNAMENTAIS DURANTE O CICLO POLÍTICO COMPREENDIDO ENTRE 1995 E 2002*

O ciclo político que abrangeu os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002 foi ambíguo. Para Fialho (1999), ciclos políticos econômicos são definidos por lapsos temporais nos quais, partidos políticos que desejam alçar ao poder e/ou já se encontram no poder, manipulam a economia com o propósito de demonstrar competência para o público votante, a fim

---

<sup>13</sup> Extinto logo no início do primeiro governo FHC, conforme Decreto nº 1.366/1995, que também criou o Programa Comunidade Solidária.

de atingir seus objetivos, ou seja, serem eleitos ou reeleitos, muito embora referidas manobras acarretem períodos de recessão<sup>14</sup>.

Havia naquele contexto uma nova Constituição, cujo foco era a cidadania, e ao mesmo tempo elegeu-se um projeto de país que, ratificado democraticamente mediante eleições, apresentava o propósito de consolidar o ingresso do país no processo de globalização. Entretanto, o projeto foi submetido aos ajustes estruturais exigidos por países credores, contribuindo na elevação dos níveis de pobreza, tanto na cidade quanto no campo.

Na tentativa de ativar a economia e dar alguma resposta às mobilizações rurais, FHC promoveu certas alterações concernentes ao desenvolvimento rural, já em 1995, destacando-se a transformação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) em Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O 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).

Graziano da Silva – estudioso da questão agrária no Brasil e diretor geral da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) de 2012 a 2019 – apoiou o PRONAF ao ressaltar que a ideia-força de sustentação deste programa 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).

No mesmo ciclo político, outro fato importante para a identificação dos atores coletivos e compreensão de suas ideias e que influenciaram nas discussões sobre a formulação da política pública de agroecologia foi a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), sobretudo, se considerar-se o potencial dos conselhos em processos democráticos e perceber sua participação na política pública em discussão, conforme se demonstra posteriormente, em nota.

No ano de 1996, segundo ano do 1º Governo FHC, apesar da safra recorde do setor agrícola, muitos conflitos foram protagonizados no campo, objetivando o atendimento de reivindicações legítimas para o desenvolvimento rural. Reforçando-se, segundo Carvalho (2017), o entendimento de que o Presidente tem o poder de chamar a atenção da sociedade, em especial dos segmentos que tem a capacidade de pressionar no sentido da adoção de pautas na agenda governamental, portanto, de influenciar o Congresso, através de Mensagens, Decretos e Medidas Provisórias.

Quanto aos segmentos rurais de baixa renda, permaneciam em condições de “inclusão precária” (MARTINS, 1997) ou mesmo exclusão, já que a concentração de renda é um dos fatores que, no Brasil, acentuam as desigualdades, em consequência do modelo econômico capitalista vigente.

Em mensagem governamental ao Congresso Nacional no início do ano de 1996, decorrido um ano do primeiro mandato de FHC, foi apresentado um quadro mais favorável em diversos segmentos, mas, foi reafirmada a existência de crise financeira no setor agrário e a necessidade de superação. A este respeito, Rodrigues (1989, p. 244) considera o seguinte: “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”. Não seria diferente, então, para os pequenos produtores e trabalhadores rurais em dificuldades crescentes para absorver os benefícios das políticas de pesquisa, extensão rural, crédito e preços mínimos, que seriam formas de apoio para uma integração à agricultura moderna.

Mesmo diante das ambiguidades daquele governo e da existência de graves conflitos no campo, destacando-se o de Corumbiara (RO) em julho de 1995 e Eldorado em abril de 1996<sup>15</sup>, Fernando Henrique Cardoso foi eleito para o segundo mandato (1999-2002).

14 Ver também: DOWNS (1957); NORDHAUS (1975); HIBBS (1977); ALESINA (1987); ROGOFF e SILBERT (1988).

15 No massacre de Eldorado, desencadeado pela ocupação de terras como instrumento de pressão dos movimentos sociais, foram mortos 19 agricultores sem-terra pelas forças policiais do Estado. Diante do apoio do aparato de força estatal contra

Esse quadro sinistro do país causou grandes repercussões nacionais e internacionais, e diante disso, foi normatizada a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, como também foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), configurando-se como a principal política pública de apoio aos agricultores familiares e vindo a ser, em ciclo político posterior, um dos esteios para as experimentações de base agroecológica. O PRONAF teria nascido com “o propósito de 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).

A agricultura familiar, de acordo com Ploeg (2014, p. 11), “carrega a promessa de criar práticas agrícolas altamente produtivas, sustentáveis, simples, flexíveis, inovadoras e dinâmicas”. Nessa perspectiva, pressupõe-se que, no Brasil, a agricultura familiar poderia trazer um grande contributo para a soberania e segurança alimentar e nutricional, além de favorecer o desenvolvimento econômico, dada a sua capacidade de criar emprego e gerar renda.

Durante o segundo governo FHC, o PRONAF passou por diversas alterações institucionais. Uma das primeiras, foi sua desvinculação do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, destacando-se a Medida Provisória (MP) nº 1.911-11, de 26 de outubro de 1999 (BRASIL, 1999) que determinou a transferência do programa em tela para o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF)<sup>16</sup>.

Pode-se afirmar, que a partir da década de 1990, a agricultura familiar, adquire certa relevância por parte do governo federal. Em primeiro lugar, por constituir-se como o maior empregador de mão de obra no setor agrário no país; em segundo lugar, por ter nos movimentos sociais rurais uma força inigualável para alçar à condição de política pública, justificando-se a criação do PRONAF, que, inicialmente, atuou como linha de crédito de custeio financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Mais adiante, ocorre a criação de dois ministérios responsáveis pelo tratamento de assuntos afetos à agricultura e ao campo nesse período: o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o qual remete aos dois mundos distintos da esfera rural no Brasil.

A existência desses dois ministérios acarretou estranhamento e desconforto em diversos segmentos, independentemente do caráter ideológico que cada um desses ministérios pudesse albergar. Realça-se também, que sua ambivalência estratégica não desapareceu no governo seguinte, embora se vivenciasse no país, um modelo político mais inclusivo.

O estranhamento, conforme Mielitz Neto (2010, p.62), evidencia a dificuldade de afastamento da ideia tradicional que vê o mundo rural apenas como setor produtivo, com escalas diferentes, contrariamente àqueles que viam a agricultura familiar como um modo de vida. “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”.

Realça-se, naquele contexto, a criação do Programa Novo Mundo Rural, associado ao MDA e, diante disso, a retirada de atribuições do MAPA referentes às questões fundiárias e de promoção e apoio à agricultura familiar. A este ministério caberia a atenção ao agronegócio ou à agricultura empresarial.

Ressalte-se que havia no âmbito do MDA uma visão limitada quanto às diretrizes, uma vez que suprimia 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.

---

as ações desses movimentos, cada vez mais, os conflitos no campo se fizeram presentes (MIELITZ NETO, 2011).

<sup>16</sup> Antes de completar um mês da edição dessa MP, ela foi reeditada sob o nº 1.911-12, datada de 25 de novembro de 1999, ocasião em que o PRONAF foi transferido para o Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Em estrutura regimental definida, posteriormente, pelo Decreto nº. 7.255 de 04 de agosto de 2010, constou o CNDRS, a Secretaria de Reforma Agrária (SRA) e a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Estas responsáveis por políticas de crédito, pesquisa, assistência e extensão nos assentamentos e para a agricultura familiar.

De todo modo, amplia-se a relevância da agricultura familiar no curso do tempo. Conforme sintetiza Müller (2007, p.13): “os agricultores se descobrem enquanto atores, tendo poder de reivindicar e influenciar as políticas públicas.”

Os programas governamentais mencionados anteriormente, as mobilizações, os debates e as lutas sociais que os precederam, configuram um quadro de atores sociais e de grupos sociais antagônicos, o qual, na perspectiva dos “múltiplos fluxos” de Kingdon possibilita observar-se a movimentação de atores visíveis e invisíveis<sup>17</sup> que pautarão e/ou influenciarão (ou não) nas condições de inserção da agroecologia na agenda governamental. A movimentação de atores sociais pertencentes a estratos antagônicos pode ser visualizada não só nas reformas ocorridas nos dois governos FHC, mas também no clima de criação da política de agricultura familiar, antecessora da agroecologia.

Mesmo assim, a pobreza no campo não foi sequer mitigada no período. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 1995/1996, expressam que, 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 que tiveram sua participação alterada de 39,5% para 45% da área total, apesar de responderem somente por 1% do total de propriedades rurais do país.

### *MOBILIZAÇÕES E MEDIDAS GOVERNAMENTAIS DURANTE O CICLO POLÍTICO COMPREENDIDO ENTRE 2003 E 2016*

No caminhar da história, novo ciclo político se iniciou no Brasil em 2003. Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) foi eleito Presidente da República em 2002, porém, sem contar com maioria no Congresso, o que forçosamente teve que ser constituído um governo de coalizão, liderado pelo Partido dos Trabalhadores (FIALHO, 1999).

O governo Lula deu continuidade, até certo ponto, à política econômica do governo de FHC, pois promoveu mudanças quanto às políticas de redistribuição de renda. Na esfera da agricultura e do desenvolvimento rural, em seu compromisso programático Lula projetara efetivar um expressivo programa de reforma agrária e defesa da agricultura familiar, bem como o compromisso com as lutas que visavam o combate à pobreza, enfaticamente, no campo. No entanto, em atitude considerada contraditória por alguns pesquisadores, nomeou para ministro das pastas da Agricultura, do Desenvolvimento e do Comércio, grandes proprietários e empresários do agronegócio, os quais elegeram políticas que favoreceriam a agricultura patronal e apoiavam de forma contundente as exportações agrícolas, causando certo descontentamento (SABOURIN, 2007).

Dessa forma, considera-se que a dualidade da política agrícola de FHC permaneceu. Conforme dados da FAO-IN CRA (2000), durante o governo FHC a agricultura familiar era então detentora de 4,2 milhões de estabelecimentos, e 70% da população ativa agrícola quando passou a ser administrada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, enquanto o agronegócio abrangia 550.000 estabelecimentos e 12% das terras agrícolas, detinha maior orçamento.

As principais iniciativas tomadas no primeiro ano do Governo Lula, o ano 2003, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, eram previstas no Plano Plurianual, evidentemente. As estratégias, políticas, diretrizes e ações de curto, médio e longo prazos, visavam auferir maior índice de democratização e efetividade no acesso à terra para quem dela precisa para seu sustento e da sua família, com significativa contribuição para minimizar e até mesmo erradicar a pobreza. Porém, nem todas as mudanças esperadas ocorreram.

Este fato mereceu várias análises com base em diferentes perspectivas, sobre os quais é impossível analisar, com a profundidade devida, nestas poucas páginas que se dispõe. No entanto, ressalta-se como

17 Atores visíveis são aqueles que têm relevância para o público, em geral se enquadram no perfil de presidentes, governadores e políticos, e possuem maior influência ou o poder de formação da agenda. Atores invisíveis são os servidores públicos, especialistas e acadêmicos, têm pouco poder de interferência, mas executam as políticas e, desse modo, têm expressão no sentido de propor alternativas e de influenciar os atores visíveis (KINGDON, 2011).

aspecto promissor para o agendamento da política de agroecologia, as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil organizada em torno do problema. Esta representada por instâncias participativas constituídas de pequenos agricultores, como os sindicatos rurais, Organizações Não-Governamentais e outros espaços participativos que se expandiram, diante da abertura de canais de participação mais efetivos, tais como: as Conferências Nacionais, os Conselhos Temáticos e fóruns de variadas naturezas entre outros. O suporte estatal, colocado à disposição da sociedade civil, diferentemente do que ocorria no regime militar, vem a constituir-se numa forma de corresponsabilidade estabelecida nas relações contratuais negociadas em especial à formulação e execução de políticas públicas.

Naquele novo ciclo político, iniciado em 2003, o debate e a participação assumem preponderante papel, desde seu início. Muitos atores que não exerciam protagonismo nas arenas públicas obtiveram oportunidades de participar, apresentando pleitos legítimos e reivindicações, bem como, puderam contribuir para a construção das políticas públicas, ocupando cargos estratégicos no governo (CAPORAL; PETERSEN, 2012; SCHMITT; GRISA, 2013).

De acordo Sambuichi *et al.* (2017), havia no período um cabedal de demandas sociais reprimidas em meio a um quadro econômico delicado, configurando-se um cenário propiciador à elaboração de um modelo novo de desenvolvimento agrário, baseado em alternativas viáveis para que os produtores da agricultura de economia familiar melhorassem os níveis de vida, de acordo como princípios de dignidade da pessoa humana, e onde fosse possível agregar renda e produzir, contemplando, desse modo, a inclusão do maior número de trabalhadores ao processo de produção. Tratava-se, segundo Sambuichi *et al.*, de um desenvolvimento agrário fundamentado em critérios garantidores, tais como: a) reforma agrária efetiva; b) processo produtivo; c) mecanismos capazes de promoverem o acesso à terra; d) implementação de políticas com visão de desenvolvimento territorial, e que valorizassem o conhecimento acumulado; e) respeito a diversidade cultural e social dos povos e; f) preservação da natureza e do meio ambiente.

Não se pode deixar de reconhecer o grande desempenho do Governo Lula no combate à fome e à miséria, e na ampliação dos incentivos agrícolas, muito embora, alguns analistas compreendam que houve privilégio ao agronegócio, em detrimento do agricultor de pequeno porte, notadamente aquele da agricultura familiar agroecológica.

Outro respaldo à agricultura familiar durante esse governo, foi o Plano Safra exclusivo para as regiões Nordeste e Norte do país, e a antecipação de liberação dos recursos de acordo com o calendário agrícola de cada região. As diretrizes do Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004 foram discutidas logo no primeiro semestre de 2003 pelo Grupo Técnico Interministerial e o Grupo Técnico do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MUELLER, 2005, p. 24-25).

Realça-se ainda outras medidas, tais como: a ampliação de crédito para a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária, a redução da burocracia referente ao acesso a recursos, como por exemplo, a implantação do Cartão Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais, como também, a melhoria de condições infra estruturais e de serviços sociais, entre outros, nos municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Conforme afirma Perissatto (2009, p.111), mesmo com as distorções e equívocos identificados durante as trajetórias dos dois Governos Lula, o desenvolvimento foi pensado não só pelo prisma da economia, mas também pelo âmbito social, ou seja: não se resumindo ao crescimento financeiro, mas entendendo que “a qualidade de vida, a inclusão social, o respeito à cultura e identidades locais fazem parte do verdadeiro desenvolvimento”.

Para impulsionar o campo e minimizar a miséria e a pobreza, foram criadas linhas de crédito específicas para jovens e mulheres, notadamente na região Nordeste, onde se concentra um contingente significativo de pessoas qualificadas como pobres e/ou abaixo da linha de pobreza. Para fortalecer os programas de convivência com a seca, foi criado crédito especial, com baixas taxas de juro, para a construção de obras hídricas de pequeno porte, como cisternas, barragens para irrigação

e dessalinização da água. Também de grande relevância para o Nordeste, cita-se o início da execução do projeto de transposição das águas do Rio São Francisco.

Em resumo, o conjunto de medidas relacionadas ao desenvolvimento rural e esteios para a expansão da agroecologia durante o ciclo político em discussão, propiciou a ampliação das condições que, segundo Kingdon (2011), apontaram no sentido de constituir-se uma “janela de oportunidades” para o agendamento da política pública de agroecologia, mesmo diante da lógica de incentivo ao agronegócio.

Ainda naquele mesmo ciclo político transcorreram os dois governos Dilma Rousseff (de 2011 a 2014 e de 2015 aos primeiros seis meses de 2016). Seu capital eleitoral se originara do PT, e dos demais partidos que compuseram uma coligação de centro esquerda (PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC e PTN) e do próprio Lula. Apesar de já consolidado pelas continuadas políticas compensatórias e de distribuição de renda que acarretaram mudanças no perfil socioeconômico de milhares de pessoas por todo o país, o segundo governo de Dilma Rousseff não tivera o condão de permanência.

O primeiro desses dois governos, conforme o Plano Plurianual 2012-2015, teria como o primeiro macro desafio continuar o Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda (BRASIL, 2011). Quanto à estratégia de desenvolvimento, deveria

[...] considerar a utilização das diversas potencialidades apresentadas como fundamentos para um crescimento econômico sustentado, baseado na redução das desigualdades sociais e regionais com progresso técnico e inovação, de maneira ambientalmente sustentável, ampliando-se a inserção internacional do Brasil e garantindo-se a soberania nacional (BRASIL, 2011, p.76).

O segundo governo Dilma Rousseff se inicia em contexto de crise, sobretudo política<sup>18</sup>. No entanto, de acordo com o documento ora referido, previa a retomada do crescimento e o aumento da produtividade diretamente ligados aos investimentos em infraestrutura. Quanto ao desenvolvimento, seria viabilizado através do crescimento econômico, da educação e da inclusão social: A educação seria o caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico. Ademais, a instituição da inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade. Investimentos em infraestrutura social, como saneamento, habitação, mobilidade urbana, sistema público de educação, Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2011).

Em síntese, seria instaurado um novo ciclo de desenvolvimento, o qual constaria dos seguintes elementos: a) solidez econômica; b) amplitude das políticas sociais; c) competitividade produtiva alcançada através de investimentos em diversas áreas como a produção e o consumo de massa; d) investimentos em infraestrutura social e econômica, visando acelerar o desenvolvimento do país e inaugurar a criação de um Brasil melhor em Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2011).

Um dos programas sociais implementados entre 2011 e 2014, o Plano Brasil Sem Miséria, retirou cerca de 22 milhões de pessoas da condição de extrema pobreza (BRASIL, 2014). Conforme este documento, o programa tinha por base o critério de renda, tomando como guia o Cadastro Único (CadÚnico) para programas sociais, como um grande mapa da pobreza. Segundo ressaltam Campello e Mello (2014), a importância das decisões tanto dos Governos Lula quanto dos governos Dilma Rousseff de dar centralidade ao combate à pobreza e à miséria, considerando-a como mecanismo de desenvolvimento.

Daí porque, faziam parte dos programas de governo no ciclo político em tela a agenda social e a redução das desigualdades, que compunham dentre os compromissos assumidos, os seguintes:

[...] erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades. Promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade. Além do crescimento econômico, da expansão do emprego e da renda, da valorização do salário-mínimo, o Programa Bolsa Família continuará tendo papel

<sup>18</sup> Ver: SINGER (2015).

relevante na inclusão social. [...] A erradicação da pobreza beneficiará não somente aos pobres, mas ao conjunto da sociedade. (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2010, p. 11).

Esses compromissos são destacados em discurso de posse da então Presidente Dilma Rouseff, datado de 1º de janeiro de 2011, a reiterar quão relevante seria sua luta contra a pobreza. Ela 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. Para isso peço com humildade o apoio das instituições públicas e privadas, de todos os partidos, das entidades empresariais e dos trabalhadores, das universidades, da juventude, de toda a imprensa e das pessoas de bem. 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).

Nesse contexto, a agricultura familiar é vista com especial olhar pelo Governo Dilma Rouseff, muito embora não tenha havido muitos progressos nesse setor, haja vista que seu governo foi pontuado por períodos de grande instabilidade política e econômica<sup>19</sup>.

Em ato contínuo a posse, especificamente no dia 06 de janeiro de 2011, a presidência convocou um grupo de ministros<sup>20</sup> para traçar as metas direcionadas à concretização do plano de superação da extrema pobreza. A responsabilidade imediata de coordenação era do Ministério do Desenvolvimento Social, o qual reuniria esforços no âmbito governamental, com o intuito de retirar da miséria milhões de pessoas que ainda se encontravam abaixo da linha de extrema pobreza, mesmo com as intervenções já realizadas no governo anterior (CAMPELLO; MELLO, 2014).

Com este intuito, conforme estas autoras, foi montada uma força tarefa com a participação de ministros originários de diversas pastas, que assumiriam compromissos visando a superação da extrema pobreza. Para tanto, foram realizadas reuniões bilaterais, das quais participaram responsáveis por diversas esferas governamentais, ou seja: o Comitê Gestor formado pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), pelo Ministério da Fazenda (MF) e pelo MDS e os ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Educação (MEC), da Saúde (MS), das Cidades (MCidades), do Trabalho e Emprego (MTE) e da Integração Nacional (MI). Portanto, em conjunto, essas várias instâncias governamentais formularam estratégias para a consecução do objetivo central de superação da extrema pobreza (CAMPELLO; MELLO, 2014).

O plano de combate à miséria foi fundamentado em dados e informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Cadastro Único para Programas Sociais do MDS, como também, de outras ações setoriais apresentadas pelo conjunto dos ministérios. De acordo com as fontes documentais examinadas, os dados do IBGE sobre pobreza continuavam preocupantes, tendo em vista o seguinte:

[...] 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 (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 39).

19 Conforme Singer (2015), decorridos poucos meses seus propósitos desenvolvimentistas transmutam-se em fatores geradores da crise política que, culminou com a finalização desse governo, conferindo um caráter de brevidade a sua versão de desenvolvimentismo.

20 Ministros Afonso Florence (MDA); Alexandre Padilha (MS); Antonio Palocci (Casa Civil); Carlos Lupi (MTE); Fernando Bezerra (MI); Fernando Haddad (MEC); Guido Mantega (MF); Mário Negromonte (MCidades); Miriam Belchior (MP); Tereza Campello (MDS), Gilberto Carvalho (SG); o Presidente do BNDES Luciano Coutinho; as Secretárias Executivas Iraneth Monteiro (MP) e Márcia Amaral (MS); a Secretária Ana Fonseca (MDS) e as assessoras Sandra Brandão (GAIA/PR) e Janine Mello (MDS).

De acordo com o documento ora citado, dentre quatro brasileiros do meio rural, um estava inserido no quadro de extrema pobreza. Fazendo uma comparação entre a população urbana e rural, isso reflete que 5% da população urbana era considerada, à época, como de extrema pobreza, contra um percentual alarmante de 25% da população do campo que se encontrava em igual condição.

Ao envolver vários atores e várias ações, na implementação do Programa Brasil sem Miséria teria sido considerada a realidade das famílias de agricultores familiares mais pobres, sendo criado um veio de inclusão produtiva para as famílias do meio rural a partir das ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. O intuito seria o atendimento aos pequenos produtores rurais, abrangendo diversas políticas de suporte à produção, como ações de infraestrutura de acesso à água e energia garantidos mediante programa de governo denominado “Água e Luz para Todos”.

Os documentos examinados deixam claro que havia critérios de seleção das famílias, entre elas, as que produziam em pequenas propriedades, possuíam baixo aporte tecnológico na produção e pequeno acesso aos programas de crédito, precisando de assistência técnica e de extensão rural, além de respaldo financeiro para incrementar a produção familiar.

No entanto, diante do apanhado obtido em relação aos governos FHC, Lula e Dilma Rousseff, é possível afirmar que apesar das mudanças e dos avanços ocorridos no Brasil, sob o ponto do suprimento de necessidades humanas básicas – e isto é inegável – a situação do pequeno produtor rural ainda permanece com índices deploráveis. Sobretudo, quando se percebe a distribuição desigual de propriedade de terra, de acordo com os censos de 2006 e 2010 (IBGE), razão por que a agenda política nacional permaneceu tendo em seu centro a questão agrária, não obstante as críticas e respectivas respostas desencadeadas<sup>21</sup>.

No entanto, as crises de natureza econômica e política ocorridas durante os governos Dilma Rousseff, não constituíram justificativas governamentais para a ausência de programas sociais, conforme mencionou-se na perspectiva desenvolvimentista de seu segundo governo. E é nesse contexto que uma política nacional de agroecologia entra, de fato, para a agenda nacional.

Considera-se o avanço desses programas, sua influência no agendamento governamental da política agroecológica e sua agregação à agricultura familiar. Ao mesmo tempo, no entanto, ressalta-se uma histórica concentração de recursos nas regiões do Brasil onde os agricultores familiares estão mais engajados aos mercados, a exemplo das Regiões Sul e Sudeste. Entretanto, percebe-se também que no curso destes ciclos políticos ditos progressistas ocorreram alterações no cerne do PRONAF, os quais teriam como objetivo direcionar mais recursos àqueles agricultores que detivessem índices de carência mais acentuados, atingindo assim maior número.

## **NASCE A POLÍTICA NACIONAL DE AGROECOLOGIA: ATORES SOCIAIS E ESTATAIS PARTICIPANTES DA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA**

Conforme apontado indiretamente em páginas anteriores, para se entender o processo de formulação das políticas públicas em geral, é necessário, de acordo com o “modelo dos múltiplos fluxos”, considerar a existência de duas espécies de atores, quais sejam: os governamentais e os não governamentais, sendo o escol do poder executivo, bem como os que compõem o grupo formado pelos servidores efetivos; quanto à outra espécie, seria composta por grupos de interesse e pelos grupos acadêmicos.

O grupo governamental geralmente assume uma função de relevância na integração dos fluxos como os empreendedores de políticas públicas, e reúnem determinadas qualidades como: o apelo

<sup>21</sup> Ver: NIJDAM (2023).

para se fazer ouvir, articulações políticas, habilidades para negociar e persistência. Reafirmando o que já fora mencionado em momento também oportuno e de acordo com Kingdon (2011), quando ocorre a confluência dos três fluxos (fluxo dos problemas, fluxo das soluções ou alternativas e fluxo político), trata-se do momento de abertura de uma janela

de oportunidade de políticas públicas, ou seja, instaura-se o momento oportuno em que os empreendedores podem expor suas ideias e serem levados em conta.

Conforme Kingdon (2011, p. 165), uma janela política é “uma oportunidade para os defensores promoverem suas propostas ou chamarem atenção para seus problemas especiais”. Na visão de Capella (2007), o conceito de *policy window* reforça o seguinte:

Abordagens que, como o modelo *de multiple streams*, destacam a centralidade de ideias, das interpretações e da argumentação no processo de formulação das políticas constituem um desafio à análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas, auxiliando na compreensão da dimensão simbólica desse processo (CAPELLA, 2007, p. 93).

Contudo, a perspectiva de fechamento das janelas de oportunidades pode se tornar real após a tomada de decisão, por várias razões, tais como: a) na 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) ou por não haver uma alternativa de ação à disposição (KINGDON, 2011; CAPELLA, 2007)<sup>22</sup>.

Fiquemos, por hora, na abertura de uma janela de oportunidade para o agendamento dessa política, em conformidade com o enfoque de Kingdon. Admite-se que os antecedentes referenciados anteriormente contribuíram para que fosse instituída a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), conforme o Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012). Este decreto expressa um marco histórico para a agricultura familiar, tendo em vista que a política agroecológica se efetivará no âmbito da política de Agricultura Familiar, conforme consenso pactuado e estabelecido entre os muitos atores sociais em amplos processos participativos com a presença de representantes da sociedade civil e do Estado.

Dessa forma, compreende-se que o momento de instituição da PNAPO explicita a convergência dos três fluxos que Kingdon (2011) nomeia como janela de oportunidades, conforme a Figura 1 apresentada.

No caso da política pública em discussão, tal convergência seria resultante de uma sequência de acontecimentos históricos protagonizados por inúmeros atores sociais, políticos e estatais, destacando-se os seguintes: o fortalecimento das redes locais de inovação agroecológica, com a atuação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e da *Associação Brasileira de Agroecologia (ABA)*; a ênfase dada à agroecologia pelos movimentos sociais do campo e das florestas; as muitas pressões feitas por meio de ações coletivas junto ao governo federal; as diversas políticas e programas públicos criados, aprimorados ou ampliados desde os governos FHC, coincidentes com o ciclo político de 1995 a 2022, mas, sobretudo, nos governos Lula e Dilma Rouseff, em novo ciclo político compreendido entre 2003-2016; e a atuação de gestores públicos conhecedores das realidades da agricultura familiar dos povos e comunidades tradicionais.

Existia, pois, naquele momento, um cenário favorável para que a produção orgânica entrasse na agenda governamental, oportunizando ampliar, cada vez mais, os espaços de discussão sobre a questão agroecológica, cuja solução fosse vinculada às possibilidades do desenvolvimento rural sustentável.

Reconhece-se que a presente análise apenas aproxima-se ao modelo de Kingdon (2011), sobretudo, a ideia de janela de oportunidade ou janela política, que se trata do momento em que diversas variáveis atuam entre si, contribuindo para que determinado problema entre para a agenda governamental, e assim transforme-se em elemento de atenção do governo como um problema público.

Uma marcante característica da abertura de janela ou oportunidade de mudança de acordo com o modelo em discussão, é o seu caráter transitório, independentemente do lapso temporal que essa

<sup>22</sup> Ver: NIJDAM (2023).

janela se apresente aberta ou não. Significa dizer, que, o descompasso de um dos fluxos em relação aos demais pode ocasionar o fechamento de uma janela.

Como reitera Kingdon, é muito mais frequente a abertura de janelas de oportunidade pelo fluxo dos problemas e das políticas, do que pelo fluxo de soluções ou alternativas, tendo em vista que o fluxo das soluções não influencia a formação de agenda com frequência, considerando que, por regra, as ideias ficam aguardando que um problema tenha a atenção do governo, através de eventos, indicadores ou *feedbacks*, e até mesmo, que hajam alterações no cenário político, a exemplo de mudanças de governo ou do humor nacional. Isso teria o condão de abrir uma janela de oportunidades e induzir os formuladores de políticas a buscarem soluções no fluxo de políticas ou *policy stream*.

Reafirma-se que, no modelo de Kingdon, o empreendedor político é um ator de grande relevância, posto que é detentor de habilidade de negociação e possui uma vasta rede de influências, formada por atores políticos, econômicos e sociais. Portanto, na ocasião em que esse ator político identifica a possibilidade de abertura de uma janela, torna-se o responsável pela união dos três fluxos – os problemas, as soluções e a política –, e em ato contínuo conduz o tema à agenda governamental, e em virtude da importância de seu ciclo, esse ator possui a capacidade de disseminar suas ideias aos mais diferentes lugares.

Dessa forma, não há surpresa no papel que exercem os empreendedores, uma vez que estes são atores que se dispõem a carrear seus recursos, seu tempo e dinheiro, com o claro objetivo de promover problemas e soluções para auferir vantagens no futuro. Conforme sintetiza Capella (2007), os empreendedores são detentores de uma extraordinária capacidade de unir soluções a problemas, propostas a momentos políticos e eventos políticos a problemas.

Com o intuito de dar maior visibilidade à questão da agroecologia no âmbito nacional, desde o início de 2000, muitas entidades e associações, várias categorias profissionais e movimentos sociais que se sobressaíam nos processos de mobilização passaram a se envolver e a se articular com mais veemência. Todas essas mobilizações resultaram em frutos profícuos, pois foi a partir deles que se concretizaram a realização de encontros, a exemplo dos Encontros Nacionais de Agroecologia (ENA's).

Os ENA's tinham como finalidade garantir que a agroecologia seria o melhor modelo tecnológico alternativo, e fomentar a cooperação entre as categorias vinculadas à agroecologia, tal como à agricultura familiar. Esses encontros resultaram também na formulação de proposições de políticas públicas com o mesmo viés agroecológico como ponto a compor as plataformas dos candidatos à Presidência da República, nas eleições de 2002. Outro frutífero resultado foi a constituição da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA)<sup>23</sup> em 2002, que se definiu como um 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.

Para tanto, essa articulação congregou diversos segmentos ligados ao movimento agroecológico, como movimentos sociais de abrangência nacional, comunidades de base, pesquisadores e técnicos, além de articular redes estaduais e regionais, que reúnem centenas de grupos, associações e organizações não-governamentais em todo o país. A ANA realizou encontros dessa natureza no Rio de Janeiro (RJ), em 2002; no Recife (PE), em 2006; em Juazeiro (BA), no ano de 2014; e em Belo Horizonte (MG), 2018.

Destaca-se na abertura da janela de oportunidades que culminou na criação da política de agroecologia, a veemente defesa dessa política pelas mulheres componentes dos movimentos sociais do campo, notadamente a Marcha das Margaridas. Este movimento estabeleceu o diálogo com o governo Lula, ampliando a pauta de 2007, mas, foi em 2011 que o movimento obteve as

<sup>23</sup> Cabe destacar a atuação posterior da ANA na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF).

maiores conquistas, ou seja: a Presidente Dilma Rousseff assumiu publicamente o compromisso de agendamento governamental da política pública em referência.

Cabe destacar, com apoio em Sambuichi *et al.* (2017), que os grandes movimentos sociais no Brasil, a exemplo da “Marcha das Margaridas” e do “O Grito da Terra Brasil”, são espaços de proposição, reivindicação e negociação de políticas públicas para o campo e para a floresta, além de constituir-se como um processo mobilizador, formativo e informativo. Esses movimentos visam a construção de propostas com o objetivo de valorizar o espaço rural como um lugar capaz de promover transformações sociais, pela prática de diálogo social.

É válido ressaltar que a relevância da questão agroecológica tomou vulto também com o apoio da pesquisa científica. Posto que, em 2004, pesquisadores envolvidos com o movimento agroecológico criaram a Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), a qual se tornou um grande suporte para o movimento agroecológico, em virtude de seu caráter acadêmico-científico, passando a ser responsável pela organização de congressos e publicações para divulgação do conhecimento (SAMBUICHI *et al.*, 2017, p. 17).

Tanto a ANA como a ABA empreenderam grandes esforços para, através da mobilização da sociedade e de vários setores ligados à pauta, alcançar com o objetivo de construir e apresentar propostas de uma política de agroecologia ao governo federal.

Posteriormente, firmado o compromisso governamental de agendamento dessa política pública, foi constituída a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO), em novembro de 2012, e, seguindo-se, a construção participativa do I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), com período de vigência de 2013 a 2015, bem como a elaboração de propostas para o II PLANAPO para o período compreendido de 2016 a 2019.

## **NOTAS SOBRE A PARTICIPAÇÃO DE ATORES SOCIAIS E ESTATAIS NO DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE AGROECOLOGIA**

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 o 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” (LAVALLE, 2011, p. 34). E explica: “Participação cidadã encarna mais do que uma simples mudança de qualificativo”. Pela Constituição de 1988, significou a expansão da participação para além do voto. Na década posterior, ocorreu 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 com 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, corporifica-se 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 considerados 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 as respectivas prerrogativas dos entes federativos na efetivação dessas políticas. Tal inspiração nos impele a admitir que a concepção de interface socio estatal de participação facilita a análise sobre as Comissões de Produção Orgânica das unidades federadas do país (CPOrg/UF)<sup>24</sup>.

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 as 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 Orgânica<sup>25</sup>, responsável por promover a participação da sociedade civil e a discussão de questões relacionadas à agroecologia e à produção orgânica, referente ao plano, com as diferentes esferas administrativas. Realça-se o seguinte propósito: essas discussões deveriam ser, em regra, “disciplinadas

24 Ver: NIJDAM; FARIAS (2024).

25 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 Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, Rede Ecovida 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).

por subcomissões temáticas” e por debates acerca de questões de relevo no PLANAPO, considerando os encaminhamentos feitos na esfera das subcomissões (BRASIL, 2011). A finalidade das Subcomissões Temáticas de Produção Orgânica como também a das Comissões da Produção Orgânica seria o seguinte:

[...] 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 (BRASIL, 2015, p. 1).

Ainda sobre os atores situados no polo estatal, destaca-se também a Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica, composta por dez ministérios ou instituições equivalentes<sup>26</sup>. 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 Socio biodiversidade – em virtude das discussões e dos debates ocorridos no Seminário intitulado “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, que 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 (BRASIL, 2003) sobre a agricultura orgânica e os diversos sistemas alternativos de agricultura, o biodinâmico, o natural, o regenerativo, o biológico, a permacultura, o agro extrativismo, entre outros (BRASIL, 2003).

Não obstante o cenário de crise política entre 2013 e 2016, durante o Governo Dilma Rousseff, o PLANAPO e a PNAPO constituíram-se como 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 agricultura adotado no país e as propostas em torno de uma “agricultura alternativa”.

## CONCLUSÃO

A pesquisa que deu suporte a este capítulo, possibilitou a contextualização de demandas de atores coletivos por uma política pública de agroecologia no país em diferentes contextos e ciclos políticos, situando-se os processos de agendamento e formulação da política dessa política, e destacando a participação dos atores coletivos no seu desenho institucional e na proposta de um Sistema Operacional de Participação como suporte para a sua efetivação.

<sup>26</sup> 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.

Expressa-se, claramente, o protagonismo de atores coletivos em ações coletivas desde os antecedentes do agendamento governamental da agroecologia, a ressaltar-se o comprometimento e a participação desses atores sociais e estatais nesses processos de agendamento e formulação. Sobretudo, suas presenças nas instâncias estatais responsáveis pela elaboração do próprio desenho institucional da política pública em tela, durante esses processos, atuando na qualidade de representantes dos respectivos segmentos em todas as instâncias participativas da federação, a ela inerentes.

As ações coletivas e o protagonismo dos respectivos atores foram de primordial importância para os resultados positivos dessa política, conforme demonstrou-se por meio do modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon e a metáfora da “janela de oportunidades”. Foi vital que se estabelecessem as condições institucionais de participação dos agricultores, culminando com todo o arcabouço de planejamento, implementação e avaliação permanentes, destacando-se o comprometimento com a responsabilidade e a solidariedade entre os envolvidos.

As ações coletivas e as experimentações dos agricultores familiares foram e são os grandes esteios do processo agroecológico que possibilitou a criação de uma política pública de agroecologia no Brasil, a qual, em virtude do trabalho e dos agenciamentos dos pequenos agricultores agroecológicos, não foi interrompido. Estes continuaram dando seguimento ao trabalho em suas pequenas unidades produtivas, mesmo diante do “quase total fechamento de janelas de oportunidades”, ocorrido entre 2018 e 2022, em virtude da adoção de um modelo de sociedade excludente respaldado por um programa governamental de cunho antidemocrático.

Não obstante a retomada de apoio à política pública de agroecologia pelo atual governo – o terceiro governo Lula –, ainda persiste a necessidade de mais apoio a essa política, notadamente para o segmento de agricultores familiares e pequenos produtores rurais. Estes necessitam de incentivos financeiros e técnicos entre outros indispensáveis às práticas agroecológicas, apesar de iniciativas realizadas através de encontros, articulações, associações e movimentos sociais terem um protagonismo nesta luta diuturnamente, conforme observou-se em diferentes ciclos políticos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, G. F.; HERMANSEN, J. E. Desenvolvimento da pecuária orgânica no Brasil a partir do exemplo dinamarquês. **Rev. Bras. de Agroecologia**, [S.l.], maio 2015.

ALMEIDA, C.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, n. 94, p. 255-294. abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/QmmvbC4JjBzGptqJtdHt8Pv/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 12 jun. 2022.

ASSIS, R. L. de; ROMEIRO, A. R. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. **Desenvolvimento e meio ambiente: caminhos da agricultura ecológica**, [S.l.], n. 6, p. 67-80, jul./dez. 2002.

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

AVRITZER, L. **Participatory social in democratic Brazil**. [S.l.]: Johns Hopkins University Press, 2009.

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

BRASIL. Decreto nº 807, de 24 de abril de 1993, que cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 abr.1993. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm) > Acesso: 10 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996 que cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 01 jul.1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm#:~:text=DECRETA%3A-,Art.,e%20a%20melhoria%20de%20renda.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm#:~:text=DECRETA%3A-,Art.,e%20a%20melhoria%20de%20renda.)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Medida Provisória (MP) nº 1.911-11, de 26 de outubro de 1999, que o transferiu para o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 out.1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1911-11.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1911-11.htm)>. Acesso em: 22 nov.2019.

BRASIL. Medida Provisória (MP) reeditada sob nº 1.911-12 datada de 25 de novembro de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 25 nov. 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 22 nov.2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2000-2003**. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-2000-2003/000721\\_lei\\_9989.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-2000-2003/000721_lei_9989.pdf). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2004-2007**. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.933.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.933.htm). Acesso em: 12 maio 2022.

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. Lei nº 15.001, de 14 de setembro de 2011. Estabelece medidas para a criação e implantação do Sistema de Produção Agroecológico - SPA, assim promovendo um desenvolvimento ecologicamente correto no Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 07 out. 2011. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=BRASIL.+LEI+ n%C2%BA+15.001%2C+de+14+de+setembro+de+2011.+Estabelece+medidas+para+a+cria%C3%A7%C3%A3o+e+implanta%C3%A7%C3%A3o+do+Sistema+De+Produ%C3%A7%C3%A3o+Agroecol%C3%B3gico>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, que instituiu a política nacional de agroecologia e produção orgânica (PNAPO). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 ago.2012. 2012a. p.4.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2012-2015: Mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/hande/777/136>. Acesso em set. de 2020.

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. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil Agroecológico: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo 2013-2015**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013a. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user\\_img\\_19/BrasilAgroecologico\\_Baixar.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/BrasilAgroecologico_Baixar.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2020.

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

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Brasília, 2015. Disponível em <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/hande/777/242>.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Instrução Normativa Nº 13, de 28 de maio de 2015. **Diário Oficial da União** de 28 de maio de 2015, seção 1, p. 5 e retificado em 02 de outubro de 2015. Seção 1, p. 4

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO 2016-2019**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2016. Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/files/2016/06/Planapo-2016-2019.pdf>>. Acesso em: 15 jan.2020.

BRASIL. **Brasil agroecológico**: Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Planapo: 2016-2019. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2016.

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. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, São Paulo, n. 61, p.25-52, 2006. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/edicoes-anteriores/bib-61/582-perspectivas-teoricas-sobre-o-processo-de-formulacao-de-politicas-publicas/file>>. Acesso: 10 set. 2019.

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.

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, 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.

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.

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

FAO/INCRA- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA/ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E A ALIMENTAÇÃO. **Novo Retrato da Agricultura Familiar** - o Brasil redescoberto. Brasília/ FAO, 2000.

FIALHO, T. M. M. Ciclos políticos: uma resenha. **Revista de economia política**, [S.l.], v. 19, n. 2, 74, p. 131-149, abr./jun. 1999.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. [Série Os Economistas]. São Paulo: Abril Cultural, 1988.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, [S.l.], v. 24, n. 4, p. 484, out./dez. 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ORGANIC AGRICULTURE MOVEMENTS - IFOAM. The Organic Guarante e System of Ifoam. [S.l.]: IFOAM, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/e5xRSP>. Acesso em: 18 abr. 2017.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Illinois: Pearson, 2011.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C (Org.). **Efetividade nas instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-43.

LEMIEUX, V. **L'étude des politiques publiques**: les acteurs et leur pouvoir Presses: Université Laval, 2002.

- LEMIEUX, V. **Introduction à l'analyse politique**. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 1996.
- LEMIEUX, V. Le pouvoir dans l'articulation des politiques sociales. **Service Social - Les politiques sociales**, [S.l.], v. 38, n. 2-3, p. 179-195, 1989.
- MARTINS, J. S. **Exclusão Social e a Nova Desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.
- 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.
- MUELLER, C. C. Agricultura, desenvolvimento agrário e o Governo Lula. **Revista de Política agrícola**, [S.l.], ano 14, n. 2, abr./jun. 2005.
- MÜLLER, A.L. **A Construção das Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos**. 2007. 132f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- NIJDAM, E. P.G.L. **Ações coletivas, instâncias participativas e a política pública de agroecologia no Brasil: contribuições da Comissão de Produção Orgânica do Ceará**. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará. Tese de Doutorado, 2023.
- NIJDAM, E.P.G.L.; FARIAS, L.A.C. A política pública de agroecologia no Brasil: desenho institucional, participação social e esfera pública. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas** (artigo aprovado para publicação em 2024).
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff**. Brasília: PT, 2010.
- PERISSATTO, E. B. **Projetos de reforma agrária no noroeste do Paraná: disparidades estruturais e impactos**. Maringá: UEM, 2009.
- 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>. Acesso em: 02 out. 2019.
- SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Org.). **Análise da construção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- SAMBUICHI, R. H. R. et al. **A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Ipea, 2017.
- 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.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

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, pp. 39-67, jul. 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002015000200039&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002015000200039&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 10 maio 2020.

SILVA, J. G. da. **O novo rural brasileiro**. Campinas: IE/Unicamp, 1999. 153 p.

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, cap. 6, p. 91-108.

VEIGA, J. E da. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

# CAPÍTULO 5

## AÇÕES COLETIVAS E O ACESSO UNIVERSAL À SAÚDE COMO PROBLEMA PÚBLICO: PRÁTICAS SOCIAIS DE ANTIGOS E NOVOS ATORES

Amanda Silva Barbosa  
Liduina Farias Almeida da Costa

### INTRODUÇÃO

No Brasil, variadas formas de ações coletivas influenciaram que a política de saúde passasse a fazer parte do sistema de proteção social. Desse modo, se insere no conjunto de políticas públicas sociais inscritas na Constituição do país, a qual visa a garantia universal do bem-estar e da segurança dos cidadãos, durante todo o seu ciclo vital e sobretudo em circunstâncias de infortúnios, destacando-se aqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade social, como no caso da política pública de assistência social.

Os antecedentes da política de saúde remontam ao início do século XX, com a criação dos primeiros institutos de previdência, fartamente mencionados por pesquisadores interessados no tema. Desde então, ocorreram transformações ora restritivas ora expansivas nos serviços a ela referentes, e os segmentos sociais nelas implicados veem enfrentando desafios e buscando a superação das limitações impostas pelo Estado que, por vezes, obstaculiza o cumprimento das garantias constitucionais. Pereira (2008) evidencia formas de atuação do Estado sobre as questões de saúde ao propor uma periodização sócio-histórica da proteção social no Brasil, desde a república velha. Sobre períodos mais recentes analisa a integração das políticas de inspiração neoliberal nos recentes processos políticos brasileiros (Id., 2013).

Anteriormente a 1930, o Estado não exercia o papel de regulador da área social. Limitava-se a reparações tópicas e emergenciais em alguns casos. Somente com o início da industrialização no Brasil, observam-se as primeiras mudanças, pois, com a vinda de trabalhadores do campo atraídos pelo setor industrial, emergiram demandas aos governos quanto à estruturação das cidades, a resultar num processo de urbanização, embora tardiamente. Tendo em vista a necessidade de manutenção dos trabalhadores nas áreas urbanas, fazia-se necessário o mínimo de infraestrutura como escolas, hospitais, espaços de lazer e serviços de saúde entre outros.

Não obstante as mudanças, a situação de pauperização e os processos de adoecimento de trabalhadores se ampliavam e, em repetidos contextos que se estenderam da década de 1930 à de 1970, conduziram a mobilizações e ações coletivas que reivindicavam do Estado a solução dos “problemas sociais” a que estavam sujeitos. Desse modo, impeliam o Estado ao reconhecimento das próprias responsabilidades sociais referentes aos desprotegidos da garantia de direitos fundamentais, como saúde, moradia e educação entre outros.

Realça-se que, há mobilizações do passado a reverberar no presente, ocupando lugar de destaque em espaços públicos como as IPs de políticas públicas sociais, à medida que destacam o acesso à saúde como problema público.

Objetivo deste capítulo é compreender contextos, instâncias e papéis de atores sociais na configuração da saúde como problema público que deve, portanto, fazer parte das agendas governamentais.

Sob o ponto de vista de estratégia metodológica, o capítulo tem suporte em pesquisa bibliográfica e documental, conforme referências bibliográficas ao final. Vincula-se a amplo projeto de pesquisa sobre a participação de grupos estigmatizados em conferências de saúde, como também é parte de tese que versa sobre a agência de grupos identitários em conselhos gestores de saúde.

Quanto à estruturação, o capítulo consta de três partes. Na primeira desenvolve-se reflexões sobre a conceituação de problema público, com apoio em vários autores; a segunda discute acerca do acesso universal à saúde e sua transformação em problema público e objeto de política estatal; a terceira parte se concentra no resgate de velhos atores sociais que ao constituírem conselhos populares de saúde também podem ser compreendidos como antecedentes das Instituições Participativas (IPs) de saúde. Conclui-se que, na qualidade de espaços públicos, as IPs constituem *locus* privilegiados de luta pelo problema do acesso universal da saúde.

## CONCEITUANDO PROBLEMA PÚBLICO

De acordo com Cefaii (2017), o problema público trata-se de uma situação visível, audível, sensível em diferentes setores da sociedade que leva atores indiretamente afetados a empregar diferentes estratégias sejam elas por meio da retórica, da performance, da ciência, da mídia, das artes ou das leis entre outras para tentar resolver o que consideram prejudicial à coletividade. Constitui-se, então como algo que necessita de solução, ou em outras palavras, é uma situação que carece de solução, um questionamento sobre algo que o torna científico ou é a capacidade de problematizar algo.

Contudo, segundo Cefaii e outros autores como Lemieux (1994) e Kingdon (2006a; 2011), nem todo problema social se torna problema público, na linguagem das políticas públicas, vem a tornar-se uma pauta da agenda de intervenção do Estado. Para isso, não basta o problema ser vivido. Ele deve ser “sentido”, “racionalizado” e apresentado por e para uma coletividade.

Em outras palavras, o problema público afeta os indivíduos de maneira que os faz pensar sobre ele. No entanto isto, por si só, não é suficiente, pois o problema público também deverá chamar a atenção de atores estatais e mercadológicos. Desta maneira, formam-se *locus* de disputas da “propriedade” do problema.

As lutas e mobilizações direcionadas a transformar a saúde em problema público no Brasil situam-se em diferentes contextos sócio-histórico. Sabe-se que o fim dos governos autoritários no país foi marcado por crises sociais e econômicas. Os países latino-americanos, que passavam por estas crises, começaram a vivenciar uma série de protestos que, somados à pressão popular, deram início aos processos de transição democrática nessas nações (PAIM, 2008; AVRITZER, 2007). No Brasil, identifica-se naquele período, mobilizações de vários grupos em setores sociais diversos. Estas, de acordo com Avritzer (2007), pode, ser vistas como processos de mudança na cultura política nas práticas sociais e nas ações coletivas. Movimentos sociais de variadas frentes de atuação buscaram se articular e reivindicar do Estado soluções para os mais diversos tipos problemas que agravavam cada vez mais o estado de crise.

A saúde era um dentre os problemas que assolavam o país, e as articulações dos diferentes atores em torno dele propiciou o surgimento de um dos movimentos mais importantes do período de redemocratização, ou seja, o movimento sanitarista. Este envolveu profissionais de saúde e atores sociais do Movimento Popular da Saúde, principalmente mães e outros usuários, tornando-se possível a mobilização em prol da Reforma Sanitária Brasileira (PAIM, 2008). A dinâmica de organização e participação popular na histórica VIII Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2019 é exemplar a este respeito. Sob o ponto de vista da participação, conforme analisa Avritzer (2008),

[...] o elemento que se sobressai na VIII Conferência Nacional de Saúde é a combinação entre a reivindicação de um Estado mais ativista por parte do Movimento Sanitarista e de uma forma popular de controle público por parte dos movimentos populares. Esta combinação gerou a instituição participativa no conselho como forma geral da participação na saúde [...]. (AVRITZER, 2008, p. 53).

Realça-se, em concordância com Brandão (2017), que um problema público não precisa afetar diretamente todos os atores envolvidos, mas precisa afetar uma parcela da coletividade a ponto de que haja a sua publicização. O problema é público justamente porque afeta pessoas que não estão diretamente ligadas a ele. E, mesmo assim, esse problema ocupa os atores estatais. Outros atores afetados ou não constituem o público ao qual o problema se refere. O público é a coletividade de atores estatais, societários e mercadológicos, afetados diretamente ou indiretamente pelo problema.

A noção de público pressupõe uma diversidade de questões que legitimam ou não a “propriedade” do problema e, por conseguinte, o modo como este pode ser trabalhado, qual a melhor solução e quem deve ocupar-se dele. O grupo que reivindica essa “propriedade”, desde os atores integrantes da sociedade civil até as empresas que disputam poder junto ao Estado no espaço público, e pautam suas observações com base numa série de recursos que vão legitimar as soluções apresentadas, até perder-se de vista que o problema foi criado em um momento determinado e em um contexto específico.

## **O ACESSO UNIVERSAL À SAÚDE COMO PROBLEMA PÚBLICO**

Pensando a saúde no Brasil, pode-se afirmar que o movimento da Reforma Sanitária Brasileira (RSB) foi um dos atores sociais que pautaram a “propriedade” da saúde como problema público. A proposta dessa reforma como “práxis de reforma geral” da sociedade previa a superação das contradições sociais, entendendo que, progressivamente, seriam alcançadas mudanças no modo de vida (PAIM, 2008).

Entre os objetivos da reforma, destacavam-se: 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 ao direito à saúde, o controle dos gastos públicos e o equacionamento de conflitos com outros atores (setor privado e profissionais) entre outros (AVRITZER, 2008).

Observa-se que a “propriedade” do problema da saúde fora reivindicada por um dos atores que se ocupou em pensá-lo e buscar soluções. Conforme analisa Paim (2008), a parte substantiva do projeto de reforma sanitária que o movimento conseguiu inscrever na Constituição da República e na legislação infraconstitucional tem enfrentado dificuldades para realizar o que prometera. Mesmo assim, de acordo com este autor, a transição pactuada teria possibilitado a inclusão na cena política e em aparelhos estatais de sujeitos oriundos das lutas sociais contra a ditadura e a favor do reconhecimento dos direitos sociais pelo Estado brasileiro, viabilizando o protagonismo de outros atores políticos na conjuntura, articulados ou não à classe trabalhadora, passíveis de apostar no desenvolvimento da cidadania no Estado moderno.

Segundo Gusfield (1981), a disputa pela “propriedade” de um problema público ocorre nas “arenas de opinião e debate público”. Aqui se entende por esfera pública, de acordo com Avritzer e Costa (2004, p. 722), “um contexto de relações difusas no qual se concretizam e se condensam intercâmbios comunicativos gerados em diferentes campos da vida social”, porém entendendo que o conceito de esfera pública gerado na tradição da teoria crítica não pode ser aplicado à realidade das democracias latino-americanas.

Ainda sobre a esfera pública, cabe ressaltar que, os grupos de atores não possuem os mesmos níveis de poder, influência e autoridade para definir a realidade do problema por isso tentam, nesses espaços, influenciar, ou mesmo criar, a definição pública de problema (BRANDÃO, 2017). Esta disparidade de poder, o jogo de influências e as disputas podem ser observados também nos espaços institucionalizados de participação.

Sendo assim, apoia-se em autores para os quais a institucionalidade política possibilitaria acessos e influências de atores hábeis para projetar seu encaixe institucional, como também estrangimentos,

em virtude dos efeitos de organização. Em outras palavras, as instituições “influenciam quais grupos sociais se agregam a atores coletivos, como estes atores se organizam e que tipos de alianças constroem (HOUTZAGER, 2004, p. 33).

Em síntese, o movimento sanitário brasileiro influenciou a configuração da saúde como um problema público e propiciou a ampliação da abrangência de atores e discursos variados, como mostrou Avritzer (2008), ao remeter à participação na VIII Conferência.

Percebe-se que as disputas pela “propriedade” desse problema evidenciam um conjunto de motivações e intencionalidades, poderes e capacidades de influência, e que a proposta do movimento era uma das soluções possíveis dentre várias. O movimento demonstrava forte apelo ao exercício da democracia e da participação política de atores sociais que, até o momento, não tinham chance de se apresentar ativamente na arena política. Havia nele uma intenção de transformação geral, embora os ganhos efetivos tenham sido parciais. Como afirma Paim (2008), a conquista da democracia, a construção de um arcabouço legal e a existência de um determinado movimento social não foram suficientes para a implementação da Reforma Sanitária de acordo com o que postulava seu projeto.

Ressalta-se que, embora tendo atingido apenas parcialmente seus objetivos, ainda hoje o movimento em tela tem efeitos positivos sobre as mobilizações populares em torno da saúde, pois há setores da sociedade que continuam reivindicando a efetivação completa do “direito à saúde” de forma integral, como se percebe ao observar o funcionamento das IPs de saúde.

Os efeitos do movimento da reforma sanitária, entre eles as normativas de funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS), extrapolaram o campo da saúde à medida que inspiram a formulação de outros sistemas de políticas públicas, à exemplo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Seus marcos legais são importantes, pois neles se encontram os fundamentos e diretrizes que respaldam o diálogo sobre as questões de saúde da população entre o Estado e a sociedade civil organizada, em vários espaços públicos como as IPs, ou seja: os Conselhos gestores de Políticas Públicas, as Conferências e as Audiências Públicas (AVRITZER, 2008; VARGAS, 2011), destacando-se que os primeiros se instituíram como espaços públicos, porém no âmbito do Executivo, portanto, no seio do próprio Estado.

No entanto, para a maioria das análises acadêmicas, os conselhos populares que antecederam os conselhos gestores de saúde constituiriam um “termo ausente”, como diria Thompson (1981) e, uma vez hipostasiados em tais análises, omite-se lutas e conquistas de atores/as sociais que doaram energias vitais ao retirarem parte do tempo de garantia da própria sobrevivência para se dedicar à luta pelo direito à saúde, conforme exemplifica-se a seguir.

### *RESGATANDO PRÁTICAS E ATORES SOCIAIS DOS JARDINS NORDESTE*

Entre as primeiras interlocuções dos movimentos populares com o Estado destacam-se as que se originam nos conselhos populares dos Jardins Nordeste na Zona Leste da cidade de São Paulo. Estes, juntamente com outros segmentos populares, representações da sociedade civil e o movimento da reforma sanitária, participaram da histórica 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS), 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 estaduais, 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. Como desdobramento prático os trabalhos técnicos da Comissão Nacional de Reforma Sanitária influenciaram dois processos

iniciados em 1987: a implantação do SUDS pelo poder Executivo e a elaboração da nova Constituição Brasileira, pelo legislativo (Id., *ibid.*).

Nas afirmações de alguns autores, entre os quais Diógenes e Farias (2009), os conselhos populares da Zona Leste de São Paulo adquirem legitimidade na realização da referida CNS, ao participar do fortalecimento da proposta do SUS.

Segundo pesquisa de Costa (2007), tais conselhos populares de saúde já haviam conseguido se institucionalizar na referida zona da capital paulista, anteriormente a essa conferência. 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 dispunham 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 um decreto que autorizava a criação de conselhos comunitários para atuar nos centros 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, como analisa este autor, 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 uma história desse conselho, mas de evidenciar registros sobre ações coletivas dessa natureza, anteriormente à existência das IPs, encontra inspiração teórica em Arendt (1987 – *apud* LAFER, 1987), evidentemente guardadas as devidas proporções. Ao resgatar a importância de 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 (ARENDR, *apud* LAFER, 1987 p. 12).

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, se trataria de eventos que desvelam o *desejo* de liberdade política (ARENDR, 2018).

Com apoio em Costa (2007), enfatiza-se que, para além da cidade de São Paulo, 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, e 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 de segmentos do próprio Estado. Segundo relata, a experiência da Zona Leste de São Paulo ( Jardins Nordeste) “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 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.

A canalização dessas ações coletivas em torno das reivindicações do direito para a Assembleia Nacional Constituinte foi um salto muito significativo para a institucionalização do novo modelo de saúde que se esboçava pelo movimento da reforma sanitária com a participação da sociedade civil e mediadores do movimento popular. Entre estes, as CEBs, segmentos de funcionários do Estado, universidades e instâncias de produção do conhecimento como o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES).

Enfatiza-se que 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 especializada, 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, que se delibera favoravelmente à 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 unidades do sistema de saúde pelos trabalhadores desses locais e pela comunidade atendida (BRASIL, 1986, p.17).

Em decorrência da canalização das reivindicações por garantia estatal e universal de saúde para assembleia nacional constituinte responsável pela Constituição de 1988, os conselhos de saúde se constituem como espaços “representação política” nos moldes tratados por Lavallo *et al.* (2006 a;2006b), e lutam pela permanência dos direitos conquistados nessa esfera, ou seja, da saúde como problema público.

No entanto, passados mais de trinta anos desse marco de criação SUS com acesso universal e participação da sociedade, destaca-se que: em contexto sociopolítico do país, de 2016 a 2022, 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 CNS, 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. Estes reafirmaram os propósitos da histórica 8ª Conferência Nacional de Saúde, o maior evento de participação social realizado no país. Em agosto de 2019, reuniu mais de cinco mil pessoas, entre conselheiros, representantes de movimentos sociais, usuários, trabalhadores e gestores do SUS. Diante de sérias ameaças de enfraquecimento do SUS, a conferência 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).

Em sintonia com Avritzer (2021), mais que “reversão da participação”, explicitam-se na 16ª CNS as renovadas estratégias do CNS e o gigantesco apoio de segmentos da sociedade civil. Nas palavras deste 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 repertórios.

Tais reações populares nos direcionam, novamente, para Arendt (2011) que impelem a pensar-se – guardadas as devidas proporções - na importância do 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 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 Costa (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. Ainda 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.

## CONCLUSÃO

As pesquisas empreendidas com o intuito de atingir os objetivos propostos neste capítulo nos autorizam as seguintes conclusões.

Numa sociedade marcada por assimetrias como a brasileira, a saúde sempre retornará como problema a se tornar público, sobretudo em períodos de governos antidemocráticos e de orientação neoliberal.

Nesta perspectiva, considera-se importante lembrar atores sociais protagonistas da criação de espaços públicos como os conselhos populares dos Jardins Nordeste, Zona Leste de São Paulo, pois eles nos propiciam chegar a encadeamentos históricos necessários à compreensão da transformação do acesso à saúde em problema público que se inscreveu constitucionalmente e permanece nas agendas governamentais, por força de mobilizações sociais da sociedade civil e das IPs que, na qualidade de

espaços públicos ampliam o raio de atores/as sociais ao inserir grupos identitários que, por meio de suas representações políticas, lutam por direitos e reconhecimento.

O acesso universal à saúde como problema público emerge recorrentemente nas IPs de saúde. Entre os exemplos mais eloquentes, encontra-se a 16ª CNS que, em 2019, diante das ameaças de enfraquecimento e derrocada do SUS, reafirmou os propósitos da histórica 8ª CNS, destacando-se entre os pontos citados no corpo deste capítulo a refundação do CNS mediante inclusão de representações da sociedade civil e a criação de conselhos locais, regionais e nos entes federativos. Na qualidade de IPs e ao mesmo tempo espaços públicos, admite-se que suas pautas em torno da permanência do acesso universal à saúde como problema público estarão sempre presentes em suas reivindicações.

## BIBLIOGRAFIA

ARENDDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

ARENDDT, H. **Sobre a revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARENDDT, H. **Ação e a busca da felicidade/Hannah Arendt: organização e notas Heloisa Starling**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2018.

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, 2007, pp. 443 a 464.

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

AVRITZER, L. **Dinâmica da contração e de expansão da participação no Brasil**. Curso ministrado pelo Prof. Leonardo Avritzer, no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, em maio de 2021.

BRANDÃO, M. D. **Dito, feito e percebido: controvérsias, performances e mudanças na arena da maconha**. Tese de Doutorado em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS-França), 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da 8ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 1986.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório da 16ª Conferência Nacional de Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

CEFAI, D. **Públicos, Problemas Públicos, Arenas Pública (Partes 1 e 2)**. Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. Novos Estudos, São Paulo: CEBRAP, 2017.

CORTES, S.V. Instituições Participativas e o acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In.: PIRES, Roberto Rocha C (Org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégia de Avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. v.7. pp.77-85

DIÓGENES, M. de F. P.N.; COSTA, L. F. A. da. O Conselho Estadual de Saúde do Ceará (CESAU) na definição das políticas de saúde: discursos e práticas (1998-2000). In: COSTA, L. F. A. ; NOGUEIRA, S.M.de L. (Org.) **Avaliação de políticas programas sociais no campo da saúde: múltiplas falas, múltiplos olhares**. Fortaleza: EdUECE, 2009.

COSTA, M. R. A Trajetória das Lutas pela Reforma Sanitária. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 13(2), p. 85-107, jul./dez.2007.

CHIORO, A.; SCAFF, A. **A implantação do Sistema Único de Saúde.** (Mimeog., s/d).

FRATESCHI, Y. Liberdade política e cultura democrática em Hannah Arendt. **Cadernos de Filosofia Alemã**, v. 21, n. 3, p.29-50, dez. 2016.

HOUTZAGER, P. **Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural.** São Paulo: Atlas, 2004

JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde – São Paulo (1974-1984).**São Paulo: Cortez, 1989.

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.

LAFER, C. A política e a condição humana. In: ARENDT, H. **A condição humana.** Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

LAVALLE, A. G. *et al.* Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova, Revista de Cultura e Política**, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006a.

LAVALLE, A. G. *et al.* 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. 2006b.

LEMIEUX, V. **Les politiques publiques et les alliances d'acteurs.** Article publié dans l'ouvrage sous la direction de Vincent Lemieux, Pierre Bergeron, Clermont Bégin et Gérard Bélanger, **Le système de santé au Québec. Organisations, acteurs et enjeux.** Chapitre 5, pp. 107-128. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 1994.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades Humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais.** São Paulo, 3 ed. Cortês, 2008.

PEREIRA, P. A. P. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crisecapitalista. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., SILVA, V. R.(orgs). **A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI.** Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 15-26.

THOMPSON, E. P. **Miseria da teoria ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser.** Rio de Janeiro: Zahar,1981.



**Liduína Farias Almeida da Costa.** Doutora em Sociologia, com Pós - Doutorado também em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). É professora da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e integra os Programas de Pós-Graduação em Sociologia e em 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. E-mail: liduina.farias@uece.br; [liduinafariasac@gmail.com](mailto:liduinafariasac@gmail.com)

**Ebe Pimentel Gomes Luz Nijdam.** Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professora 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 nº 5.178. Membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES), Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania. E-mail: [ebepgluz@gmail.com](mailto:ebepgluz@gmail.com)

**Samuel Correa Duarte.** Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Mestre em Ciência Política pela UFMG e Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUCG). Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Atua nas seguintes áreas: Membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES), Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania. E-mail: [samuelfcorrea@mail.uft.edu.br](mailto:samuelfcorrea@mail.uft.edu.br)

**Wecia Mualem Sousa de Moraes.** Psicóloga. Mestre e Doutora em Psicologia pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR) com Pós-Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Vinculada à Clínica de Psicologia e Psicanálise. É membro participante do Núcleo de Pesquisas Sociais (NUPES) e do Grupo de Pesquisa Políticas Sociais, Trabalho e Cidadania. Desenvolve estudos nas áreas de Psicologia, Psicanálise, Políticas Públicas e Proteção Social. E-mail: [weciamualempsi@gmail.com](mailto:weciamualempsi@gmail.com)

**Georgia Clara Soares Rodrigues.** Mestre e Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Tem experiência na área de Políticas Públicas e de Organizações Sociais, com ênfase em Educação, Economia Solidária, Saúde, Educação a Distância. Professora em Instituições de Ensino Superior. Atua 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. E-mail: [georgiaclara@gmail.com](mailto:georgiaclara@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. Desenvolve estudos em teoria democrática e nos seguintes temas: democracia participativa, efetividade, subalternidade, políticas públicas, controle social, saúde, educação e identidade social. 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](mailto:amanditabarbosa@gmail.com)