

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Graduação em Administração Pública

Vinícius Guimarães de Albuquerque Guedes

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MEIO DE PROMOÇÃO DO
EMPODERAMENTO DE GRUPOS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE
SOCIAL: uma análise do projeto Nós Metropolitanos**

Belo Horizonte
2018

Vinícius Guimarães de Albuquerque Guedes

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MEIO DE PROMOÇÃO DO
EMPODERAMENTO DE GRUPOS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE
SOCIAL: uma análise do projeto Nós Metropolitanos**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dr.^a Flávia de Paula Duque
Brasil

Área de concentração: Estado e Políticas
Públicas

Belo Horizonte

2018

G924p Guedes, Vinícius Guimarães de Albuquerque.
A participação social como meio de promoção do empoderamento de grupos em condição de vulnerabilidade social [manuscrito] : uma análise do projeto Nós Metropolitanos / Vinícius Guimarães de Albuquerque Guedes. – 2018.
[9], 96 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Bibliografia: f. 84-88

1. Participação social. 2. Projeto Nós Metropolitanos. 3. Vulnerabilidade social. 4. Agricultura familiar. I. Brasil, Flávia de Paula Duque. II. Título

CDU 301.185.001

Vinícius Guimarães de Albuquerque Guedes

**A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MEIO DE PROMOÇÃO DO
EMPODERAMENTO DE GRUPOS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE
SOCIAL: uma análise do projeto Nós Metropolitanos**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de concentração: Estado e Políticas Públicas

Aprovado na Banca Examinadora

Prof. Dr.^a Flávia de Paula Duque Brasil – Fundação João Pinheiro (Orientadora)

Prof. Mestre Marcos Arcanjo de Assis – Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

Prof. Dr.^a Maria José Nogueira – Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 28 de junho de 2018

AGRADECIMENTOS

A minha família, por todo o apoio, incentivo e paciência ao longo do curso e da elaboração deste trabalho, que foram fundamentais para a minha trajetória.

A minha namorada, Ana Luiza, e aos meus amigos, que compartilharam os bons momentos vividos e me ampararam nos momentos de dificuldade que vivenciei durante o curso e durante o desenvolvimento deste trabalho.

A minha orientadora, Flávia Brasil, por toda a competência e disponibilidade para me auxiliar na orientação deste trabalho.

A todas as professoras e professores da Fundação João Pinheiro que convivi ao longo do curso, por todos os conhecimentos transmitidos, que certamente me auxiliaram na minha trajetória.

A equipe da Subsecretaria de Participação Social da SEDPAC, que tanto me ajudou na elaboração deste trabalho.

Por fim, a todos que auxiliaram de alguma maneira no desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho volta-se para a abordagem da participação social como meio de promoção do empoderamento de grupos em condição de vulnerabilidade social, tendo como foco de análise o projeto Nós Metropolitanos. Nessa perspectiva, realizou-se uma revisão teórica acerca das noções de participação social – que envolveu a abordagem de algumas de suas concepções e dimensões, além dos seus papéis e da sua relevância –, empoderamento e vulnerabilidade social. Buscou-se estabelecer relações entre as noções envolvidas, a fim de elucidar a possibilidade de a participação social atuar como um meio de promoção do empoderamento de grupos em condição de vulnerabilidade social. O estudo desenvolveu também um esforço de contextualização da participação social nos cenários brasileiro e mineiro e, também, no âmbito da agricultura familiar e da Economia Popular Solidária, tendo em vista que o público-alvo do projeto analisado é formado por sujeitos ligados a essas duas categorias. Em seguida, este trabalho realizou uma análise do referido projeto, que foi acompanhada por uma breve contextualização e descrição dessa iniciativa e teve como objetivo contemplar o problema estabelecido para esta pesquisa, de como tem se dado a atuação do projeto Nós Metropolitanos no sentido de promover o empoderamento de seu público-alvo por meio da participação social. Nesse sentido, analisaram-se os caminhos adotados pelo projeto e os resultados observados em relação ao objetivo dessa iniciativa. Este trabalho consiste em um estudo de caso, descritivo e exploratório, de caráter qualitativo, que adotou como procedimentos metodológicos a pesquisa bibliográfica, o levantamento documental e a pesquisa de campo – que contou com observações diretas, aplicação de questionários e realização de entrevistas semi-estruturadas. Este estudo indicou, a partir da análise realizada, os aspectos da participação social que podem contribuir para que ela consista em um meio de promoção do empoderamento de grupos em condição de vulnerabilidade social.

Palavras-chave: Participação social. Empoderamento. Projeto Nós Metropolitanos. Vulnerabilidade social. Agricultura familiar. Economia Popular Solidária.

ABSTRACT

This work turns to the approach of social participation as a means of promoting the empowerment of groups in a condition of social vulnerability, having as focus of analysis the project "Nós Metropolitanos". In this perspective, a theoretical revision was made about the notions of social participation - which involved approaching some of its conceptions and dimensions, besides its roles and relevance -, empowerment and social vulnerability. It was sought to establish relationships among the notions involved, in order to elucidate the possibility of social participation to act as a means of promoting the empowerment of groups in a condition of social vulnerability. The study also developed an effort to contextualize social participation in the Brazilian and Minas Gerais scenarios and also in the area of family agriculture and EPS, considering that the target public of the project analyzed is formed by subjects linked to these two categories. Then, this work carried out an analysis of this project, which was accompanied by a brief contextualization and description of this initiative and had as objective to contemplate the problem established for this research, of how has been given the performance of the project "Nós Metropolitanos" to promote the empowerment of its target audience through social participation. In this sense, we analyzed the paths adopted by the project and the results observed in relation to the objective of this initiative. This work consists of a descriptive and exploratory case study of a qualitative nature, which adopted as methodological procedures bibliographical research, documentary survey and field research - which included direct observations, application of semi - structured questionnaires. This study indicated, from the analysis carried out, aspects of social participation that can contribute to it as a means of promoting the empowerment of groups in a condition of social vulnerability.

Keywords: Social participation. Empowerment. Project "Nós Metropolitanos". Social vulnerability. Family agriculture. Popular solidarity economy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
APR	Audiência Pública Regional
ASPRUS	Associação dos Produtores Rurais de Sarzedo
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do estado de Minas Gerais
EMBRATER	Empresa Federal de Assistência Técnica e Extensão Rural
ENA	Encontro Nacional de Agroecologia
EPS	Economia Popular Solidária
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IP	Instituição Participativa
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPL	Movimento Passe Livre
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONG	Organização não-governamental
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SEDA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
SEDPAC	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SIES	Sistema de Informação da Economia Solidária

SINTRAM	Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros Metropolitano
SNPS	Sistema Nacional de Participação Social
SUAS	Sistema Nacional de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UNICAFES	União Nacional de Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O EMPODERAMENTO DE GRUPOS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL	15
2.1 Participação: concepções e dimensões	15
2.2 A relevância e os papéis da participação social	18
2.3 Participação social: um caminho para promover o empoderamento	20
2.4 O empoderamento no contexto de grupos em condição de vulnerabilidade social.....	26
3 UMA BREVE TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL, EM MINAS GERAIS E NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA	30
3.1 A participação social no Brasil: uma breve trajetória	30
3.2 A participação social em Minas Gerais: uma breve trajetória	35
3.3 A participação social no contexto da agricultura familiar e da Economia Popular Solidária	39
<i>3.3.1 Participação social no contexto da agricultura familiar.....</i>	<i>39</i>
<i>3.3.2 Participação social no contexto da Economia Popular Solidária.....</i>	<i>45</i>
4 ANÁLISE DO PROJETO NÓS METROPOLITANOS.....	52
4.1 A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania.....	52
4.2 Concepção, desenho e implementação do projeto	55
4.3 Análise do projeto: aspectos relevantes, resultados e conclusões.....	62
<i>4.3.1 Contexto de vulnerabilidade social do público-alvo.....</i>	<i>62</i>
<i>4.3.2 Alinhamento do projeto com a SEDPAC e as características do público- alvo selecionado</i>	<i>64</i>
<i>4.3.3 Análise de aspectos da implementação e das potencialidades do projeto</i>	<i>67</i>
<i>4.3.4 Análise dos resultados do projeto</i>	<i>72</i>
<i>4.3.5 Conclusões da análise</i>	<i>75</i>
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS.....	84
APÊNDICE A – Questionário aplicado aos feirantes que participam do projeto Nós Metropolitanos.....	89

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturado aplicado aos feirantes que participam do projeto Nós Metropolitanos	91
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semi-estruturado aplicado a um gestor da SEDPAC responsável pelo projeto Nós Metropolitanos.....	92
ANEXO A – Plano de Ação do projeto Nós Metropolitanos.....	93
ANEXO B – Regulamento do projeto Nós Metropolitanos.....	98

1 INTRODUÇÃO

A noção de participação social possui uma condição de destaque nas discussões contemporâneas no campo das ciências sociais. A partir dos anos 1960, quando esse termo começou a ser difundido no contexto brasileiro, a relevância da participação social na dimensão institucional e também no âmbito da sociedade civil vem ganhando notoriedade. No que se refere às formas de participação institucionalizada, tem sido ressaltado o potencial dessas de promover uma gestão pública mais eficaz, legítima e inclusiva.

Nesse contexto, a participação pode ser associada a outras noções relacionadas ao fomento do desenvolvimento social, como por exemplo a noção de empoderamento, que se refere a processos de ganho de poder, por parte de atores sociais, que passam pelo desenvolvimento da autonomia e do autofortalecimento desses sujeitos (KLEBA; WENDAUSEN, 2009).

Assim, é possível vislumbrar a participação social como um possível meio de promoção do empoderamento de indivíduos que se encontram em condição de vulnerabilidade social, notadamente a partir da inclusão desses atores sociais nos processos decisórios das políticas públicas e também dos movimentos de mobilização e organização da sociedade civil.

Nessa conjuntura, mostra-se relevante, em especial em países como o Brasil, marcado por desigualdades sociais, a existência de intervenções governamentais que possuem, como ponto central, o fomento a processos de empoderamento de sujeitos que enfrentam uma realidade marcada por pontos de vulnerabilidade social.

Tendo em vista esse contexto, o presente trabalho aborda a participação social como possível caminho para fomentar o empoderamento de sujeitos sociais em condição de vulnerabilidade. Nessa perspectiva, o objeto de análise é o projeto Nós Metropolitanos, concebido no âmbito do governo de Minas Gerais, no ano de 2017, e que adota a linha da promoção do empoderamento de grupos sociais em situação de vulnerabilidade, especificamente dos segmentos da agricultura familiar e da Economia Popular Solidária (EPS).

O projeto em questão consiste em uma iniciativa de caráter intersetorial que foi concebida, no âmbito do governo mineiro, pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC) em parceria com a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP) e a Empresa de Assistência

Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER). Em linhas gerais, o projeto promove a realização de feiras em terminais metropolitanos de ônibus da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), nas quais produtores ligados à agricultura familiar e à EPS têm a oportunidade de expor e comercializar suas produções.

Tendo em vista esse contexto, é estabelecido como problema desta pesquisa a seguinte questão: como tem se dado a atuação do projeto Nós Metropolitanos no sentido de promover o empoderamento de seu público-alvo por meio da participação social? O objetivo geral deste estudo, nessa linha, é discutir a questão do fomento do empoderamento de grupos em condição de vulnerabilidade social por meio da participação social, com o foco empírico no referido projeto.

Nesse sentido, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) realizar uma breve revisão teórica acerca das noções de participação social e empoderamento, referenciando ainda, de forma sumária, a noção de vulnerabilidade social; b) contextualizar a participação social nos cenários brasileiro e mineiro e, ainda, no âmbito da agricultura familiar e da EPS; c) contextualizar o projeto Nós Metropolitanos; d) discutir as potencialidades do projeto, relacionadas à participação social e à promoção do empoderamento do público-alvo abarcado por ele; e) analisar os resultados do projeto em relação ao objetivo proposto por ele.

Os propósitos deste estudo mostram-se relevantes a partir do momento que sua abordagem interliga noções importantes no âmbito do desenvolvimento social, tais como participação, empoderamento e vulnerabilidade social. A articulação dessas noções mostra-se pertinente, tendo em vista que os fenômenos sociais são multidimensionais, ou seja, envolvem variados aspectos da realidade social.

Ademais, ressalta-se que a abordagem da participação social no âmbito dos instrumentos das políticas públicas – programas e projetos – não tem sido muito explorada na literatura nos campos das ciências sociais e administração pública, tomando-se como referência de comparação a temática das instituições participativas, tais como conselhos e conferências, que recebeu expressiva atenção desde os anos 1990. Busca-se por meio deste estudo, portanto, contribuir em alguma medida para a ampliação de pesquisas relacionadas à participação social ligada a programas e projetos governamentais.

Além disso, a abordagem do projeto Nós Metropolitanos pode, em função do seu caráter avaliativo, contribuir para o aprimoramento de aspectos dessa intervenção

que apresentam capacidade de melhoria, na perspectiva da análise realizada. Um ponto relevante, nesse contexto, é o processo de expansão que está previsto para o projeto, o qual poderia considerar as potenciais contribuições deste trabalho. Destaca-se ainda a possibilidade de que futuras ações governamentais com objetivo similar ao do projeto Nós Metropolitanos possam levar em consideração, ao longo das suas etapas, os pontos desenvolvidos pela análise realizada neste estudo.

No que diz respeito aos aspectos metodológicos, aponta-se que este trabalho consiste em um estudo de caso, cujo objeto de pesquisa é o projeto Nós Metropolitanos. Segundo Yin (2001), um estudo de caso compreende uma investigação de caráter empírico acerca de um determinado fenômeno, levando em consideração o contexto no qual ele se manifesta. No caso deste trabalho, o fenômeno estudado é o projeto Nós Metropolitanos, que será analisado com os aportes conceituais relativos à participação e ao empoderamento e levando em consideração os elementos contextuais envolvidos.

Em relação ao objetivo deste estudo, trata-se de uma pesquisa de caráter descritivo e exploratório. Em relação ao primeiro ponto, Gil (2008, p. 28) aponta que as pesquisas descritivas “[...] têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.”. Nessa linha, visualiza-se o aspecto descritivo deste estudo a partir da caracterização desenvolvida por ele acerca de aspectos do projeto Nós Metropolitanos, tais como sua concepção, desenho e implementação inicial. Ademais, destaca-se as discussões teóricas propostas por este trabalho, que envolvem o estabelecimento de relações entre as noções envolvidas.

No que tange ao caráter exploratório, Gil (2008, p. 27) coloca que “este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado [...]”. No caso deste estudo, o projeto Nós Metropolitanos se alinha a essa premissa, tendo em vista que se trata de uma iniciativa recente – foi iniciada em setembro de 2017 – e que ainda não possui nenhum estudo ou material bibliográfico a ela relacionado. Portanto, uma das pretensões deste estudo é contribuir com um primeiro esforço de sistematização dos aspectos que envolvem o projeto.

Os procedimentos metodológicos adotados para a coleta dos dados foram a pesquisa bibliográfica, o levantamento documental e a pesquisa de campo. Em relação ao primeiro, realizou-se uma revisão teórica acerca dos conceitos de participação social, empoderamento e vulnerabilidade social, que englobou a busca

por textos em sítios de busca de artigos acadêmicos como *Scielo* e *Google Acadêmico*, a partir de palavras-chave como “participação social”, “empoderamento” e “vulnerabilidade social”. Ademais, nesse momento de levantamento bibliográfico, também foram utilizadas como palavras-chave “agricultura familiar” e “Economia Popular Solidária”, a fim de embasar a contextualização dessas duas categorias nos cenários brasileiro e mineiro.

Em relação ao levantamento documental, esse se ateve a materiais relativos ao projeto, como, por exemplo, o seu Plano de Ação (MINAS GERAIS, 2017a) e o seu Regulamento (MINAS GERAIS, 2017b), que consistem em anexos deste trabalho. Outros documentos levantados são relativos à SEDPAC, tal como a lei n. 21.693, de 26 de março de 2015, que normatizou a criação dessa secretaria (MINAS GERAIS, 2015). Tais elementos tiveram papel chave nos momentos de contextualização e caracterização do projeto Nós Metropolitanos.

Já a pesquisa de campo contou com a prática de observação direta nos terminais metropolitanos de ônibus dos municípios de Ibirité e Sarzedo, locais de implementação do projeto. Foram realizadas, a partir do momento de início da implementação do projeto, quatro visitas a esses espaços em dias diferentes, para fins de observação.

Os termos do projeto Nós Metropolitanos preveem sua atuação nos terminais metropolitanos de Ibirité, Sarzedo, Justinópolis, Morro Alto e São Benedito, sendo que primeiramente haveria a implementação de uma intervenção piloto nos dois primeiros municípios. Como o processo de expansão do projeto começou a ser debatido apenas em março de 2018, este estudo restringiu sua análise ao projeto piloto nos terminais de Ibirité e Sarzedo, que teve início em setembro de 2017. Em função disso, a observação direta ocorreu nessas duas localidades e as entrevistas e os questionários foram aplicados com os participantes do projeto também no âmbito desses dois municípios.

A observação direta também foi adotada em reuniões entre os próprios gestores do projeto e entre esses e o público-alvo, no período de setembro de 2017 até maio deste ano. Ademais, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com um gestor da SEDPAC responsável pelo projeto e com todos os seus dez participantes, aos quais foi aplicado também um questionário. As entrevistas e os questionários voltados ao público-alvo do projeto tiveram suas aplicações realizadas nos próprios terminais metropolitanos, em dias de feira.

Assim, trata-se de uma pesquisa de caráter majoritariamente qualitativo, tendo em vista o teor da discussão e da análise propostas por ela. Por meio de recursos qualitativos, busca-se analisar o projeto Nós Metropolitanos com base nas noções já expostas, estabelecendo conclusões de natureza fortemente interpretativa. Além disso, como já posto, o contexto que envolve o projeto e suas etapas de formulação e implementação constitui um elemento importante no esforço de análise desenvolvido por este trabalho.

Este estudo se encontra organizado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro deles consiste em uma revisão teórica, que contempla as noções de participação social – suas concepções, dimensões e papéis –, empoderamento e vulnerabilidade social. No capítulo seguinte, é exposta uma contextualização da noção de participação social nos âmbitos brasileiro e mineiro, assim como na perspectiva da agricultura familiar e da EPS. Por fim, o último capítulo é constituído pela análise do projeto Nós Metropolitanos, a qual se encontra acompanhada por uma contextualização do projeto e por uma abordagem acerca da sua concepção, do seu desenho e da sua implementação.

2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E O EMPODERAMENTO DE GRUPOS EM CONDIÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

A noção de “participação” apresenta, em termos teóricos e práticos, uma grande abrangência, apresentando uma extensa variedade de sentidos. Essa questão é tratada por Lavallo (2011), que afirma que a participação consiste, de forma simultânea, em “[...] categoria nativa de prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática [...] e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. ” (LAVALLE, 2011, p. 33). Sendo assim, torna-se possível abordar a participação como um termo de múltiplas perspectivas e sentidos, ou seja, trata-se de um conceito bastante amplo.

Levando em conta esse panorama, Lavallo (2011) trata a análise dos efeitos da participação como uma tarefa complexa. Apesar disso, é possível realizar um esforço no sentido de identificar e explorar potenciais impactos da participação, como pode ser verificado na argumentação de alguns autores, como Vieira e outros (2009), de que a participação social pode representar um meio de promoção do empoderamento de grupos em condição de vulnerabilidade. No contexto deste estudo, a abordagem acerca da relação entre participação social e empoderamento de grupos vulneráveis representa o ponto central de discussão e análise.

Considerando esse contexto, a primeira seção deste capítulo apresenta uma discussão a respeito de concepções e dimensões da participação que auxiliam na qualificação desse termo. Em seguida, são abordados os papéis e potenciais apresentados pela participação, a fim de reforçar a sua relevância no contexto social e institucional. Na terceira seção, entra em cena o conceito de empoderamento, o qual, no contexto do estudo, possui papel chave por ser tratado como um possível efeito da participação social. A última seção, por fim, aborda a questão do empoderamento no contexto de grupos sociais em condição de vulnerabilidade, discussão que também incorpora a noção de participação social.

2.1 Participação: concepções e dimensões

A noção de participação encontra-se ligada a algumas concepções que auxiliam na sua qualificação. Primeiramente, pode-se identificar a relação entre a participação e a ideia de ação coletiva, a qual, até os anos de 1970, tinha como

referência a abordagem social-psicológica da escola de Chicago, sendo tratada como “[...] respostas irracionais à mudança social e desorganização social.” (BRASIL, 2007, p. 122). Tal concepção, a partir da década de 1970, passou a ser considerada inadequada, tendo em vista a “[...] pluralidade de novas formas de ação coletiva, que não podem ser enquadradas como respostas disruptivas às crises e envolvem atores sociais integrados [...]” (BRASIL, 2007, p. 122).

Nesse contexto, emergiram novas abordagens acerca da noção de ação coletiva, acompanhadas da reconstrução contemporânea do conceito de sociedade civil por Cohen e Arato (1992), a partir de desenvolvimentos teóricos de Jurgen Habermas. Na perspectiva dos autores, a sociedade civil passou a ser vista como um “[...] espaço de aglutinação [...] e de mobilização dos atores sociais, independentemente dos alvos e objetivos da ação coletiva.” (BRASIL, 2007, p. 123). Tal panorama buscou levar em consideração as novas formas de ação coletiva que surgiram, na qual seus atores assumem, como principal objetivo, “[...] a democratização da sociedade civil e a defesa de sua autonomia [...]” (BRASIL, 2007, p. 123). Em relação a esse objetivo, os atores sociais, segundo Cohen e Arato (1992), a partir do momento que têm sua atuação aglutinada em movimentos sociais e associações civis, podem lutar tanto por essa meta quanto pela expansão dessa ação coletiva para os ambientes político e econômico.

Outra noção que se mostra intimamente relacionada à questão da participação, no campo das ciências sociais e mais especificamente no âmbito da teoria democrática, é a de democracia participativa. Após a prevalência, no século XX, de uma visão elitista acerca da ideia de democracia, Pateman (1992) e Macpherson (1978) contribuíram para que, nos debates contemporâneos, a noção de participação fosse alinhada às proposições da democracia participativa. Os autores mencionados “[...] desafiam os limites do modelo elitista e recuperam os papéis mais amplos da participação, desde a intervenção no âmbito decisório até as dimensões de aprendizagem e integração.” (BRASIL, 2007, p. 125). Vale ressaltar, nesse contexto, que a noção de democracia participativa não tem a pretensão de desqualificar a democracia representativa, mas sim reforça-la, prevendo a ampliação das formas de participação nos diversos domínios da vida social.

Como já abordado, a noção de participação apresenta uma grande abrangência, o que implica na existência de algumas distinções provenientes desse termo. No âmbito da literatura relativa às políticas públicas, o conceito de “participação

cidadã” é um exemplo dessas variações da noção de participação, podendo ser definido como “[...] possibilidade de intervir nas decisões relativas às escolhas de políticas públicas [...]” (SANTOS apud BRASIL, 2007, p. 126), fazendo-se presente nos canais de interlocução entre a sociedade civil e o poder público. Nesse sentido, a “participação cidadã” pode ser vista, de certa forma, como um meio de expressão dos interesses de diferentes segmentos sociais, que podem influenciar, de diversos modos, as ações governamentais.

A fim de demarcar o conceito de “participação cidadã”, autores como Teixeira (2002) e Cunnil-Grau (1998) distinguem esse termo de outros que seriam, para eles, as demais variações da noção de participação. Dentre esses, temos a noção de “participação comunitária”, a qual, segundo os autores, possui uma abrangência mais restrita, tendo como principais componentes as organizações comunitárias, que atuam no sentido de reivindicar, do poder público, o atendimento de demandas locais de caráter mais imediato. A “participação social” constitui outra noção abordada pelos autores mencionados, que entendem que o aspecto privilegiado por ela é a questão da organização e da mobilização da sociedade civil visando evidenciar os interesses sociais envolvidos. Por fim, a “participação popular”, para os autores, tem como principal enfoque os movimentos sociais, em especial aqueles de viés reivindicativo e de oposição ao poder público.

Dentre as variações da noção de participação apresentadas, aquela que vem sendo utilizada com maior frequência na literatura atualmente é a de “participação social”. Autores como Avritzer (2017) apresentam uma visão acerca dessa noção que extrapola aquela trazida por Teixeira (2002) e Cunnil-Grau (1998), sendo que, para ele:

A participação social no Brasil após 1988 consiste tanto em uma política institucional quanto em um repertório de ação coletiva. Como política institucional, incorpora atores sociais nos processos de tomada de decisão em áreas importantes, como saúde e proteção social. Como repertório de ação coletiva, a participação institucionalizada integra aos processos de tomada de decisão novos atores integrantes de associações locais [...] entre outras. (AVRITZER, 2017, p. 45, tradução nossa)¹

¹ Social participation in Brazil after 1988 is both an institutional policy and a repertoire of collective action. As an institutional policy, it incorporates social actors in decision-making processes in areas as important as health and social protection. As a repertoire of collective action, institutional participation integrates into decision-making processes new actors who join neighborhood associations [...] among others. (AVRITZER, 2017)

É possível perceber, a partir desse trecho, que a noção de participação social pode englobar, além das mobilizações da sociedade civil em prol da sua organização, a incorporação dos atores sociais ligados a esses movimentos mobilizatórios aos processos de tomada de decisão que ocorrem em dimensões institucionais. Nesse sentido, é plausível destacar que esse tipo de visão, que vem sendo empregada na literatura contemporânea da área e é trazida por Avritzer (2017), trata a participação social como uma noção mais abrangente do que aquela exposta por Teixeira (2002) e Cunnil-Grau (1998)².

Seguindo essa linha, torna-se possível vislumbrar duas dimensões da noção de participação: a institucionalizada e a não institucionalizada. A primeira se refere à participação no âmbito de espaços de interface com a sociedade criados pelo Estado, que se desdobram em formas diversas de participação nas políticas públicas, programas e projetos e em instituições participativas, como os conselhos e conferências, dentre outras. Já a dimensão não institucionalizada da participação se refere aos processos de organização, mobilização e ação coletiva da sociedade civil por meio da formação de grupos, comunidades, associações e movimentos sociais, dentre outros (BRASIL, 2007).

2.2 A relevância e os papéis da participação social

A importância da participação social no campo das políticas públicas e da sociedade como um todo vem sendo destacada desde as abordagens clássicas até aquelas mais contemporâneas, no âmbito das ciências sociais. Aspectos como a influência nos processos decisórios e o controle social são alguns dos papéis que vem sendo atribuídos à participação social ao longo do tempo (PATEMAN, 1992).

Em especial nos países periféricos, a participação social ainda se encontra associada à possibilidade de influenciar na redução das desigualdades que caracterizam o quadro social dessas nações. Isso ocorre na medida em que a noção de participação social remete ao fomento dos direitos sociais, presumindo um potencial de inclusão que possa modificar o contexto de assimetrias de poder entre os grupos sociais que compõe a realidade desses países.

² Considerando que a noção de “participação social” tem sido a mais utilizada no campo acadêmico atualmente, o presente estudo tomará como referência esse termo.

No que diz respeito à relevância e aos papéis da participação social, Brugué, Font e Gomá (2003) estabelecem uma diferenciação entre as correntes teóricas que situam como “tradicionais” e de “nova geração”. As primeiras apontam que as principais contribuições da participação social ocorrem no campo institucional, uma vez que essa proporcionaria legitimidade política e uma melhoria nas decisões tomadas. As segundas, por sua vez, associam a participação social ao fortalecimento do capital social, dos processos de aprendizagem coletiva e da cultura democrática, com ênfase nos aspectos sociopolíticos da participação.

Nos termos de Brugué, Font e Gomá (2003), o embasamento das teorias tradicionais está na ideia de que, nos processos de tomada de decisão acerca de questões complexas, a incorporação das vozes dos múltiplos atores envolvidos contribuiria para a tomada de decisões mais satisfatórias, em função da consideração de diferentes perspectivas acerca da definição dos problemas e das opções de enfrentamento deles. Ademais, destaca-se a possibilidade de se atingir um consenso entre as partes envolvidas no processo, assegurando uma maior legitimidade política, em virtude da apropriação das propostas pelos atores inseridos no processo, que geraria maior comprometimento desses. Nessa linha de argumentação são destacados, portanto, os aspectos do aprimoramento das decisões, da sustentabilidade das ações e do conseqüente alcance de resultados mais eficazes (BRASIL, 2007).

Ainda no contexto das vertentes tradicionais, é possível verificar que, no âmbito dos programas e projetos governamentais, o grau de interação entre os gestores e implementadores com o público-alvo varia de acordo com as peculiaridades de cada intervenção. Em programas e projetos focalizados, por exemplo, a participação dos destinatários da intervenção se faz especialmente fundamental em todas as suas etapas, desde o seu desenho até sua implementação. Isso ocorre porque programas e projetos desse tipo têm suas ações definidas “[...] em função das necessidades dos receptores - caso dos programas de assistência social e de desenvolvimento social, que têm vista a mudança das condições de vida e construção de novas capacidades [...]” (BRASIL, 2007, p. 120). Ressalta-se, inclusive, que programas e projetos que adotam a questão da territorialidade – que constitui um critério de focalização – na sua formulação e implementação apresentam condições mais propícias a mobilização e participação do público-alvo ao longo das suas etapas (BRASIL, 2007).

No que diz respeito às correntes da nova geração, essas defendem a ideia de que “[...] a participação não estaria necessariamente associada a uma rota mais simples de formulação e de gestão de programas e projetos [...]” (BRASIL, 2007, p. 120), podendo inclusive tornar esse processo mais complexo, em função da incorporação das perspectivas de diferentes atores, muitas vezes conflitantes. Na perspectiva dessas correntes, visualiza-se a participação como um meio de promoção de capital social, o qual é tratado como um elemento com potencial de proporcionar aperfeiçoamentos no contexto institucional. Ademais, essas vertentes ressaltam o potencial da participação social de fortalecer a solidariedade social, incentivar ações cooperativas e fortalecer a capacidade das comunidades de construir redes e identidades coletivas (LICHA, 2002).

As perspectivas tratadas - tradicionais e da nova geração - não apresentam caráter excludente, uma vez que apresentam divergências apenas no enfoque privilegiado por cada uma delas. Sendo assim, o que se torna importante ressaltar, por meio da abordagem dessas vertentes, é a indiscutível relevância da participação social no contexto social e de modo mais específico no âmbito das políticas públicas e seus instrumentos – tais como programas e projetos -, tendo em vista os papéis que ela pode assumir.

2.3 Participação social: um caminho para promover o empoderamento

A noção de empoderamento, no contexto brasileiro, foi desenvolvida pelo educador Paulo Freire, um dos mais influentes pensadores no campo da educação no século XX. Embora já existisse a palavra *empowerment* na língua inglesa, que muitas vezes é tratada como fonte do surgimento do termo empoderamento na língua portuguesa, é possível argumentar que o conceito de empoderamento trazido por Paulo Freire difere-se da ideia de “dar poder” inerente ao vocábulo inglês. Para ele, “[...] a pessoa, grupo ou instituição empoderada é aquela que realiza, por si mesma, as mudanças e ações que a levam a evoluir e se fortalecer.” (VALOURA, 2005, p. 2). Nesse sentido, observa-se que Paulo Freire desenvolveu um “[...] significado especial para a palavra empoderamento no contexto da filosofia e da educação, não sendo um movimento que ocorre de fora para dentro, como o *empowerment*, mas sim internamente, pela conquista.” (VALOURA, 2005, p. 2).

Passando para abordagens mais contemporâneas acerca do empoderamento, observa-se que, de acordo com Kleba e Wendausen (2009), esse termo possui diferentes facetas, sendo que, no âmbito brasileiro, há dois sentidos mais adotados: o primeiro diz respeito ao processo de ações que visam potencializar a melhoria das condições de vida de determinados grupos, por meio da promoção da autonomia desses; o outro se refere a práticas de caráter meramente assistencial, que preveem a provisão de bens fundamentais à sobrevivência, a fim de combater a condição de exclusão social.

A noção adotada por Kleba e Wendausen (2009) segue a linha desenvolvida por Paulo Freire, ou seja, aquela ligada ao primeiro sentido abordado, uma vez que se acredita que o processo de promoção do empoderamento é mais eficaz quando ele, em certa medida, parte do próprio público ao qual se deseja empoderar, ou seja, quando os próprios indivíduos se mobilizam para fortalecer sua autonomia e sua emancipação no âmbito da sociedade.

Ainda nesta linha, define-se empoderamento como “[...] aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais [...]” (KLEBA; WENDAUSEN, 2009, p. 736). Nesse sentido, ressalta-se que um pressuposto do processo de empoderamento é não tratar os indivíduos como completamente incapazes de solucionar suas dificuldades, e sim afirmar a condição desses de exercer em termos práticos seus direitos. Portanto, no âmbito da concepção e implementação de políticas públicas, Kleba e Wendausen (2009) afirmam que cabe aos técnicos envolvidos o papel de mediar e apoiar, de maneira consistente, o processo de fortalecimento e emancipação dos grupos para os quais as políticas são direcionadas, fazendo com que esses possam alcançar uma atuação mais ativa e autônoma.

Outro fator relevante, nesse contexto, é considerar que as escolhas realizadas pelos sujeitos sociais são relacionadas à capacidade de participação garantida a eles e também às relações de poder estabelecidas no meio no qual estão inseridos. Nesse sentido, para que o processo de empoderamento dos indivíduos e grupos sociais se dê de modo eficaz, é necessário que sejam proporcionadas redes de poder mais horizontais e menos autoritárias, além da promoção de meios de participação social acessíveis e eficazes. Para tal, é fundamental que as relações entre cidadão e Estado sejam democratizadas, a ponto de que seja possível o questionamento, por parte dos atores sociais, dos padrões vigentes.

Nesse contexto, Kleba e Wendausen (2009) constataam que o processo de empoderamento apresenta duas dimensões centrais: a psicológica e a política. A primeira diz respeito ao “[...] desenvolvimento de um determinado modelo de autorreconhecimento, através do qual as pessoas adquirem ou fortalecem seu sentimento de poder, de competência, de autovalorização e autoestima. ”, ao passo que a segunda “[...] implica na transformação das estruturas sociais visando à redistribuição de poder, produzindo mudanças das estruturas de oportunidades da sociedade. ” (KLEBA; WENDAUSEN, 2009, p. 738). A consistência do processo de empoderamento é assegurada a partir do momento que essas duas dimensões se encontram consolidadas no cotidiano dos indivíduos de um contexto social, o que garante a eles recursos para promover a potencialização do seu autofortalecimento e sua autonomia, em um meio que atue no sentido de promover a emancipação desses indivíduos como sujeitos devidamente empoderados.

Outra autora que trata do conceito de empoderamento é Gohn (2004), que reafirma a ideia de que empoderar é garantir aos indivíduos e comunidades instrumentos para que esses sejam os principais construtores de suas próprias trajetórias. Essa autora também reforça o papel apoiador dos agentes que atuam com o intuito de promover o empoderamento em um determinado contexto social, reservando o protagonismo àqueles que constituem o público alvo das ações.

Um fator primordial para a promoção do empoderamento de maneira eficaz é a capacidade dos indivíduos de se organizarem, no âmbito local, a partir de demandas comuns. Segundo Gohn (2004, p. 24), “é no plano local [...] que se concentram as energias e forças sociais da comunidade, constituindo o poder local daquela região [...] ”, ou seja, esse movimento de organização dos indivíduos no plano micro traz resultados positivos na medida em que estabelece um sentimento de união e reconhecimento da capacidade do grupo de superar as dificuldades de modo satisfatório. Nesse sentido, a autora aponta que “não se muda a sociedade apenas com a participação no plano local, micro, mas é a partir do plano micro que se dá o processo de mudança e transformação na sociedade. ” (GOHN, 2004, p. 24). Sendo assim, a base para qualquer tipo de ação social consistente é a organização dos indivíduos em grupos e comunidades no âmbito local.

Vale ressaltar, nesse contexto, que “[...] o poder local de uma comunidade não existe a priori, tem que ser organizado, adensado em função de objetivos que respeitem as culturas e diversidades locais [...]” (GOHN, 2004, p. 24). Ou seja, a

iniciativa de organização comunitária deve partir dos próprios indivíduos, os quais devem promover as articulações necessárias para a construção de grupos sociais sólidos e devidamente mobilizados.

Outra noção importante, que não deve ser perdida de vista, é a de que esse processo de emancipação por meio da organização social não possui o intuito de substituir o Estado, mas sim de buscar assegurar que esse execute suas obrigações de modo adequado (GOHN, 2004). Nesse sentido, afirma-se que a esfera pública deve constituir um espaço de eficaz controle social sobre o poder público, o qual só é possível mediante articulação e organização dos atores sociais. Como ressalta Gohn (2004, p. 29), “esta forma de atuação tem como objetivo alterar, progressivamente, a subordinação (ou apatia) da sociedade civil frente ao Estado. ”, consolidando uma cultura de participação social.

Uma vez abordada a noção de empoderamento, é possível estabelecer uma relação entre esse conceito e a noção de participação social, nas suas duas dimensões: não institucionalizada e institucionalizada. No que diz respeito à primeira, a organização da sociedade civil por meio de associações, cooperativas, movimentos sociais e outros tipos de organismos – ou seja, a prática da participação social não institucionalizada -, contribui para o desenvolvimento de um processo de empoderamento dos indivíduos envolvidos nesse contexto, uma vez que esses assumem um papel de protagonismo social. Já em relação à dimensão da participação institucionalizada, a inserção dos integrantes do público-alvo de programas e projetos em seus ciclos de formulação e implementação possui potencial de empoderar esses indivíduos, uma vez que esses não seriam apenas beneficiários das intervenções governamentais, e sim “[...] possíveis sujeitos de um processo que pode propiciar oportunidades de aprendizagem e de exercício de poder para si mesmas. ” (VIEIRA et al., 2009, p. 143).

Como já abordado, é possível argumentar que o empoderamento “[...] não é algo dado, mas conquistado pelos próprios indivíduos, catalisado por atores externos ou através da própria organização social de pessoas excluídas em torno de um mesmo objetivo [...]” (VIEIRA et al., 2009, p. 144). Nesse sentido, os movimentos de organização da sociedade civil, que se inserem na dimensão não institucionalizada da participação social, podem consistir em meios pelos quais grupos sociais podem atuar no sentido de provocar transformações em suas condições de vida. Assim, “[...] as organizações da sociedade civil podem ser entendidas como uma associação de

sujeitos capazes de resistir, lutar e transformarem a realidade em que estão inseridos. ” (VIEIRA et al., 2009, p. 145). Sendo assim, Vieira et al. (2009, p 145) afirma que:

Pode-se supor que os movimentos sociais que têm como objetivo modificar a realidade através de relações sociais e de novas construções de saberes e significados exercem uma resistência e promovem o empoderamento de seus participantes por meio do protagonismo da sociedade civil.

Ademais, a aglutinação dos membros da sociedade civil em organizações que buscam representar interesses comuns de seus integrantes possui potencial de estimular a formulação e execução de políticas públicas voltadas para atender as demandas apresentadas por essas organizações (VIEIRA et al. 2009). É possível constatar, portanto, que a participação societária, além de empoderar os indivíduos envolvidos, conforme já abordado, possui a capacidade de influenciar na geração de projetos e programas que visam suprir as necessidades apontadas pelos grupos sociais que participam desses processos de mobilização, o que potencialmente pode empoderá-los, fortalecendo a unidade e a capacidade de atuação desses.

No âmbito da participação social institucionalizada, ou seja, das políticas públicas e de seus instrumentos, é preciso distinguir as duas modalidades de implementação existentes: *top-down* e *bottom-up*. A primeira se refere às políticas que apresentam uma “[...] cisão entre quem formula e planeja e quem implementa [...]” (BRASIL, 2007, p. 149), nas quais as diretrizes da intervenção se encontram pré-estabelecidas e são impostas “[...] de cima para baixo [...]” (VIEIRA et al., 2009, p. 142). Nessa lógica, tem-se um processo de planejamento de caráter burocrático, com definições claras de atribuições e de mecanismos de controle das ações. Nesse modelo de implementação, prevalece a seguinte ideia:

O plano gerado pressupõe que o planejado vai acontecer e as ferramentas pré-disponibilizadas conseguiriam responder aos problemas, ou seja, esperava-se que a gestão fosse perfeita de modo a atingir todas as metas previstas. (VIEIRA et al., 2009, p. 143).

Já a modalidade de implementação *bottom-up* prevê uma lógica distinta de atuação, em comparação com o modelo *top-down*, uma vez que pressupõe uma participação mais ativa dos implementadores e dos integrantes do público-alvo na fase de formulação. Nesse contexto, a modalidade *bottom-up* “[...] considera a implementação como uma construção ao longo do tempo que sofrerá influências de

diversos atores. ” (VIEIRA et al., 2009, p. 143). Portanto, pode-se identificar uma flexibilidade maior dessa modalidade em relação à ideia prevalecente no modelo top down, uma vez que, nesse caso, é reservada aos implementadores e ao público-alvo a possibilidade de assumir um papel mais atuante durante o processo como um todo.

Considerando os dois modelos apresentados, torna-se evidente que a modalidade *bottom-up* propicia uma maior abertura à participação social durante o processo de formulação e implementação de programas e projetos governamentais. Essa interface estabelecida entre o poder público e a sociedade civil, através de políticas públicas que sigam essa lógica de maior grau de interatividade entre gestores, implementadores e públicos-alvo, possui potencial de promover o empoderamento desses últimos. Isso pode ser visualizado pelo fato de que esse tipo de canal de diálogo entre sociedade civil e Estado converge com a noção de inclusão social, a qual, por sua vez, está intimamente ligada à ideia de empoderamento (VIEIRA et al. 2009). Sendo assim, considera-se relevante que haja “[...] possibilidade de influência efetiva dos cidadãos nos processos macro e microdecisionais, em todo o ciclo das políticas e programas, desde a formação da agenda até a avaliação. ” (BRASIL, 2007, p. 118).

Dessa forma, é viável argumentar que a dimensão institucionalizada da participação social pode constituir um campo de promoção do empoderamento, dependendo da forma como as políticas públicas são concebidas e executadas, no que diz respeito ao grau de interatividade com o público-alvo dessas intervenções. Ademais, como já abordado, o direcionamento da atuação de programas e projetos governamentais para o atendimento de demandas mobilizadas por grupos sociais organizados tem potencial de empoderar esses grupos, na medida em que esses se colocam em uma posição de inclusão e visibilidade frente ao Estado que pode fortalecer estas organizações da sociedade civil.

Vale ressaltar, no entanto, que, em geral, uma parcela considerável do público-alvo de projetos e programas governamentais é constituída por atores sociais não-organizados. Em relação a essa realidade, Brasil (2007, p. 141) argumenta que:

No caso desses segmentos [não organizados], não se podem vislumbrar as possibilidades de influência nos processos de formação de agenda e nas macrodecisões, embora seus interesses e valores possam ser vocalizados por atores coletivos organizados.

Nesse sentido, é possível visualizar que, apesar do fato da participação social dos segmentos não-organizados da sociedade civil não ser inviável, ela requer, no caso das instituições participativas, desenhos mais inclusivos, como os dos Orçamentos Participativos e das Conferências Nacionais, que possuem uma primeira etapa aberta à livre participação. Em conselhos e outros arranjos, por exemplo, a participação ocorre necessariamente acoplada à representação, sendo protagonizada por segmentos organizados (BRASIL, 2007).

Outro ponto que deve ser ressaltado nesse contexto é que “os projetos sociais cujo critério de focalização é territorializado ou cuja gestão é territorializada podem mais facilmente incorporar formas de participação dos segmentos não organizados [...]” (BRASIL, 2007, p. 141).

2.4 O empoderamento no contexto de grupos em condição de vulnerabilidade social

A noção de vulnerabilidade social³ mostra-se significativa no contexto deste estudo, uma vez que essa está ligada, em grande medida, à realidade dos indivíduos e grupos que constituem boa parte do foco de atuação de um Estado que, através de políticas públicas que passam pela promoção do empoderamento e da participação social, busca melhorar as condições de vida desses sujeitos no contexto social.

Esse conceito é tratado por Filgueiras (2004) aliado à noção de gestão de riscos: segundo ela, a vulnerabilidade está relacionada à capacidade do indivíduo de aproveitar as oportunidades diante dos riscos. Nesse sentido, a autora adota o enfoque do “manejo social de riscos”, que pode ser definido da seguinte forma:

[...] as pessoas, as famílias e as comunidades são vulneráveis a riscos de diversos tipos, relacionados a situações próprias do ciclo de vida humano ou a condições específicas da família e do contexto que vivem. Os pobres são mais vulneráveis ao enfrentar riscos como doenças, desemprego e crise econômica. Com frequência carecem de instrumentos adequados para superar tais situações. (FILGUEIRAS, 2004, p. 28).

Desse modo, a vulnerabilidade diminui a capacidade do indivíduo de responder às situações de risco de maneira satisfatória. Para tal, esse necessita, além de recursos monetários, de acesso aos serviços públicos de maneira adequada,

³ Dados os limites deste trabalho, não se pretende realizar uma revisão exaustiva dessa noção.

condições habitacionais e ambientais propícias, inserção em um sistema de proteção social bem desenhado, dentre outros fatores. Vale ressaltar, portanto, que a vulnerabilidade não está associada unicamente a escassez de recursos monetários, mas sim a um contexto de condições insuficientes para garantir ao indivíduo a possibilidade de responder aos riscos sociais e naturais de maneira adequada. Logo, verifica-se que “um vasto contingente da população que não é pobre de acordo com sua renda [...] é, contudo, vulnerável e sofre impacto das variações no mercado de trabalho, de fatores demográficos [...], da segregação ou do isolamento espacial. ” (FILGUEIRAS, 2004, p. 29).

Nesse sentido, é possível definir que “entre a exclusão e a integração social existe uma vasta zona de vulnerabilidade social, onde se combinam processos de desvinculação relacionados ao âmbito do trabalho e das relações sócio-familiares. ” (ESCOREL apud FILGUEIRAS, 2004, p. 28). Sendo assim, todos os indivíduos são vulneráveis a riscos, o que varia é o nível de vulnerabilidade apresentado.

Nesse contexto, mostram-se desejáveis intervenções públicas que fomentem o enfrentamento dos riscos por parte dos indivíduos, a partir do fortalecimento de suas potencialidades e do seu autofortalecimento. Ademais, é fundamental que essas políticas, que têm como intuito combater a pobreza e empoderar os indivíduos, atuem não apenas no aspecto monetário, mas sim em todo o contexto social no qual esses estão inseridos. Nesse sentido, ressalta-se a ideia de que a pobreza, para além da insuficiência de renda, abrange outros aspectos igualmente relevantes, tais como as condições de infraestrutura, acesso a serviços, condições de moradia, inserção no mercado de trabalho, participação política, dentre outros.

Nessa linha, outra constatação relevante é a de que “o desamparo institucional devido à inexistência de um Estado que promova, apoie e habilite os cidadãos constitui também uma fonte de vulnerabilidade social. ” (FILGUEIRAS, 2004, p. 31). Assim, reforça-se a ideia de que a atuação das políticas públicas, para além do empoderamento dos grupos de indivíduos em condição de vulnerabilidade elevada, deve se dar especialmente na prevenção do alcance dessa condição: “as políticas públicas dever-se-iam ocupar de prevenir a exclusão mais do que reinserir os excluídos [...]” (ZALUAR apud FILGUEIRAS, 2004, p. 31). Ressalta-se que não são suficientes políticas de caráter meramente compensatório, ao passo que a eficácia das ações governamentais pressupõe a adoção de um caráter social universal, que

leve em conta que as condições de vulnerabilidade e pobreza estão ligadas a questões estruturais, e não pontuais e circunstanciais.

Levando em conta essas considerações, são apontados por Filgueiras (2004) alguns aspectos imprescindíveis que devem ser levados em conta no momento de formulação e implementação de políticas públicas que visam combater a condição de vulnerabilidade de grupos e indivíduos: “para não segmentar os indivíduos e as famílias em vários problemas, abordados por setores diferentes, os programas de inclusão devem ser integrais e multisetoriais.” (FILGUEIRAS, 2004, p. 32); o aspecto territorial tem papel chave, uma vez que possibilita a flexibilidade das ações no sentido de atender às especificidades de cada espaço do território; é fundamental “ [...] considerar diversas unidades de análise e intervenção: indivíduo, família, comunidade. A família é vista como importante rede de proteção para casos de risco e vulnerabilidade.” (FILGUEIRAS, 2004, p. 32).

Nesse contexto, Carneiro (2008, p. 5) afirma que:

Alterar condições de vulnerabilidade implica ampliar a base de ativos, fortalecer o repertório de respostas, expandir capacidades e fronteiras de pensamento e ação. Uma noção que permite expressar esse processo de fortalecimento de ativos é a noção de empoderamento.

Tendo em vista esta perspectiva, constata-se que é possível associar as noções de vulnerabilidade e empoderamento, uma vez que “a adoção do enfoque da vulnerabilidade na forma de compreender a pobreza tem como consequência, no campo das estratégias de ação das políticas sociais, a perspectiva do empoderamento.” (CARNEIRO, 2008, p. 1).

Nesse contexto, considerando que a pobreza abrange tanto aspectos objetivos – como a escassez de recursos monetários – quanto subjetivos – ligados a comportamentos e valores –, é possível argumentar que qualquer intervenção social que vise promover a superação da condição de vulnerabilidade apresentada pelos indivíduos em condição de pobreza requer ações que sigam a linha de “[...] investir no empoderamento das pessoas, no desenvolvimento de sua autonomia, competências e capacidade de auto-desenvolvimento, visando a ampliação de sua capacidade de ação.” (CARNEIRO, 2008, p. 5).

Um ponto que deve ser reforçado, nesse âmbito, é que, paralelamente à relevância da ideia de os indivíduos promoverem o seu próprio empoderamento, é

fundamental a atuação do Estado nesse processo, por meio da formulação e implementação de leis e regulamentos que facilitem o empoderamento dos indivíduos e da promoção de maior flexibilidade nas formas de provisão dos serviços públicos, de modo que esses atendam de maneira satisfatórias as demandas dos indivíduos e grupos, aprimorando a infraestrutura social, como afirma Carneiro (2008). Ou seja, o que se deseja enfatizar é que:

[...] não adianta muito ampliar a capacidade das pessoas fazerem escolhas se não existem estruturas de oportunidades (entendidas como regras e instituições formais e informais) que tornem possível efetivar as escolhas, transformar agenda (como capacidade agir) em ação efetiva (resultados). (CARNEIRO, 2008, p. 6).

Tendo em vista que a participação social, conforme exposto, pode constituir um meio de promoção do empoderamento, é possível vislumbrar o seu potencial impacto também sobre a questão da vulnerabilidade. Nessa linha, considerando-se que, no âmbito da participação social não institucionalizada, a mobilização dos atores sociais em prol da sua organização pode contribuir para emancipar, fortalecer e, por fim, empoderar os indivíduos que atuam nesse contexto, é possível apontar que esse processo protagonizado pela sociedade civil pode proporcionar também a amenização da condição de vulnerabilidade eventualmente apresentada por uma parcela dos seus membros.

No contexto da participação social institucionalizada, partindo-se da premissa de que a inclusão dos atores sociais nos processos decisórios existentes ao longo das etapas das políticas públicas – notadamente dos programas e projetos - possui potencial de promover o empoderamento desses indivíduos, mostra-se viável argumentar que esse contexto de participação da sociedade civil nas ações governamentais pode impactar também, de maneira positiva, na realidade de vulnerabilidade social por vezes enfrentada pelos atores sociais envolvidos.

3 UMA BREVE TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL, EM MINAS GERAIS E NO CONTEXTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA

A fim de qualificar a abordagem acerca da participação social, faz-se relevante contextualizar essa noção nos cenários brasileiro e mineiro, a partir de um breve histórico da sua trajetória nesses cenários. Considerando que o termo “participação” começou a ser difundido mais expressivamente nos meios social e político a partir dos anos 1960, este estudo iniciará a sua abordagem histórica a partir desse período.

Tendo em vista os propósitos do estudo, mostra-se relevante contextualizar também as noções de agricultura familiar e Economia Popular Solidária – uma vez que se encontra ligado a elas o público-alvo do projeto Nós Metropolitanos -, de forma alinhada à questão da participação social.

Nesse sentido, este capítulo contempla, em sua primeira seção, uma descrição da conjuntura histórica relativa a participação social no cenário brasileiro. Em seguida, na segunda seção, esse esforço de contextualização é direcionado para o âmbito mineiro. Por fim, na última seção, é abordada de maneira mais específica a inserção da agricultura familiar e da Economia Popular Solidária, ao longo do tempo no Brasil, nesse contexto da participação social.

3.1 A participação social no Brasil: uma breve trajetória

Como já abordado, o termo “participação” teve sua “[...] disseminação [...] no vocabulário sociopolítico notadamente a partir dos anos 1960, no bojo das reivindicações de atores coletivos quanto à implementação efetiva dos direitos sociais e políticos. ” (BRASIL, 2007, p. 117). Alguns autores, como Lavallo (2011), até consideram viável vislumbrar o surgimento da noção de participação no contexto brasileiro ainda no período da primeira república, em função de questões ligadas à cidadania política difundidas nessa época. No entanto, esse autor acredita que “[...] a compreensão atual da participação encontra seus antecedentes mais diretos no ideário participativo construído a partir dos anos 1960. ” (LAVALLE, 2011, p. 34).

Considerando esse período como base para iniciar o processo de contextualização da participação social no cenário brasileiro, é importante apontar que teve início, em 1964, o período da ditadura militar, que se estendeu até 1985. Nesse

momento, as plataformas de participação social institucionalizada eram quase inexistentes, em função da centralização dos processos decisórios e da repressão às possibilidades de expressão dos cidadãos. Esse panorama, no entanto, não impediu que ocorressem movimentos de mobilização e organização da sociedade civil, ou seja, a participação no âmbito não institucionalizado mostrava-se consistente.

Um aspecto que merece ser destacado, nesse contexto, é que, no período do regime ditatorial, “[...] o ideário participativo não foi vertebrado por um princípio de restauração democrática, mas de emancipação popular.” (LAVALLE, 2011, p. 34). Dessa forma, constata-se que os movimentos de participação não institucionalizada mencionados tinham como foco central, nessa fase, promover o protagonismo da sociedade civil, a partir da efetivação dos direitos das classes populares, da melhoria no acesso aos serviços públicos e no combate à injustiça social (LAVALLE, 2011). Em suma, a centralidade das reivindicações desses atores sociais se situava na rejeição às condições de exploração e submissão às quais grande parte deles se encontravam submetidos.

Nessa linha, proliferaram, nesse momento histórico, movimentos sociais urbanos de caráter reivindicativo, além de algumas entidades que possuíam um papel relevante nessa conjuntura mobilizatória dos segmentos populares. Dentre elas, destacam-se as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), vinculadas à Igreja Católica e que:

[...] desempenhavam um papel fundamental de articulação, pois buscavam reunir diversos atores sociais, como movimentos sociais, sindicatos, associações, ONGs, dentre outros grupos, criando uma ligação entre eles, conferindo assim um fortalecimento para o movimento. (ANDRADE, 2017, p. 26).

Ao lado dos movimentos sociais, algumas mobilizações já se organizavam em grandes frentes, em alguns casos alcançando abrangência nacional, como o Movimento de Reforma Urbana, o Movimento de Saúde Popular e o Movimento de Reforma Sanitária, dentre outros.

Com o fim da ditadura militar, em 1985, teve início o período de transição democrática, que teve como marco central a Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, emergiu a noção de “participação cidadã”, que se diferenciava das concepções de participação que prevaleceram durante o período ditatorial. Nesse novo cenário, Lavalle (2011, p. 35) afirma que:

[...] o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores – aludindo [...] ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe – era inadequado para as exigências do discurso público de registro universalizante que poderia disputar a nova Constituição.

Desse modo, houve uma mudança na qualificação da noção de participação, em comparação com o período da ditadura militar: foram incorporados aspectos ligados à liberdade política e à promoção da democracia, conferindo à participação um caráter mais abstrato. Nesse cenário, os atores sociais passaram por um processo de diversificação, que contou “[...] com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas [...] e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos.” (LAVALLE, 2011, p. 35).

Nesse momento de redemocratização, o período entre 1985 e 1988 é caracterizado por Avritzer (2012) como uma fase de “aprofundamento democrático”. Para esse autor, a convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) possui papel chave nesse contexto, dado o seu caráter participativo: “[...] a ANC permitiu emendas populares e desencadeou uma campanha popular para obtenção de assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas.” (AVRITZER, 2012, p. 390).

Considerando o contexto da atuação da ANC, é possível argumentar que o processo de redemocratização brasileiro contou com uma contribuição relevante de atores sociais que, promovendo práticas de participação social não institucionalizada, influenciaram na composição da agenda de políticas públicas que compôs o texto constitucional de 1988. Nesse sentido, Brasil (2007, p. 129) afirma que:

A trajetória de construção democrática brasileira marca-se pela emergência de novos atores coletivos que se organizaram, articularam-se entre si e empreenderam ações coletivas voltadas para a inclusão e a implantação dos direitos sociais, para a democratização do Estado, de suas formas de intervenção e das políticas públicas e inovações institucionais.

A mudança na concepção de participação, aliada à dinâmica de atuação dos atores sociais envolvidos no desenvolvimento da ANC, culminaram na incorporação de diversos mecanismos participativos por parte da Constituição Federal de 1988, a qual, inclusive, foi aclamada por muitos como “Constituição Cidadã”. Carneiro e Brasil (2016, p. 175) colocam que:

No contexto brasileiro, a Constituição Federal promulgada em 1988 - (CF-1988) - impulsionada por um ciclo de mobilizações e irrigada por propostas dos atores coletivos organizados - constitui um marco de redemocratização do país e de uma nova institucionalidade. Ao lado dos fundamentos da democracia representativa, inclui dispositivos de democracia direta e de democracia participativa.

Nessa linha, observou-se que a Constituição de 1988 promoveu a multiplicação de instituições participativas – as IPs –, que consistiam em novos canais de participação institucionalizada previstos pelo texto constitucional e mais adiante pela legislação infraconstitucional das políticas sociais. Esses mecanismos participativos apresentavam natureza heterogênea, quanto ao desenho, a dinâmica de funcionamento e o alcance, constituindo um universo plural de participação no âmbito institucional (CARNEIRO; BRASIL, 2016). A fim de exemplificar esses novos instrumentos de participação, Brasil (2007, p. 129) aponta que:

Compõem esse universo os conselhos gestores, conselhos de políticas públicas ou temáticos, orçamento participativo e outras formas de gestão orçamentária participativa, audiências, consultas e debates públicos, arranjos colegiados como comissões e comitês, dentre outros mais especificamente desenhados, destinados à participação nos programas e projetos sociais.

Acompanhando a tendência de descentralização prevista pela Constituição Federal de 1988, os governos locais ganharam mais autonomia, e assumiram um papel central nesse momento inicial de proliferação das instituições participativas. Nesse sentido, observou-se que os governos locais de fato apostaram na ideia da expansão dos canais institucionalizados de participação, sendo responsáveis pela criação de diversos conselhos, conferências e iniciativas de orçamento participativo no plano municipal, práticas essas que se consolidaram na esfera local nas décadas posteriores (CARNEIRO; BRASIL, 2016).

Ao longo da década de 1990, essa tendência participativa protagonizada em um primeiro momento pelos municípios é reforçada nos demais níveis de governo, a partir da consolidação das legislações regulatórias das políticas públicas, especialmente daquelas ligadas às políticas sociais, que passaram a contar com a atuação de conselhos gestores (CARNEIRO; BRASIL, 2016). Nesse cenário, ao longo da referida década foram verificados avanços significativos em áreas como saúde – com a regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS) – e assistência social – com o desenvolvimento do Sistema Nacional de Assistência Social (SUAS). Em

ambos os casos e também em áreas como educação e habitação, a criação de conselhos era requerida para o repasse de fundos.

Dessa forma, é possível concluir, nos termos de Carneiro e Brasil (2016, p. 179), que:

[...] o ambiente que circunscreve a expansão inicial das experiências de participação institucionalizada no país pós 1988 em decorrência do reordenamento constitucional marca-se, dentre outros, pelos seguintes traços: a emergência de novos atores coletivos societários e suas agendas democratizantes; o processo de descentralização e ampliação da autonomia local; o alargamento dos direitos sociais; a reestruturação dos seus modelos de intervenção estatal; e a reconfiguração das relações Estado-sociedade no sentido da democratização, sobretudo mediante novos desenhos institucionais participativos.

Na década de 2000, especialmente a partir de 2003, o alargamento da participação social no contexto brasileiro seguiu o processo de expansão da década anterior. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, promoveu uma ampliação do número e da diversidade de conferências e conselhos a nível federal, além da ampliação desses espaços participativos nos planos estadual e municipal.

Em relação a esse último ponto, houve uma notável expansão dos conselhos municipais em termos quantitativos e de amplitude temática, além da difusão das iniciativas de orçamento participativo para cidades do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tendo em vista que na década de 1990 esses se concentravam nas regiões Sul e Sudeste (AVRITZER, 2016). Destacam-se também, no governo petista, os avanços na área das políticas urbanas, como por exemplo a criação do Ministério das Cidades, acompanhadas de novas políticas de desenvolvimento urbano, com aporte da participação social.

Nesse contexto, Pires e Lopez (2010, p. 566) afirmam que:

Em particular, nos oito anos do governo Lula, houve um movimento de reformulação de conselhos de políticas públicas já existentes, criação de novos conselhos em áreas de menor tradição participativa, realização de um expressivo conjunto de conferências [...] além da expansão e experimentação de outras formas de participação, como ouvidorias, mesas de negociação, fóruns de debate e o plano plurianual participativo.

Em 2010, teve fim o mandato do presidente Lula, o que não interrompeu os esforços no sentido do fortalecimento da questão da participação social: durante o primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff (2010-2014), foram elaborados a

Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), instituídos pelo decreto n. 8243, de 2014, que viria a ser derrubado pelo legislativo.

Durante o primeiro mandato de Dilma, um fato marcante foi o momento das denominadas “Manifestações de junho de 2013”: tendo como estopim uma manifestação do Movimento Passe Livre (MPL), em São Paulo, proliferaram, por todo o país, manifestações populares que englobavam causas e motivações altamente diversificadas. Nesse momento, milhares de pessoas foram às ruas protestar a respeito de diversos temas, ou seja, não havia uma reivindicação central. Essas manifestações ilustram um movimento de mobilização da sociedade civil que, embora não exatamente organizado, ganhou uma grande dimensão.

Nas eleições de 2014, Dilma foi reeleita, e por meio de iniciativas como a criação do site “Dialoga Brasil” – canal de comunicação com a sociedade civil, criado em 2015 com o intuito de promover uma contribuição mais concreta dos cidadãos no âmbito das decisões governamentais – continuou buscando fomentar a questão da participação social.

Em agosto de 2016, Dilma teve seu mandato interrompido em função do processo de *impeachment*, e desde então tem sido visualizado um enfraquecimento do arcabouço participativo na esfera nacional, em função da baixa centralidade que vem sendo conferida à questão da participação social por parte do governo federal.

3.2 A participação social em Minas Gerais: uma breve trajetória

Na seção anterior, buscou-se desenvolver um breve histórico da trajetória da participação social no cenário brasileiro, desde a década de 1960 – quando esse termo começou a se difundir – até os dias atuais, passando, assim, pelo período da ditadura militar, da transição democrática e da ampliação do arcabouço participativo a partir da Constituição de 1988, principalmente nas décadas de 1990 e 2000. Passado esse momento, faz-se imprescindível realizar uma trajetória semelhante no âmbito estadual, uma vez que esse se encontra mais próximo da realidade do projeto Nós Metropolitanos, que será analisado neste estudo.

Em relação à dimensão não institucionalizada da participação, visualizou-se, no cenário mineiro, um alinhamento com as tendências apresentadas a nível nacional, desde o período da ditadura militar. Nesse sentido, a sociedade civil de Minas Gerais

participou, ao longo desse intervalo temporal, dos momentos mais marcantes protagonizados pela sociedade brasileira, destacados no histórico realizado na seção anterior. Portanto, a seguir a ênfase será conferida à trajetória, no cenário mineiro, da participação na sua dimensão institucional.

Durante o período da ditadura, entre 1964 e 1985, é possível identificar a criação dos Conselhos Estaduais Setoriais como principal iniciativa voltada para a participação em Minas Gerais. Essas instituições foram estabelecidas por meio de decretos, tendo como exemplos “[...] o Conselho Estadual de Cultura (Decreto 17740 de 1976), o Conselho Estadual de Educação (Decreto 19275 de 1978) e o Conselho Estadual da Mulher (Decreto 22971 de 1983) [...]” (PINTO, 2007, p. 32).

No entanto, de forma concomitante ao contexto nacional, a ampliação dos instrumentos de participação social em Minas Gerais se deu a partir da Constituição Federal de 1988, a qual estimulou também o desenvolvimento da Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 1989. Nesse contexto, Andrade (2017) afirma que o texto constitucional de Minas Gerais, de forma alinhada à legislação federal, buscou incrementar o arcabouço participativo no âmbito estadual, notadamente por meio da expansão dos conselhos estaduais e da criação das Audiências Públicas Regionais (APRs).

Em relação à disseminação dos conselhos, essa se deu muito em função dos aspectos normativos da Constituição Federal de 1988 e da legislação das políticas sociais, que condicionavam o repasse de recursos voltados para certas áreas dessas políticas à existência de conselhos nesses campos (ANDRADE, 2017). No que tange às APRs, essas tinham como objetivo:

Criar um canal direto de comunicação entre os municípios agrupados nas regiões de planejamento do Estado de Minas Gerais, de forma a facilitar que os cidadãos, juntamente aos seus representantes, pudessem identificar e vocalizar os problemas socioeconômicos e políticos das regiões de planejamento, provendo a Assembleia de maiores informações acerca das realidades regionais. (CORRÊA apud ANDRADE, 2017, p. 37).

Apesar do potencial de ação expresso no objetivo exposto acima, as APRs apresentaram, ao longo da década de 1990, pouca efetividade prática, uma vez que as demandas oriundas desses espaços de participação recebiam pouca atenção do poder Executivo, que não as integrava às ações prioritárias do governo. A expectativa gerada em torno de uma mudança dessa realidade e do alargamento do ambiente

participativo a partir da eleição de Itamar Franco, em 1998, não foi correspondida, o que fez com que a questão da participação social no cenário mineiro se mantivesse a margem das prioridades governamentais.

Em 2003, teve início o governo de Aécio Neves, que tinha diretrizes baseadas nos ideais neoliberais e na valorização do gerencialismo no setor público. Nesse sentido, foram marcantes, nessa época, a priorização de pautas ligadas ao mercado e a presença de um ideal participativo “[...] centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação [...]” (PAULA, 2005, p. 41).

Nesse contexto, observou-se durante os dois mandatos de Aécio (2003-2006 e 2007-2010) uma tendência ao insulamento burocrático, o qual pode ser caracterizado como uma “tentativa de isolar os laços que o aparelho burocrático mantém com o ambiente externo [...] e construir um núcleo duro capaz de garantir a governança.” (ARAGÃO, 1997, p. 113). Nesse contexto, os processos participativos foram enfraquecidos a partir da “[...] concentração do processo decisório nas instâncias executivas.” (PAULA, 2005, p. 43), que propicia baixa abertura a incorporação das demandas populares, uma vez que não se privilegia a construção de meios institucionais que proporcionariam um canal de diálogo entre o poder público e a sociedade civil.

Dentro dessa conjuntura, outro aspecto que merece destaque é o lançamento, em 2003 - primeiro ano do governo de Aécio -, do Choque de Gestão, que perdurou até o final do mandato de Antônio Anastasia, em 2014. O Choque de Gestão consistiu em um plano de governo que se propôs, em um primeiro momento, a promover um ajuste fiscal através da redução das despesas estaduais e, conseqüentemente, amenizar a situação econômica preocupante em que Minas Gerais se encontrava. Na sua segunda fase, já no segundo governo de Aécio, o Choque de Gestão apresentou um enfoque central na questão dos resultados das políticas públicas, ou seja, uma ênfase no alcance das metas estipuladas pelas intervenções governamentais.

De acordo com Pereira (2015, p. 54), “[...] a primeira e segunda geração [do Choque de Gestão] marcam-se por deficiências democráticas no que se refere à previsão da participação social.”, o que pode ser atribuído, em grande medida, à questão do insulamento burocrático e dos seus desdobramentos já abordados. Esse panorama esboçou uma transformação na terceira fase do Choque de Gestão,

implementada no mandato de Antônio Anastasia (2011-2014), como mostra Pereira (2015, p. 54, grifo nosso):

Um esboço de inserção da dimensão sociopolítica na gestão do estado ocorreu a partir de 2011, com a proposta de Gestão para a Cidadania, na qual foi enunciada como uma das diretrizes a participação da sociedade civil organizada. Assim, havia a proposta de implementação de uma gestão regionalizada e participativa, que se materializou com o processo de implementação do projeto “Estado em Rede”, **que foi implementado, no entanto, apenas na sua fase piloto.**

É possível visualizar, portanto, que apesar da iniciativa abordada, o governo de Anastasia avançou pouco no que diz respeito a ampliação das possibilidades participativas, muito em função da falta de centralidade conferida a essa questão nas diretrizes do governo – realidade essa que se faz presente no âmbito estadual, de maneira marcante, desde o primeiro governo de Aécio, a partir de 2003.

Nesse contexto, torna-se viável argumentar que, a despeito do aumento no número de conselhos e conferências no cenário mineiro nas últimas décadas, impulsionado especialmente pelo governo federal a partir de 2003, a questão da participação social não alcançou, no período entre 1988 e 2014, uma posição de prioridade nas políticas governamentais praticadas desde então. Nesse sentido, Pereira (2015, p. 55) afirma que “[...] embora as IPs tenham se multiplicado em várias esferas do governo brasileiro nas duas últimas décadas, esse movimento Minas Gerais não foi tão expressivo. ”, o que ilustra o progresso menos consistente da difusão de práticas participativas em Minas Gerais, no período 1988-2014, em comparação com o âmbito federal.

Essa conjuntura começou a se modificar a partir da eleição de Fernando Pimentel, em 2014, em função da maior ênfase dada por esse governo ao fomento de iniciativas voltadas para a ampliação do campo da participação social. Ações como o desenvolvimento dos Fóruns Regionais e a criação da SEDPAC, em 2015, são alguns dos indicadores que apontam para a maior centralidade conferida à participação social nas pautas desse governo.

Em relação aos Fóruns Regionais, esses foram desenvolvidos pelo governo estadual como o intuito de “[...] fortalecer a participação social no estado, inserindo a população no planejamento e acompanhamento das políticas públicas, pretendendo construir assim um governo mais democrático, e buscando também desenvolver uma gestão descentralizada [...]” (ANDRADE, 2017, p. 40). Em comparação a iniciativas

dos governos anteriores, os Fóruns Regionais trouxeram uma nova perspectiva de regionalização, dado o seu maior grau de capilarização, e uma ampliação das possibilidades de participação efetiva da sociedade civil.

No que diz respeito à criação da SEDPAC, essa se deu com o objetivo de fortalecer a temática da participação social no plano institucional, visando o fomento do desenvolvimento social da população mineira. Mais adiante, este estudo explorará as diretrizes e a estrutura dessa secretaria de maneira mais detalhada.

3.3 A participação social no contexto da agricultura familiar e da Economia Popular Solidária

Considerando que o público-alvo do projeto Nós Metropolitanos engloba, de acordo com seus termos, indivíduos ligados à agricultura familiar e à Economia Popular Solidária, mostra-se imprescindível realizar um esforço sumário de contextualização histórica desses dois segmentos no cenário brasileiro.

Nessa seção, esse processo será realizado alinhado à noção de participação social, adotando como enfoque principal as políticas públicas, as instâncias institucionalizadas de participação e os movimentos de organização da sociedade civil relacionados à agricultura familiar e à Economia Popular Solidária. Na primeira subseção, será abordado o segmento da agricultura familiar, passando por um esforço de delimitação dessa categoria até chegar na realização de um breve histórico da sua trajetória no cenário brasileiro, no que diz respeito à dimensão participativa. Por fim, na subseção seguinte será seguida essa mesma estrutura, dessa vez tendo como temática o segmento da Economia Popular Solidária.

3.3.1 Participação social no contexto da agricultura familiar

A determinação de um conceito preciso de agricultura familiar, assim como de critérios para tal, não constitui uma tarefa trivial, uma vez que:

O universo agrário é extremamente complexo, seja em função da grande diversidade da paisagem agrária (meio físico, ambiente, variáveis econômicas, etc.), seja em virtude da existência de diferentes tipos de agricultores, os quais têm interesses particulares, estratégias próprias de sobrevivência e de produção e que, portanto, respondem de maneira

diferenciada a desafios e restrições semelhantes. (GUANZIROLI; CARDIM, 2000, p. 10).

Um esforço de delimitação mais consistente da concepção de agricultura familiar é realizado por Guanzirolí e Cardim (2000), os quais adotam “[...] uma tipologia simples que busca, em essência, classificar os produtores a partir das condições básicas do processo de produção [...]” (GUANZIROLI; CARDIM, 2000, p. 10), a fim de distinguir os agricultores familiares dos não familiares ou patronais. Nessa linha dos autores, definiu-se que o universo familiar, para ser caracterizado como tal, deveria atender, simultaneamente, a duas condições: a direção dos trabalhos do estabelecimento agrário deve ser exercida pelo próprio produtor e o trabalho familiar deve ser superior ao trabalho contratado.

Passando para o momento de contextualização histórica da agricultura familiar no Brasil, é possível apontar que esse segmento, até certo ponto, encontrava-se à margem do campo de ação do poder público. Autores como Grisa e Schneider (2014) apontam que a agricultura familiar alcançou uma condição de visibilidade frente ao Estado brasileiro apenas na década de 1990, a partir do impulso proporcionado nesse sentido pela Constituição Federal de 1988, a qual “[...] incitou novos espaços de participação social e reconheceu direitos.” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p.126).

Durante o período da ditadura militar, atores da sociedade civil ligados à agricultura familiar não dispunham de espaços institucionais que possibilitassem a eles um processo de interlocução com o Estado que viabilizasse a vocalização das suas demandas. Nesse sentido, Grisa e Schneider (2014, p. 129) afirmam que “[...] o contexto político e institucional excluía a participação desses atores [...]”, de modo que a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), principal organização da sociedade civil no campo da agricultura familiar à época – e existente até os dias de hoje -, apresentava um campo de atuação bastante limitado.

Ao longo da década de 1970, a CONTAG protagonizou um processo de radicalização de seu discurso e atuação, passando de uma postura conciliadora para uma posição mais combativa em relação ao Estado, de modo que “[...] a defesa da reforma agrária, a demanda por políticas diferenciadas e por legislação trabalhista e críticas ao regime ditatorial [...]” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 129) se tornaram a tônica da atuação dessa organização. Essa mudança de posicionamento dos principais representantes da agricultura familiar na década de 1970 impulsionou os

movimentos de mobilização e reivindicação que marcaram o processo de redemocratização ocorrido na década seguinte.

Com o fim do período da ditadura militar, em 1985, a transição democrática foi marcada pela atuação marcante dos atores sociais ligados à agricultura familiar, que “[...] tornaram visíveis as precárias condições de reprodução social dos pequenos produtores e, cada vez mais, reclamaram a intervenção do Estado na construção de políticas públicas adequadas às suas particularidades.” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 130). Nesse processo de ampliação dos espaços de participação social, que caracterizou a transição democrática, os representantes da agricultura familiar no plano da sociedade civil tiveram algumas de suas demandas incorporadas no processo de elaboração da Lei Agrícola, de 1991, a qual evidenciou uma dualidade na realidade agrícola brasileira – entre agricultores familiares e patronais (em outras palavras, os grandes produtores) – e estabeleceu a previsão de ações voltadas para as particularidades apresentadas pelo universo da agricultura familiar.

No entanto, Grisa e Schneider (2014, p. 130) advertem que, no contexto abordado, “[...] estas conquistas ficaram aquém das reivindicações desses atores, prevalecendo as ideias, os interesses e o poder da agricultura patronal na construção das políticas públicas. ”. Esse quadro, no entanto, não freou as mobilizações protagonizadas no campo da sociedade civil por movimentos sociais ligados à agricultura familiar, que reforçaram a reivindicação de suas pautas e alcançaram, em 1995, uma grande conquista no campo institucional:

[...] criou-se a primeira política agrícola nacional direcionada especificadamente para agricultores familiares. Trata-se da institucionalização do PRONAF [Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar], [...] que marcou o reconhecimento político e institucional do Estado brasileiro à categoria social [...] e abriu possibilidades institucionais para a criação de novas políticas para a agricultura familiar. (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 131).

Faz-se relevante destacar que, ao longo da década de 1990, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), fundado em 1984 e considerado “[...] um dos maiores movimentos camponeses do mundo [...]” (BORSATTO; CARMO, 2013, p. 2), tem seu campo de atuação ampliado, impulsionando a política de assentamentos de reforma agrária, que consistia em uma das principais pautas do segmento da agricultura familiar. Nesse momento histórico, o Movimento dos Pequenos

Agricultores (MPA), criado em 1995, consiste em outro movimento de destaque na luta pela defesa dos interesses dos agricultores familiares.

Nesse contexto, observa-se que a “[...] criação do PRONAF [que se consolidou como a principal política pública brasileira no campo da agricultura familiar] e o incremento da política de assentamentos de reforma agrária surgem [...] como resposta às pressões oriundas de várias mobilizações sociais [...]” (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 132). Portanto, é possível constatar que a participação social no campo não institucionalizado resultou, nessa conjuntura, em avanços consideráveis para o campo da agricultura familiar no espectro institucional. Ressalta-se ainda que:

[...] estas políticas emergiram em meados da década de 1990 e continuam vigentes atualmente, sendo reivindicadas e estando em permanente construção/ aperfeiçoamento, principalmente pela retroalimentação das ideias de organizações sociais e sindicais da agricultura familiar, gestores públicos e estudiosos do mundo rural. (GRISA, SCHNEIDER, 2014, p. 132).

No final da década de 1990, mais especificamente no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002, tem início a adoção de um enfoque em questões sociais e assistenciais nas políticas voltadas para o público da agricultura familiar. Nesse sentido, para além de aspectos especificamente ligados ao universo agrícola, o governo FHC buscou atingir questões marcantes no universo da agricultura familiar e no meio social como um todo, como a pobreza e a desigualdade, objetivo que, segundo Grisa e Schneider (2014), foi atingido em grande medida. Nesse período, no âmbito institucional, destaca-se “[...] a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1999, e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) no interior deste em 2001 [...]” (GRISA; SCHNEIDER, p. 127).

Cabe destacar, em 2002, a criação da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), a qual, atualmente, engloba vinte e três redes estaduais e regionais, que reúnem centenas de grupos, associações e organizações não governamentais em todo o país, além de quinze movimentos sociais de abrangência nacional. A ANA⁴ consiste em um:

⁴ Destaca-se que, nos últimos anos, “[...] a ANA tem estabelecido e estreitado relações de parceria com outras redes e fóruns que atuam em áreas com forte ligação com a agroecologia, incluindo a Saúde, a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN), a **Economia Solidária**, a Justiça Ambiental e o Feminismo”. (ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, 2015, grifo nosso).

[...] 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. (ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA, 2015).

Nesse período, a noção de agroecologia passa a se difundir com maior intensidade, passando a pautar o ideário de movimentos sociais como o MST e o MPA e podendo ser delimitada como:

[...] movimentos de agricultura alternativos ao convencional, contrapondo-se ao uso abusivo de insumos agrícolas industrializados, da dissipação do conhecimento tradicional e da deterioração da base social de produção de alimentos [...]. Para estes movimentos, a solução está [...] no reconhecimento da importância de diferentes interações ecológicas para a produção agrícola, de forma a minimizar a necessidade de insumos externos ao agroecossistema.” (ASSIS; ROMEIRO, 2002, p. 68).

Nessa linha, a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, as políticas públicas voltadas para o segmento da agricultura familiar passaram por um redirecionamento de seu enfoque para as questões da segurança alimentar e da sustentabilidade, a partir da emergência da noção de agroecologia.

Nos dois mandatos do governo Lula – de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010 – um aspecto marcante foi a inclusão das organizações civis ligadas à agricultura familiar nos processos decisórios das iniciativas governamentais voltadas para esse segmento. Um exemplo disso é dado por Sabourin (2017, p. 283):

Durante os dois mandatos do Presidente Lula, a direção das três secretarias do MDA foi distribuída entre responsáveis e equipes provenientes ou ligadas aos movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar, o que conforma um passo importante num processo de cogestão da política com os movimentos sociais.

Nesse período, ocorreu a disseminação de instituições participativas no campo da agricultura familiar, tais como conselhos e conferências nos três níveis de governo (SABOURIN, 2017). Esse contexto, aliado às experiências de cogestão abordadas, evidenciam o esforço, nesse período, no sentido da ampliação do arcabouço participativo na área da agricultura familiar. Ainda nessa fase, em 2006, foi estabelecido um marco normativo relevante nesse âmbito: “[...] a Lei da Agricultura Familiar, que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social. ” (GRISA; SCHNEIDER, p. 127).

Outro ponto de destaque, durante os mandatos do governo Lula foi a instituição, em 2003, da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), vinculada ao Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER). Os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) se fazem presentes no Brasil desde a década de 1940 e, depois da extinção da Empresa Federal de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) no governo Collor, em 1990, voltaram a ocupar uma posição central na agenda governamental através do estabelecimento da PNATER, em 2003. Essa iniciativa governamental apresentava como objetivo central:

Participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da sociedade. (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2004, p.9)

Nos governos da presidenta Dilma Rousseff, de 2011 a 2014 e de 2015 a 2016, destaca-se: o ímpeto decrescente, desde o segundo mandato do governo Lula, de mobilização em prol da reforma agrária e dos assentamentos, a promoção de conferências ligadas à ATER e a manutenção do esforço de compartilhamento da gestão com os movimentos organizados de agricultura familiar das políticas públicas relacionadas a essa categoria, que é destacada por Picolotto e Medeiros (2017, p. 359):

[...] há que se considerar que a gestão do MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] nos governos Lula e Dilma contou com a participação direta de quadros oriundos dos movimentos sociais e sindicais, o que possibilitou a sua atuação direta na formulação e na execução de algumas políticas públicas de apoio à agricultura familiar.

Em 2016, no final do segundo mandato da presidenta Dilma – que foi interrompido em agosto desse ano pelo processo de impeachment – o decreto nº 8780, de 27 de maio de 2016, estabeleceu a transferência das competências do MDA, extinto poucos dias antes, para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil. Desde então, os rumos das políticas voltadas para a agricultura familiar têm como base esse órgão.

Cabe referenciar ainda a atual vitalidade da sociedade civil em suas redes, movimentos e coletivos articulados em torno da noção de agroecologia, por intermédio da ANA. Nesse contexto, destaca-se a realização, em maio de 2018, do IV Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), sob o lema “Agroecologia e Democracia”⁵.

3.3.2 Participação social no contexto da Economia Popular Solidária

A Economia Popular Solidária pode ser entendida como uma categoria social que envolve movimentos mobilizatórios e organizativos da sociedade civil no sentido da formação de empreendimentos econômicos coletivos, que se apresentam como “[...] formas alternativas de geração de trabalho e renda protagonizados pelos indivíduos excluídos do mercado formal de trabalho.” (NASCIMENTO, 2007, p. 264).

Nas organizações de EPS, prevalecem princípios como a autogestão e a solidariedade entre seus membros. Em relação a autogestão, essa consiste em uma prática democrática de organização interna, na qual as decisões são tomadas de maneira conjunta entre os membros da organização, que apresenta estruturas que prezam pela horizontalidade. Esse modelo de gestão, segundo Singer (2002), representa uma das principais diferenças entre as empresas ligadas à lógica capitalista e os empreendimentos solidários, uma vez que as primeiras “aplicam a heterogestão, ou seja, a administração hierárquica formada por níveis sucessivos de autoridade, entre os quais [...] as ordens e instruções fluem de cima para baixo.” (SINGER, 2002, p. 17).

No que diz respeito à questão da solidariedade, essa consiste na ideia de que os membros das organizações de EPS devem cooperar entre si, em detrimento da lógica de competição apregoada pelo sistema capitalista. Para Singer (2002, p. 9), “[...] a solidariedade na economia só pode se realizar se ela for organizada igualmente pelos que se associam para produzir, comerciar, consumir ou poupar. A chave dessa proposta é a associação entre iguais em vez do contrato entre desiguais.”. Nesse sentido, a dinâmica dos empreendimentos de EPS se dá no sentido da união e cooperação entre atores sociais que se encontram em condições semelhantes no meio social.

⁵ Ver no site do ENA (<http://enagroecologia.org.br>) o panorama dos participantes, debates e documentos do Encontro.

Ainda sobre a lógica de solidariedade presente nas iniciativas de EPS, Silva e Carneiro (2016, p. 15) apontam que:

Além do caráter coletivo e da autogestão na organização da atividade produtiva, outro fator que geralmente caracteriza um EES [Empreendimento de Economia Solidária] é que seus trabalhadores, ou pelo menos uma boa parte deles, já mantinham previamente alguma relação social entre si, seja por já dividirem outros ambientes de trabalho, seja por serem de uma mesma localidade, ou familiares, seja até mesmo por pertencerem a grupos étnicos em comum. Por tal motivo, a razão econômica presente nesses empreendimentos tende a se combinar com outros vínculos sociais geradores de “solidariedade de proximidade”, que vão além das “solidariedades naturais” presentes na esfera doméstica.

Além dos princípios de autogestão e solidariedade já abordados, a EPS também tem sua atuação pautada pela “[...] busca pela satisfação das necessidades, da igualdade de oportunidades, da preservação do meio ambiente e pela luta por justiça social e garantia de direitos fundamentais dos cidadãos.” (SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 13).

Passado esse breve esforço de delimitação da noção de Economia Popular Solidária, será realizado um breve histórico da trajetória dessa categoria no cenário brasileiro até os dias de hoje. Tendo em vista que, segundo Singer (2002), a concepção da lógica de economia solidária se deu ainda no período da Primeira Revolução Industrial, na Inglaterra, este estudo iniciará a descrição do percurso dessa categoria a partir do início da sua disseminação no cenário brasileiro, no começo da década de 1980.

O processo de reestruturação produtiva, que teve início na década de 1970 e se difundiu no Brasil no início dos anos de 1980, foi impulsionado a partir da decadência do modelo fordista/taylorista e se caracterizava pelo advento do uso de novas tecnologias nos processos de produção e pela flexibilização das funções trabalhistas, elementos que apontavam para a redução da demanda por mão de obra e para a exigência de maior qualificação dos trabalhadores.

De acordo com Nascimento (2007), esse momento foi marcado, no cenário brasileiro, por um grande aumento do desemprego, da concentração de renda e da exclusão social, uma vez que “o maior ônus dessas transformações recaiu sobre a classe trabalhadora, que permaneceu no mercado através de atividades precárias ou sofreu um processo de exclusão do mundo do trabalho, principalmente dos postos de trabalho formais e estáveis.” (NASCIMENTO, 2007, p. 265).

Nessa conjuntura, desenvolvem-se, no Brasil, movimentos no plano da sociedade civil que buscavam alternativas de trabalho e renda diante da condição de exclusão de uma grande parcela da população do mercado formal. Nesse momento, verifica-se o surgimento de iniciativas no campo da Economia Popular Solidária, que se apresentavam, de acordo com Nascimento (2007, p. 264) como:

[...] formas alternativas de geração de trabalho e renda protagonizados pelos indivíduos excluídos do mercado formal de trabalho. Juntamente com as necessidades básicas de sobrevivência, os valores da solidariedade, da ajuda mútua e da cooperação estão presentes e, fazem parte das relações sociais entre estes indivíduos, norteados suas ações.

Dessa forma, é possível apontar que as primeiras iniciativas no campo da EPS surgiram no Brasil na década de 1980, em meio a um contexto social e econômico que favoreceu esse processo. Nessa conjuntura, uma organização da sociedade civil que teve atuação de destaque foi a Cáritas Brasileira, uma ONG de base religiosa que forneceu, nesse período dos anos de 1980, grande suporte aos recém-estabelecidos movimentos de EPS (CORNELIAN, 2006).

No entanto, a despeito desse movimento de emergência da categoria da EPS na década de 1980, Nascimento (2007, p. 271) coloca que:

Até a década de 1990, atribuía-se pouca importância política às iniciativas populares dedicadas a produção e/ou comercialização de bens e serviços. As experiências de Economia Popular Solidária, enquanto formas de organização econômica dos setores populares, eram consideradas como respostas emergenciais, expressão das ações assistencialistas, destinadas a amenizar o aumento da pobreza, de caráter paliativo.

A partir dos anos de 1990, o segmento da Economia Popular Solidária passa por um momento de consolidação não só no cenário brasileiro, como também em outros países da América Latina. Os efeitos da reestruturação produtiva, que começaram a ser sentidos na década anterior, se estenderam para o decênio posterior, impulsionando a difusão das iniciativas de EPS, as quais “[...] passaram a ganhar mais notoriedade no cenário político regional e nacional. ” (SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 7).

Com a afirmação da EPS no campo de ação do poder público, teve início, no campo institucional, o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para esse segmento, as quais, muitas vezes, possuíam um viés de geração de trabalho e renda. De acordo com Silva e Carneiro (2016, p. 18), “[...] alguns casos de programas

isolados ocorreram já no início da década de 1990 em alguns municípios, como em Porto Alegre (RS) e Santo André (SP). ”, evidenciando o processo de entrada da EPS na agenda governamental.

É preciso ressaltar que esse percurso de alcance de maior visibilidade para a área da Economia Popular Solidária no campo institucional se deu muito em função da forte mobilização e atuação dos integrantes desse segmento, os quais, diante de um contexto socioeconômico desfavorável, buscaram se organizar coletivamente em prol da viabilização de opções de enfrentamento a essa conjuntura, como a busca pelo desenvolvimento de meios alternativos de geração de trabalho e renda. Cabe a Nascimento (2016, p. 269), portanto, ressaltar “a força das organizações locais, a importância dos laços sociais e da participação [...] de forma concomitante e articulada às políticas sociais e ações governamentais. ”.

No início da década de 2000, ocorreram, nos anos de 2001 e 2002, as duas primeiras edições do Fórum Social Mundial, na cidade Porto Alegre. Esse evento foi concebido a partir da mobilização de organizações e movimentos sociais que, em um contexto marcado pelo neoliberalismo e seus reflexos socioeconômicos, buscaram se reunir e promover a proposição de ações que pudessem impactar positivamente na realidade desses grupos. Nesses dois primeiros anos do encontro, Cornelian (2006) aponta que uma das pautas se referia à necessidade de progressos no que diz respeito à articulação e representatividade institucional do segmento da EPS. A mobilização desses atores sociais impulsionou uma grande conquista no certame institucional: em 2003, no início do governo Lula, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).

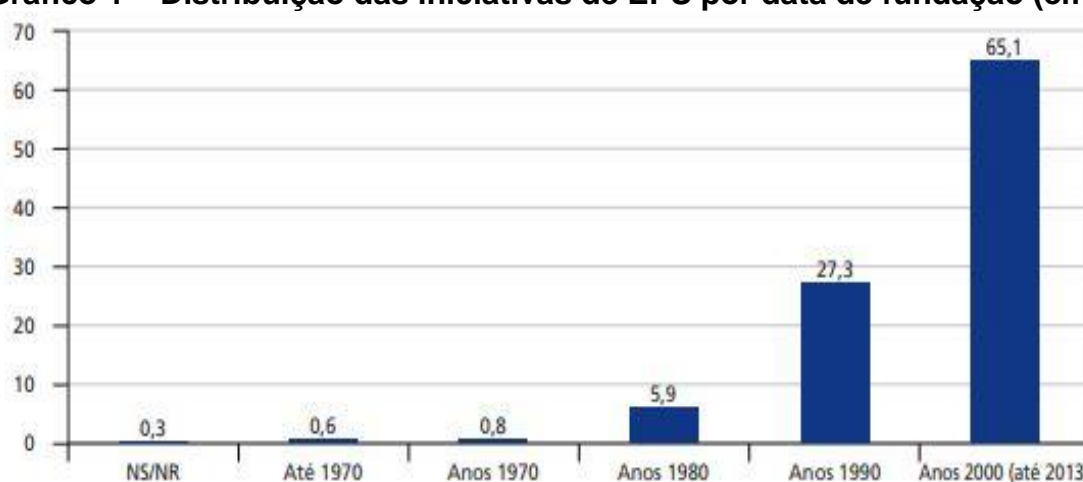
A SENAES, então sob direção do professor Paul Israel Singer, uma das referências no campo da Economia Popular Solidária, foi fundada com o objetivo de fomentar o desenvolvimento dessa categoria, contando, para tal, com a contribuição de instituições de participação criadas de forma paralela à secretaria, como o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

O estabelecimento da SENAES contribuiu, de fato, para a expansão e consolidação das iniciativas de Economia Popular Solidária no cenário brasileiro, como pode ser visto no gráfico 1 abaixo, que evidencia a prevalência da criação de organizações nesse campo na década de 2000. É importante ressaltar que esse processo de amplificação da EPS se deu mesmo em um contexto de reestruturação

do mercado de trabalho a partir de 2004, fato que é analisado por Singer (2014, p. 91):

O mais interessante é que a estagnação da economia brasileira, que a caracterizou durante os dois quadriênios anteriores à posse de Lula na presidência, praticamente cessou a partir de 2004. Se a expansão da economia solidária havia sido causada pela persistência da crise econômica, de 2004 em diante o desenvolvimento econômico se acelerou e o desemprego diminuiu fortemente. Nestas condições, o crescimento da economia solidária não pode mais ser atribuído à marginalização de cada vez mais parcelas do povo trabalhador, como indubitavelmente ocorreu entre 1994 e 2002.

Gráfico 1 – Distribuição das iniciativas de EPS por data de fundação (em %)



Fonte: Silva e Carneiro (2016)

Outro campo de atuação marcante da SENAES foram os esforços, desde 2005, no sentido de mapear periodicamente as organizações de EPS no Brasil, em parceria com o FBES. Essa iniciativa, segundo Silva e Carneiro (2016), tem potencial de qualificar as ações governamentais voltadas para essa área, a partir da identificação da distribuição territorial dessas organizações e dos contextos nos quais elas estão inseridas. Nesse contexto, foi criado o Sistema de Informação da Economia Solidária (SIES), ao qual foram integrados os dois mapeamentos realizados até então, o primeiro em 2005 e o segundo em 2009.

Nos dois mandatos da presidenta Dilma, entre 2011 e 2014 e 2015 e 2016, a SENAES se manteve atuando de maneira impactante, por meio, por exemplo, da promoção “[...] de redes de comercialização e de finanças solidárias, tendo por objetivos garantir o acesso a mercados e ao crédito [...]” (SINGER, 2014, p. 92). Em relação às redes de comercialização, a SENAES, em parceria como o FBES, buscou

amenizar a dificuldade de acesso dos integrantes da EPS aos mercados a partir do fomento à realização de feiras voltadas para esse público, como expõem Silva e Carneiro (2016, p. 16):

Entre as possibilidades de aproximação e comercialização dos produtos estão as “feiras de economia solidária”, que ocorrem em diversas escalas territoriais (local, municipal, estadual e nacional). Tais eventos são relevantes tanto por seu potencial de integração entre produtores e consumidores quanto pela integração dos próprios empreendimentos e seus associados, propiciando a troca de saberes e de vivências entre grupos de diferentes localidades, além de estreitar suas relações para outras estratégias de troca e colaboração. No Brasil, a feira mais conhecida no campo da economia solidária e que mobiliza o maior número de atores sociais é a Feira Nacional de Economia Solidária, que ocorre anualmente no município de Santa Maria (RS) [...]

Tomando como base o relatório de pesquisa, elaborado por Silva e Carneiro (2016), do II Mapeamento de Economia Solidária no Brasil, ocorrido entre 2009 e 2013, é possível apontar algumas características da realidade atual das iniciativas de EPS no contexto brasileiro. Um primeiro ponto a ser destacado é a existência de uma série de entidades que atuam, tanto no meio urbano quanto no meio rural, no fornecimento de assessoria e apoio às organizações de EPS no Brasil. Essas entidades, estruturadas por “[...] igrejas, ONGs, universidades, movimentos sociais, centrais sindicais, fóruns nacionais e estaduais, entre outros [...]” (SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 16), contribuíram para a expansão da EPS nas últimas décadas, através do suporte e do apoio fornecidos.

Nesse contexto, vale ressaltar, para o âmbito deste estudo, a existência de entidades como a União Nacional de Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), que aglutinam no foco de sua atuação os segmentos da agricultura familiar e da EPS, em função da afinidade criada entre eles pela existência de causas muitas vezes comuns a ambos. Dentre elas, destacam-se a busca pela maior visibilidade social desses segmentos, o enfrentamento das condições de vulnerabilidade presentes na realidade de uma grande parcela dessas categorias e as pautas da agroecologia, que se fazem presentes também em empreendimentos de EPS.

Outro aspecto a ser destacado, no contexto do relatório acerca do II Mapeamento de Economia Solidária no Brasil, é a existência de uma parcela considerável das iniciativas que se encontra vinculada à redes, associações e cooperativas de EPS, o que evidencia o esforço de união e ligação entre essas

iniciativas. Ademais, Silva e Carneiro (2016) apontam, no relatório, que uma boa parte dos empreendimentos solidários se encontra vinculada à movimentos sociais, notadamente os movimentos sindical e de luta pela terra e agricultura familiar – mais uma vez, portanto, destacam-se as possibilidades de ligação entre os segmentos da EPS e da agricultura familiar. Nesse contexto, Silva e Carneiro (2016, p. 36) argumentam que “[...] esses resultados demonstram a permeabilidade da temática da economia solidária nas mais diversas lutas e formas de organização da sociedade brasileira. ”.

Por fim, em uma espécie de perspectiva futura de desenvolvimento da EPS no cenário brasileiro, Silva e Carneiro (2016) destacam, no relatório abordado, que apesar dos avanços ocorridos no âmbito institucional, em especial na década de 2000, faz-se relevante “[...] fortalecer as instâncias participativas (como conselhos, fóruns, etc.) para que os próprios atores também possam participar e ter voz na construção de políticas efetivas para fortalecer suas atividades. ” (SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 39).

O esforço realizado nesse capítulo no sentido de contextualizar a noção de participação social nos cenários brasileiro e mineiro e, de maneira mais específica, nos âmbitos da agricultura familiar e da EPS, tem como propósito embasar, em termos contextuais, a análise do projeto Nós Metropolitanos, que será realizada no capítulo seguinte.

4 ANÁLISE DO PROJETO NÓS METROPOLITANOS

Tomando como referência a temática deste estudo, que consiste na abordagem da participação social como meio de promoção do empoderamento de grupos em condição de vulnerabilidade, o presente capítulo promove uma análise do projeto Nós Metropolitanos, a fim de expor as características e potencialidades de uma intervenção governamental cujo objetivo encontra-se alinhado ao tema desenvolvido por esta pesquisa.

Dessa forma, a primeira seção deste capítulo promove, para fins de contextualização, uma breve abordagem da estrutura e das diretrizes da SEDPAC, local de concepção do projeto Nós Metropolitanos. Na seção seguinte, é desenvolvida uma abordagem das etapas de concepção e desenho e de implementação do projeto em questão, com o intuito de finalizar o esforço de contextualização iniciado na seção anterior. Por fim, na terceira e última seção, é realizada a análise de aspectos relevantes e dos resultados do projeto Nós Metropolitanos, a qual toma como referência as noções de participação social, empoderamento e vulnerabilidade social exploradas por este estudo.

4.1 A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania

A Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania foi instituída, no âmbito do governo de Minas Gerais, em 2015, a partir da lei n. 21.693, de 26 de março de 2015, na qual foram também definidas as suas subsecretarias: Subsecretaria de Participação Social, Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Subsecretaria de Juventude, Subsecretaria de Mulheres e Subsecretaria de Igualdade Racial (MINAS GERAIS, 2015).

Na lei em questão, define-se que a SEDPAC “[...] tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado que visem ao fomento e ao desenvolvimento social da população, por meio de ações relativas à garantia e à promoção dos direitos humanos” (MINAS GERAIS, 2015). Nesse sentido, são estabelecidas, para essa secretaria, as seguintes competências:

I - elaborar e divulgar, de forma articulada, as diretrizes das políticas estaduais de atendimento, promoção e defesa de direitos e, no limite de sua competência, executar, de forma direta ou indireta, as ações relativas à igualdade racial, à diversidade sexual e aos direitos:

a) da criança e do adolescente;

b) do idoso;

c) da mulher;

d) da pessoa com deficiência;

e) de outros que se enquadrem na abrangência das políticas públicas de promoção e proteção de direitos;

II - promover e divulgar ações que garantam a eficácia das normas vigentes de defesa dos direitos humanos estabelecidas na Constituição da República, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em acordos dos quais o Brasil seja signatário;

III - manter atividades de pesquisa e acompanhamento de cenários de direitos humanos e de políticas sociais, por meio de observatório;

IV - promover ações que visem a estimular o desenvolvimento do associativismo e do voluntariado jovem, bem como apoiar a relação do Estado com associações juvenis e entidades equiparadas e segmentos da juventude;

V - fomentar a cultura do empreendedorismo jovem, em articulação com as demais esferas de governo e com a sociedade civil;

VI - promover ações de capacitação e desenvolvimento do jovem, em perspectiva individual e coletiva, que estimulem o surgimento de lideranças jovens em diversos segmentos, como o político, o educacional, o artístico e o esportivo;

VII - promover, em articulação com órgãos e entidades com atividades correlatas, o acesso de jovens a bens públicos, equipamentos esportivos, educacionais e culturais e a atividades que favoreçam o desenvolvimento e a utilização de aptidões profissionais e sociais, a fim de contribuir para a construção da consciência e para a prática cívica pelo jovem;

VIII - promover a realização de estudos, debates, conferências e pesquisas sobre a realidade e a situação do jovem mineiro, a fim de contribuir para a elaboração de propostas de políticas públicas que visem a assegurar e ampliar os direitos da juventude;

IX - formular, coordenar e monitorar as políticas públicas de pesquisa, promoção, garantia, proteção e restauração dos direitos humanos, dos direitos fundamentais, do exercício da cidadania e da participação social;

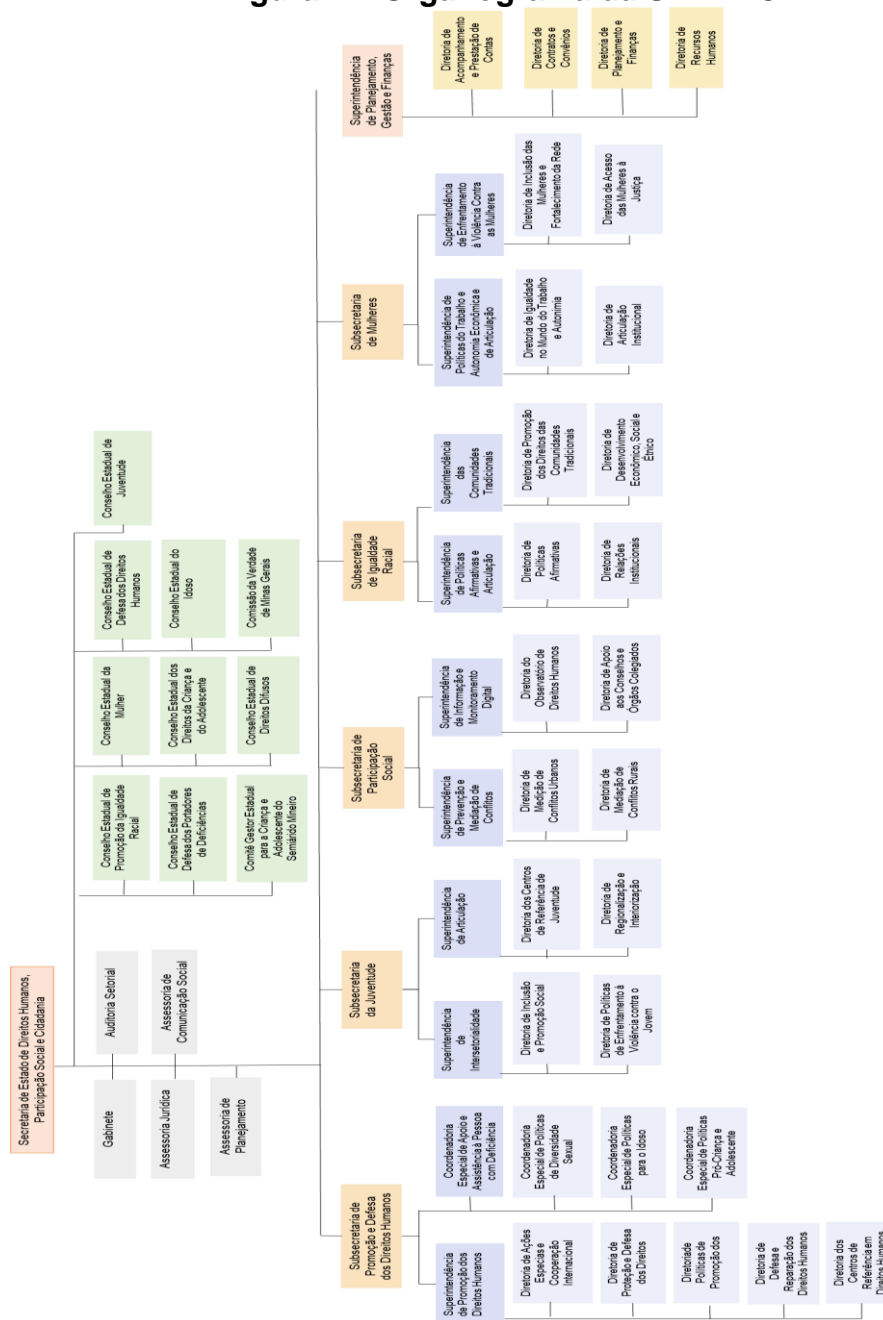
X - desenvolver ações intersetoriais e transversais de integração e articulação com as secretarias de Estado e com organismos governamentais, primando pela indivisibilidade e pela interdependência dos direitos humanos;

XI - exercer atividades correlatas. (MINAS GERAIS, 2015).

Dentre essas competências, destaca-se, no contexto desta pesquisa, as seguintes: "formular, coordenar e monitorar as políticas públicas de pesquisa, promoção, garantia, proteção e restauração dos direitos humanos, dos direitos fundamentais, do exercício da cidadania e da participação social. " e "desenvolver ações intersetoriais e transversais de integração e articulação com as secretarias de Estado e com organismos governamentais, primando pela indivisibilidade e pela interdependência dos direitos humanos." (MINAS GERAIS, 2015).

De acordo com o organograma da SEDPAC, exposto na figura 1, observa-se que a Diretoria do Observatório de Direitos Humanos⁶, conhecida informalmente como “Núcleo de Projetos de Participação Social”, está inserida na Superintendência de Informação e Monitoramento Digital, que por sua vez está vinculada à Subsecretaria de Participação Social. Foi nesta diretoria que ocorreu o processo de concepção do projeto Nós Metropolitanos, objeto de análise do presente estudo.

Figura 1 – Organograma da SEDPAC



Fonte: Elaborada pelo autor

⁶ Local de realização do Estágio Obrigatório.

4.2 Concepção, desenho e implementação do projeto

O projeto Nós Metropolitanos consiste em uma iniciativa desenvolvida pelo governo de Minas Gerais voltada para a promoção de feiras em estações metropolitanas de ônibus da Região Metropolitana de Belo Horizonte, nas quais produtores ligados à agricultura familiar e à Economia Popular Solidária têm a possibilidade de expor e comercializar suas produções. Integram o desenvolvimento do projeto, além da SEDPAC, a SETOP e a EMATER. As fotos 1 e 2 a seguir retratam a implementação do projeto.

Foto 1 – Feira do projeto Nós Metropolitanos



Fonte: Fotografia do autor

Foto 2 - Feira do projeto Nós Metropolitanos



Fonte: Fotografia do autor

A ideia do projeto surgiu a partir de uma ocasião informal, na qual um servidor da Subsecretaria de Participação Social, da SEDPAC, em uma conversa casual com um integrante da Subsecretaria de Regulação de Transportes, da SETOP, teve a ideia de desenvolver uma iniciativa que aproximasse as temáticas das duas secretarias em questão. Nesse contexto, a partir da exposição do anseio da SETOP de promover a humanização dos terminais metropolitanos e, conseqüentemente, um aumento do grau de satisfação dos usuários do transporte público, o integrante da SEDPAC vislumbrou a possibilidade de desenvolvimento de uma intervenção que envolvesse uma parceria entre as duas secretarias, momento no qual surgiu a ideia de promover a realização das feiras.

À época desse momento de diálogo entre os dois servidores, havia, pelo lado da SEDPAC, um anseio de ampliar a rede de articulações da secretaria, a fim de promover a sua consolidação enquanto órgão recém-criado. Ademais, a partir da ideia de desenvolver a realização das feiras nos terminais, veio à tona a possibilidade de englobar, nesse projeto, segmentos com os quais não havia muito diálogo por parte da SEDPAC, como por exemplo a agricultura familiar e a EPS.

Para compor a gestão do projeto, a SEDPAC e a SETOP buscaram a parceria da EMATER, dado o seu *know how* nas áreas da agricultura familiar e da EPS, além dos contatos já existentes por parte desse órgão com produtores dessas duas categorias. Nesse contexto, a ideia do projeto foi sendo consolidada nesses moldes, até que se atingisse a condição de promover sua implementação.

De acordo com o servidor da SEDPAC mencionado acima, tratado aqui como entrevistado A, esse momento inicial de conceituação da ideia do projeto e de articulação com a EMATER, a fim de mobilizá-la para participar do projeto, foi a etapa na qual, do ponto de vista da gestão, houve mais dificuldade. De acordo com ele, a complexidade desse momento se deu em função da cautela, por parte da gestão, de não criar um projeto que se sobrepusesse a outras iniciativas do governo, ou seja, que se assemelhasse muito com qualquer outra intervenção já existente. Ademais, o processo de articulação com a EMATER demandou um esforço de esclarecimento dos propósitos do projeto, pelo fato de se tratar de uma iniciativa com moldes e características inéditos tanto para a SEDPAC quanto para a própria EMATER.

Outro momento delicado apontado pelo entrevistado A, nesse contexto, foi o diálogo com o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros Metropolitanos

(SINTRAM), o qual, em parceria com o governo, é responsável pela gestão dos terminais metropolitanos. De acordo com esse entrevistado:

[...] os terminais nos quais foi implementado o projeto são geridos pelo SINTRAM, um sindicato patronal composto pelos proprietários das empresas de transporte [...] portanto, o governo não tem a gestão plena dos terminais. Assim, foi necessário convencer esse grupo sobre o que o projeto faria dentro das plataformas dos terminais, no que diz respeito a aspectos operacionais, como por exemplo o uso, por parte dos feirantes, do espaço de carga e descarga e a posição das barracas das feiras nos terminais. Portanto, pelo fato do SINTRAM se tratar de um grupo muito atento aos detalhes operacionais, o diálogo nesse momento foi bem intenso [...] enfim, as maiores dificuldades, nessa etapa, foram os ruídos de comunicação e os fluxos burocráticos, além do ineditismo da iniciativa. (Entrevistado A).

Ao longo desse momento de consolidação da ideia do projeto, estabeleceu-se, como objetivo central dessa iniciativa, a proposta de promover “[...] o empoderamento econômico e social de grupos em condição de vulnerabilidade [...]” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 1), mais especificamente daqueles ligados à agricultura familiar e à EPS, os quais “[...] não raro, encontram-se em situação de vulnerabilidade social e privação econômica, sem condições satisfatórias de escoar sua produção – limitações que passam tanto pelas dificuldades logísticas, como pela falta espaço e/ou suporte institucional para exposição e comercialização da produção” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 2).

Destaca-se, nesse contexto, os termos do projeto que o tratam como um esforço “[...] no sentido de desenvolver políticas públicas de universalização da cidadania **por meio da participação social**, com disponibilização de possibilidades e recursos a grupos sociais fragilizados que outrora não o possuíam.” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 2, grifo nosso).

Para além dos efeitos monetários e da geração de trabalho, o projeto visa a constituir um canal de comunicação entre cidadãos e Estado, tendo em vista que a “[...] sua implementação passa, necessariamente, por produzir interfaces de diálogo com as comunidades e parceiros locais [...]” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 1). Ademais, busca-se estabelecer um meio de interlocução entre os produtores e os usuários dos terminais, a fim de possibilitar trocas de experiências e vivências. Em relação a esse último ponto, destaca-se a seguinte colocação do entrevistado A: “nesse projeto, aposta-se no papel que o feirante tem, culturalmente, como comunicador [...]”.

Outro objetivo enunciado é o de amenização da sensação psicológica de espera por parte dos usuários dos terminais, que passam a ter uma oportunidade de

“distração” enquanto aguardam a chegada dos ônibus. Tal perspectiva é destacada no seguinte trecho do documento do projeto: “[...] para além dos postos de trabalho e renda gerados a ação traz ainda uma requalificação de usabilidade das plataformas, possibilitando a utilização do tempo de espera para o consumo de produtos do campo e artesanatos, reduzindo assim a sensação subjetiva de desconforto nos usuários eventualmente gerada em virtude da espera.” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 1). Nessa linha, “[...] a implementação do Nós Metropolitanos traz consigo a externalidade positiva de atribuir traços de humanização ao transporte público, com um melhor atendimento aos passageiros e passageiras e promovendo o consumo consciente e a inclusão social nas estações.” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 1).

Além dos objetivos já destacados, ressalta-se que o projeto também apresenta como pretensões “[...] fortalecer as ações de Economia Popular Solidária e agricultura familiar nas imediações das estações metropolitanas, gerando escoamento local da produção”, “[...] promover o consumo consciente e o comércio justo como meios de promoção da dignidade da pessoa humana e do trabalho decente.”, “[...] incentivar o consumo de alimentos saudáveis.” e “[...] realizar campanhas de conscientização e promoção dos direitos humanos e da cidadania.” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 3).

No que tange ao desenho do projeto, identifica-se nele o caráter intersetorial dessa iniciativa, dado o envolvimento de diferentes pastas de governo, incluindo órgãos da administração direta – SEDPAC e SETOP - e indireta – EMATER - do estado de Minas Gerais. A intersetorialidade pode ser definida como a “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas.” (INOJOSA apud MAGALHÃES, 2004, p. 36). Destaca-se que a intersetorialidade é vista, na literatura, como uma alternativa para “[...] superar alguns problemas tradicionais nas políticas e nos programas sociais, como a fragmentação, a dispersão ou a sobreposição de projetos e ações.” (MAGALHÃES, 2004, p. 35).

Ademais, percebe-se, dessa forma, que o projeto envolve atores tanto do âmbito governamental, quanto do contexto da sociedade civil – representados por “[...] grupos sociais em condição de vulnerabilidade econômica [...] com enfoque nos produtores da agricultura familiar e Economia Popular Solidária.” (MINAS GERAIS, 2017b, p. 7).

Nesse contexto, a divisão das atribuições dos três órgãos do governo envolvidos se dá da seguinte maneira:

- SEDPAC: responsável por propor “[...] a articulação dos atores envolvidos e a construção dos meios institucionais para o alcance do objetivo final do projeto [...]” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 3), que é o de promover o empoderamento de grupos sociais em condição de vulnerabilidade;
- SETOP: se responsabiliza pela “[...] logística dos recursos utilizados na realização das feiras, bem como a viabilização do espaço físico nos terminais metropolitanos de transporte público destinado à realização das atividades comerciais.” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 3);
- EMATER: fica a cargo da “[...] proposição, triagem e seleção dos produtores que farão a exposição de seus produtos nas feiras [...], dada sua expertise em desenvolvimento de ações dessa natureza.” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 3).

Como já posto, os participantes do projeto são produtores da agricultura familiar e da Economia Popular Solidária, que foram determinados por meio de um processo de seleção que seguiu critérios previstos no Regulamento do projeto (MINAS GERAIS 2017b, p.7), dos quais destaca-se:

Art. 18 - Os Produtores deverão ser SELECIONADOS, conforme critérios definidos:

§1º Produtor deve apresentar os meios de produção e ser instalado preferencialmente em território circunscrito ao terminal de integração metropolitano no qual pretende expor, visando assim o desenvolvimento local.

§2º Produtos regionais oriundos de grupos sociais em condição de vulnerabilidade econômica, com enfoque nos grupos de produtores agricultura familiar e Economia Popular Solidária.

[...]

§4º Ter valores e princípios sustentáveis na produção, comercialização e distribuição dos produtos que serão expostos

§5º Os produtores e produtos a serem comercializados nas feiras do terminal de integração metropolitano serão selecionados com os critérios apresentados pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER).

No que tange a esse processo de mobilização do público-alvo, o entrevistado A apontou como principal dificuldade, por parte da gestão, a tarefa de evidenciar para os feirantes o potencial do projeto de impactar positivamente na realidade deles, como elucida a seguinte fala:

[...] tivemos que buscar esses feirantes, estimulá-los a participar, fazê-los acreditar no projeto [...] em projetos que têm uma componente de geração de renda, como o Nós Metropolitanos, os participantes, desde o primeiro dia, já estão trabalhando, tendo um horário a ser cumprido e custos para estarem ali [...], mas não é desde o primeiro dia que eles têm o retorno financeiro esperado [...] então, há um esforço nesse momento de demonstrar que o projeto é de fato uma boa oportunidade. (Entrevistado A).

Em relação ao quesito das eventuais infrações e penalidades às quais os participantes estão sujeitos, ressalta-se os seguintes pontos estabelecidos pelo regulamento do projeto (MINAS GERAIS, 2017b, p. 8):

Art. 22 – A transgressão de qualquer das disposições legais deste Regulamento sujeitará o produtor e associação às seguintes penalidades isoladamente ou cumulativamente:

- I- Advertência por escrito;
- II- Suspensão;
- III- Cancelamento da credencial.

[...]

Art. 23 - A autorização para os feirantes poderá ser revogada a qualquer tempo, exclusivamente pela SETOP-MG, mediante prévia comunicação aos usuários e feirantes.

Art. 24 – Consistem, também, em motivos para a aplicação das penalidades de cancelamento da credencial as seguintes infrações:

- I- Ausentar-se do Projeto Nós Metropolitanos nas datas de funcionamento da Feira nos Terminais Metropolitanos;
- II- Desacato ao público;
- III- Cometer atos de indisciplina, turbulência ou embriaguez;
- IV- Manter em serviço e em contato direto com o público, empregados portadores de doenças infectocontagiosas;
- V- Faltar com as condições básicas de higiene e asseio pessoal e dos seus funcionários e equipamentos;
- VI- Não praticar as exigências sanitárias que ordenam o uso obrigatório de avental ou jaleco;
- VII- Comercializar produtos adquiridos de terceiros;
- VIII- Vender produtos não autorizados.

No que diz respeito à implementação inicial do projeto, essa teve início, como uma intervenção piloto, nos municípios de Ibirité e Sarzedo, no dia 19 de setembro de 2017. Os termos do projeto preveem a sua posterior expansão para os municípios de Justinópolis, Morro Alto e São Benedito.

No terminal metropolitano de Ibirité são, em média, aproximadamente 14.500 usuários por dia, ao passo que, em Sarzedo, o movimento diário é consideravelmente menor – cerca de 6.500 usuários diariamente, em média. A expansão do projeto para os outros três municípios começou a ser discutida em março de 2018, fato que contribuiu para a escolha de restringir a análise deste estudo ao projeto piloto implementado nos terminais de Ibirité e Sarzedo.

O público-alvo, nessa etapa do projeto piloto analisada neste estudo, é composto por dez feirantes, sendo que sete integram a categoria da agricultura familiar e três pertencem ao segmento da EPS. Inicialmente, a expectativa era de que as feiras ocorressem duas vezes por semana em cada um dos dois terminais, com cinco barracas por dia. No entanto, com o decorrer da implementação e a partir do diálogo com os produtores, concluiu-se que, por questões logísticas de venda, a melhor disposição seria de três barracas por dia, sendo duas de produtores da agricultura familiar – que vendem principalmente hortaliças - e um da Economia Popular Solidária – na qual prepondera a venda de artesanatos.

De acordo com o entrevistado A, o processo de acompanhamento do projeto contou com grande proximidade entre SEDPAC, SETOP e EMATER, o que facilitou a sua dinâmica de execução. Nesse contexto, a partir da interlocução por parte dos três órgãos envolvidos com os participantes do projeto, por meio de reuniões, visitas às feiras e grupos no WhatsApp, ao longo do processo de implementação, foram sendo discutidos pontos passíveis de aperfeiçoamento e detalhes operacionais.

Em março de 2018, a SEDPAC, juntamente com a SETOP, deu início ao planejamento do processo de expansão do projeto para os municípios de Justinópolis, Morro Alto e São Benedito. Nesse momento, a EMATER manifestou a intenção de manter sua participação apenas nos municípios de Ibirité e Sarzedo, o que fez com que a SEDPAC e a SETOP buscassem um novo parceiro para atuar no processo de expansão, em substituição a EMATER.

Vale destacar, nesse contexto, o posicionamento dado pelo entrevistado A de que já havia, no âmbito da SEDPAC, uma orientação no sentido da incorporação de outros órgãos ao projeto, afim de diversificar as articulações estabelecidas pela secretaria. Nessa conjuntura, alinhando a posição da EMATER de restringir sua participação no projeto aos terminais de Ibirité e Sarzedo a essa intenção da SEDPAC exposta pelo entrevistado A, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA) foi procurada para compor essa lacuna deixada pela EMATER, em função da similaridade da área de atuação entre os dois órgãos. Após algumas negociações, a SEDA foi integrada ao projeto e passou a atuar, juntamente com a SEDPAC e a SETOP, na dinâmica de expansão para os municípios mencionados, que está prevista para ocorrer ainda este ano.

4.3 Análise do projeto: aspectos relevantes, resultados e conclusões

Passados os momentos de contextualização do projeto e de abordagem das suas etapas de concepção, desenho e implementação, desenvolvidos nas duas primeiras seções deste capítulo, será realizada, na presente seção, uma análise de determinados aspectos relevantes e dos resultados dessa iniciativa governamental, sob a luz das discussões realizadas ao longo deste estudo.

Na primeira subseção, será analisado se o público-alvo realmente se enquadra no contexto de vulnerabilidade social pressuposto pelo projeto. A seguir, serão discutidos o alinhamento do projeto com as diretrizes da SEDPAC e as características do grupo de participantes dessa intervenção. Na terceira subseção, há uma análise de aspectos ligados à implementação do projeto e das potencialidades e da lógica de atuação presentes nele. Na subseção seguinte, são analisados os resultados observados no âmbito do projeto. Por fim, na quinta e última subseção, são expostas as conclusões da análise do projeto desempenhada por este estudo.

4.3.1 Contexto de vulnerabilidade social do público-alvo

Como já posto, o projeto Nós Metropolitanos prevê, em seus termos, o objetivo central de promover “[...] o empoderamento econômico e social de grupos em condição de vulnerabilidade [...]” (MINAS GERAIS, 2017a, p. 1). Analisando esse propósito estabelecido na concepção do projeto, é possível visualizar que essa ação governamental adota o empoderamento como um meio de amenizar a condição de vulnerabilidade presente na realidade de seu público-alvo. Essa lógica se encontra alinhada à abordagem desenvolvida ao longo deste estudo, de que o empoderamento apresenta potencial de impactar positivamente no enfrentamento à vulnerabilidade social.

No que diz respeito à definição dos segmentos da agricultura familiar e da EPS para compor o público-alvo do projeto, mostra-se viável argumentar que, de fato, essas duas categorias se encontram em um contexto de vulnerabilidade social. No que se refere à agricultura familiar, trata-se de um segmento notadamente marcado pela escassez de recursos monetários, pela dificuldade de acesso à uma grande parcela dos serviços públicos e pelo isolamento espacial. Ademais, trata-se de um

segmento que historicamente possui uma visibilidade limitada frente ao poder público, em comparação ao grupo dos grandes latifundiários.

Em relação à EPS, o próprio contexto de surgimento dessa categoria, abordado no capítulo anterior, evidencia a condição de vulnerabilidade enfrentada por seus integrantes, os quais, em função da dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho, viram na EPS uma alternativa de geração de renda e trabalho. Essa realidade pôde ser visualizada a partir dos resultados obtidos a partir das entrevistas realizadas com os feirantes: ao serem questionados sobre o caminho que os levou a se tornarem produtores no campo da EPS, todos apontaram questões como o desemprego e a necessidade de complementação da renda. Trata-se, portanto, de um segmento historicamente vulnerável no contexto social.

Ademais, como colocado pelo entrevistado A, a realidade da agricultura familiar e da EPS é marcada pelas dificuldades de escoamento das suas produções, em função da escassez de espaços que possibilitem a exposição e comercialização de seus produtos, o que ressalta a baixa visibilidade desses segmentos frente ao poder público, além da dificuldade deles de alcançar retornos financeiros satisfatórios. Essa conjuntura reforça o posicionamento desse entrevistado de que se trata de um projeto que busca “[...] dar poder a quem não costuma ter [...]” (Entrevistado A).

Um resultado dos questionários aplicados aos feirantes que contribui para evidenciar a condição de vulnerabilidade presente na realidade dos segmentos da agricultura familiar e da EPS diz respeito à questão do nível de escolaridade: dos dez participantes do projeto, seis não concluíram o ensino médio, três possuem ensino médio completo e apenas um tem ensino superior completo. Fica claro, portanto, que a vulnerabilidade, como abordado neste estudo, abrange, para além da escassez de recursos monetários, questões como a dificuldade de acesso a serviços públicos de modo satisfatório.

Outro aspecto verificado a partir dos questionários aplicados e que merece ser destacado diz respeito à questão do gênero: integram o público-alvo do projeto sete mulheres e três homens. Esse quadro pode estar relacionado à realidade social, em geral, de maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho por parte das mulheres, além das condições de trabalho menos satisfatórias – como por exemplo no que diz respeito a questão salarial – geralmente vivenciadas por elas, tomando como comparação a realidade do gênero masculino nesse contexto. Em função desse quadro, é possível deduzir que as mulheres participantes visualizaram, em especial

na EPS, uma oportunidade alternativa de trabalho, em detrimento do mercado formal e das condições desfavoráveis geralmente impostas por ele.

A partir do contexto exposto, considera-se que o público-alvo determinado para o projeto atende o pressuposto de serem indivíduos em condição de vulnerabilidade social. Ademais, como já abordado, a agricultura familiar e a EPS são segmentos com os quais a SEDPAC, e o poder público de uma maneira geral, possuem poucos canais de interlocução. Nesse quesito, o projeto Nós Metropolitanos representa um esforço de modificação dessa realidade, a partir do momento que abarca, em seu público-alvo, essas duas categorias sociais.

4.3.2 Alinhamento do projeto com a SEDPAC e as características do público-alvo selecionado

Outro ponto a ser analisado diz respeito ao alinhamento do projeto com as diretrizes da SEDPAC, local de sua concepção. Nesse ponto, é possível apontar que o projeto atende a intenção da SEDPAC de estabelecer articulações com os demais órgãos governamentais, a partir do momento que contempla parcerias com a SETOP e com a EMATER. Ademais, o caráter inédito do projeto prevê um processo de construção de ideias e experiências que coincide com o momento vivido pela SEDPAC, por se tratar de uma secretaria nova e que ainda se encontra em um patamar de consolidação de diretrizes.

Além disso, o fomento à participação social visualizado no projeto coincide não só com as diretrizes da SEDPAC, mas de maneira ainda mais direta com a diretoria na qual o projeto foi concebido – conhecida informalmente como Núcleo de Projetos de Participação Social – e com a subsecretaria que engloba essa diretoria – Subsecretaria de Participação Social.

Nesse contexto, vale mencionar ainda que a SEDPAC, no mesmo ano de concepção do projeto Nós Metropolitanos (2017), desenvolveu a ideia de uma iniciativa de desenho e objetivos similares ao projeto, denominada “Ponto Fixo”. A partir dessa intervenção, seriam promovidas feiras na Casa de Direitos Humanos de Belo Horizonte, nas quais produtores ligados a movimentos sociais diversos teriam a oportunidade de expor e comercializar suas produções. Em função de entraves jurídicos, esse projeto não chegou a ser implementado, fazendo-se relevante, no entanto, ressaltar a intenção da SEDPAC de desenvolver uma iniciativa bastante

similar ao projeto Nós Metropolitanos, o que reforça a centralidade, no âmbito da SEDPAC, da temática visualizada em ambas as intervenções.

No que diz respeito ao processo de seleção dos integrantes do projeto, que teve como principal responsável a EMATER, pode-se dizer que o critério de que o “produtor deve [...] ser instalado preferencialmente em território circunscrito ao terminal de integração metropolitano no qual pretende expor, visando assim o desenvolvimento local.” (MINAS GERAIS, 2017b, p. 7) foi satisfatoriamente cumprido. Isso foi verificado a partir do questionário aplicado junto aos feirantes, no qual constatou-se que nove dos dez integrantes do projeto moravam no município da feira na qual participam. A única exceção foi um participante da feira do terminal de Ibirité que reside no município de Mário Campos, que é limítrofe a Ibirité. Portanto, mesmo nesse caso, a premissa estabelecida nos termos do projeto foi cumprida, por se tratar de um município vizinho ao local de realização da feira na qual o indivíduo em questão participa.

Outro aspecto relevante nesse processo de seleção desenvolvido pela EMATER foi a dedicação desse órgão no sentido de assegurar que, no caso da agricultura familiar, não seria permitido, aos participantes ligados a esse segmento, vender produtos que não fossem originários da própria produção desses indivíduos, ou seja, não poderia ocorrer a revenda de produtos oriundos de outras fontes. Os momentos de entrevista e aplicação dos questionários junto aos feirantes comprovaram a eficácia desse posicionamento da EMATER, uma vez que grande parte deles expôs a existência dessa orientação e a totalidade dos feirantes apontou que os responsáveis pelas suas produções eram eles próprios, alguns deles com auxílio dos familiares.

A determinação da EMATER, e também da SEDPAC e da SETOP, no sentido de reforçar essa orientação se mostrou relevante para evitar que houvesse uma desvirtuação das características estipuladas para a composição do público-alvo. Em outras palavras, esse posicionamento dos órgãos envolvidos contribuiu para que participassem do projeto apenas aqueles produtores que, de fato, integram o segmento da agricultura familiar, atendendo as premissas de pertencimento a essa categoria, tais como as expostas neste estudo: a direção dos trabalhos do estabelecimento agrário deve ser exercida pelo próprio produtor e o trabalho familiar deve ser superior ao trabalho contratado.

Ainda sobre o processo de seleção, os termos do projeto previam um público-alvo composto tanto por produtores não organizados quanto por aqueles vinculados a associações e redes locais de agricultura familiar ou EPS. A partir da aplicação dos questionários, no entanto, constatou-se que apenas dois feirantes se encontram vinculados a alguma associação ou rede ligadas a esses dois segmentos: no caso, ambos os produtores declararam participar de um mesmo grupo de agricultura familiar, a Associação dos Produtores Rurais de Sarzedo (ASPRUS).

Nesse contexto, observa-se que se trata de um projeto cujo principal critério de focalização é a questão de territorialidade, como pode ser percebido pela premissa já exposta de que “o produtor deve [...] ser instalado preferencialmente em território circunscrito ao terminal de integração metropolitano no qual pretende expor, visando assim o desenvolvimento local.” (MINAS GERAIS, 2017b, p. 7). Em função disso, houve maior facilidade de incorporação de indivíduos não organizados, tendo em vista o ponto já abordado neste estudo de que “os projetos sociais cujo critério de focalização é territorializado ou cuja gestão é territorializada podem mais facilmente incorporar formas de participação dos segmentos não organizados.” (BRASIL, 2007, p. 141). Outro fator que contribuiu para a inserção dos produtores não organizados foi a já existência de um cadastro desses indivíduos no banco de dados da EMATER, o que facilitou o contato desse órgão com essas pessoas.

Ainda nesse contexto, foi questionado aos feirantes, no momento da entrevista, se eles participavam de algum outro tipo de movimento social, que não fosse no âmbito da agricultura familiar e da EPS: apenas um dos feirantes respondeu positivamente. Quando questionados a respeito da associação sindical, apenas três dos dez feirantes declararam integrar algum sindicato, sendo que, desse grupo, todos os três são produtores da agricultura familiar e vinculados à sindicatos ligados a esse segmento. Percebe-se, a partir desse quadro, uma baixa propensão associativa dos integrantes do público-alvo do projeto Nós Metropolitanos.

No que tange à questão da associação sindical, ressalta-se o papel relevante de intermediação entre a EMATER e os produtores desempenhado pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Ibirité, no momento de divulgação do projeto: dos feirantes entrevistados, cinco declararam que tomaram conhecimento do projeto através desse sindicato – os outros cinco alegaram contato direto com a EMATER nesse processo. Destaca-se nessa situação, portanto, a importância da aproximação entre órgãos

governamentais – no caso, a EMATER – e organizações da sociedade civil – como por exemplo, o sindicato em questão.

4.3.3 Análise de aspectos da implementação e das potencialidades do projeto

Passando para uma análise acerca de questões mais ligadas ao momento de implementação, destaca-se a proximidade, no processo de acompanhamento do projeto, entre os três órgãos envolvidos – SEDPAC, SETOP e EMATER – e os participantes. Por meio de visitas às feiras, de reuniões com os feirantes e do estabelecimento de meios de interlocução constante com esses indivíduos - no caso a criação de grupos de WhatsApp -, verificou-se o esforço da gestão do projeto de estabelecer uma relação de proximidade com o público-alvo, que permitisse um diálogo aberto entre as duas partes.

Passando agora para outro ponto dessa análise, busca-se discutir os potenciais visualizados e os caminhos adotados pelo projeto a fim de alcançar o seu objetivo central de promover o empoderamento dos feirantes que dele participam. Como já abordado, é possível enquadrar os participantes do projeto, que se encontram ligados aos segmentos da agricultura familiar e da EPS, em um contexto de vulnerabilidade social. Nesse sentido, o empoderamento consiste, no âmbito do projeto, no meio adotado para buscar enfrentar essa condição social a que esses indivíduos estão submetidos.

Dado esse contexto, busca-se, a partir de agora, analisar as potencialidades apresentadas pelo projeto, assim como sua lógica de atuação, para alcançar a promoção do empoderamento do seu público-alvo. Um primeiro ponto a ser discutido diz respeito ao potencial do projeto de incentivar movimentos de articulação e organização entre os integrantes do seu público-alvo, ou seja, de fomentar a dimensão não institucionalizada da participação social nesse contexto.

Essa potencialidade encontra sustentação no argumento de que o projeto, por se tratar de uma interface entre o poder público e a sociedade civil, permite proporcionar aos seus participantes uma experiência de participação social institucionalizada. Essa experiência, por sua vez, apresenta a capacidade de fortalecer a solidariedade social, incentivar ações cooperativas e fortalecer as condições de construção de redes e identidades coletivas entre os indivíduos que compõem o público-alvo do projeto (LICHA, 2002).

Ademais, considerando as dificuldades muitas vezes comuns aos segmentos da agricultura familiar e da EPS, tais como a condição de fragilidade social, dificuldade de escoamento das suas produções e baixa capacidade de investimento, é possível visualizar que o projeto consiste em uma iniciativa de união, em um mesmo ambiente institucional, de indivíduos com dificuldades e vulnerabilidades semelhantes. A aglutinação desses cidadãos em um mesmo meio pode, nesse sentido, potencializar movimentos de organização entre eles com o intuito de alcançar objetivos comuns, como por exemplo o enfrentamento da condição de vulnerabilidade social enfrentada por eles.

Nessa linha, é plausível argumentar que a participação dos produtores no projeto pode contribuir para o surgimento, entre eles, de novos grupos de agricultura familiar e EPS, ou até mesmo grupos que unam essas duas categorias – união essa que, conforme já abordado ao longo deste estudo, já ocorre em muitos casos. Esse potencial apresentado pelo projeto é reforçado pelo entrevistado A: “é viável pensar na criação de redes de EPS e agricultura familiar [...] pelo simples fato dos produtores estarem unidos em uma mesma política.”.

Conforme já exposto ao longo desta pesquisa, o fortalecimento da participação social não institucionalizada possui capacidade de promover o empoderamento dos indivíduos envolvidos nos processos de mobilização e organização da sociedade civil que caracterizam essa dimensão da participação. Nesse contexto, um dos potenciais do projeto é o de fomentar o empoderamento do seu público-alvo a partir do incentivo à articulação dos feirantes em prol da formação de grupos, redes ou associações de agricultura familiar e EPS entre eles, ou até mesmo a busca pela inserção em organizações desse gênero já existentes.

Essa potencialidade apresentada pelo projeto se mostra especialmente relevante no contexto dos integrantes do seu público-alvo atual nos terminais de Ibirité e Sarzedo, uma vez que, conforme já exposto, apenas dois deles se encontram vinculados a organizações civis no campo da agricultura familiar e da EPS. Nesse contexto, o estímulo aos movimentos de mobilização e articulação dos feirantes participantes se mostra fundamental, tendo em vista a capacidade desses movimentos de promover o empoderamento desses indivíduos.

Nessa linha de argumentação, é possível visualizar que o projeto, a partir do momento que consiste em uma experiência de participação social institucionalizada para o seu público-alvo e aglutina em um mesmo espaço institucional indivíduos com

realidades e objetivos semelhantes, possui potencial de fomentar a capacidade desse público-alvo de se mobilizar e se organizar, ou seja, de promover a participação social não institucionalizada dos envolvidos nesse processo. Esse movimento de articulação no campo social, por sua vez, apresenta capacidade de estimular o processo de empoderamento dos indivíduos que integram esse movimento.

Outro aspecto do projeto que apresenta potencial de promoção do empoderamento é a participação do seu público-alvo nos processos decisórios ocorridos tanto na fase de sua formulação quanto na de sua implementação. Como já abordado neste estudo, esse processo de incorporação dos participantes de uma intervenção ao longo das suas etapas apresenta capacidade de promover o empoderamento desses indivíduos, na medida em que essa prática converge com a noção de inclusão social.

No projeto Nós Metropolitanos, essa inclusão dos integrantes de seu público-alvo se deu, de fato, desde a fase de sua formulação. Nessa etapa, conforme relatado pelo entrevistado A, foram realizadas algumas reuniões entre os envolvidos com a gestão do projeto, ou seja, representantes da SEDPAC, SETOP e EMATER, e os produtores dos segmentos da agricultura familiar e da EPS selecionados pela EMATER que haviam demonstrado interesse inicial em participar do projeto. Nesses encontros, ocorridos nos municípios de Ibirité e Sarzedo, foram debatidas, com os produtores presentes, ideias para a implementação do projeto, como por exemplo questões relativas à aspectos operacionais, como o modo de utilização do espaço dos terminais e horários de início e término das feiras. Ademais, esses espaços proporcionaram aos produtores a possibilidade de manifestarem sua intenção ou não de participarem do projeto.

Essa plataforma de diálogo estabelecida entre a gestão do projeto e o seu público-alvo, ainda no momento de sua formulação, possuiu papel relevante no sentido de absorver percepções dos feirantes que foram consideradas na consolidação do desenho do projeto. Portanto, percebe-se que a participação dos produtores nesse contexto contribuiu para qualificar as decisões tomadas pela gestão, a partir da incorporação das ideias expostas por esses atores.

No que diz respeito à etapa de implementação do projeto, a prática de diálogo da gestão para com o público-alvo se manteve, a partir de reuniões periódicas, criação de grupos de WhatsApp e visitas às feiras. Essa interface estabelecida contribuiu para a absorção de *feedbacks* dos feirantes acerca de situações ocorridas nas feiras e para

a construção de uma relação de proximidade entre a gestão e os participantes do projeto.

Percebe-se, nessa conjuntura, que o projeto seguiu a lógica do modelo *bottom-up*, a partir do momento que propiciou uma participação ativa do público-alvo desde a etapa de formulação até a de implementação, ou seja, uma interatividade entre gestão e público-alvo maior do que aquela percebida em projetos que adotam a lógica *top down*. Nessa conjuntura, os participantes do projeto não são percebidos apenas como beneficiários dessa intervenção, mas sim como “[...] possíveis sujeitos de um processo que pode propiciar oportunidades de aprendizagem e de exercício de poder para si mesmos.” (VIEIRA et al., 2009, p. 143).

Nesse contexto, é possível argumentar que o potencial apresentado de promoção do empoderamento do público-alvo do projeto a partir da sua participação nos processos decisórios dessa intervenção se mostra consistente. Portanto, para além dos benefícios já expostos dessa inclusão dos participantes do projeto nas suas fases de formulação e implementação, é possível vislumbrar também a possibilidade de empoderamento desse público-alvo a partir desse processo.

Ademais, ressalta-se que a própria escolha dos segmentos da agricultura familiar e da EPS para compor o público-alvo do projeto já possui potencial de contribuir para o empoderamento desses grupos, uma vez que esses assumem uma posição de inclusão, visibilidade e protagonismo no meio social, o que pode fortalecer essas categorias.

Além dos aspectos já abordados, destaca-se alguns pontos do desenho e da implementação do projeto que também possuem potencial de promoção do empoderamento do público-alvo envolvido. Um primeiro ponto a ser ressaltado, nesse contexto, é a cautela adotada pela gestão para que o projeto não se tornasse uma iniciativa de caráter de tutela, ou seja, com um viés meramente assistencialista. Nesse sentido, durante o desenho e a implementação do projeto buscou-se, por parte da gestão, evitar uma eventual condição de dependência dos feirantes em relação ao Estado.

Nesse contexto, a lógica adotada pelo projeto foi a de buscar reservar o protagonismo da iniciativa ao seu público-alvo, de modo que fossem garantidas, aos feirantes, as condições necessárias para a adoção de uma postura marcada pela proatividade e pela autonomia. Adotando essa linha, o projeto, segundo o entrevistado A, apostou na capacidade de autogestão dos feirantes, a partir do momento que foi

assegurada a eles, por exemplo, a possibilidade de eles próprios solucionarem questões operacionais, tais como a eventual quebra de alguma peça das barracas utilizadas e a montagem e a posição das barracas nos dias de feira. A intenção, segundo o entrevistado em questão, era possibilitar aos feirantes 'não a condição apenas de participar das políticas, mas também de atuarem como "motores" dessas políticas [...] a partir da geração de autonomia. '.

Dessa forma, é possível visualizar que a gestão do projeto buscou um modelo de desenho e implementação que se baseasse na promoção da emancipação dos indivíduos que compõem o público-alvo dessa intervenção, a partir da busca pela afirmação da condição deles de exercerem, em termos práticos, seus direitos. Ressalta-se ainda, nesse contexto, a adoção de uma postura apoiadora por parte da gestão, a fim de reservar ao público-alvo o protagonismo das ações e evitar o estabelecimento de uma relação de dependência dos feirantes para com os gestores envolvidos. Portanto, como destaca o entrevistado A, "não se trata um projeto de tutela, e sim de apoio, de incentivo. ".

Um ponto ressaltado pelo entrevistado A é que, nesse contexto, "é necessário ter clareza da divisão de papéis entre o Estado e os participantes do projeto [...] de modo que o Estado aja no sentido de garantir que os feirantes tenham condições de se organizar de maneira satisfatória. ". Nesse sentido, o entrevistado em questão pontua o esforço, por parte da gestão, "de observação do limite da ação do Estado, de onde começa a atuação dos produtores e de quais as responsabilidades das duas partes [...]".

Essa linha de ação adotada pelo projeto só pôde ser viabilizada em função das relações horizontais que foram estabelecidas entre gestão e público-alvo, uma vez que a adoção de uma lógica de atuação baseada na verticalidade não asseguraria a liberdade necessária para os produtores praticarem a noção de autogestão das feiras. Um exemplo prático desse contexto que foi estabelecido foram as proposições, por parte dos feirantes, da expansão da quantidade de dias de realização das feiras e da diminuição de cinco para três barracas por dia – a fim de aumentar o volume de vendas por feirante -, que foi atendida pelos gestores envolvidos no projeto. Esse caso ilustra a horizontalidade das relações entre gestão e público-alvo no projeto, a partir do momento que se estabelece uma comunicação entre eles que permite a proposição de ideias por parte dos feirantes e a adoção dessas por parte dos gestores envolvidos.

4.3.4 Análise dos resultados do projeto

Uma vez abordadas as potencialidades e a lógica de atuação adotada pela gestão do projeto, busca-se, a partir de agora, analisar os resultados observados em relação ao objetivo central dessa iniciativa, que é o de promoção do empoderamento de um público-alvo composto pelos segmentos da agricultura familiar e da EPS.

No que diz respeito ao empoderamento no aspecto monetário, foi possível constatar que esse foi atingido de maneira satisfatória: a partir dos questionários aplicados junto aos feirantes, verificou-se que todos eles apontaram que o projeto contribuiu para o aumento da renda. Considerando que a renda, no modelo econômico vigente, está diretamente relacionada às condições de vida, no que diz respeito às possibilidades de consumo e de acesso a serviços, ressalta-se a relevância do projeto no sentido de impactar positivamente sobre essa variável.

No entanto, como já abordado neste estudo, é fundamental que intervenções governamentais que visem o enfrentamento à vulnerabilidade social não restrinjam suas ações à busca por incrementos na renda dos seus públicos-alvo. Essa lógica leva em consideração o fato de que a vulnerabilidade social não está associada unicamente a escassez de recursos monetários, mas sim a um contexto de condições insuficientes para garantir ao indivíduo a possibilidade de responder aos riscos sociais e naturais de maneira adequada.

Levando em conta essa linha, buscou-se verificar quais aspectos da realidade do público-alvo, para além do monetário, foram impactados pelo projeto Nós Metropolitanos. A partir das entrevistas com os feirantes, a grande maioria apontou que o projeto influenciou positivamente na sua realidade a partir do momento que proporcionou a eles, por meio das feiras, um espaço de convívio social, que possibilitou um aumento das possibilidades de interação e de contato com outros produtores. Nesse sentido, verificou-se que, para grande parte do público-alvo, o projeto representou uma oportunidade de rompimento de uma condição de isolamento social. Destaca-se, nesse contexto, a fala de um dos feirantes, tratado aqui como entrevistado B:

O projeto influenciou positivamente na minha vida porque quando venho para a feira conheço pessoas diferentes, amplio meu círculo de amizades, troco experiências, o que faz como que eu saia do isolamento da horta onde produzo. (Entrevistado B).

Outra influência positiva do projeto apontada por uma grande parcela dos feirantes foi a geração de trabalho proporcionada por essa iniciativa, que garantiu uma ocupação, por pelo menos duas vezes na semana, a esses indivíduos. Uma declaração marcante, nesse contexto, foi a de um feirante de idade mais avançada, já aposentado, que alegou que vê no projeto uma oportunidade de se manter ativo e de evitar a ociosidade ao longo do dia.

Ademais, a lógica adotada pela gestão do projeto de garantir aos feirantes os instrumentos necessários para que eles agissem, de fato, como os protagonistas do projeto, contribuiu para conscientizar os indivíduos envolvidos acerca do potencial deles de impactar positivamente a realidade em que vivem. Esse aspecto de desenvolvimento da crença de capacidade de superar as dificuldades apresentadas pelo meio pôde ser visualizado a partir das entrevistas com os feirantes, e pode ser creditado a atuação da gestão do projeto no sentido da promoção da lógica de autogestão, da autonomia dos feirantes e de relações horizontais entre os gestores e o público-alvo.

Portanto, é fundamental destacar os aspectos subjetivos das realidades dos feirantes que foram impactados de maneira positiva pelo projeto, como a amenização do isolamento social, a ampliação das possibilidades de convívio social, a geração de trabalho e ocupação, o desenvolvimento da autonomia e o fortalecimento da crença de capacidade. A influência benéfica do projeto sobre esses pontos merece ser enaltecida, uma vez que, conforme já colocado, a vulnerabilidade social abrange, para além de aspectos objetivos, como a renda, também aspectos subjetivos, ligados à valores e comportamentos.

Nesse sentido, além do empoderamento monetário proporcionado pelo projeto, ressalta-se o empoderamento dos feirantes na sua dimensão psicológica – abordada no capítulo 2 deste estudo, nos termos de Kleba e Wendausen (2009) -, evidenciado pelos aspectos subjetivos expostos por eles. Como já abordado, o empoderamento envolve também, no nível individual, questões como fortalecimento dos sentimentos de capacidade e competência e da autoestima, as quais foram visualizadas a partir dos diálogos com os feirantes, que evidenciaram os impactos positivos do projeto em relação a essas questões. No que diz respeito a esse aspecto, destaca-se a colocação de uma das feirantes, que afirmou que, a partir da ampliação do convívio social e da amenização da condição de isolamento social propiciados pelo projeto, houve um

desenvolvimento da sua autoestima e uma amenização do quadro de depressão apresentado por ela.

Ressaltado o empoderamento alcançado nas dimensões monetária e psicológica, faz-se imprescindível, no contexto deste estudo, a análise, a partir de agora, do empoderamento gerado a partir da participação social no âmbito do projeto Nós Metropolitanos.

Em relação ao potencial apresentado pelo projeto de alavancar o surgimento de movimentos de articulação e organização entre os integrantes do seu público-alvo, ou seja, de fomentar a dimensão não institucionalizada da participação social, gerando assim empoderamento dos envolvidos, constata-se que, no período analisado, não foi verificado nenhum movimento nesse sentido. Como já exposto, o questionário aplicado retratou a vinculação de dois dos dez participantes a algum grupo organizado de agricultura familiar e EPS, os quais, no entanto, já integravam esses grupos antes do início das suas participações no projeto. Nesse sentido, não foi possível visualizar, dentro do período de análise, o surgimento de organizações entre os feirantes nem a vinculação de algum deles a outro grupo organizado de agricultura familiar e EPS já existentes.

Apesar desse quadro, é necessário enfatizar que o potencial abordado encontra fundamento na experiência de participação social institucionalizada proporcionada pelo projeto ao seu público-alvo e na aglutinação, em um mesmo espaço institucional, de indivíduos com realidades e objetivos semelhantes. Nesse contexto, é possível argumentar que o efeito esperado a partir desses dois pontos – no caso a promoção da articulação e organização do público-alvo do projeto – não tende a ocorrer a curto prazo, tendo em vista que esse contexto remete a um processo de construção, por parte dos indivíduos que participam do projeto, de uma mentalidade voltada para a efetivação desse efeito desejado.

Nesse contexto, considera-se que o período de análise deste estudo – de aproximadamente oito meses – não permite declarar o insucesso do projeto no que diz respeito ao potencial em questão, em função do caráter não imediato dessa potencialidade visualizada nessa iniciativa. Nessa linha, reforça-se a expectativa de que, futuramente, o projeto poderá verificar o surgimento de grupos organizados entre o seu público-alvo ou a vinculação dos indivíduos que compõem esse público a organizações de agricultura familiar e EPS já existentes, o que, de acordo com a

argumentação desenvolvida neste estudo, potencializaria o empoderamento dos indivíduos envolvidos nesse contexto.

No que diz respeito ao potencial apresentado pelo projeto de empoderar o seu público-alvo através da inclusão desse nos processos decisórios, é possível visualizar que essa potencialidade foi confirmada. No processo de análise desenvolvido para chegar a tal conclusão, os resultados das entrevistas tiveram papel-chave, uma vez que, através delas, constatou-se que, para a grande maioria dos feirantes, essa possibilidade oferecida pelo projeto de participação efetiva nos processos decisórios consistiu em uma experiência de inclusão social e de fortalecimento da ideia de que eles possuem capacidade de influenciar positivamente nas suas realidades, e podem fazer isso contribuindo, com suas percepções, para tomadas de decisão no âmbito institucional que atendam melhor suas demandas e particularidades.

Nessa linha, percebe-se que o projeto alcançou, também com contribuição da participação social, o empoderamento dos feirantes na dimensão psicológica. Apesar de o processo de empoderamento se tratar de um fenômeno subjetivo, fazendo com que a sua análise se torne complexa, é possível argumentar que, no caso do projeto, há indícios, como as percepções transmitidas pelos feirantes através das entrevistas, de que o empoderamento do seu público-alvo vem sendo, de fato, promovido.

4.3.5 Conclusões da análise

A partir dos aspectos analisados, é possível argumentar que o projeto vem alcançando o objetivo proposto por ele de promover o empoderamento do seu público-alvo. Visualiza-se que esse empoderamento se deu para além do aspecto monetário, uma vez que foram observados também processos de empoderamento na dimensão psicológica dos feirantes.

Dentre os meios adotados pelo projeto para o alcance desses resultados satisfatórios, destaca-se a promoção da participação social institucionalizada, através da inclusão do público-alvo nos processos decisórios tanto na sua fase de formulação quanto na sua etapa de implementação. Além disso, a lógica de atuação desenvolvida pela gestão do projeto, de promoção da autogestão e de reservar o protagonismo das ações ao público-alvo, a partir da adoção de uma postura apoiadora, foi também determinante para o processo de empoderamento desenvolvido.

Ademais, vale ressaltar a perspectiva futura de surgimento de movimentos de organização do público-alvo do projeto, seja a partir da formação de grupos de agricultura familiar e EPS entre eles, seja através da associação desses indivíduos a organizações já existentes no campo desses dois segmentos. Caso essa perspectiva se confirme, há um potencial de geração de empoderamento também através dessa via da participação social não institucionalizada.

Alguns outros aspectos, nesse contexto, merecem ser destacados, na medida em que podem consistir em indicadores de sucesso do projeto. Dentre eles, observou-se, a partir dos questionários e das entrevistas aplicados, que oito dos dez feirantes participam do projeto desde o seu início, sendo que os dois indivíduos que saíram ao longo desse período foram substituídos rapidamente. Essa situação demonstra o engajamento dos participantes do projeto, assim como a existência de uma mobilização de indivíduos disponíveis para suprir eventuais saídas.

Outro ponto relevante nesse contexto é o fato de que, conforme relatado pelo entrevistado A, os três órgãos envolvidos demonstram satisfação com o estágio que o projeto se encontra, sendo que, no início, a SETOP e a EMATER se mostravam um pouco inseguras em relação ao sucesso dessa iniciativa, tendo assim suas expectativas superadas.

No entanto, faz-se relevante destacar também algumas limitações e pontos passíveis de aperfeiçoamento no âmbito do projeto. Em relação às limitações apresentadas, é importante ressaltar que se trata de uma iniciativa ainda de pequeno porte, vide o reduzido número de participantes até o momento, e relativamente recente. Desse modo, mostra-se incompatível criar expectativas de impactos mais profundos por parte dessa intervenção, uma vez que se trata de um projeto de pequena escala, que abrange decisões em um plano micro, e com um curto período de implementação até então.

Em relação aos pontos que podem ser aperfeiçoados, destaca-se a questão da divulgação das feiras, que foi apontada por quase todos os participantes, no momento de entrevista, como insuficiente e pouco satisfatória. Ressalta-se, portanto, a necessidade de aprimoramento dessa questão, a fim de garantir maior visibilidade e conseqüentemente o maior sucesso das feiras.

Nesse esforço de levantamento de pontos que poderiam ser aprimorados no projeto, considera-se que a incorporação, no seu público-alvo, de mais indivíduos vinculados a grupos organizados de agricultura familiar ou EPS poderia causar o

impacto positivo de fomentar a potencialidade do projeto de promover a participação não institucionalizada dos seus participantes. Esse argumento encontra sustentação na ideia de que a presença de mais participantes envolvidos em grupos, redes ou associações de agricultura familiar e EPS poderia influenciar os demais participantes a também buscarem a inclusão nesses movimentos de organização.

Ademais, acredita-se que a promoção de cursos de capacitação em vendas para os feirantes poderia contribuir para o desenvolvimento, por parte desses indivíduos, de técnicas que poderiam proporcionar um aumento do volume de produtos comercializado por eles. Acontecendo isso, haveria um incremento ainda maior na renda dos feirantes, o que proporcionaria um alcance ainda mais satisfatório dos objetivos do projeto.

Esse ponto do aumento das vendas a partir de cursos de capacitação se mostra relevante no contexto do projeto, tendo em vista que, nas entrevistas realizadas, os feirantes, ao serem questionados se o projeto estava atendendo as expectativas iniciais deles, expuseram, em sua maioria, que esperavam um volume de vendas maior, especialmente os produtores de artesanato. Apesar disso, todos os feirantes disseram estar satisfeitos com o impacto do projeto em suas realidades, e se mostraram esperançosos em relação ao gradual aumento das vendas, que poderia ser potencializado a partir dos cursos de capacitação abordados.

Nesse sentido, apresentam-se, a partir desses pontos destacados, possíveis alternativas de aprimoramento do projeto, a fim de que essa iniciativa alcance um sucesso ainda maior no seu relevante propósito de impactar positivamente a realidade do seu público-alvo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, foi desenvolvida uma abordagem cujo ponto central era a participação social como possível meio de fomento do empoderamento de grupos em condição de vulnerabilidade social. Essa temática foi apresentada, em termos práticos, a partir da análise do projeto Nós Metropolitanos, uma iniciativa no âmbito do governo de Minas Gerais cujo objetivo se encontra alinhado à abordagem desenvolvida por este estudo: trata-se de um projeto que visa a promoção do empoderamento de indivíduos ligados à agricultura familiar e à EPS, tendo a participação social como meio adotado para alcançar esse propósito.

No capítulo 2, foi realizada uma revisão teórica acerca das noções de participação social, empoderamento e vulnerabilidade social. Em um primeiro momento, foram expostas algumas concepções e dimensões da noção de participação, desembocando nas perspectivas de participação institucionalizada e não institucionalizada.

A seguir, foi dado um destaque aos papéis e à importância da participação social, a qual possui potencial de promover influências positivas nos processos decisórios das políticas públicas, fomentar a inclusão social e incentivar ações cooperativas no plano da sociedade civil. Ademais, nesse capítulo, buscou-se estabelecer relações entre as noções envolvidas, a fim de elucidar a possibilidade de a participação social atuar como um meio de promoção do empoderamento de grupos em condição de vulnerabilidade social.

No capítulo 3, foi exposta uma breve trajetória da participação social nos âmbitos brasileiro e mineiro. Nesse momento, foi possível visualizar que em ambos os cenários o período da ditadura militar foi marcado pela ausência de espaços institucionais de participação social, panorama que, no entanto, não impediu que ocorressem movimentos de mobilização e organização da sociedade civil nesse período.

Após o fim da ditadura militar, teve início o processo de redemocratização, que contou com marcante atuação da sociedade civil e teve como ponto central a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir desse marco, ocorre uma expansão das instituições participativas, de forma notável no plano local. Ao longo da década de 1990, esse processo de ampliação dos espaços institucionalizados de

participação social se consolida no cenário federal e, de forma menos marcante, no âmbito mineiro.

Na década de 2000, notadamente a partir de 2003, com o início do mandato de Lula, o alargamento da participação social no contexto brasileiro seguiu o processo de expansão da década anterior, contando, por exemplo, com a ampliação do número e da diversidade de conferências e conselhos a nível federal. Esse avanço do arcabouço participativo, verificado no âmbito nacional, se deu de maneira mais tímida no cenário mineiro, muito em função da falta de centralidade conferida às práticas participativas pelo governo do estado no período em questão.

A partir de 2010, já sob o governo da presidenta Dilma, os avanços no âmbito da participação social continuaram sendo verificados, apesar de em ritmo menos intenso do que nas duas décadas anteriores. No âmbito de Minas Gerais, o governo de Antônio Anastasia apresentou maior iniciativa em buscar progressos em termos participativos, quando comparado aos governos mineiros da década anterior. No entanto, ressalta-se que as medidas adotadas ainda se mostravam pouco consistentes quando comparadas àquelas verificadas no plano federal, em especial nas décadas de 1990 e 2000.

Em 2015, o governador Fernando Pimentel inicia seu mandato no estado e passa a promover avanços mais significativos no âmbito da participação social, os quais podem ser exemplificados pela criação dos Fóruns Regionais e da SEDPAC. No âmbito federal, a partir do processo de *impeachment* da presidenta Dilma, ocorrido em 2016, percebeu-se um enfraquecimento da temática da participação social, que passou a assumir um papel de menor centralidade.

Para além dessa trajetória da participação social nos níveis federal e estadual, foi exposta também, nesse capítulo, uma contextualização das categorias da agricultura familiar e da EPS nesse cenário da participação. Nesse sentido, mostrou-se que os dois segmentos começaram a alcançar uma condição de maior visibilidade em relação ao poder público a partir da década de 1990, muito em função da ampliação do arcabouço participativo visualizado após a Constituição de 1988. Até a década de 1980, destacavam-se as organizações no plano da sociedade civil ligadas à essas duas categorias, que tiveram atuação relevante no momento de transição democrática.

Ao longo da década de 1990, destaca-se o surgimento de políticas voltadas para esses dois segmentos, em especial no que se refere à agricultura familiar, que

contou, no período em questão, com o surgimento do PRONAF, que até hoje constitui uma referência de política governamental no âmbito dessa categoria. Ademais, ressalta-se a atuação, nessa década, das organizações da sociedade civil ligadas à agricultura familiar e à EPS, que exerceram influência nesse processo de ampliação do leque de políticas direcionadas a esses segmentos. Nesse contexto, destaca-se o fortalecimento do MST e a criação do MPA, no campo da agricultura familiar, além de outros atores coletivos, redes e articulações que tiveram suas formas de organização alargadas nessa década.

Na década seguinte, a EPS é contemplada, no ano de 2003, com a criação da SENAES, que representou um relevante marco institucional para essa categoria, garantindo a ela maior centralidade na agenda governamental. A agricultura familiar também acompanhou essa linha, a partir do surgimento da Secretaria da Agricultura Familiar, em 2001, e do PNATER, em 2003. Destaca-se ainda, nesse período, a disseminação de instituições participativas no campo desses dois segmentos, a partir da expansão de conselhos e conferências.

Na década de 2010, nos dois governos de Dilma, destaca-se a manutenção do esforço de compartilhamento da gestão das políticas públicas relacionadas a agricultura familiar com os movimentos organizados ligados a essa categoria, já presente na década anterior. No campo da EPS, ressalta-se a continuidade da atuação marcante da SENAES e a transferência, em 2016 – pouco antes do processo de *impeachment* -, das competências do extinto MDA para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à Casa Civil.

Passado esse momento de contextualização dessas duas categorias e da noção de participação social, o capítulo 4 expôs a análise do projeto Nós Metropolitanos. Primeiramente, contextualizou-se essa iniciativa no âmbito da SEDPAC, local de sua concepção. Nesse momento, realizou-se uma breve descrição das diretrizes e da estrutura dessa secretaria.

A seguir, teve início uma abordagem acerca das fases de concepção, desenho e implementação do projeto, que contou com as perspectivas do entrevistado A, um gestor da SEDPAC que vivenciou essas etapas. Nesse contexto, destacam-se a origem casual da ideia do projeto, as dificuldades iniciais de diálogo com os órgãos envolvidos e a definição dos objetivos, pretensões e diretrizes do projeto.

Passado esse momento, teve início a etapa de análise crítica de certos aspectos e resultados do projeto, que permitiu constatar o contexto de vulnerabilidade

social do seu público-alvo, o seu alinhamento com as diretrizes da SEDPAC, a adequação do seu público-alvo aos critérios de seleção estabelecidos, a baixa propensão associativa dos seus participantes e o acompanhamento próximo ao público-alvo realizado pelos órgãos envolvidos.

Em relação às potencialidades apresentadas pelo projeto de promover o empoderamento de seus participantes através da participação social, destacou-se a possibilidade dessa iniciativa influenciar o surgimento de novos grupos de agricultura familiar e EPS no âmbito do seu público-alvo ou a inserção desses indivíduos em grupos organizados desses segmentos já existentes. Outro potencial abordado que se mostra relevante, nesse contexto, está relacionado a inclusão dos participantes do projeto nos processos decisórios das suas etapas de formulação e implementação. Ademais, foram enaltecidos aspectos como a busca pela promoção, por parte da gestão do projeto, da autonomia dos feirantes, do modelo de autogestão das feiras e de relações horizontais com o público-alvo.

Tendo em vista essas potencialidades, foram analisados os resultados observados, no âmbito do projeto, em relação ao objetivo proposto por ele, de fomento do empoderamento de seu público-alvo. Nesse contexto, visualizou-se que, para além do empoderamento monetário observado a partir dos questionários aplicados, houve um impacto positivo do projeto sobre outros aspectos da vida dos feirantes, tais como o aumento do convívio social, a amenização da condição de isolamento espacial, a geração de uma ocupação e o desenvolvimento da autoestima e da crença de capacidade de superação das dificuldades. Esses aspectos subjetivos, visualizados a partir do contato com os feirantes através das entrevistas, permitiram constatar o empoderamento na dimensão psicológica desses sujeitos.

Em relação ao papel da participação social nesse processo de empoderamento, ressaltou-se que a inclusão do público-alvo do projeto nos processos decisórios desde a sua fase de formulação até a etapa de implementação possuiu papel fundamental na promoção do empoderamento dos sujeitos envolvidos, em especial na dimensão psicológica. Isso pode ser argumentado a partir da ideia de que a participação desses indivíduos nas esferas de decisão do projeto contribuiu para fortalecimento da ideia de que eles possuem capacidade de impactar positivamente em suas realidades, a partir da exposição de suas percepções nos processos de tomada de decisão no âmbito institucional, fazendo com que suas demandas sejam levadas em consideração e atendidas com maior eficácia.

Para além dessa perspectiva, apontou-se também que, apesar de ter sido verificada uma baixa adesão dos participantes do projeto a grupos organizados de agricultura familiar e EPS, é possível visualizar o potencial de surgimento futuro de organizações desse tipo entre eles ou da associação desses indivíduos a grupos já existentes. Caso essa perspectiva se confirme, o processo de empoderamento seria ainda mais fortalecido, tendo em vista o potencial da participação social não institucionalizada de promovê-lo.

Por fim, este estudo, a partir da análise desenvolvida, chega à conclusão de que objetivo proposto pelo projeto Nós Metropolitanos vem sendo alcançado, com contribuição da participação social – por meio da inclusão dos feirantes nos processos decisórios – e também da lógica de atuação adotada pela gestão do projeto, que buscou reservar o protagonismo das ações ao público-alvo do projeto.

Vale ressaltar que o empoderamento visualizado deu-se para além do quesito monetário, abarcando também a dimensão psicológica dos feirantes envolvidos, o que atende ao argumento desenvolvido de que a vulnerabilidade abrange, para além da questão da renda, também aspectos subjetivos, que são igualmente relevantes. Ademais, ressalta-se que, caso a previsão de incentivo do projeto à organização do seu público-alvo se confirme, esse empoderamento poderá ser robustecido futuramente.

Outro ponto relevante a ser enaltecido é o reforço, a partir do exemplo do projeto, da questão da participação social no cenário mineiro, que ao longo das últimas décadas experimentou avanços não tão expressivos em relação a essa temática, quando se toma como comparação o âmbito federal. Ademais, o fato do projeto se mostrar bem-sucedido até então pode contribuir para fortalecer as ações da SEDPAC, a qual possui papel chave nessa crescente valorização da noção de participação social no cenário do estado de Minas Gerais.

Como já abordado, este estudo indica também algumas sugestões de pontos que poderiam ser aprimorados no projeto, a fim de aumentar ainda mais sua eficácia. Dentre elas, temos o aperfeiçoamento da divulgação do projeto – tomando como referência a insatisfação do público-alvo em relação a esse aspecto – a incorporação de mais participantes vinculados a grupos organizados de agricultura familiar e EPS – em função do potencial dessa ação de influenciar os demais participantes nesse mesmo sentido – e a promoção de cursos de capacitação em vendas – com o intuito

de aumentar o volume de produtos comercializado pelos feirantes, gerando resultados financeiros mais satisfatórios para eles.

Mostra-se relevante ressaltar ainda os limites desta pesquisa. Pelo fato do projeto Nós Metropolitanos se tratar de uma intervenção ainda de pequeno porte, que contempla decisões em um plano micro, e com curto período de implementação até então, os resultados e conclusões da análise foram desenvolvidos buscando uma compatibilidade com essa realidade. Nesse sentido, não se mostra coerente estabelecer expectativas por resultados e impactos mais profundos em relação à atuação do projeto, em função da sua amplitude e do seu período de implementação ainda reduzidos.

Por fim, ressalta-se que este estudo pode representar um primeiro esforço de sistematização e avaliação em relação ao projeto Nós Metropolitanos, o qual, a partir de seu processo de expansão já abordado, poderá ser mais explorado. Essa dinâmica de expansão, inclusive, possui potencial de estender os impactos positivos proporcionados pelo projeto para um universo maior de cidadãos, fortalecendo as relevantes temáticas da participação social e do empoderamento.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Henrique Biondi Prates de. **Participação social, sistemas deliberativos e seus conectores**: uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais. 2017. 84 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, 1997. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/391/397>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **O que é a ANA**. Rio de Janeiro: ANA, 2015. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/o-que-e-a-ana/>. Acesso em: 12 abr. 2018.

ASSIS, Renato Linhares de; ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Paraná, v. 6, n. 6, 2002. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/made/article/view/22129/14493>>. Acesso em: 06 mai. 2018.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. **Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 1, 2017. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762017000100043&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 mai. 2018.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BORSATTO, Ricardo Serra; CARMO, Maristela Simões do. A construção do discurso agroecológico no Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST). **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, n. 4, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000400002>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Org.). **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007. Parte I, p. 115-153.

BRUGUÉ, Quim; FONT, Joan; GOMÁ, Ricard. Participación y democracia: asociaciones y poder local. In: RIVAS, María J. F.; ARGILÉS, Ramón Adell. **Movimientos sociales**: cambio social y participación. Madri: UNED, 2003. Cap. 4, p. 109-133.

CARNEIRO, R.; BRASIL, Flávia de Paula Duque. Control social y las nuevas instituciones participativas: un panorama del caso brasileño pos-1988. **Praxis Sociológica**, Belo Horizonte, n. 21, 2016. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6316497>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Vulnerabilidade, empoderamento e proteção social. Reflexões a partir de experiências latinoamericanas**. In: XXXII ENCONTRO DA ANPAD, 2008, Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B967.pdf>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

COHEN, Jean L.; ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Cambridge: Mit Press, 1992.

CORNELIAN, Anderson Ricardo. **A concepção de “economia solidária” em Paul Singer: descompassos, contradições e perspectivas**. 2006. 99f. Tese (Mestrado) – UNESP, Araraquara. Disponível em: < http://portal.fclar.unesp.br/possoc/teses/anderson_ricardo_cornelian.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2018.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Org.). **Gestão Social: o que há de novo?** v. 1. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Cap. 2, 25-34.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: < <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2018.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde soc.**, São Paulo, v. 13, n. 2, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902004000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 fev. 2018.

GRAU, Nuria Cunnil. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 mar. 2018.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth de C.S.. **Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto**. Brasília: INCRA, 2000. Disponível em: <https://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/novoretratoID-3iTts4E7R59.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2018.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saude soc.**, São Paulo, v. 18, n. 4, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902009000400016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 fev. 2018.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 1, p. 33-42.

LICHA, Isabel. El debate actual sobre el desarrollo participativo. In: LICHA, Isabel (Ed.). **Gerencial social en América Latina**. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, 2002. Cap. 4, p. 69-85.

MINAS GERAIS. Lei nº 21.693 de 26 de março de 2015. Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado....**Legislação Mineira**, Belo Horizonte, 26 mar. 2015.

MINAS GERAIS (estado). Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. **Plano de Ação do projeto Nós Metropolitanos**. Belo Horizonte: SEDPAC, 2017a.

MINAS GERAIS (estado). Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. **Regulamento do projeto Nós Metropolitanos**. Belo Horizonte: SEDPAC, 2017b.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília: MDA, 2004. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/Pnater.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2018.

NASCIMENTO, Aline Fátima do. Economia popular solidária: alternativa de geração de trabalho e renda e desafio aos profissionais do Serviço Social. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v.6, n.2, 2007. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2317>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAULA, Ana Paula de Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol45-num1-2005/administracao-publica-brasileira-entre-gerencialismo-gestao-social>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

PEREIRA, Camila Botelho da Silva. **Participação social, instituições participativas e desenhos institucionais: uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais**. 2015. 126 f. Monografia (Graduação em Administração

Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <
<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2110>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

PINTO, Gabriella Nair Figueiredo Noronha. **Conselhos Estaduais em Minas Gerais**: características institucionais e funcionamento no período 2005-2007. 2007. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Félix. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: JUNIOR, José Celso Cardoso (Coord.). **Brasil em desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. Cap. 21, p. 565-587.

SABOURIN, Eric. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. (Coord.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Cap. 13, p. 263-290.

SILVA, Sandro Pereira; CARNEIRO, Leandro Marcondes. **Os novos dados do mapeamento da Economia Solidária no Brasil**: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos. Brasília: IPEA, 2016.

SINGER, Paul. Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Mercado de trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, v. 1, n. 56, 2014. Disponível em: <
http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21560&Itemid=9>. Acesso em: 12 mai. 2018.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002. Disponível em: <
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3588256/mod_resource/content/1/SINGER%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0%20Economia%20Solid%C3%A1ria%20-%20Livro%20completo.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2018.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: UFBA, 2000.

VALOURA, Leila de Castro. **Paulo Freire, o educador brasileiro autor do termo Empoderamento, em seu sentido transformador**. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/303912423_Paulo_Freire_o_educador_brasileiro_autor_do_termo_Empoderamento_em_seu_sentido_transformador. Acesso em: 14 abr. 2018.

VIEIRA, Gabriela Teixeira. et al. A utilização da ideia de “empoderamento” em políticas públicas e ações da sociedade civil. **Cadernos Gestão Social**, Salvador, v. 2, n. 1, 2009. Disponível em:
<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/viewArticle/63>. Acesso em: 07 mar. 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

**APÊNDICE A – Questionário aplicado aos feirantes que participam do projeto
Nós Metropolitanos**

Seção 1 – Aspectos individuais

- 1) Data de nascimento: _____
- 2) Município de residência: _____
- 3) Gênero:
 - a. Masculino
 - b. Feminino
- 4) Cor:
 - a. Negro
 - b. Branco
 - c. Indígena
 - d. Pardo
 - e. Amarelo
 - f. Não quero declarar
- 5) Nível de escolaridade:
 - a. Sem escolaridade
 - b. Fundamental incompleto
 - c. Fundamental completo
 - d. Médio Incompleto
 - e. Médio Completo
 - f. Superior incompleto
 - g. Superior completo

Seção 2 – Aspectos socioeconômicos

- 6) Renda mensal domiciliar:
 - a. Menor que um salário mínimo
 - b. Um salário mínimo
 - c. Entre 1 e 2 salários mínimos
 - d. 2 ou mais salários mínimos
- 7) A participação no projeto contribuiu para aumentar sua renda mensal?
 - a. Sim
 - b. Não
- 8) É sindicalizado?
 - a. Sim
 - b. Não
- 9) Você participa de algum grupo ou associação de Economia Popular Solidária?
 - a. Sim

- i. Qual (is)? _____
 - ii. Desde quando? _____
 - b. Não
- 10) Você participa de algum grupo ou associação de agricultura familiar?
 - a. Sim
 - i. Qual (is)? _____
 - ii. Desde quando? _____
 - b. Não
- 11) Você participa de alguma outra associação ou movimento social, que não seja do universo da agricultura familiar e da EPS?
 - a. Sim
 - i. Qual (is)? _____
 - ii. Desde quando? _____
 - b. Não

Seção 3 – Aspectos das feiras

- 12) Você participa das feiras de qual estação?
 - a. Ibirité
 - b. Sarzedo
- 13) Há quanto tempo você participa do projeto? _____
- 14) Qual tipo de produto você vende nas feiras?
 - a. Hortaliças
 - b. Artesanato
- 15) Quais são as pessoas responsáveis pela produção?

**APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semi-estruturado aplicado aos feirantes
que participam do projeto Nós Metropolitanos**

- 1) Como você se tornou produtor?
- 2) Por que você se filiou a um grupo de agricultura familiar ou EPS? Qual a influência desse grupo na sua realidade? (Caso tenha apontado no questionário que se encontra vinculado a algum grupo dessas categorias)
- 3) Como você ficou sabendo e passou a participar do projeto?
- 4) Você acha que o projeto influenciou em algum aspecto da sua vida? Se sim, em qual (is)? Se não, por que?
- 5) Quais eram as suas expectativas iniciais em relação ao projeto? Você acha que o projeto está indo na direção dessas expectativas? Por quê?
- 6) Quais sugestões você teria para o projeto ser aprimorado?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semi-estruturado aplicado a um gestor da SEDPAC responsável pelo projeto Nós Metropolitanos

- 1) Como teve origem a ideia do projeto? Houve alguma demanda específica da sociedade civil?
- 2) Como foi o processo de definição da EMATER como parceira?
- 3) No regimento interno do projeto, é colocado que “O Nós Metropolitanos é uma iniciativa conjunta do Estado de Minas Gerais voltada para o empoderamento econômico e social dos grupos em condição de vulnerabilidade”, indicando que este seria um dos principais objetivos do projeto.
 - a. Com base em quais fatores foi estabelecida a necessidade de promover um projeto que seguisse o viés do empoderamento?
 - b. Por que a escolha da agricultura familiar e da EPS como grupos a constituir o público alvo? Com base em quais critérios os grupos da agricultura familiar e da EPS foram definidos como vulneráveis?
- 4) Em que sentido você considera que a noção de participação social se faz presente na concepção e na implementação do projeto?
- 5) Você considera que os elementos do projeto se mostram alinhados com as diretrizes da SEDPAC? Por que?
- 6) Do ponto de vista da gestão, quais foram as principais dificuldades encontradas durante o processo de implementação?
- 7) Como se dá o processo de acompanhamento do programa, por parte da SEDPAC?
- 8) Você considera que o processo de implementação do projeto possui abertura para absorver as demandas do público alvo, no que se refere às suas percepções acerca de pontos a serem aperfeiçoados? Por que?
- 9) Em relação aos resultados do projeto até então, você os considera satisfatórios em relação ao objetivo do projeto de empoderar os integrantes do público alvo? Por que?
- 10) Quais foram os principais pontos de aprendizagem com o projeto piloto que poderão ser levados em conta no processo de expansão do projeto?
- 11) Você acredita que projetos como esse, voltados para grupos de agricultura familiar e EPS, têm potencial de fortalecer esses grupos? Por que?

ANEXO A – Plano de Ação do projeto Nós Metropolitanos (MINAS GERAIS, 2017a)

NÓS METROPOLITANOS – SEDPAC

1. O projeto

O Nós Metropolitanos é uma iniciativa conjunta do Estado de Minas Gerais voltada para o empoderamento econômico e social de grupos em condição de vulnerabilidade que compõe o atual rol das frentes de trabalho encampadas pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos Participação Social e Cidadania, Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas, Empresa de Assistência Técnica e Extensão do Estado de Minas Gerais, ao lado de outros projetos de natureza comum.

A proposta de trabalho consiste em promover, articular e realizar feiras destinadas à exposição e comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar e Economia Popular Solidária. Estas feiras serão realizadas duas vezes por semana, nos terminais Metropolitanos de Justinópolis, Morro Alto, São Benedito, Ibirité e Sarzedo, inicialmente.

Para além dos postos de trabalho e renda gerados a ação traz ainda uma requalificação de usabilidade das plataformas, possibilitando a utilização do tempo de espera para o consumo de produtos do campo e artesanatos, reduzindo assim a sensação subjetiva de desconforto nos usuários eventualmente gerada em virtude da espera.

Chama aqui atenção ao fato de que intervenções temporais e espaciais dessa natureza trazem consigo um novo canal direto de comunicação entre cidadão e Estado, com a promoção social orgânica das temáticas que sejam relevantes ao campo dos Direitos Humanos por meio de campanha expositivas, bem como a abertura de diálogo entre produtores rurais e trabalhadores urbanos.

No que se refere à perspectiva da mobilidade urbana em si, a implementação do Nós Metropolitanos traz consigo a externalidade positiva de atribuir traços de humanização ao transporte público, com um melhor atendimento aos passageiros e passageiras promovendo o consumo consciente e a inclusão social nas estações.

O processo prévio à implementação das feiras passa por reconhecer um mercado de consumidores em potencial e a capacidade de produção agrícola e

solidária do entorno de cada terminal. Com efeito, ainda que se trate de projeto a ser aplicado em toda a RMBH, sua implementação passa, necessariamente, por produzir interfaces de diálogo com as comunidades e parceiros locais, gerando o desenvolvimento regional sustentável.

2. Por que fazer?

Muitos dos produtores vinculados a Economia Popular Solidária e à agricultura familiar, não raro, encontram-se em situação de vulnerabilidade social e privação econômica, sem condições satisfatórias de escoar sua produção – limitações que passam tanto pelas dificuldades logísticas, como pela falta espaço e/ou suporte institucional para exposição e comercialização da produção.

Inserindo-se neste contexto, o projeto Nós Metropolitanos representa por parte do Estado esforços no sentido de desenvolver políticas públicas de universalização da cidadania por meio da participação social, com disponibilização de possibilidades e recursos a grupos sociais fragilizados que outrora não o possuíam. E isto, ciente que a participação social não se encerra na conscientização dos cidadãos acerca seus direitos e deveres, vai estruturalmente além, no sentido de propiciar a todos os cidadãos as condições mínimas necessárias ao exercício de sua voz e política na busca das preferências que deseja ver manifestada.

Para este espaço de construção da participação social desejada é que se traz a presente proposta com objetivo de organizar a comercialização de produtos da Economia Popular Solidaria e agricultura familiar em fomento às atividades empreendedoras geradoras de trabalho e renda, lançando em pauta o debate sobre os direitos humanos e a formação para a cidadania, o que em muito contribui para a criação efetiva deste espaço de igualdade e equanimidade.

Isso pois sabe-se que dos meios de fomentar o desenvolvimento social é por meio de ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico, contribuindo para o fortalecimento de mecanismos de reivindicações e garantia de direitos, já que a economia é intrínseca à sobrevivência humana e vinculada diretamente à qualidade que esta vida irá apresentar.

3. Quem participa

Certamente um dos pontos positivos dos Nós Metropolitanos é o alto grau transversal sob o qual se desenvolve o projeto, com o envolvimento de diferentes pastas de governo, incluindo órgãos da administração direta e indireta do Estado de Minas Gerais. Dentre eles estão a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER).

À SEDPAC, cabe a propor a articulação dos atores envolvidos e a construção dos meios institucionais para o alcance do objetivo final do projeto como a promoção dos direitos humanos através do empoderamento de grupos sociais em condição de vulnerabilidade.

A Secretaria de Transporte e Obras Públicas se responsabilizará pela logística dos recursos utilizados na realização das feiras, bem como a viabilização do espaço físico nos terminais metropolitanos de transporte público destinado à realização das atividades comerciais duas vezes na semana, iniciando pelos terminais de Sarzedo, Justinópolis, Morro Alto, São Benedito e Ibirité.

Ficará a cargo da EMATER a proposição, triagem e seleção dos produtores que farão a exposição de seus produtos nas feiras – preferencialmente oriundos da agricultura familiar e da Economia Popular Solidária –, dada sua expertise em desenvolvimento de ações dessa natureza.

4. O que se pretende com o projeto

Promover a inclusão social e monetária de indivíduos e grupos vinculados à agricultura familiar e Economia Popular Solidária, com a geração de renda e circulação de serviços, que se originarão da instalação de pontos de exposição e venda de produtos agrícolas nos terminais metropolitanos, como o intento a se viabilizar em linhas gerais.

Em termos mais específicos, para materialização do intento final, objetiva-se:

- ✓ Instalar 5 barracas para exposição e comercialização de produtos oriundos de produção pautada na Economia Popular Solidária e agricultura familiar
- ✓ Fortalecer as ações de Economia Popular Solidária e agricultura familiar nas

- imediações as estações metropolitanas, gerando escoamento local da produção
- ✓ Mobilizar movimentos sociais, associações e demais arranjos produtivos locais.
 - ✓ Promover o consumo consciente e o comércio justo como meios de promoção da dignidade da pessoa humana e do trabalho decente.
 - ✓ Realizar campanhas de conscientização e promoção dos direitos humanos e da cidadania.

5. Para quando e onde

O projeto terá início com a intervenção piloto que será instalada inicialmente nos terminais metropolitanos de Ibirité e Sarzedo, com previsão de inauguração para meados de setembro do ano corrente.

6. Custos envolvidos

Para realização do projeto os custos envolvidos são basicamente de natureza não monetária, e passam pela articulação institucional, pela qual se viabiliza as barracas a serem empenhadas no projeto por meio da EMATER, evidentemente para além dos recursos humanos empenhados na consecução da ideia.

7. Atividades envolvidas

- ✓ Articulação Institucional
- ✓ Definição coletiva do escopo e desenvolvimento do projeto
- ✓ Distribuição das atribuições entre os atores envolvidos
- ✓ Prospecção dos Feirantes
- ✓ Viabilização logística e interseção junto aos terminais metropolitanos, para implementação local
- ✓ Levantamento/ disponibilização dos recursos físicos utilizados nas feiras (barracas, banners, depósito de armazenagem, etc.)
- ✓ Realização das feiras
- ✓ Acompanhamento do andamento das feiras (em especial, via Conselho Gestor)
- ✓ Reparos e/ou adequações necessárias

8. Pontos de ponderação

Para concatenar as dimensões presentes no projeto, de exposição metodológica da ideia e de logicidade legal para resguardo do, atrelou-se nessa estrutura de descrição a proposta de regimento interno para as feiras bem como proposta regulação das relações entre os envolvidos, dando contorno às nuances legais que irão permear a realização dos trabalhos.

9. Considerações Finais

O Nós Metropolitanos traz em sua gênese uma capacidade e potencial grandioso no que diz respeito à pulveridade dos impactos que apresenta, que perpassam o desenvolvimento econômico local no entorno das estações metropolitanas, fortalecimento direta e indiretamente a agricultura familiar e economia popular solidária com a abertura de espaço para comercialização que até então não havia.

ANEXO B – Regulamento do projeto Nós Metropolitanos (MINAS GERAIS, 2017b)

Capítulo I

DA FINALIDADE, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Art. 1º – O Nós Metropolitanos é um projeto em caráter que visa a comercialização varejista, direta de alimentos oriundos de agricultores familiares e produtores da economia popular solidária e suas formas de organização.

Parágrafo único – O projeto “Nós Metropolitanos” tem por objetivos principais:

I – Possibilitar usuários do sistema de transporte municipal/metropolitano, enquanto consumidores, a aquisição de alimentos com rastreabilidade de origem, a preços acessíveis;

II – Promover a comercialização direta pelos agricultores familiares e produtores da Economia Popular Solidária, inclusive vinculados a sistemas coletivos de produção e gestão;

III – Possibilitar aos agricultores familiares e aos produtores da Economia Popular Solidária o acesso a novos mercados;

IV – Trocar experiência e vivência entre usuários do sistema de transporte municipal/metropolitano e os agricultores familiares e produtores da Economia Popular Solidária;

V – Promover a geração de trabalho e renda;

VI – Incentivar o consumo de alimentos saudáveis;

VII – Contribuir com a humanização dos terminais rodoviários;

VIII – Proporcionar o aumento do rol de serviços ofertados aos usuários do sistema de transporte municipal/metropolitano.

Art. 2º – As feiras do Projeto Nós Metropolitanos serão realizadas nos Terminais Metropolitanos, em locais que garantam uma boa visibilidade aos feirantes e que não prejudiquem o funcionamento do terminal, a circulação e o conforto dos passageiros.

Parágrafo único – Cabe à Secretaria de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais – SETOP-MG –, em conjunto com o gestor do terminal, definir os locais a que se refere o caput.

Art. 3º – O público alvo das feiras do Projeto Nós Metropolitanos são os usuários do sistema de transporte municipal/metropolitano que estiverem dentro da área paga dos terminais.

Art. 4º – As feiras do Projeto Nós Metropolitanos serão realizadas duas vezes por semana, de 15 às 21 horas.

Parágrafo único – Os horários previstos no *caput* poderão ser alterados pela SETOP-MG, caso necessário, mediante comunicação prévia, ao gestor do terminal, com antecedência de no mínimo 01 (um) dia útil.

Art. 5º - Caberá a realizar a divulgação entre os parceiros e empresas vinculadas, para fins de:

- I – Identificar os produtores com potencial de produção e sua inserção no projeto;
- II – Organizar os produtores e a produção para a participação no projeto;
- III – Estimular o desenvolvimento da produção agroecológica, através do fomento ao crescimento da produção e orientação técnica pertinente.

Art. 6º – Participarão do projeto, somente agricultores familiares e produtores da Economia Popular Solidária e organizações destes segmentos com indicação aprovada pela Comissão Gestora.

Art. 7º – Para credenciamento dos agricultores e suas organizações junto ao Projeto Nós Metropolitanos, são necessários os seguintes documentos, que deverão ser encaminhados a Comissão Gestora e renovados anualmente:

- I – Documento de Identidade (Carteira de Identidade ou CPF);
- II – Documento referente ao mecanismo de garantia da qualidade orgânica reconhecido pelo MAPA ou IMA (Selo do SisOrg ou Declaração de Cadastro quando se tratar de OCS), quando for o caso de comercialização de produtos / alimentos orgânicos e ou agroecológicos.

Art. 8º – Fica proibida a cessão ou transferência a terceiros da autorização outorgada ao produtor/entidade associativa.

Art. 9º – Os produtores bem como seus funcionários e prepostos, quando em atividade no Nós Metropolitanos, serão obrigados a portarem identificação (crachá), fornecida pela Intendência da Cidade Administrativa, a qual deverá ser renovada anualmente.

Art. 10º – Os produtores que não cumprirem o presente regulamento, respondem perante a administração, bem como pelos atos praticados pelos seus empregados ou prepostos.

Capítulo II DO COMÉRCIO E SUA CLASSIFICAÇÃO

Art. 11º – O comércio no Projeto Nós Metropolitanos será exercido na conformidade do presente regulamento, e obedecerá à seguinte classificação:

01. Verduras em geral;
02. Frutas em geral;
03. Legumes e raízes;
04. Cereais, farináceos e derivados;
05. Ervas aromáticas;
06. Café;
07. Verduras, frutas, legumes e raízes minimamente processados;
08. Conservas;
09. Produtos de origem animal processados: mel, carne, ovos, pescados, leite e seus derivados;
10. Produtos de origem vegetal processados: doces de frutas, geleias, entre outros.
11. Outros produtos cuja origem seja comprovadamente da produção própria do credenciado.

Parágrafo único – Todos os produtos/alimentos processados deverão possuir o documento autorizativo do órgão específico (IMA, MAPA ou da Vigilância Sanitária) e/ou outros órgãos afins.

Art. 12 – Os produtores deverão apresentar suas mercadorias selecionadas por tipo, limpas e em perfeitas condições, obedecendo aos padrões de identidade e qualidade exigidos pelo Código de Defesa do Consumidor, Vigilância Sanitária, Serviço de Inspeção e outros órgãos pertinentes.

Parágrafo Único – Será proibida a venda e a exposição:

- I – De produtos em decomposição;
- II – De produtos com alterações indesejáveis;
- III – De produtos cortados ou descascados, com exceção dos produtos processados acondicionados em recipientes e/ou equipamentos adequados a cada produto;
- IV – Produtos/alimentos que dependam de acondicionamento especial e que apresentem Temperatura de armazenamento inadequada;
- V – Sem registro sanitário;
- VI – Que apresentem em qualquer grau teor alcoólico.

VII - Que exponham peças vinculadas ao mercado de vendas paralelo, em especial o mercado asiático;

VII - Que sejam produzidos por indivíduos que não estejam diretamente vinculados como expositores nas feiras.

Art. 13 – Os produtos alimentícios não poderão ser colocados diretamente no solo.

Art. 14 – Os produtos alimentícios, quando necessário, serão acondicionados em sacos plásticos transparentes. É proibido o uso de jornais ou qualquer material impresso para embalar gêneros alimentícios.

Art. 15 - A limpeza, manutenção e conservação do box, do local de realização das feiras e do depósito de ferramentas será de responsabilidade dos feirantes.

Parágrafo único - É obrigatório o recolhimento de resíduos e limpeza do local, durante e após a comercialização, os quais deverão ser acondicionados em sacos plásticos para recolhimento pelo serviço de limpeza. Os resíduos gerados durante o evento deverão ser descartados, respeitando-se a identificação da coleta seletiva nos coletores, para posterior recolhimento pelo serviço de limpeza do terminal.

Art. 16 – Haverá coletores de resíduos de dimensões proporcionais às necessidades, modelo aprovado e disponibilizado pela SETOP. A distribuição de coletores ficará sob a responsabilidade.

Art. 17 – Não será permitido o depósito ou exposição à venda de mercadorias e outros objetos fora dos limites de cada espaço destinado a cada produtor, sem prévia e expressa aprovação da Comissão Gestora.

Capítulo III

DA SELEÇÃO DOS GRUPOS, PRODUTOS E ORGANIZAÇÃO

Art. 18 - Os Produtores deverão ser SELECIONADOS, conforme critérios definidos:

§1º Produtor deve apresentar os meios de produção e ser instalado preferencialmente em território circunscrito ao terminal de integração metropolitana no qual pretende expor, visando assim o desenvolvimento local.

§2º Produtos regionais oriundos de grupos sociais em condição de vulnerabilidade econômica, com enfoque nos grupos de produtores agricultura familiar e Economia Popular Solidária.

§3º Ter valores e princípios sustentáveis na produção, comercialização e distribuição dos produtos que serão expostos.

§3º Os produtores e produtos a serem comercializados nas feiras do terminal de integração metropolitano serão selecionados com os critérios apresentados pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER).

§5º Na montagem do quadro de expositores selecionados para exposição, buscar a contemplação máxima da diversidade dos grupos de produção, em observância plena aos produtos que já são comercializados nos terminais, a fim de dirimir os riscos de concorrência direta entre os expositores vinculados ao Nós Metropolitanos e o comércio local já instalado nesses terminais. Dentre os diversos grupos de produtos que se busca incluir nas exposições, listam-se a título de exemplo compotas, quitandas, hortaliças, hortifrutigranjeiros, derivados do leite, artesanatos, etc, desde que atenda os padrões legais para comercialização.

Art. 19 - Serão selecionados para a exposição de até 10 produtores/associações por terminal, divididos em dois dias alternados com a realização das feiras intercaladas, sendo cinco grupos para exposição, podendo ser alterados os dias destinados a estas exposições.

Art. 20 - Comitê será constituído por representantes da SETOP, SEDPAC, EMATER, 1 representante direto dos expositores e 01 representante operador do terminal de integração metropolitano tendo este comitê como principal atribuição a validação final da seleção dos grupos aptos a exposição de seus produtos nas feiras, bem como o acompanhamento das atividades e a deliberação acerca de casos omissos no presente regimento interno.

Capítulo IV DAS OBRIGAÇÕES

Art. 21 – São obrigações comuns a todos os produtores participantes e seus respectivos prepostos e associações, além do previsto neste Regulamento e legislação baixados pelas autoridades competentes, o seguinte:

I- Transportar e armazenar os produtos que serão comercializados na Feira em locais adequados se responsabilizando de garantir sua chegada no horário definido.

II- Tratar com urbanidade e cordialidade o público em geral e seus colegas, bem como cumprir o Regulamento.

- III- Observar estritamente as exigências sanitárias previstas na legislação em vigor quanto a exposição e venda de produtos alimentícios;
- IV- Cumprir pontualmente o horário de funcionamento;
- V- Fornecer à ao comitê gestor dos Nós Metropolitanos quando solicitado, todas e quaisquer informações, para fins de controle estatístico e de divulgação;
- VI- Exibir, sempre que solicitado, quaisquer documentos que o habilitem para o exercício das atividades;
- VII- Manter rigorosa higiene pessoal, do vestuário e do local de trabalho;
- VIII- Utilizar avental ou jaleco, de tipo e cor previamente determinados pela Comissão Gestora, gorro e luvas quando necessário;
- IX- Trocar qualquer mercadoria vendida, completar o peso ou fazer a restituição correspondente à venda, corrigida monetariamente, ou abater proporcionalmente o preço, no caso de reclamações do consumidor por venda de produto com vício de qualidade ou quantidade;
- X- Comercializar somente produtos de produção própria;
- XI- Disponibilizar os produtos para análise sempre que solicitado pela Comissão Gestora;
- XII- Estacionar veículos em locais onde não possam obstruir ou dificultar o trânsito e/ou acesso dos Terminais Rodoviários;

Capítulo V

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 22 – A transgressão de qualquer das disposições legais deste Regulamento sujeitará o produtor e associação às seguintes penalidades isoladamente ou cumulativamente:

- I- Advertência por escrito;
- II- Suspensão;
- III- Cancelamento da credencial.

§ 1º - A advertência escrita será aplicada somente quando a infração for considerada primária e circunstancial, e conterà determinações das providências necessárias ao saneamento da irregularidade.

§ 2º - A aplicação de duas advertências no decorrer do período de licenciamento acarretará na sua suspensão no projeto.

§ 3º - Após a segunda suspensão, o produtor estará sujeito ao cancelamento da licença.

§ 4º - Compete ao Comitê Gestor a aplicação das penas que trata os incisos I, II, III deste artigo.

Art. 23 - A autorização para os feirantes poderá ser revogada a qualquer tempo, exclusivamente pela SETOP-MG, mediante prévia comunicação aos usuários e feirantes.

Art. 24 – Consistem, também, em motivos para a aplicação das penalidades de cancelamento da credencial as seguintes infrações:

I- Ausentar-se do Projeto Nós Metropolitanos nas datas de funcionamento da Feira nos Terminais Metropolitanos;

II- Desacato ao público;

III- Cometer atos de indisciplina, turbulência ou embriaguez;

IV- Manter em serviço e em contato direto com o público, empregados portadores de doenças infectocontagiosas;

V- Faltar com as condições básicas de higiene e asseio pessoal e dos seus funcionários e equipamentos;

VI- Não praticar as exigências sanitárias que ordenam o uso obrigatório de avental ou jaleco;

VII- Comercializar produtos adquiridos de terceiros;

VIII- Vender produtos não autorizados;

Capítulo VI

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 25 – O público alvo das feiras do Projeto Nós Metropolitanos são os usuários do sistema de transporte municipal/metropolitano que estiverem dentro da área paga dos terminais.

Paragrafo Único - Os produtores terão 30 minutos, após o término da feira, para desocuparem o local para a desmontagem das barracas pela Intendência da CA.

Art. 26 – É proibido o trânsito e estacionamento de veículos nos estacionamentos fora do horário estabelecido pela Intendência da Cidade Administrativa.

Art. 27 – Os casos omissos serão definidos com anuência da Comissão Gestora.

Art. 28 - As barracas, disponibilizadas pela EMATER, e utilizadas para as feiras serão

armazenadas no depósito de ferramentas do terminal.

§1º A chave do depósito de ferramentas do terminal será de responsabilidade do funcionário responsável pela bilheteria, que deverá cedê-las aos feirantes sempre que solicitado.

§2º Somente as barracas - e suas respectivas balanças - podem ser armazenadas no depósito de ferramentas.

Art. 29 - Na hora fixada para o encerramento da feira, de 20 as 22 horas, os feirantes deverão recolher seus produtos e pertences e guardar suas barracas no depósito de ferramentas do terminal.

Art.30 - Os feirantes poderão usufruir da copa, do banheiro e do vestiário dos prestadores de serviços do terminal.

Art. 31 - Os feirantes terão a livre circulação permitida - de entrada e saída do terminal - mediante apresentação e utilização de identificação, previamente fornecida.

§1º Essa circulação só será permitida nos dias e horários predeterminados de realização da feira, não podendo ser utilizada em benefício próprio ou de terceiros, em outras circunstâncias.

§2º Os feirantes não poderão usufruir da identificação para utilização gratuita do sistema de transporte. Caso necessite utilizar o transporte deverá efetuar o pagamento da tarifa, como um usuário comum.

§3º A lista com a identificação dos feirantes e dos veículos utilizados para carga e descarga será fornecida pela SETOP/SEDPAC-MG ao gestor do terminal com antecedência mínima de 1 (um) dia útil da realização da feira.

§4º A lista a que se refere o *caput* deste artigo poderá ser alterada pela SETOP/SEDPAC-MG, desde que atendido o prazo mínimo de 1 (um) dia útil de aviso prévio.

Art. 32 - Realizar campanhas de conscientização e promoção dos Direitos Humanos e da cidadania e outras, a partir das temáticas prioritárias de publicidade orientadas pela SEDPAC, com campanhas realizadas mensalmente nos terminais metropolitanos, junto aos pontos de venda.