



SESSÃO TEMÁTICA Nº 03 AÇÃO PÚBLICA EM CONSTRUÇÃO: PROCESSOS E NOVOS APORTES

INTERAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS DE RENDA MÍNIMA: O PAPEL DOS BANCOS COMUNITÁRIOS E MOEDAS SOCIAIS.

Leonardo Prates Leal¹ (UFAL)
Marconi Tabosa de Andrade² (UFAL)

Resumo

Neste artigo buscamos colaborar com o desenvolvimento da agenda sobre os repertórios de interação Estado-sociedade, analisando as relações existentes entre os movimentos sociais e o Estado brasileiro. Investigamos como o movimento social dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCD) se relaciona com as políticas públicas, nomeadamente com a política pública de renda mínima. A pesquisa é desenvolvida a partir do caso do Banco Comunitário do Limoeiro de Anadia no estado de Alagoas e a política pública municipal de renda mínima que institui o Programa Renda Melhor. Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa de natureza qualitativa, por meio de observação participante entre os anos de 2019 e 2020. Nosso argumento neste artigo é que, em um contexto de maior proximidade, movimentos sociais e atores estatais experimentam inovações de interação Estado-sociedade e com isso negociam resultados políticos de forma inovadora. Ademais, no contexto de uma política pública municipal de renda mínima são experimentados novos canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil por meio de espaços participativos formalizados como os conselhos de políticas públicas, ao lado de interações menos formais. Os principais resultados encontrados nesta pesquisa dizem respeito à interação entre o Banco Comunitário e o poder público municipal em Limoeiro de Anadia/AL, a saber: a) ação direta para pressionar os gestores públicos municipais a negociar; b) participação institucionalizada em conselho municipal; c) relações políticas de proximidade através de contatos pessoais; e, d) ocupação de cargos na burocracia municipal.

Palavras-chave: Movimentos Sociais. Políticas Públicas. Banco Comunitário. Renda Mínima.

¹ Professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutorando em Ciência Política (ISCTE-IUL, Portugal e IPOL/UnB, Brasil) E-mail: leonardo.leal@arapiraca.ufal.br

² Professor do curso de Administração Pública da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) E-mail: mta@arapiraca.ufal.br

INTRODUÇÃO

A relação entre movimentos sociais e políticas públicas tornou-se um dos temas centrais na agenda brasileira de estudos sobre movimentos sociais. Tal centralidade expressa uma reconfiguração das relações entre os movimentos sociais e o Estado ao longo das últimas décadas desde a redemocratização (Avritzer, 2008; Avritzer, 2016), as quais tiveram implicações tanto para a organização e atuação dos movimentos, como para a formulação e implementação das políticas públicas.

Entre os diferentes aspectos mais proeminentes desse campo de estudos está o reconhecimento de que os movimentos sociais importam para as políticas públicas e que as políticas públicas, por sua vez, impactam a emergência, desenvolvimento e sucesso dos movimentos (Lavalle et al., 2018; Tatagiba, Abers e Silva, 2018).

As pesquisas nesse campo enfatizam, entre outros aspectos, as consequências de movimentos sociais para as políticas públicas, primeiro, quando ativistas institucionais possuem vínculos com movimentos sociais ou partidos e utilizam-se de sua posição na burocracia estatal para influenciar mudanças ou criar políticas (Rootes, 2004; Earl, 2004; Banaszak, 2010). Segundo, quando os movimentos sociais produzem mudança cultural nas instituições, mudanças na relação de poder, mudança de normas e procedimentos (formais ou informais) ou até mudanças políticas mais estruturantes durante momentos de crise (Bosi, Giugni e Uba, 2016).

Adicionalmente, ocorre também consequências de movimentos nos diferentes estágios das políticas públicas, com maior ênfase nos estágios de formação da agenda e de formulação da política, mas também podem influenciar o estágio de implementação (Soule e King, 2006; Amenta et al., 2010; Banaszak, 2010; Rootes e Nulman, 2015). Desse modo, os movimentos sociais podem influenciar todo o processo decisório das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação (Bosi, Giugni e Uba, 2016).

As instituições participativas tem se configurado como um espaço privilegiado para que os movimentos sociais exerçam influência nas políticas públicas. Assim, diversas instituições participativas (presenciais e digitais), como os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas, além de ouvidorias, orçamento participativo, planos plurianuais participativos, audiências e consultas públicas, se expandiram para muitas áreas de políticas públicas nas três esferas de governo - municipal, estadual e nacional, contribuindo para materializar diferentes encontros entre setores sociais e governamentais, com origens, atribuições, formatos e resultados muito diversos (Lüchmann, 2020).

Além dos formatos mais institucionalizados, muitas pesquisas também vêm analisando as modalidades de interação socioestatal de caráter mais informal, a exemplo das relações -

colaborativas e/ou conflitivas - entre movimentos sociais e agências governamentais (Abers, Serafim & Tatagiba, 2014; Carlos, Dowbor & Albuquerque, 2017).

As instituições participativas abrem espaço para uma combinação criativa de diferentes práticas e processos, ampliando as possibilidades de acesso e influência dos movimentos sobre o poder público, as possibilidades de acesso aos direitos de cidadania, atendimento das agendas do movimento e fortalecimento de organizações da sociedade civil local (Avritzer, 2008; Lüchmann, 2020; Almeida, Martelli e Coelho, 2021).

É assim que as experiências de renda básica de cidadania implementadas em parceria com bancos comunitários de desenvolvimento podem ser compreendidas. Trata-se de um tipo de experiência, ainda nascente no Brasil, em que prefeituras de pequenos municípios em interação com organizações da sociedade civil e movimentos sociais, nomeadamente os bancos comunitários, criam políticas públicas de renda mínima como mecanismo de transferência de renda e internalização da renda local. Esse tipo de experimentação democrática revela dois tipos de inovação, a primeira, por implementar uma política pública de renda mínima em interface com a sociedade civil, segundo, por realizar a transferência monetária para o cidadão através de moedas sociais.

As políticas de renda mínima, assim como a renda básica, são consideradas no conjunto das políticas redistributivas e dos programas de programas de transferência de renda, frequentemente focalizadas em grupos sociais em condição de vulnerabilidade econômica e social. A renda mínima se baseia em dois pressupostos: primeiro de que o valor da transferência monetária visa transferir renda sem com isso desestimular a busca por trabalho e renda, por esse motivo o valor é limitado, segundo, esse tipo de transferência de renda é acompanhada de mecanismos de condicionalidade ou contrapartida que os beneficiários devem cumprir para manter o acesso ao benefício (Van Parijs, 2000; Suplicy, 2002; Van Parijs e Vanderborght, 2017; Hanna e Olken, 2018).

Segundo Lavinias (1998), a renda mínima é uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital. Esse tipo de programa pretende combater a pobreza evitando o trabalho precoce infantil e aumentando o grau de instrução dos mais pobres, em particular dos seus dependentes, visando romper com o círculo vicioso de reprodução da pobreza.

A partir da criação do Banco Comunitário de Limoeiro de Anadia implantou-se um programa municipal de renda mínima associado às ações de um Banco Comunitário e uma moeda social, sinalizando a emergência de um novo desenho de política pública. Em 20 de dezembro de 2019, o Banco Comunitário de Limoeiro de Anadia foi inaugurado e iniciou a operação do

pagamento do Programa Renda Melhor para 1004 famílias do município, no valor de R\$70,00 por meio da moeda social “Livres”.

Nosso argumento neste artigo é de que, em um contexto de maior proximidade, movimentos sociais e atores estatais experimentam inovações de interação Estado-sociedade e com isso negociam resultados políticos de forma inovadora. Ademais, no contexto de uma política pública municipal de renda mínima são experimentados novos canais de comunicação, negociação e colaboração entre Estado e sociedade civil por meio de espaços participativos formalizados ao lado de interações menos formais.

Neste artigo buscamos colaborar com o desenvolvimento da agenda de pesquisas sobre interação Estado-sociedade, refletindo sobre como o movimento social dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento interage com a política pública de renda mínima, a partir do caso do Banco Comunitário da cidade de Limoeiro de Anadia no interior do estado de Alagoas.

Dessa maneira, buscamos pôr em evidência o conjunto dos processos envolvidos na relação entre um Banco Comunitário (sob a governança de uma associação comunitária) e o poder público municipal no campo de uma política pública de renda mínima.

Para compreender e analisar essa relação adotamos o conceito de repertórios de interação Estado-sociedade, visando compreender o fenômeno em questão a partir das seguintes categorias: as dinâmicas colaborativas entre atores do Estado e da sociedade, a atuação contínua dos movimentos no interior do Estado, a interação de atores dos movimentos com agentes públicos e o compartilhamento de projetos políticos entre esses agentes (Dagnino, 2002; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Abers, 2018; Abers e von Bülow, 2011).

Queremos com isso, teorizar sobre como os movimentos sociais constroem vínculos de colaboração com o Estado, mas também como os movimentos sociais buscam alcançar seus objetivos trabalhando em cooperação com o poder público local. Dessa maneira, observa-se que este tipo de organização de movimento social (Bancos Comunitários) não apenas negocia frequentemente com o Estado, mas também adotam práticas para realizar ações por dentro das instituições do Estado, tanto através das instituições participativas, como assumindo estrategicamente cargos na burocracia, transformando algumas estruturas do Estado em espaço de ativismo político.

Inspirada pelas dimensões analíticas apresentadas, a pesquisa se alicerça a partir da seguinte pergunta: quais as práticas utilizadas entre o Estado e a sociedade, nomeadamente um banco comunitário e uma prefeitura, na produção de uma política pública municipal de renda mínima?

A pesquisa se baseia em um estudo exploratório baseado em uma observação participante (Musante e DeWalt, 2010 que foi realizada por meio de um trabalho de formação e capacitação

para constituição do Banco Comunitário de Limoeiro de Anadia/AL, realizada entre o período de janeiro de 2019 a fevereiro de 2020. Durante esse processo foram realizados trabalhos que permitiram diagnosticar, mapear e sistematizar dados e informações que subsidiaram a presente pesquisa. Estas informações foram obtidas por meio da observação direta e pelos constantes diálogos e interações com os atores centrais desse processo, a saber, lideranças da sociedade civil e agentes públicos municipais da cidade de Limoeiro de Anadia/AL.

Tendo em vista apresentar os resultados da pesquisa, após a introdução, o trabalho está dividido em três partes. A primeira, apresenta o conceito de interação Estado-sociedade em diálogo com os estudos sobre participação e políticas públicas. A segunda, está reservada para a apresentação dos resultados da pesquisa em que descrevemos e analisamos o caso em estudo, na terceira e última parte, apresentamos os principais achados da pesquisa, destacando as principais diferenças encontradas.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E INTERAÇÃO ESTADO-SOCIEDADE

As pesquisas sobre participação política expressam a complexidade das experiências democráticas quer no âmbito das organizações da sociedade civil ou nas instituições de Estado. No campo de estudos sobre participação e teoria democrática, o Brasil tornou-se referência de inovação democrática (Smith, 2019) por ter criado políticas participativas inovadoras, a exemplo do orçamento participativo, internacionalmente reconhecido

As articulações entre sociedade civil e instituições políticas, resultaram em diferentes modelos de interação entre estado e sociedade, tais como, os orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas, que ampliaram a criatividade política e serviram para alargar o experimentalismo democrático no Brasil (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

Esses tipos de instituições – instituições participativas, resultam da mútua constituição entre instituições estatais e atores da sociedade civil (Gurza Lavalle & Szwako, 2015; Gurza Lavalle et al., 2019). Fundamentalmente, longe de pressupor um antagonismo entre Estado e movimentos sociais, esse tipo de inovação democrática se distingue pela centralidade dada às interações socioestatais e aos efeitos institucionais advindos dessas interações.

Essas iniciativas abriram o caminho para ampliar e diversificar as formas e práticas de interação entre a sociedade civil e o Estado, na medida em que movimentos sociais, redes e organizações da sociedade civil deram continuidade e aperfeiçoaram as possibilidades de participação social nas esferas das instituições estatais, tal como observa-se a participação de redes e movimentos de agricultores familiares na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e as organizações de economia solidária, na construção de experiências de renda mínima utilizando moedas sociais de Bancos Comunitários como meio de pagamento para

efetivar as transferências aos beneficiários, podendo resultar em avanços significativos nos debates sobre participação e interação socioestatal para a ciência política brasileira.

Os estudos sobre inovações democráticas receberam grande destaque, entre eles as pesquisas sobre orçamentos participativos (Abers, 2000; Baiocchi, 2005; Lüchmann, 2008), e os conselhos e conferências de políticas públicas (Bronzo, 2002; Almeida, Cayres e Tatagiba, 2015). Esses estudos buscaram compreender os desenhos institucionais, transferência de poder decisório e abertura à participação de classes sociais marginalizadas, tradição associativa local, interesses da sociedade política, empoderamento dos cidadãos, efetividade deliberativa, representação, compartilhamento de projeto político entre governantes e organizações da sociedade civil (Santos, 2002; Tatagiba, 2002; Avritzer, 2003; Marquetti, 2003; Fuks, Perissinotto e Souza, 2004; Wampler, 2007; Avritzer, 2007; Isunza Vera e Gurza Lavalle, 2010; Lüchman, 2007; Dagnino, 2002; Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006).

De acordo com Abers, Serafim e Tatagiba (2014), os estudos sobre participação na fronteira com as políticas públicas buscam compreender a variedade de resultado em processos deliberativos das instituições participativas, especialmente no que se refere à inclusão política e a incidência na formulação e implementação de políticas públicas. Para tanto essas autoras desenvolveram a noção de repertórios de interação Estado-sociedade, baseado no trabalho de Tilly (1992) e Tarrow (2009), que entendem a ideia de repertório como uma coleção limitada de práticas que são aprendidas, compartilhadas e reproduzidas através de um processo parcialmente deliberado de escolha, ou seja, a ação de grupos e movimentos sociais são sobretudo influenciadas pela experiência pretérita de suas organizações, onde aprendem quais táticas e estratégias são mais adequadas para as situações que enfrentam.

Ademais, de acordo com Tarrow (2009), os movimentos sociais e suas organizações frequentemente criam e modificam os repertórios que praticam e pelos quais se guiam. Assim, os repertórios de movimentos sociais, são ao mesmo tempo criativos e reinterpretados e em muitos casos experimentais e improvisados, mas também são fundamentalmente aqueles com maior relação de proximidade cultural, além de social e politicamente aceitos.

Contudo o que se observa é que muitos movimentos sociais brasileiros têm estabelecidos repertórios contenciosos na relação com o Estado, nomeadamente sob a forma de protestos. Por outro lado, em muitos casos observa-se progressivamente o desenvolvimento de repertórios de cooperação, o que exige dos pesquisadores noções teóricas mais avançadas para interpretar e explicar esse conjunto de fenômenos de interação cooperativa entre movimentos sociais e o Estado.

Nessa perspectiva, Abers e von Bülow (2011), enfatizam a recorrência com que certos movimentos sociais brasileiros se utilizam da abordagem de interação cooperativa, na medida em

que se identifica uma constante atuação de grupos e organizações de movimentos sociais no interior do Estado matizadas com frequente interação com agentes e funcionários públicos com os quais se compartilham interesses e projetos políticos (Dagnino, 2002).

Nesse sentido, as autoras reforçam a necessidade de explicar como os movimentos desenvolvem formas de interação cooperativa com o Estado, bem como os movimentos sociais alcançam seus objetivos operando no quadro da burocracia estatal (Abers e von Bülow, 2011).

Essa abordagem ressalta que muitos movimentos sociais no Brasil empregam relevantes esforços estratégicos para atuar por dentro das instituições e estruturas do Estado, nomeadamente as instituições participativas, mas também procuram galgar posições e cargos públicos, “transformando o próprio Estado em espaço de militância política”. É assim que essas autoras desenvolvem o conceito de “repertório de interação” entre Estado e sociedade civil, destacando o que nomeiam de rotinas de interação Estado-sociedade, sendo elas: protesto e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade, e; ocupação de cargos de cargos na burocracia. Essas rotinas são utilizadas de formas variadas e combinadas, além de estar presente em intensidades heterogêneas (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

O protesto e a ação direta são instrumentos utilizados como forma de iniciar ou restabelecer negociação com governos que são menos abertos às demandas dos movimentos sociais ou ainda é utilizado como parte da sequência de negociação, quando os atores do movimento e do Estado possuem agendas e interesses políticos congruentes (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

A participação institucionalizada é um tipo de interação que se caracteriza pelo uso de canais de diálogo que gozam de aparato reconhecido por normas legais que reconhecem, autorizam e delimitam a relação dos atores civis e estatais. As instituições participativas formais frequentemente têm o propósito de tomar decisões de forma multilateral e coletiva com consequências diretas na definição e implementação de políticas públicas. Os representantes dessas instituições têm a função e o compromisso de representar os segmentos da sociedade civil e da sociedade política que compõem as diferentes instâncias participativas entre o Estado e a sociedade (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

A política de proximidade é estabelecida por meio de contatos pessoais frequentes entre atores do Estado e da sociedade civil. Esse tipo de interação confere aos atores símbolos de distinção política, o que possibilita contornar as dinâmicas de medição realizadas pelos partidos e outras organizações de natureza política. As formas clássicas deste tipo de interação são as relações clientelistas, o lobby e advocacy. Por meios destas ações pode-se obter a troca de favores, mas não só, também pode configurar um canal para apresentação de demandas coletivas,

promoção e reconhecimento de direitos, negociação direta com os tomadores de decisão, entre outras (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

A ocupação de cargos na burocracia configura efetivamente uma tática de muitos movimentos sociais no Brasil como meio para atingir objetivos estratégicos, especialmente quando há objetivos ou políticas congruentes entre governos ou seções de governos e movimentos sociais, ou seja, quando governos são percebidos como aliados. Esse tipo de rotina tem como resultado facilitar a política de proximidade, facilitando as conexões entre atores estatais e não estatais (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014).

Dessa maneira, em situações de interação com o Estado, os movimentos sociais são ambivalentes, pois utilizam uma estratégia de combinação entre o conflito e a cooperação (Giugni e Passy, 1998), além de combinar táticas institucionais e extrainstitucionais (Banaszak, 2010; Goldstone, 2003). As consequências na política pública emergem desses complexos processos de interação socio-estatal construídos ao longo do tempo, em cuja dinâmica o movimento acumula aprendizado, acessos no Estado e colaboração com atores e instituições.

Assim, os movimentos sociais influenciam a origem de políticas públicas através da especificação de alternativas que são reconhecidas pelos gestores como inovação e convertidas em instrumentos de políticas (Dowbor, Carlos e Albuquerque, 2018; Tatagiba e Teixeira, 2016).

Na seção seguinte, apresentaremos o caso de uma política de renda mínima em parceria com uma organização da sociedade civil, a saber, o Banco Comunitário do município de Limoeiro de Anadia no estado de Alagoas. Ademais, também será apresentado como essas rotinas formam um repertório de interação Estado-sociedade na respectiva política pública local.

POLÍTICA DE RENDA MÍNIMA POR MEIO DE BANCOS COMUNITÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO: O CASO DE LIMOEIRO DE ANADIA/AL

O processo de criação do Banco Comunitário de Limoeiro de Anadia/AL se iniciou em janeiro de 2018. O Trabalho surgiu através de uma parceria realizada entre a Associação do Banco de Desenvolvimento de Limoeiro de Anadia, a Prefeitura Municipal, especificamente as secretarias de Desenvolvimento e a de Assistência Social, e a Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da Universidade Federal de Alagoas (ITES/UFAL). Através dessa articulação foi desenvolvido um processo de incubação em economia solidária para criação do banco comunitário visando replicar a metodologia dos bancos comunitários e moedas sociais em articulação com a criação de um programa municipal de transferência de renda, correspondente a experiência seminal da cidade de Maricá no estado do Rio de Janeiro - Banco Comunitário Mumbuca.

A cidade de Limoeiro de Anadia possui uma população de aproximadamente 28.635 habitantes que ocupa predominantemente a área rural do município. A economia está baseada na produção agropecuária familiar. Com IDHM médio (0,580), tendendo à elevação, o município vem apresentando, nos últimos 10 anos, diminuição da mortalidade infantil e do analfabetismo, bem como elevação da renda média. Os limoeirenses agrupados entre os 20% mais pobres da população ficam com 1,4% da renda municipal, enquanto os limoeirenses agrupados entre os 20% mais ricos ficam com 66,3% da renda municipal, segundo dados de 2010 do IBGE.

Neste contexto, a incubação do BCD de Limoeiro teve como objetivo o estímulo a internalização da renda e circulação da riqueza produzida localmente, a partir do Programa Renda Melhor, pago em moeda social digital, em um formato próximo ao executado pelo Banco Mumbuca. A operação desta política é realizada por meio de uma articulação entre o Instituto Banco Palmas que fornece a tecnologia social E-dinheiro - uma moeda social eletrônica que opera por meio de um aplicativo de celular e um cartão de pagamentos que tem a função de mediar as transferências realizadas da prefeitura municipal para os beneficiários que por sua vez podem realizar compras no comércio local que faz parte da rede de circulação da moeda social.

Ao longo de 18 meses, o movimento para criação da política municipal de renda mínima e do banco comunitário em Limoeiro de Anadia realizou mais de vinte reuniões mobilizando agentes da burocracia local, com destaque para as secretarias de Desenvolvimento, e de Assistência Social, representantes da área da educação, saúde, comerciantes, lideranças comunitárias e pequenos produtores locais, além da equipe da ITES/UFAL composta por professores e estudantes.

A partir dessas reuniões de caráter movimentalistas, foi criado o Conselho Gestor do Banco Comunitário, composto por 16 membros que representam os diferentes segmentos sociais e econômicos do município. O Conselho Gestor do Banco Comunitário foi responsável pela definição da operação e gestão da política municipal de renda mínima, denominada “Programa Renda Melhor”, que entrou em operação em dezembro de 2019, distribuindo um benefício no valor de R\$ 70,00 à 1004 famílias do município. Com o surgimento da pandemia de Covid-19, assim, a partir de maio de 2020, o programa foi complementado, em caráter emergencial, estendendo o benefício a novos beneficiários, totalizando 1992 limoeirenses. O comércio local aderiu ao programa de renda mínima e foram cadastrados 27 estabelecimentos, cobrindo os principais itens de consumo dos beneficiários (alimentos e remédios). Ao todo, o programa Renda Melhor inseriu na economia local, mensalmente, R\$ 70.280,00. Entre o seu início em dezembro de 2019 e o mês de novembro de 2020, o programa pôs em circulação R\$ 1.462.930,00 na economia local pagos através da moeda social eletrônica E-dinheiro (Andrade e Justo, 2020).

No que diz respeito às ações que podem ser compreendidas como protesto e ação direta, destacam-se o protagonismo exercido pela Rede Brasileira de Bancos Comunitários, notadamente, por ter articulado ampla rede de divulgação deste tipo de inovação social, influenciando universidades, governos estaduais e municipais, bem como os movimentos sociais. Estas ações foram reforçadas no contexto da pandemia de Covid-19, a partir da articulação da Rede Brasileira de Bancos Comunitários e a Rede Brasileira de Renda Básica, apresentando o caso do Banco Mumbuca na cidade de Maricá/RJ como modelo para ser replicado em outras municipalidades. Durante os anos de 2019 e 2020 essas redes atuaram conjuntamente na organização de debates online, mobilizando acadêmicos, classe política e organizações da sociedade civil. A partir desse impulso, os casos das cidades de Maricá e Limoeiro de Anadia se tornaram exemplos concretos de políticas públicas que articulam moeda social e programas de transferência de renda como instrumento de atendimento às demandas manifestadas pelos movimentos sociais, com destaque para o acesso a trabalho e renda, além da ampliação dos espaços de participação social na gestão de políticas públicas municipais.

A Rede Brasileira de Bancos Comunitários realizou o seu 5º encontro nacional em junho de 2020 em que apresentou estas duas experiências como destaque da estratégia dos bancos comunitários e das moedas sociais associada às políticas de renda mínima e de renda básica. Para tanto, divulgaram uma carta-manifesto dirigida a classe política, atores econômicos, entidades sindicais e movimentos sociais, chamando a atenção da sociedade para as potencialidades dessa articulação para o enfrentamento da crise econômica e da crise da pandemia de Covid-19.

Essas ações foram precedidas por um conjunto de atividades de mobilização da sociedade civil local, reunindo a um só tempo lideranças comunitárias de associações comunitárias e de agricultores familiares, gestores públicos locais, além de professores e estudantes vinculados a ITES/UFAL. A sociedade civil local atuou em diferentes frentes durante o processo de mobilização, realizando reuniões com moradores e comerciantes, bem como com os gestores públicos visando fortalecer a divulgação do banco comunitário e da moeda social, por sua vez, um grupo de gestores públicos realizaram um amplo processo de ativismo institucional mobilizando apoios do poder executivo local e de aliados partidários deputados e senadores. A ITES/UFAL, convidada para participar do processo, atuou realizando o trabalho de mediação, assessoria técnica e articulação com a Rede de Bancos Comunitários, uma vez que possui a expertise na incubação de bancos comunitários.

Quanto à participação institucionalizada, pode-se destacar a governança do Programa Renda Melhor que é realizada pelo Conselho Gestor do Banco Comunitário. O Conselho se constituiu em um espaço de intersecção entre a esfera administrativa municipal e os representantes dos segmentos da sociedade civil da cidade, contudo, com destaque para o poder de decisão da

gestão municipal que usufruiu de maior autoridade e habilidades de gestão para manobrar a tomada de decisão nas reuniões. Como exemplo, os agentes públicos possuem mais destreza para angariar votos no Conselho quando a decisão em pauta é mais significativa para os interesses do poder executivo local - o nome da moeda social na primeira decisão recebeu o nome de “Quilombo”, em reunião seguinte, por unanimidade, o nome da moeda foi convertido para o nome “Livres” que fazia referência ao slogan de campanha do grupo político que liderava o poder executivo no mandato 2017/2020, a saber, “Limoeiro livre para crescer”. No intervalo de um mês os representantes da prefeitura articularam, fora da reunião do Conselho Gestor, a escolha do nome da moeda, expressando a “instrumentalização” desta política pública para a capitalização política do grupo que estava à frente da prefeitura entre os anos de 2017 e 2020. Essa situação é representativa das tensões vivenciadas por essa instituição participativa na gestão da política pública de renda mínima em Limoeiro de Anadia/AL.

Por outro lado, os interesses dos pequenos produtores representados no Conselho Gestor também ganharam destaque e visibilidade, avançando para conquistas concretas, como a formulação de um projeto para a criação de um centro de comercialização popular, que visava absorver a moeda social, até então concentrada em três “mercadinhos” da cidade; a cessão de um espaço (uma casa) para o funcionamento da associação de produtores locais que abrigaria, por sua vez, uma pequena fábrica de bolos e uma oficina de costura (ambos organizados sob a forma de empreendimentos econômicos solidários), entre outros benefícios relativos a projetos comunitário de geração de trabalho, renda, cultura e lazer. Este espaço de intersecção permitiu o reconhecimento, pela prefeitura, das demandas dos grupos organizados localmente.

Acrescenta-se ao Conselho Gestor do Banco Comunitário, a aprovação da Lei Municipal Nº 173/2019 de 03 de abril de 2019 que institui o Programa Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social de Limoeiro de Anadia e o Conselho Municipal de Economia Solidária, Combate à Pobreza e Desenvolvimento Econômico e Social (ECOSOL-CPDES). Em que pese ainda não ter sido colocado em funcionamento, este conselho de política pública constituiu um resultado destacável, produto da interação de um movimento que reuniu atores da sociedade civil local, universidade e agentes do poder público.

Quanto às ações relativas à política de proximidade, observa-se que em torno do “espaço social” constituído pelo Conselho Gestor do Banco Comunitário gravitavam outros agentes com maior fluidez, que eram acionados quando algum tema a ser discutido demandava maior conhecimento técnico ou mobilização de recursos específicos, como a aquisição de um trator, caminhão ou a operação de um procedimento burocrático envolvendo regularização de documentos ou quitação de impostos. Neste sentido, este Conselho Gestor mobilizou relações de proximidade que foram pontos de articulação não formais para os desdobramentos do projeto de

criação do banco comunitário e do Programa Renda Melhor, além de projetos correlatos envolvendo agentes da prefeitura e representantes da sociedade civil. Assim, o Conselho Gestor constituiu um espaço que também catalisou relações de proximidade e foi ele próprio constituído por estas relações, na medida em que a escolha dos representantes se deu por nomeação dentre aqueles que se conheciam previamente atuando frentes de trabalho da prefeitura e de projetos da sociedade civil local, sem com isso perceber remuneração financeira ou contratação específica, mas que se beneficiaram de prestígio e acesso político no poder executivo, partidos políticos, associações comunitárias e movimentos sociais.

Por fim, a ocupação de cargos na burocracia, se configura com o fato de certos membros desse movimento serem compostos por pessoas que se transformam em servidores públicos durante a gestão do poder executivo entres os anos de 2017/2020 e passaram a realizar esforços para a criação do Banco Comunitário e da política de renda mínima com uso da moeda social. Ademais, embora a participação no conselho gestor do banco comunitária ser de caráter voluntário e não remunerado, esta ação envolveu a contratação pela prefeitura de duas pessoas que passaram a desempenhar o trabalho de administração e atendimento aos beneficiários do Banco Comunitário, cumprindo uma carga horária semanal específica estabelecida pelo Conselho Gestor. É possível considerar, de um modo geral, que esses cargos são também resultado desse movimento, e especificamente, das relações de proximidade que ele oportuniza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo, argumentamos que quatro condições foram fundamentais para a criação da política de renda mínima com uso de uma moeda social e do Banco Comunitário, a saber, ações de protesto e ação direta; participação institucionalizada; política de proximidade, e; ocupação de cargos de cargos na burocracia. Ademais, os fatores relacionados à participação da Universidade, por meio da ITES/UFAL e a congruência de projetos políticos da sociedade civil local e dos gestores públicos municipais funcionaram como mecanismo de mediação para consecução dos propósitos estabelecidos e dos resultados alcançados.

O caso de Limoeiro de Anadia/AL sugere que essa imbricação de processos permitiu uma combinação criativa de práticas políticas do movimento social dos Bancos Comunitários em interação com o Estado promovendo novas formas de negociação e diálogo.

Assim, argumentamos que os movimentos sociais e o Estado não devem ser analisados de forma isolada, mas deve-se buscar entender o contexto de produção das políticas produzidas, seja em dinâmicas competitivas ou cooperativas, apreendendo a heterogeneidade dos movimentos e das políticas públicas.

O desenvolvimento concreto dessas rotinas de competição, negociação, participação e cooperação exige uma postura investigativa de fronteira, capturando as interações e interfaces, por exemplo, de acesso ao Estado por meio de relações de proximidade conquistadas por meio da contestação ou da cooperação, a ocupação de cargos por meio da composição de governos com agendas políticas convergentes, esse tipo de repertório também faz parte da herança dos movimentos sociais, em particular dos bancos comunitários brasileiros.

Por fim, as pesquisas nesse campo podem se desdobrar para compreender e explicar quais as condições e variáveis que podem explicar a variação desse repertório de interação cooperativa entre o Estado e a sociedade civil. Ademais, quais as condições que favorecem ou dificultam a manutenção e inovação de rotinas de interação em contextos diversos, como a mudança de governo ou a emergência de crises.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2021.

ABERS, Rebecca. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Lynne Rienner Publishers, 2000.

EARL, Jennifer. The Cultural Consequences of Social Movements. In D. Snow, S. Soule e H. Kriesi (eds.), *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford, Blackwell, pp. 508-530, 2004.

ABERS, Rebecca. *Participatory Democracy in Brazil: Socioeconomic and Political Origins*-by Tranjan, J. Ricardo. 2018.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v. 57, p. 325-357, 2014.

ABERS, Rebecca; BÜLOW, Marisa Uon. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. *Sociologias*, v. 13, p. 52-84, 2011.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, p. 255-294, 2015.

AMENTA, Edwin et al. The political consequences of social movements. *Annual Review of Sociology*, v. 36, p. 287-307, 2010.

ANDRADE, Marconi Tabosa de; JUSTO, Carolina Raquel Duarte de Mello. Políticas Públicas de Transferência de Renda em Moeda Social Digital: uma alternativa para o enfrentamento dos desafios trazidos pela Covid-19. In: MILANI, Ana Maria R.; CORÁ, Maria Amélia J.; COELHO, Rodrigo de Pereyra de S. (orgs.). *Brasil diante da Crise da Covid-19: olhares e reflexões*. EDUFAL, 2020.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, v. 50, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, p. 43-64, 2008.

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

BAIOCCHI, Gianpaolo. *Militants and citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press, 2005.

BANASZAK, Lee Ann. *The women's movement inside and outside the state*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BOSI, Lorenzo; GIUGNI, Marco; UBA, Katrin. The Consequences of Social Movements: Taking Stock and Looking Forward. In L. Bosi, M. Giugni e K. Uba (eds.), *The Consequences of Social Movements*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-38, 2016.

BRONZO, Carla. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, p. 277-292, Mar./Abr. 2002.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. *Civitas-Revista de Ciências Sociais*, v. 17, p. 360-378, 2017.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil Rio de Janeiro: Paz e Terra*, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo (orgs.). A Disputa pela Construção Democrática na América Latina. São Paulo, Paz e Terra, 2006.

DOWBOR, Monika; CARLOS, Euzeneia; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. As Origens Movimentistas de Políticas Públicas: Proposta Analítica Aplicada às Áreas de Criança e Adolescente, Direitos Humanos e Saúde. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 47-80, 2018.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. & SOUZA, N. R. (orgs.). Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná. Curitiba : UFPR, 2004.

GIUGNI, Marco; PASSY, Florence. Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements Between Conflict and Cooperation. In M. Giugni, D. McAdam e C. Tilly (eds.), From Contention to Democracy. Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 81-107, 1998.

GOLDSTONE, J.A. Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics. In J.A. Goldstone (eds.), States, Parties, and Social Movements. Cambridge, Cambridge University, pp. 1-24, 2003.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. Opinião Pública, v. 21, p. 157-187, 2015.

Gurza Lavalles, A., Carlos, E., Dowbor, M., & Szwako, J. Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

HANNA, Rema; OLKEN, Benjamin A. Universal basic incomes versus targeted transfers: Anti-poverty programs in developing countries. Journal of Economic Perspectives, v. 32, n. 4, p. 201-26, 2018.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. (Orgs.). La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.

MUSANTE, Kathleen; DEWALT, Billie R. Participant observation: A guide for fieldworkers. Rowman Altamira, 2010.

LAVINAS, L. Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras. Textos para discussão - Ipea, No. 596, 1998.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 139-170, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. Caderno crh, v. 21, p. 87-97, 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Interfaces das interfaces socioestatais: ouvidorias, conselhos gestores e Facebooks governamentais. Revista de Sociologia e Política, v. 28, 2020.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. A inovação democrática no Brasil, 1, 129-156, 2003.

ROOTES, Christopher. Is there a European environmental movement?. In: Europe, globalization and sustainable development. Routledge, p. 71-96, 2004.

ROOTES, Christopher; NULMAN, Eugene. Environmental protection. In: Oxford Handbook of Social Movements. Oxford University Press, pp. 729-741, 2015.

SANTOS, B. D. S. Democracia e participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Edições Afrontamento, 2002.

SMITH, G. Design Matters: CBNRM and Democratic Innovation. Washington DC: World Bank, 2019.

SOULE, Sarah A.; KING, Brayden G. The stages of the policy process and the equal rights amendment, 1972–1982. American Journal of Sociology, v. 111, n. 6, p. 1871-1909, 2006.

SUPLICY, E. M. Renda de Cidadania: a saída é pela porta. [s.l.] Cortez Editora: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TARROW, Sidney. O Poder em Movimento: Movimentos Sociais e Confronto Político. Petrópolis, Vozes, 2009.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L., ABERS, R. N., & SILVA, M. K. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea/Enap. pp. 106-138, 2018.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia. Efeitos Combinados dos Movimentos de Moradia sobre os Programas Habitacionais Autogestionários. Sociologia e Política, vol. 24, nº 58, pp. 85-102, 2016.

TILLY, Charles. How to detect, describe, and explain repertoires of contention. Mimeo, 1992.

VAN PARIJS, P. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? Estudos Avançados, 14, 179-210, 2000.

VAN PARIJS, P. A basic income for all: If you really care about freedom, give people an unconditional income. Boston Review, 2000.

VAN PARIJS, P; VANDERBORGHT, Y. Basic income. Harvard University Press, 2017

WAMPLER, B. Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil. Studies in Comparative International Development, 41(4), 57, 2007.