PESQUISA

POLÍTICAS PÚBLICAS, TRABALHO SOCIOCOMUNITÁRIO E EDUCAÇÃO POPULAR NA AMÉRICA LATINA

RELATÓRIO FINAL



FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO

ESCOLA NACIONAL Paulo Freire

PESQUISA

POLÍTICAS PÚBLICAS, TRABALHO SOCIOCOMUNITÁRIO E EDUCAÇÃO POPULAR NA AMÉRICA LATINA

RELATÓRIO FINAL

FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO

ESCOLA NACIONAL Paulo Freire

EQUIPE DA PESQUISA

Luis Maia Fernandes (Coordenador)

Thays Santos Carvalho (Coordenadora)

Jorge Pereira Filho (Coordenador)

Emilly Firmino Oliveira de Lima (Pesquisadora)

João Oliveira (Pesquisador)

Maria Angélica Paixão Frazão (Pesquisadora)

Patricia Lizarraga (Pesquisadora)

Teresa M. Maia de Carvalho (Pesquisadora)

COMITÊ ACADÊMICO

Darlan Ferreira Montenegro (Professor do Departamento de Ciências Sociais da UFRRJ)

Dênis Oliveira (Professor da Escola de Comunicações e Artes da USP)

José Sobreiro Filho (Professor do Departamento de Geografia da UNB)

José Dari Krein (Professor do Instituto de Economia da UNICAMP)



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F363p

Fernandes, Luís Eduardo

Pesquisa políticas públicas, trabalho sociocomunitário e educação popular na América Latina: relatório final / Luís Eduardo Fernandes (coord.) et al. – Brasília : Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria-Geral da Presidência da República ; São Paulo : Escola Nacional Paulo Freire, Fundação Rosa Luxemburgo, 2026.
92 p.

ISBN: 978-65-89834-15-1

1. Políticas públicas. 2. Serviço social. 3. Educação. I. Título.

CDD: 361.3
CDU: 364

André Felipe de Moraes Queiroz – Bibliotecário – CRB-4/2242

© 2026 Escola Nacional Paulo Freire (ENPF); Fundação Rosa Luxemburgo.

Esta publicação foi realizada com o apoio Escola Nacional Paulo Freire (ENPF); da Fundação Rosa Luxemburgo e fundos do Ministério Federal para a Cooperação Econômica e de Desenvolvimento da Alemanha (BMZ). O conteúdo da publicação é de responsabilidade exclusiva dos autores e não representa necessariamente a posição das entidades envolvidas.

Texto e equipe da pesquisa

Luís Eduardo Fernandes (coordenação); Emilly Firmino Oliveira de Lima; João Oliveira; Jorge Pereira Filho; Maria Angélica Paixão Frazão; Patricia Lizarraga; Teresa M. Maia de Carvalho; Thays Santos Carvalho.

Expediente

Projeto gráfico e ilustrações: Estúdio Bogari.
Diagramação: Emilly Firmino Oliveira de Lima
Edição e revisão: Ângela Costa Amaral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 6
Caminhos para o protagonismo da participação social na gestão pública

MÉXICO 27
Políticas territorializadas e gestão comunitária

ARGENTINA 47
Salário social, reforma urbana e cozinhas populares

VENEZUELA 63
Menos escritório e mais território

COLÔMBIA 75
Reforma agrária, reparação histórica e aliança público-popular

INDICATIVOS CONCLUSIVOS 87
Políticas associativas, gestão comunitária e alianças público-populares

INTRODUÇÃO

O que é a pesquisa?

"Aonde é que, no momento, a democracia errou? Por que permitimos que a extrema direita crescesse com a força que está crescendo? É virtude deles ou é incompetência nossa? Vamos responder para nós mesmos: o que deixamos de fazer para fortalecer a democracia? O que eu fiz como presidente da República para fortalecer a organização popular e social?"

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

24 de setembro de 2025

O estudo intitulado *Políticas públicas, trabalho sociocomunitário e educação popular na América Latina* tem como objetivo apresentar um conjunto de experiências concretas de políticas públicas territorializadas, nas quais a participação social está presente em sua formulação, execução e avaliação.

Mais do que descrever tais experiências, buscamos oferecer subsídios para a elaboração de políticas públicas com participação social e educação popular, que, por sua vez, contribuam para o debate estratégico em curso sobre a defesa da democracia e da soberania nacional[1]. As análises e proposições contidas neste relatório foram aprofundadas e qualificadas nos espaços de discussão e trabalho do seminário internacional, subsidiando a consolidação deste relatório final para apreciação e uso pelos ministérios.

Por que defender a combinação entre políticas públicas, território e organização popular? De que maneira a educação popular pode atuar como método na relação entre governo e sociedade, além de mediação na formulação e execução de políticas públicas? As experiências de cooperação entre Estado e organizações populares e comunitárias também contribuem para ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas?

Em sintonia com os indicativos do presidente Lula em seu atual governo, a partir de 2023, compreende-se que aprofundar a democracia a partir da territorialização das políticas públicas implica fortalecer a capacidade de ação e decisão dos sujeitos historicamente marginalizados nos espaços locais. A ação territorializada contribui para a consolidação de uma democracia substantiva ao promover a apropriação social do território e a ampliação dos mecanismos de participação e controle social em todas as etapas do ciclo das políticas públicas.

Nesse sentido, a territorialização não se limita a um processo de descentralização administrativa, mas constitui uma estratégia política de defesa da democracia e da soberania ao fortalecer os seguintes fundamentos:

- Fortalecer vínculos coletivos e solidários como base de reconstrução do tecido social;
- Recuperar a centralidade da política como instrumento de transformação e disputa de projetos societários;
- Reforçar a defesa da soberania nacional e popular, articulando participação social e desenvolvimento territorial;
- Construir arranjos econômicos alternativos, ancorados em princípios de justiça social, sustentabilidade e solidariedade.

1 Cabe mencionar que, no campo acadêmico, há ampla bibliografia nacional e internacional sobre o tema das "políticas públicas associativas", situada nos estudos sobre a interface entre políticas públicas, movimentos populares e participação social. Para aprofundamento, ver: Tatagiba, L.; Teixeira, A. C. C. (org.). *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Países estudados: Argentina, Colômbia, México e Venezuela.
Abrangência nacional das políticas;
Países latino-americanos com formações socioeconômicas que guardam semelhanças com a formação socioterritorial brasileira (principais economias da região, altas taxas de informalidade no mercado de trabalho, inserção dependente na divisão internacional do trabalho, forte urbanização e reconhecimento de trabalhos sociocomunitários articulados a políticas públicas);
Transversalidade e territorialização como pilares para a construção de políticas públicas de participação social, assim como reconhecimento institucional do trabalho sociocomunitário;
Polarização política e ideológica advinda do crescimento de grupos de extrema direita e neofascistas.

Dessa forma, este relatório apresenta respostas fundamentadas às questões que orientaram esta introdução, à luz do escopo analítico e metodológico definido para a pesquisa. O levantamento das experiências latino-americanas foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica, entrevistas semiestruturadas com gestores públicos, acadêmicos e representantes de movimentos populares e comunitários, além de discussões de qualificação da pesquisa conduzidas junto ao comitê político e acadêmico da pesquisa.

Trata-se de um mapeamento inicial e sistematizado que busca produzir evidências e referências analíticas para a compreensão dessas políticas, reconhecendo a complexidade envolvida na identificação das múltiplas perspectivas dos sujeitos por elas alcançados e das tensões e contradições que as atravessam.

Em virtude do potencial revelado pelos fatos e elementos identificados, convencemo-nos, inequivocamente, da absoluta relevância do caráter associativo e popular das experiências de políticas públicas. Desde já, destacamos que as políticas do "**povo cuidando do povo**", ou o que chamamos de "**alianças público-populares**", não são experiências residuais ou isoladas. Ao contrário, constituem um denominador comum das iniciativas progressistas na América Latina, possibilitando a construção de um acúmulo democrático e popular a partir dos territórios periféricos.

POLICRISE CAPITALISTA E SEUS DESDOBRAMENTOS NA AMÉRICA LATINA

Segundo o Relatório Social Mundial das Nações Unidas (2025), a miséria global, em especial a pobreza extrema, apresenta sinais de estagnação e até de crescimento em algumas regiões. Atualmente, mais de 690 milhões de pessoas vivem com menos de US$ 2,15 por dia, enquanto cerca de 2,8 bilhões — mais de um terço da população mundial — sobrevive com rendas diárias entre US$ 2,15 e US$ 6,85. O mesmo relatório destaca tendências preocupantes no mundo do trabalho: nos países periféricos, cresce a predominância da informalidade, enquanto nos países centrais aumenta a subocupação da força de trabalho. Ao mesmo tempo, a concentração de riqueza atinge níveis inéditos: 1% dos mais ricos detêm mais riqueza que 95% da humanidade.

Por sua vez, de acordo com o Relatório da Oxfam (2025),projeta-se que, até 2030, surgirão os primeiros trilionários, enquanto quase 1 bilhão de pessoas poderá viver em situação de subnutrição crônica. Apenas em 2024, a riqueza total dos bilionários cresceu em US$ 2 trilhões, com a criação de 204 novos bilionários. No mesmo período, o 1% mais rico do Norte Global apropriou-se de US$ 263 bilhões do Sul Global por meio do sistema financeiro: o equivalente a mais de US$ 30 milhões por hora. E segundo estudo da Lloyd's Register Foundation (2024), quase um terço da população mundial já sofreu algum tipo de impacto em decorrência de desastres naturais,

evidenciando a sobreposição entre vulnerabilidade social e riscos ambientais.

No Brasil, os desastres ambientais aumentaram 460% em relação à década de 1990, segundo dados do Atlas Digital de Desastres no Brasil. Entre 2020 e 2023, registrou-se uma média anual de 4.077 eventos, em comparação com 725 nos anos 1990. Esse crescimento expressivo está associado ao aquecimento global e à intensificação de fenômenos climáticos extremos, especialmente chuvas intensas — com inundações e enxurradas — e períodos prolongados de seca. Tais processos revelam a interdependência entre a crise ambiental, a desigualdade social e a sobrevivência econômica.

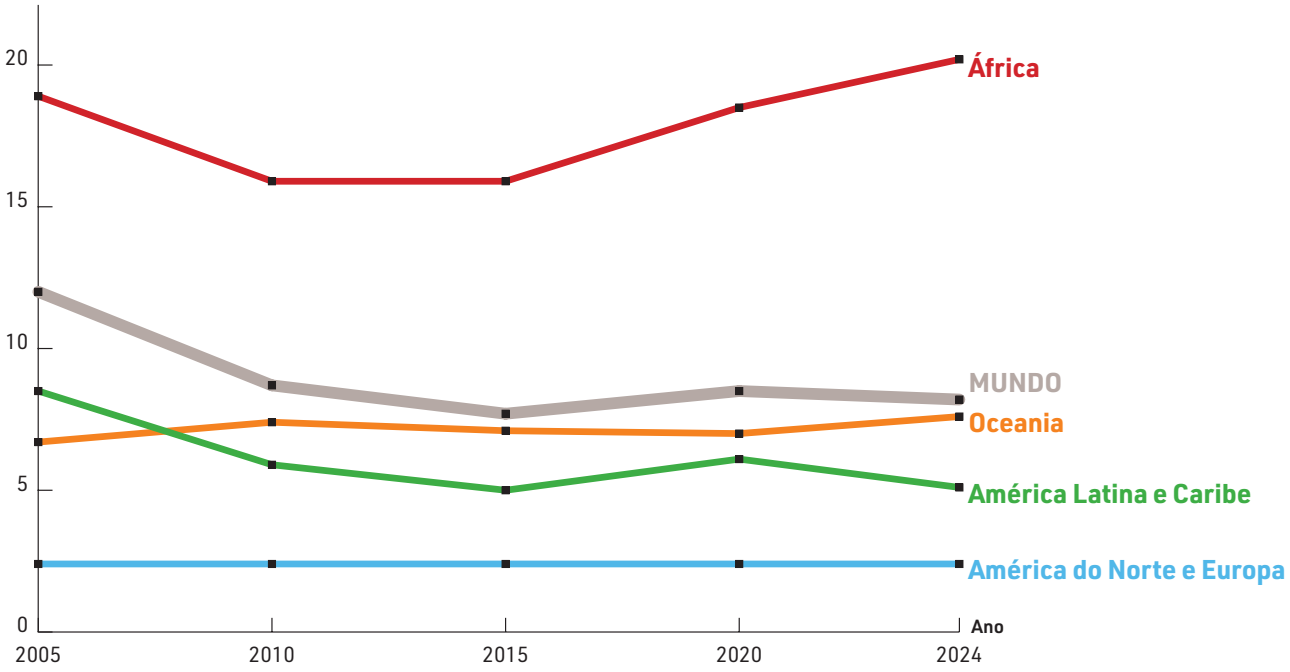
Ademais, dados do Ministério da Previdência Social (2024) indicam que o Brasil registrou um recorde de 472 mil afastamentos do trabalho por transtornos mentais, o que representa um aumento de 67% em relação ao ano anterior. Os principais diagnósticos são ansiedade e depressão, com afastamentos predominantes entre mulheres, cuja idade média é de 41 anos. Este crescimento expressivo, que mais do que dobrou ao longo da última década, reflete o agravamento da crise de saúde mental no pós-pandemia, articulada à intensificação da precarização das relações de trabalho.

Juntos, esses dados ajudam a caracterizar o que diversos organismos multilaterais denominam **policrise capitalista**: a confluência de múltiplas dimensões de uma crise de caráter econômico (depressão, inflação e endividamento); social (pobreza crescente, desigualdade e mobilidade social bloqueada); ambiental (mudanças climáticas, pandemias e desastres); e geopolítico (guerras regionais, reordenamento de cadeias produtivas e ameaças à soberania nacional).

Marcio Pochmann (2024) relaciona a atual crise e a dificuldade de formulação de alternativas ao esgotamento do modelo de modernização capitalista ocidental, historicamente liderado pelos países do Norte Global e sustentado na expansão das economias de guerra e na exploração intensiva dos bens naturais. A chamada "era pós-industrial" expressa a proliferação de ocupações genéricas, desprovidas de sentido de pertencimento e identidade social.

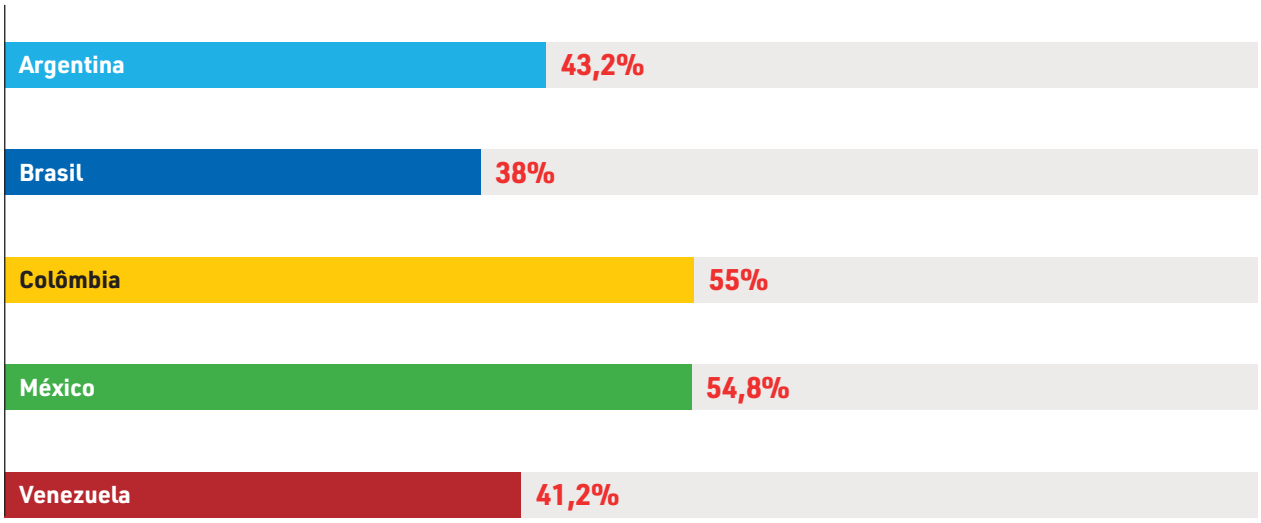
Segundo o autor, avança a lógica do débito-crédito, característica das sociedades pós-industriais. Diante do aumento do custo de vida (débito), observa-se o declínio da participação dos salários na renda nacional, em contraste com a ampliação das possibilidades de acesso ao crédito. Estas "possibilidades", por sua vez, derivam majoritariamente do endividamento das famílias; de doações filantrópicas; de programas governamentais de transferência de renda; da monetização de redes sociais; do trabalho em plataformas digitais; das apostas on-line; e de outras inovações financeiras recentes.

Prevalência de desnutrição
(% da população)



Fonte: *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025* (FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO).

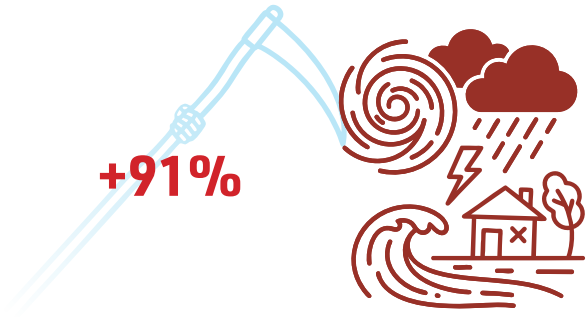
Taxa de informalidade no mercado de trabalho



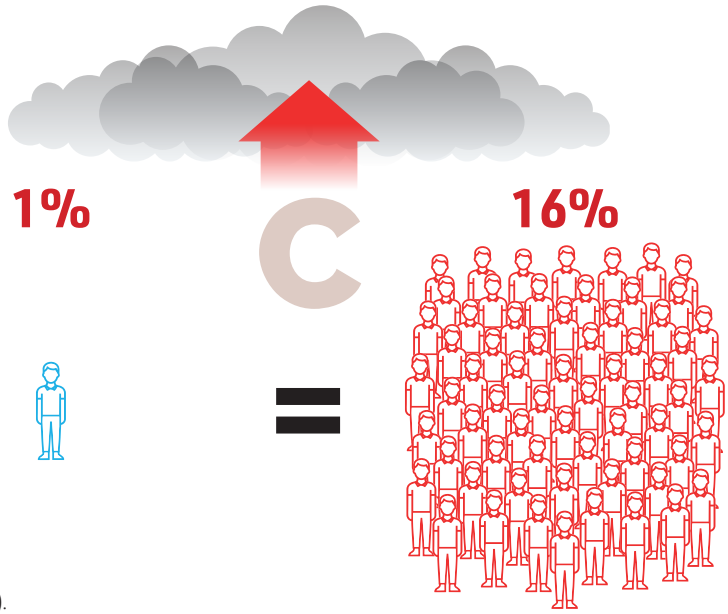
Fonte: Argentina: IIEP, segundo trimestre de 2025; Brasil: IBGE, terceiro trimestre de 2025; Colômbia: Dane, segundo trimestre de 2025; México: Inegi, agosto de 2025; Venezuela, Encovi, 2024.

Injustiça climática

Mais de 91% das mortes causadas por desastres relacionados ao clima ocorrem nos países em desenvolvimento.



Em 2019, o 1% mais rico da população mundial foi responsável por 16% das emissões globais de carbono – o mesmo percentual emitido pelos 66% mais pobres da humanidade (cerca de 5 bilhões de pessoas).



Fonte: *Climate Equality: A planet for the 99%* (Oxfam, 2023).

Na América Latina, essa característica do capitalismo contemporâneo manifesta-se de forma ainda mais intensa, potencializando desigualdades estruturais. A herança colonial e a relação de dependência econômica com os países centrais somam-se a um processo de transformação do mundo do trabalho, impactado pelas novas tecnologias e pela flexibilização de direitos trabalhistas. O maior peso recai sobre populações historicamente subalternizadas, seja nas periferias urbanas, seja em comunidades tradicionais, acentuando as desigualdades sociais, raciais e de gênero.

DISPUTAR O TERRITÓRIO E O TRABALHO: FUNDAMENTOS PARA A DEFESA DA DEMOCRACIA E DA SOBERANIA NACIONAL

O fortalecimento da democracia e da soberania nacional requer que as políticas públicas reconheçam o território e o trabalho como dimensões estratégicas de ação estatal e social. Nesse contexto, a territorialização das políticas constitui elemento central, pois permite articular desenvolvimento, participação social e planejamento público de forma integrada.

Disputar o território, nesse sentido, significa ampliar a presença do Estado e das organizações populares nos espaços onde se expressam as desigualdades e as novas formas de exploração do trabalho, assegurando que a ação pública contribua para a reconstrução de vínculos coletivos, a geração de trabalho e renda e a ampliação dos direitos sociais.

Assim, a territorialização torna-se instrumento essencial para consolidar uma democracia substantiva, ancorada na participação popular e na apropriação social dos processos de desenvolvimento.

A defesa da democracia e da soberania nacional vem sendo reiterada em diferentes espaços políticos e institucionais do país, especialmente diante do atual contexto de transformações profundas na geopolítica e do ressurgimento de movimentos de extrema direita que se massificam em diversas sociedades.

Sustentamos que o território, entendido como a materialização das relações de poder, assim como os processos de territorialização e desterritorialização das políticas públicas, constituem elemento central dessa disputa. Isso porque a formação socioterritorial mantém uma relação intrínseca com as novas formas de organização do trabalho e da reprodução social no capitalismo contemporâneo, e ambas constituem dimensões fundantes do sistema multidimensional de objetos e ações que o conforma (Santos, 1996).

Assim, não basta reconhecer a centralidade do território e das relações que nele se expressam, reduzindo-o a um mero espaço de governança (Fernandes, 2008). Mais do que isso, é necessário assumir uma abordagem socioterritorial como dimensão estratégica para o desenvolvimento e para a materialização das políticas públicas, permitindo uma intervenção capaz de articular os aspectos sociais, econômicos, técnicos e culturais da realidade brasileira. Consequentemente, ter o território como referência na formulação de políticas voltadas à participação social significa avançar na construção da soberania nacional e popular, o que também contribui para o fortalecimento da democracia.

Do mesmo modo, a leitura atenta das dinâmicas territoriais é indispensável para enfrentar o processo de desindustrialização e da atrofia dos aparatos produtivos que caracterizam a economia brasileira contemporânea. Essas transformações redefinem não apenas a base material da produção nacional — marcada pela combinação entre o avanço de tecnologias sob domínio estrangeiro e a perda de capacidade produtiva interna —, mas também incidem diretamente sobre as formas de organização da classe trabalhadora

A crescente fragilização de movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos, somada à desproteção social decorrente das contrarreformas trabalhista e previdenciária, tem produzido novos padrões de sociabilidade e de sobrevivência, alterando profundamente o modo de vida de quem vive do trabalho. De acordo com pesquisa recente do Instituto Tricontinental (Corazza, 2025), nas últimas três décadas a economia brasileira sofreu modificações estruturais que reduziram seu dinamismo. O cresci-

mento apresentou forte volatilidade — diferente do período da industrialização — e, mesmo nos momentos de expansão, as taxas permaneceram baixas. O investimento público, antes central para induzir a atividade econômica, perdeu protagonismo.

O desemprego aumentou nas décadas de 1990 e 2010; quando apresentou queda, como nos anos 2000, foi acompanhado pelo predomínio de ocupações de baixa remuneração. Nesse processo, o setor industrial perdeu participação no Produto Interno Bruto (PIB) para atividades de baixa inserção tecnológica ligadas a serviços, agropecuária e extrativismo — fenômeno caracterizado como reprimarização da economia.

Nos trimestres recentes do governo Lula III, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua) registrou recordes de ocupação — ultrapassando 100 milhões de pessoas — e a menor taxa de desemprego da série histórica (5,6% em agosto de 2025). Apesar disso, persiste um sentimento de mal-estar e frustração entre a classe trabalhadora. Estudos do Cesit/Unicamp indicam uma crescente polarização do mercado de trabalho: de um lado, postos mais qualificados; de outro, a expansão dos empregos desprotegidos, o que limita a mobilidade social via inserção laboral.

Embora o assalariamento ainda predomine, em 2025 o Brasil contava com cerca de 40 milhões de trabalhadores formais no setor privado, enquanto a segunda maior categoria era composta de trabalhadores por conta própria, 25 milhões de pessoas[2]. Este cenário de informalidade constitui uma determinante estruturante da precariedade e polarização do mercado de trabalho brasileiro. Em 2025, a informalidade era ampla, alcançando 48,61% segundo conceito utilizado pelo Cesit. Mesmo entre os trabalhadores formais, quase dois terços recebem até dois salários mínimos.

Somadas a este cenário, as determinações socioterritoriais relacionadas às questões regionais, de raça e de gênero moldam a classe trabalhadora brasileira (Oliveira, 2021). Por exemplo, o rendimento médio real — valor médio do rendimento de uma pessoa ajustado pela inflação (a preços constantes) para aferir seu poder de compra ao longo do tempo[3] — possui significativas variações conforme a região, ao gênero e a raça. Enquanto em São Paulo o rendimento médio real é de R$ 1.979,00; na Bahia, este valor cai para R$ 1.087,00. Além disso, observam-se profundas disparidades entre os rendimentos de homens e mulheres, inclusive entre brancos e negros. .

Pretos e pardos compõem a maioria entre os trabalhadores informais e entre as categorias de menor rendimento. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), quase 70% das trabalhadoras do setor doméstico e de cuidado remunerado são mulheres negras. Esse dado revela não apenas a persistência da herança escravista na divisão racial e sexual do trabalho, mas também o lugar estrutural que essas mulheres ocupam na reprodução social.

No plano associativo, observa-se um esvaziamento das formas coletivas históricas de organização da classe trabalhadora: sindicatos, partidos políticos, organizações populares comunitárias, entre outras. A quantidade e o percentual de trabalhadores filiados a sindicatos no país atingiram os menores níveis já registrados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2023, das 100,7 milhões de pessoas ocupadas, somente 8,4% estavam associadas a algum sindicato. Ao todo, elas eram 8,4 milhões de trabalhadores (IBGE, 2023).

Nesse vácuo, outras instâncias passam a ocupar o espaço da mediação social e política: redes sociais digitais estrangeiras, fundamentalismo religioso e o crime organizado. Esses instrumentos, em diferentes escalas, contribuem para a difusão de valores antidemocráticos e de hiperindividualismo, ao mesmo tempo que mercantilizam sentimentos de frustração e revolta da população trabalhadora e periférica.

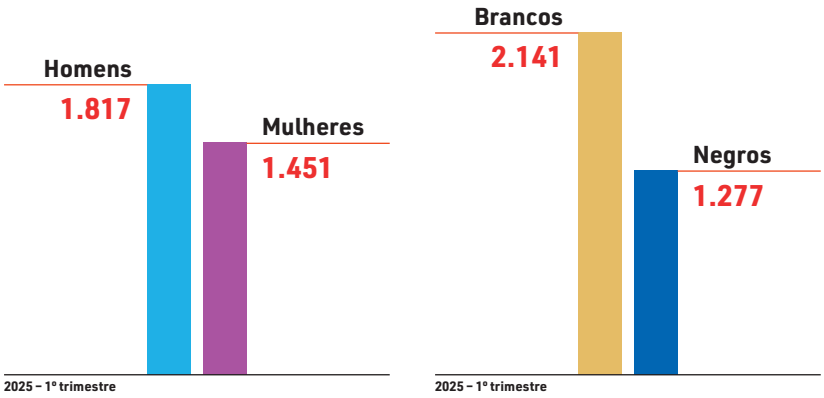
Além disso, o atual quadro de reconstrução de importantes políticas de assistência, ancoradas na transferência monetária, embora atenue as expres-

2 Cabe destacar que cerca de 80% dessa massa de trabalhadores não possuem CNPJ, portanto, engrossam as fileiras da informalidade.

3 O rendimento médio real é calculado com base em dados coletados por pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como a PNAD Contínua. Ele é influenciado por todos os trabalhos da pessoa e por outros rendimentos recebidos, sendo ajustado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para refletir o poder de compra.

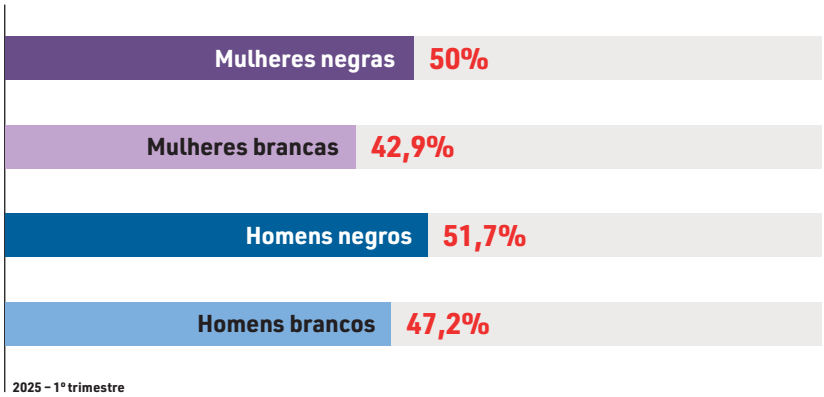
Desigualdade racial e de gênero no mundo do trabalho

Rendimento médio real



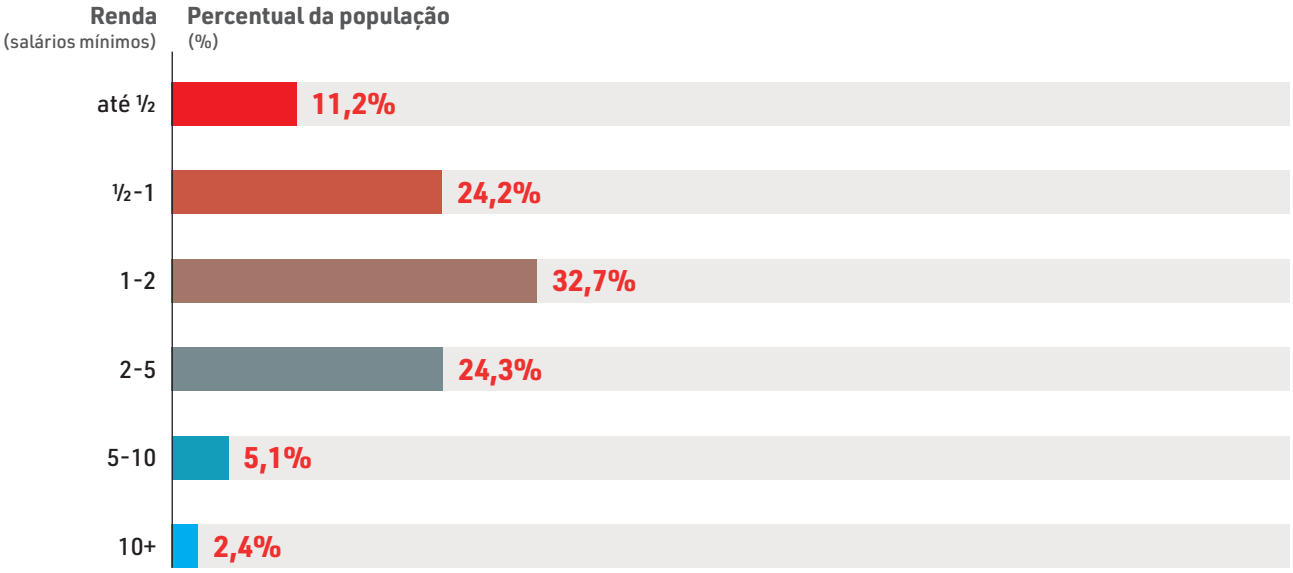
Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração CESIT: Carolina de Oliveira e Clara Saliba.

Informalidade ampliada



Fonte: PNADC/IBGE. Elaboração CESIT: Carolina de Oliveira e Clara Saliba.

Desigualdade salarial no Brasil



Fonte: IBGE (2022). Elaboração própria.

sões mais agudas da miséria e da pobreza e contribua para alguns avanços materiais, não assegura uma inclusão cidadã que ultrapasse a dimensão restrita do consumo. Contudo, em especial no contexto da pandemia, observamos que, mesmo diante do esgarçamento dos tecidos sociais, da fragilização dos espaços de convívio e do fomento ao individualismo, persiste[4] um bom senso territorializado que, apesar de sua riqueza enquanto catalisador de construção de tecnologia e transformação social, muitas vezes não é reconhecido ou é invisibilizado. Este bom senso se materializa em trabalhos sociocomunitários, geralmente associados à construção de ações de solidariedade, que se expressam em diferentes planos: cuidados, paz, sobrevivência, saúde, empreendimentos socioprodutivos, alimentação, cultura etc..

Desse modo, é necessário reconhecer, inicialmente, a existência de um conjunto de experiências da massa marginal (González, 2020) ou de uma superpopulação relativa (Oliveira, 2003), voltadas à sobrevivência na policrise capitalista através da construção de políticas contenciosas (Sobreiro Filho; da Silva, 2021). Em contraste com a grande propriedade vinculada a monopólios transnacionais ou ao Estado, a economia popular se destaca por gerar meios de produção, modos de vida e estratégias de sobrevivência sob o controle das classes subalternas, em um processo constante alimentado pelas contradições e desigualdades do capitalismo. O processo de subjetivação dos sujeitos nas economias populares é, ao mesmo tempo, contraditório e ambivalente: de um lado, existe a busca por liberdade e progresso individual; de outro, dada a precariedade das condições de vida, constrói-se uma forte rede comunitária de solidariedade e sobrevivência (Gago, 2018)[5].

Cabe destacar que o reconhecimento do trabalho sociocomunitário constitui, a nosso ver, um ponto fulcral de mediação entre a tradição de associativismo e cooperativismo, que marca diversos movimentos brasileiros desde a década de 1980 e as transformações socioeconômicas recentes no mundo do trabalho. Segundo dados da PNAD Contínua de 2023, utilizados pela Secretaria Nacional de Economia Popular e Solidária (Senaes), cerca de 2% da renda do trabalho no país provém de cooperativas e experiências vinculadas à economia solidária. No entanto, há evidências de que uma parcela expressiva das atividades sociocomunitárias — voltadas à sobrevivência, ao cuidado, à alimentação, à saúde e à cultura — permanece invisibilizada ou diluída nas categorias estatísticas de "trabalhadores por conta própria" ou "assalariados informais" (Pateo, 2025).

Outro aspecto a considerar é que esses dados também não incorporam o trabalho sociocomunitário que, em sua maioria, não gera renda direta, mas é essencial para a reprodução da vida social. Trata-se de atividades de cuidado individual e coletivo, educação, cultura e zeladoria do espaço, quase sempre realizadas por mulheres e essenciais à sustentação material e simbólica das comunidades. Esse contexto reforça a necessidade de articular as economias populares e solidárias como eixo estruturante de uma estratégia territorializada de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da democracia e à ampliação dos direitos sociais.

Nesse sentido, José Luis Coraggio (2000) propõe uma síntese analítica relevante para compreender a relação entre economia popular e economia solidária. Para o autor, a economia solidária refere-se à formação de organizações e relações econômicas orientadas por valores como complementaridade, reciprocidade, justiça distributiva e reconhecimento do outro, constituindo-se em oposição à lógica competitiva própria da economia do capital. Ao passo que, a economia popular diz respeito à "economia empírica dos trabalhadores", isto é, às práticas concretas de suas famílias, associações e comunidades, tendo a unidade doméstica como primazia da organização e dependendo fundamentalmente da força de trabalho — energia, habilidades e conhecimentos — mobilizada sob formas dependentes ou autônomas, voltadas à reprodução da vida.

Nessa perspectiva, dotar a economia popular de princípios da economia solidária representa uma ta-

4 Em nossa perspectiva, as condições perversas da pandemia, além de expor a barbárie e o descaso do antigo governo, também ampliou e viabilizou históricas tradições associativas, cooperadas e solidárias nos territórios periféricos.

5 Nessa linha, reivindicamos a formulação de Antonio Gramsci (1999) sobre o "bom senso" no interior do senso comum das classes subalternas. O bom senso é o núcleo crítico e racional que pode emergir de dentro do senso comum. Representa a dimensão mais coerente, reflexiva e capaz de se articular com uma concepção de mundo mais elevada e sistemática.

refa de natureza simultaneamente econômica, social e política, com implicações diretas para o desenho de políticas públicas orientadas à valorização do trabalho sociocomunitário e à superação das limitações impostas pelo paradigma neoliberal.

Em recente artigo, Frei Betto (2023) questiona se as políticas sociais, por si sós, são capazes de promover a consciência política das classes subalternas. Tomando como referência histórica as experiências do Estado de bem-estar europeu, do socialismo soviético e da ampliação das políticas sociais durante os governos petistas no Brasil, o autor responde negativamente. Segundo ele, a hegemonia capitalista, em sua etapa neoliberal, exacerba o individualismo e o narcisismo, mesmo quando há melhorias nas condições materiais de vida.

Para Frei Betto, a alternativa seria institucionalizar o **método da educação popular** de forma articulada à expansão das políticas sociais, incorporando também as redes públicas de comunicação. Esse método — indutivo, crítico e participativo — permitiria inverter a lógica tradicional de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, tornando o povo trabalhador sujeito do processo, e não apenas beneficiário.

Os primeiros movimentos de Educação Popular na América Latina emergiram em contextos **antidemocráticos** e **ditatoriais**. Nesses estudos iniciais, o Estado era frequentemente apresentado como uma entidade monolítica e a-histórica. Com os processos de democratização restrita e o fortalecimento dos movimentos populares no interior da institucionalidade — especialmente sob a gestão de **Paulo Freire** à frente da Secretaria de Educação do Município de São Paulo —, a Educação Popular ultrapassa as barreiras originais e consolida-se como método de **participação e gestão democrática.**

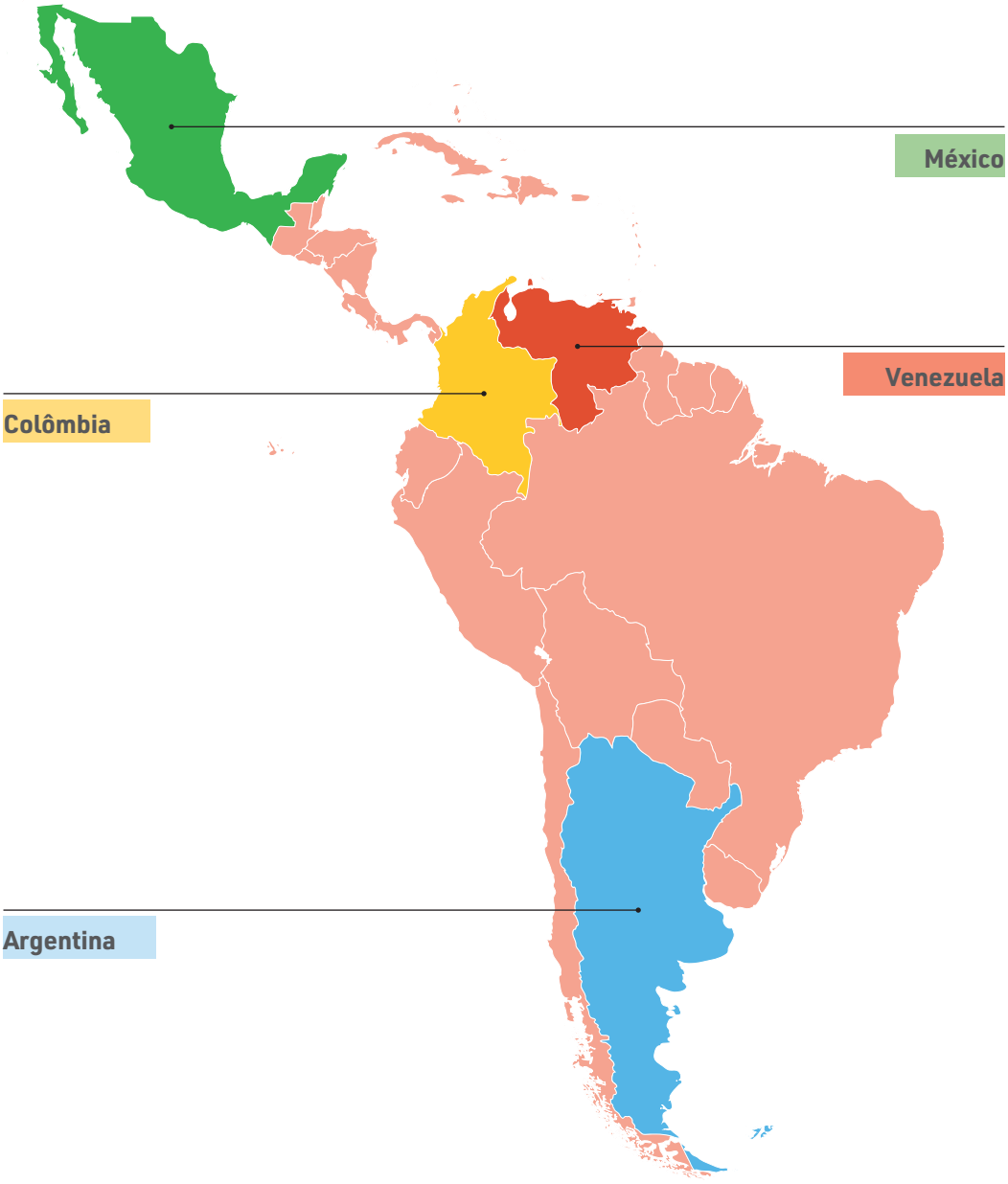
> Para nós, a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública [...]. A participação, para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um 'estar presente na História e não simplesmente nela estar representadas'. Implica a participação política das classes populares através de suas representações ao nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado (Freire, 1991, p. 75).

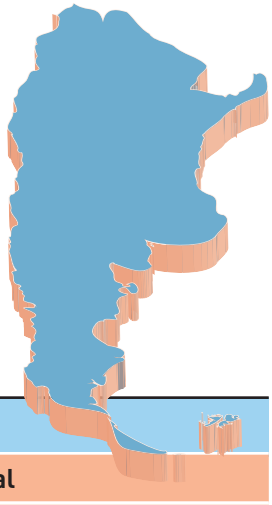
Nesse sentido, a Educação Popular consolida-se como **eixo estruturante das políticas públicas** (Pontual, 2017). Representa uma possibilidade histórica diretamente vinculada ao grau de mobilização social e à correlação de forças na sociedade, considerando, conforme observa **Florestan Fernandes** (2006), o caráter autocrático e despótico do desenvolvimento do capitalismo brasileiro.

Os processos de modernização conservadora moldaram historicamente a relação entre Estado e sociedade **"de cima para baixo"**, reproduzindo práticas de mandonismo, clientelismo e autoritarismo. Por isso, não basta criar espaços formais de diálogo: é necessário garantir **canais efetivos de participação, deliberação, comunicação e exercício do poder "de baixo para cima"**. A Educação Popular, nesse contexto, constitui um **instrumento** estratégico para fomentar uma participação social ativa nos processos decisórios, avaliativos e de implementação das políticas públicas.

Essas experiências em curso promovem uma **inversão político-pedagógica**: com base na **territorialização** e do r**econhecimento de trabalhos concretos historicamente marginalizados ou invisibilizados**, a população deixa de ser mera "usuária" ou receptora de "entregas" e passa a se afirmar como **sujeito das políticas públicas**, exercendo uma cidadania ativa na construção da democratização política, social e econômica.

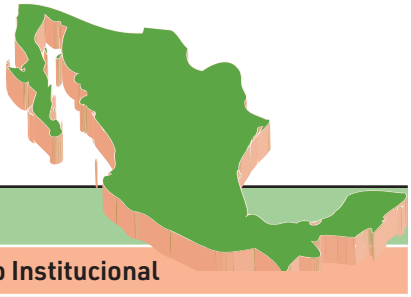
Políticas de reconhecimento do trabalho sociocomunitário, territorialização e participação social





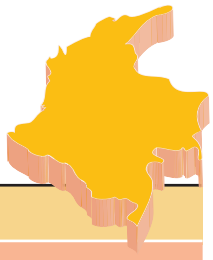
Argentina

Política Pública	Características	Marco Institucional
Salário Social Complementar	Reconhecimento dos trabalhadores da economia popular. Transferência de renda condicionada ao trabalho concreto das economias populares territoriais.	Ley de Emergencia Social / Ley nº 27.345 (2016);
Potenciar Trabalho		Potenciar Trabajo (2019) / Resolución nº 121/2020 del Ministerio de Desarrollo Social.
Salário para Promotoras Territoriais de Cuidados	Reconhecimento do trabalho sociocomunitário, como o das cozinhas populares. Articulação de programas sociais territoriais de combate à fome.	Pan Nexo (Potenciar Trabajo);
		Resolución nº 121/2020 del Ministerio de Desarrollo Social;
Salário para as Cozinheiras de Cozinhas Comunitárias		Proposta de projeto de lei de movimentos populares (Utep / La Poderosa).
Integração Sociourbana (SISU)	Reconhecimento dos bairros populares. Regularização, urbanização e inclusão social dos bairros populares ou favelas.	Lei nº 27.453/2018;
		Resolução nº 52/2020 (Ministério de Desenvolvimento Territorial e Habitação);
		Fundo de Integração Sociourbana (FISU) (Lei nº 27.541/2019).



México

Política Pública	Características	Marco Institucional
Escola é nossa	Descentralização dos recursos diretamente para as associações de mães, pais e responsáveis, que passam a ser os principais gestores dos investimentos em infraestrutura escolar.	Lei Geral da Educação (30/09/2019); Regras de operação anuais publicadas no Diário Oficial pela Secretaria de Educação Pública (SEP).
Clínica é nossa	Transferência direta de recursos para Comitê de Saúde para Bem-Estar para, de forma coletiva e comunitária, definir prioridades de investimento em infraestrutura das Unidades do Sistema de Saúde de Primeiro Nível de Atenção.	Regras de operação anuais publicadas no Diário Oficial pelo Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-BIENESTAR); Decreto (31/08/2022): Criação do IMSS-BIENESTAR.
Plantando vida	Transferência de recursos, na capacitação técnica e no estímulo a atividades de reflorestamento para Comunidades Campesinas de Aprendizagem (CACs). Combate da pobreza rural e promoção da reflorestação, incentivando práticas agrícolas sustentáveis.	Regras de operação anuais publicadas pela Secretaria de Bem-Estar no Diário Oficial.
Abastecimento Rural e Armazéns para o Bem- Estar	Acesso a alimentos e bens de consumo essenciais em comunidades rurais e urbanas de alta marginalização, mediante uma rede de distribuição subsidiada, conhecida como Tiendas para el Bienestar. Os moradores participam da gestão e administração das unidades.	Regras de operação anuais publicadas pela Secretaria de Bem-Estar no Diário Oficial da Federação; Decreto (21/01/2025): Cria a Alimentación para el Bienestar; Decreto (29/08/2025): Estatuto Social da nova entidade (Sociedade Anônima de Capital Variável, estatal majoritária).



Colômbia

Política Pública	Características	Marco Institucional
Reforma Agrária e Zonas de Reserva Camponesas	Esforços institucionais e de base para a Reforma Agrária.	Lei nº 160, de 1994; Decreto nº 1777 de 1996 regulamenta as Zonas de Reserva Campesina, reconhecendo-as como figuras organizativas de autonomia sobre o território.
Territórios Agroalimentarios (Tecam)	Consolidação dos Tecam por parte de esforços de organizações territoriais e institucionais almejando a estruturação da vida digna, com autonomia e poder popular.	Decreto nº 780, 2024: reconhecimento institucional dos Tecam.
Convênios Público Populares	Iniciativas de fomento à economia solidária e popular através de contratação pública.	Resolução nº 358 de 2023: cria os convênios solidários que contratam as Juntas de Acción Comunal para execução de obras. Decreto nº 874: regulamenta as Associações Público-Populares que inclui famílias e pequenos empreendimentos em projetos sociais de baixo custo.



Venezuela

Política Pública	Características	Marco Institucional
Comunas e Circuitos Comunais	Articulada por diversos conselhos comunais em um mesmo território, as comunas possuem personalidade jurídica e estão previstas em lei. Elas organizam a gestão coletiva de serviços, projetos produtivos, sociais e culturais, constituindo uma forma de autogoverno popular e a base material para o chamado "Estado Comunal". Os Circuitos Comunais são formas embrionárias de comunas, ainda sem completar o processo legal de institucionalização.	Lei dos Conselhos Comunais (2006, reformada em 2009); Lei Orgânica das Comunas (2010); Lei Orgânica do Sistema Econômico Comunal (2010); Lei Orgânica de Planificação Pública e Popular (2010); Lei Orgânica do Poder Popular (2010).
Eleições diretas de projetos sociais para as Comunas	Implementação de votação trimestral para seleção de projetos sociais, com financiamento estatal de US$ 10 mil destinados a cada comuna.	Lei Orgânica das Comunas (2010).
Universidade das Comunas	Instituição de ensino superior voltada para a formação de lideranças comunitárias e a produção de conhecimento desde os territórios, alinhada ao modelo do Estado Comunal e à promoção da autogestão, economia solidária e transformação social.	Decreto Presidencial nº 5.130 (2005).

POTENCIAIS, LIMITES E DESAFIOS PARA A REALIDADE BRASILEIRA

Democracia e soberania nacional têm se constituído como problemas historicamente relacionados na trajetória das sociedades latino-americanas. Mais que uma herança, a via do desenvolvimento colonial ao capitalismo representa determinações sócio-históricas fundamentais na relação entre os Estados latino-americanos e suas sociedades. Em síntese, destacamos três pontos centrais desse amplo e complexo debate:

- Conforme aponta o sociólogo equatoriano Augustín Cueva (2023), diferentemente da trajetória europeia, o capitalismo latino-americano emerge de um processo de desacumulação de capital, no qual a violência se torna elemento estrutural e estruturante, especialmente mediante a racialização dos povos originários e da população negra, expressa na famigerada frase "questão social é caso de polícia";
- Tratou-se, portanto, de um desenvolvimento histórico "pelo alto", uma via "autocrática" de desenvolvimento (Fernandes, 2005) ou, nos termos de Barrington Moore Jr. (1996), uma "modernização conservadora": processos de modernização econômica que preservaram os padrões de dominação política e social, mantendo as massas populares excluídas das decisões políticas. No Brasil, essa via atingiu sua maturidade durante a ditadura civil-militar, marcada pela enorme centralização das decisões econômicas e políticas — fenômeno que Octavio Ianni denominou "hipertrofia do poder executivo";
- Mesmo após os processos de transição democrática, em maior ou menor grau, as democracias latino-americanas mantiveram-se oligárquicas e instáveis. A condição dependente e subdesenvolvida forjou classes dominantes que reivindicam um Estado forte e inclusivo para seus próprios interesses, mas fraco e excludente frente às necessidades das massas despossuídas.

No Brasil, a transição democrática que resultou na Constituição Federal de 1988 representou um marco fundamental na conquista de direitos sociais, civis e políticos. Fruto de ampla mobilização popular contra o autoritarismo, a Constituição Cidadã estabeleceu as bases para um Estado comprometido com a justiça social. Entretanto, como destacou Luiz Werneck Vianna (1997), esse processo incorporou demandas populares sem romper com as estruturas tradicionais de poder.

Quarenta anos depois, constata-se que, mesmo sob governos de caráter democrático-popular, os avanços alcançados foram significativos, porém parciais. Houve ampliação das políticas sociais em áreas como saúde, educação e assistência social, porém não se produziu uma transformação estrutural capaz de enfrentar a histórica concentração de renda e poder no país. Já em *Cidadania e Justiça*, Wanderley Guilherme dos Santos (1979) advertia que a cidadania brasileira é seletiva: os direitos existem formalmente, mas sua efetivação depende de disputas políticas que, em geral, favorecem as elites.

No percurso mais recente, como analisam Avritzer e Zanandrez (2024), podemos distinguir três fases: (1) a constitucionalização e expansão da participação social (1988-2014); (2) o período de desinstitucionalização e ataque aos mecanismos participativos, inaugurado pelo golpe jurídico-parlamentar de 2016 e radicalizado pelo Decreto nº 9.759/2019; e, recentemente, (3) a retomada de espaços de participação, a partir de 2023, sob o governo Lula.

A resiliência dos conselhos de políticas públicas e de outras instâncias participativas diante das tentativas de esvaziamento revela um dado central: a pressão social e a organização popular impuseram a incorporação da participação no nível estratégico-político (Poulantzas, 1980), ou, nos termos de Jessop (2007), dentro de uma abordagem estratégico-relacional. Essa perspectiva evidencia que a participação é tensionada por dois vetores: de um lado, a vitalidade dos movimentos sociais populares que forçam aberturas democráticas; de outro, a tendência estrutural do Estado brasileiro à cooptação, burocratização e neutralização da participação, expressando uma trajetória marcada pela modernização conservadora e pela exclusão política das massas populares.

Nos anos 1990, experiências como o Orçamento Participativo de Porto Alegre e a institucionalização de conferências nacionais consolidaram o Brasil como referência internacional em democracia participativa. Contudo, tais mecanismos também revelaram limites: em muitos casos, a participação se reduziu a consultas formais ou espaços esvaziados de poder, sem alterar substantivamente a correlação de forças nem consolidar uma cidadania ativa.

É nesse ponto que se verifica a centralidade do trabalho sociocomunitário, da participação social e da gestão comunitária. Marcos legais e arranjos institucionais, embora fundamentais, não asseguram, por si sós, a democratização efetiva. Sem movimentos sociais, coletivos de base e práticas de educação popular, o povo permanece receptor de decisões, em vez de protagonista. No atual contexto, a figura dos agentes populares, as cozinhas solidárias, iniciativas de economia solidária e as políticas associadas aos arranjos produtivos territoriais indicam a possibilidade de avançar para um novo patamar: integrar políticas setoriais de maneira coordenada e transversal, valorizando o trabalho sociocomunitário e as economias populares.

Mais do que um arranjo técnico, trata-se de **uma opção estratégica**. A **articulação entre territorialização, participação social e reconhecimento das práticas populares abre caminho para superar a lógica de fragmentação, cooptação e burocratização das políticas públicas**. Desse modo, mais do que realizar um mero estudo comparativo, a pesquisa buscou: identificar e analisar diferentes experiências latino-americanas de políticas públicas que articulam o reconhecimento do trabalho sociocomunitário e das economias populares e solidárias, a territorialização das ações estatais e a centralidade da organização popular, além de mecanismos de participação social e de educação popular nos processos de formulação e implementação dessas políticas.

A construção de políticas associativas com movimentos sociais não é uma novidade nos governos progressistas da região, constatamos o surgimento de uma nova tendência qualitativamente distinta: políticas que não apenas mitigam a pobreza, mas que também fomentam o reconhecimento do trabalho comunitário concreto, fortalecem arranjos produtivos territoriais e ampliam as formas de gestão e controle comunitário-popular de recursos. Contudo, em linhas gerais, cabe apontar as potências, limites e desafios dessas experiências à luz de sua possível tradutibilidade para a nossa formação social.

Nesse sentido, cabe um destaque à particularidade institucional-política do Brasil que, a partir de um processo constituinte progressista, consolidou-se a concepção de seguridade social. Além disso, a tradição progressista-popular estruturou-se sobre a descentralização administrativa e a corresponsabilidade federativa como estratégia para frear a "hipertrofia do poder executivo" (Ianni, 2019) e afirmar a ampliação de direitos sociais como dever de Estado e fundamento do pacto federativo.

A introdução tardia do neoliberalismo no país operou, entretanto, a partir de uma estratégia de subversão constitucional (Manzano; Carvalho, 2020; Fernandes, 2024), deslocando progressivamente o eixo gravitacional da Constituição: da centralidade na "ampliação e garantia de direitos sociais" para a lógica do "ajuste fiscal permanente"; não sem contradições e resistências. Esse quadro político-institucional distingue o Brasil dos demais países latino-americanos analisados que, entre as particularidades, diferem o tempo histórico de maturação democrática, a composição sociopolítica, o grau de organização das forças populares na sociedade civil e a própria realidade do mercado de trabalho.

Mesmo diante da reprimarização, da financeirização e da expansão do setor de serviços, a economia brasileira mantém uma participação industrial significativa, níveis elevados de assalariamento e um considerável mercado interno. Ademais, com exceção da Venezuela — onde se constrói uma via institucional alternativa por meio da articulação entre governo central e poder comunal — a concepção universal, integral e de responsabilidade estatal da seguridade social inscrita na Constituição de 1988 tem inspirado projetos progressistas em curso, especialmente na Colômbia e no México.

Em comum, além da inserção dependente e da centralidade da "questão nacional e democrática", todas essas experiências enfrentam o desafio de lidar com o impacto das transformações do mundo

do trabalho no século XXI. O reconhecimento de setores e frações da classe trabalhadora historicamente marginalizados, bem como de seus processos produtivos territoriais de sobrevivência e reprodução social, desponta como tendência.

Com intensidades distintas, observa-se a emergência de novas formas de participação social, estruturadas pela mudança da correlação de forças de baixo para cima, a partir dos territórios e da melhoria das condições materiais e simbólicas de vida. No entanto, é necessário um alerta: sem diretrizes estratégicas e planejamento político-organizativo consistentes, tais experiências podem se limitar a formas institucionais momentâneas de gestão da miséria e da barbárie social, contribuindo para a desresponsabilização do Estado na garantia de direitos e do bem-estar social.

No plano técnico-político, as experiências indicam potenciais ganhos em termos de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Desde a década de 1990, inclusive para instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2009), estudos apontam que arranjos participativos e associativos — como o orçamento participativo — produzem resultados mais consistentes, revelando que a democratização social e territorial pode se articular com maior racionalidade administrativa.

Sumariamente, destacam-se as seguintes aferições das políticas analisadas:

PRINCIPAIS VALÊNCIAS DAS POLÍTICAS ANALISADAS

1. REPARAÇÃO HISTÓRICA

Reconhecimento de sujeitos historicamente marginalizados — em especial mulheres negras — frequentemente invisibilizados, inclusive no interior do campo progressista e da esquerda. O reconhecimento desses sujeitos como protagonistas da formulação e execução de políticas públicas e da organização popular produz novos acúmulos de forças e amplia a possibilidade de construção de novas maiorias políticas e sociais no seio da classe trabalhadora.

2. CIDADANIA ATIVA

Superar a lógica restritiva de "usuários de políticas públicas": os sujeitos deixam de ser reduzidos à condição de beneficiários e passam a ser protagonistas de processos de trabalho sociocomunitário e de arranjos produtivos das economias populares territoriais. Isso implica uma ampliação substantiva da esfera pública, deslocando a participação social de um lugar de consultivo para uma posição ativa na produção de alternativas socioeconômicas.

3. DINÂMICAS ASSOCIATIVAS TERRITORIALIZADAS

Diálogo e construção de alternativas econômicas territoriais: diante da elevada informalidade e da persistente imobilidade social no mercado de trabalho, emergem nas periferias arranjos populares voltados à sobrevivência, aos cuidados, à paz, à proteção ambiental, entre outros. Essas políticas contribuem para repolitizar tais questões, retirando-as da lógica meritocrática, ultraliberal e fragmentária. Ainda que permeadas pela ambivalência da luta pela sobrevivência, busca-se estimular dinâmicas associativas e solidárias como horizonte estratégico.

PRINCIPAIS VALÊNCIAS DAS POLÍTICAS ANALISADAS

4. CONTROLE SOCIAL E DEMOCRÁTICO

Evidências de ganhos em eficiência, eficácia e efetividade: em contraposição à narrativa da extrema direita, que acusa tais experiências de "corrupção", "aparelhamento do Estado" ou "bolivarianismo", observa-se que a territorialização das políticas de trabalho sociocomunitário e das economias populares e solidárias fortalece o controle social e democrático. Ao ampliar a participação e os mecanismos coletivos de deliberação, essas experiências contribuem para reduzir práticas clientelistas, combater a corrupção e aumentar a efetividade dos resultados concretos nos territórios.

LIMITES E DESAFIOS IDENTIFICADOS

1. RESILIÊNCIA INSTITUCIONAL

Em grande medida, as políticas permanecem situadas no marco de programas governamentais. Apesar de avanços na Argentina e na Colômbia, com diferentes graus de institucionalidade (leis, programas e garantias orçamentárias), ainda há fragilidades de articulação. No México, nota-se um movimento recente de fortalecimento jurídico e institucional das políticas de bem-estar social, com iniciativas em andamento para incorporar aos *Programas para el Bienestar* direitos de caráter constitucional. Essa tendência representa um avanço em direção à constitucionalização e legalização dessas políticas, embora sua consolidação formal ainda esteja em desenvolvimento no âmbito legislativo. Na Venezuela, por sua vez, percebe-se um processo mais prolongado e aprofundado de institucionalização do poder comunal, iniciado com medidas de caráter constitucional e legal a partir de 2006 e posteriormente reforçado por novas iniciativas e reformas mais recentes, o que contribui para uma maior sustentação político-institucional desse arranjo.

2. BUROCRATIZAÇÃO E DIMENSÃO TÉCNICO-POLÍTICA

Movimentos comunitários apontam obstáculos burocráticos e técnicos à efetivação das "alianças público-populares": exigências contábeis, domínio legislativo, corpo técnico qualificado e, não raro, práticas elitistas na relação com a gestão comunitária.

3. CARÊNCIA DE INDICADORES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

As limitações técnicas e burocráticas também se expressam na fragilidade das métricas disponíveis para aferir resultados. A construção de indicadores consistentes — capazes de medir impacto territorial, inovação democrática, redução das desigualdades, melhoria das condições de vida nos territórios e relação custo/benefício das políticas e programas — é um passo indispensável. O desenvolvimento e a institucionalização desses instrumentos não apenas qualificam a gestão pública, mas também fortalecem a legitimidade política e social das iniciativas, ampliando suas chances de sustentabilidade e expansão.

4. GUERRA CULTURAL E *LAWFARE* DA EXTREMA DIREITA

Em países como Brasil, Argentina, Colômbia e México, tais políticas têm sido alvos recorrentes da guerra cultural e jurídica. A retórica em torno de "corrupção", "aparelhamento" e "ameaça bolivariana" busca desqualificar, de forma ideológica, experiências que, em essência, disputam a democratização, a ampliação da participação social e o reconhecimento de sujeitos historicamente excluídos. Como mecanismo de *lawfare*, constatamos o uso estratégico do direito para inviabilizar programas sociais associativos com organizações populares e comunitárias, sobretudo por meio da "criminalização burocrática" dos movimentos e da ausência de "segurança jurídica" para essas iniciativas — expressa na fragilidade de seus marcos institucionais, normatizações e estratégias político-organizativas. Pressões decorrentes de CPIs, operações policiais (como a Agro Fantasma, no Paraná), denúncias no Tribunal de Contas da União contra programas como as Cozinhas Solidárias e o AgPopSUS (Agentes de Educação Popular em Saúde), além de mecanismos de asfixia burocrática e orçamentária dos programas ilustrarem essa ofensiva.

PERCURSO DO RELATÓRIO FINAL

A pesquisa, a partir de seu levantamento bibliográfico, trabalho de campo e diálogo com o comitê gestor e o comitê político-acadêmico, apresenta um "cardápio de experiências" de políticas públicas latino-americanas associativas, com ênfase no reconhecimento do trabalho sociocomunitário (trabalho concreto) e nas formas de gestão comunitária de políticas e equipamentos públicos.

Como já mencionamos, políticas associadas a movimentos populares — em maior ou menor grau — fazem parte da cultura política e do modo de governar das experiências progressistas latino-americanas. Contudo, identificamos um salto qualitativo em gestação nessas experiências, inclusive no Brasil, ao promover políticas nacionais que articulam trabalho sociocomunitário, territorialização, participação social e fomento às cadeias produtivas populares e solidárias.

Esse salto qualitativo ainda depende da correlação de forças em cada sociedade, dos padrões institucionais e normativos, do aprimoramento técnico e, sobretudo, da legitimação das parcerias público-populares. Tais elementos são fundamentais para fortalecer o protagonismo da participação social na gestão pública, condição indispensável ao aprofundamento democrático e à defesa da soberania nos territórios.

Dessa forma, estruturamos o presente relatório da seguinte maneira: além desta introdução, apresentamos experiências de políticas públicas na Argentina, Colômbia, México e Venezuela. Cabe destacar as diferenças entre as formações sócio-históricas, a correlação de forças e os padrões institucionais de cada país. Ainda assim, sem desconsiderar essas especificidades, acreditamos que o conjunto de experiências analisadas corrobora nossa hipótese de que tais políticas podem representar um salto qualitativo nas experiências progressistas, contribuindo para a disputa por hegemonia no seio da classe trabalhadora.

Na Argentina, encontramos o exemplo mais desenvolvido de lutas por reconhecimento e sobrevivência que se transformaram em políticas públicas. Mesmo diante de um cenário econômico austero e adverso, essas iniciativas representaram conquistas

concretas, ampliando a influência social e o grau de politização dos movimentos de economia popular. Apesar das restrições orçamentárias e dos desafios técnicos no fomento à economia popular, tais políticas — especialmente no contexto devastador do governo Milei, empossado em dezembro de 2023 — tornaram-se referência de mobilização e conscientização, contribuindo para a construção de uma oposição com respaldo popular.

Na Colômbia, ainda em seu primeiro governo progressista, observamos o desenvolvimento de políticas de gestão comunitária e reconhecimento dos trabalhos sociocomunitários, articuladas às economias para a vida e à defesa da justiça ambiental. O plano "Colômbia, potência mundial da vida" busca potencializar experiências dos movimentos populares, como as zonas de reserva camponesas, os territórios agroalimentares e a formulação de um novo marco jurídico-normativo: os convênios público-populares.

No México, os programas de gestão comunitária em áreas como saúde, educação e assistência social relacionam-se à construção do Estado de bem-estar social de cobertura universal e territorializada. O discurso do "combate à corrupção" legitimou o governo a dialogar diretamente com os territórios periféricos, fortalecendo o enraizamento territorial das políticas públicas. Os altos índices de aprovação e mobilização social do governo mexicano se explicam, em parte, por essa capacidade de articulação territorial.

Na Venezuela, em que pese as diferenças institucionais e as contradições, as Comunas se consolidaram como uma das maiores expressões políticas, sociais, econômicas e culturais de formulação e execução de políticas sociais territoriais. Em muitos casos, a vida sócio-política nas comunas apresenta mais dinamismo e participação que o próprio poder institucional vigente. A eleição de projetos sociais formulados pelas comunas para financiamento estatal funciona como uma espécie de orçamento participativo nacional. Destaca-se ainda a criação da Universidade das Comunas, que busca articular o reconhecimento dos saberes populares territoriais com a formação técnica, científica e política necessária ao fortalecimento do poder comunal.

Em cada uma dessas experiências, indicamos também seus limites, contradições e potencialidades. Como enfatizado anteriormente, as políticas associativas de fomento ao trabalho sociocomunitário, à participação social e às cadeias produtivas populares-solidárias estão permeadas por múltiplas contradições sociais, políticas e institucionais.

Ainda assim, em tempos de avanço das forças antidemocráticas, extremistas e violentas, reafirmamos a importância de ampliar políticas que aprofundem a democracia e o bem-estar social nos territórios como parte de uma estratégia de defesa das soberanias nacionais e de fortalecimento do poder popular.

Boa leitura!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; ZANANDREZ, Priscila. Entre o passado e o futuro: a disputa em torno da participação. *Revista do Serviço* Público, Brasília, v. 75, n. a, p. 35-58, ago. 2024. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/10297. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Tabelas – CID-10. In: *Saúde e Segurança do Trabalhador*: Acidente, Trabalho e Incapacidade. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/saude-e-seguranca-do-trabalhador/acidente_trabalho_incapacidade/tabelas-cid-10. Acesso em: 12 de outubro de 2025.

CORAZZA, Delana; TOSTES, Ângela; LENTZ, Rodrigo; DEPIERI, Marcelo. *A situação da classe trabalhadora no Brasil*: relatório preliminar. São Paulo: Instituto Tricontinental de Pesquisa Social, 2025. Disponível em: https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2025/08/20240814_Resultado.pdf. Acesso em: 6 out. 2025.

CUEVA, Agustín. *O desenvolvimento do capitalismo na América Latina*. São Paulo: Lavrapalavra, 2023.

FERNANDES, Bernardo Mançano. *Questão agrária*: conflitualidade e desenvolvimento territorial. Brasília: NEAD, 2004. 29 p. (Textos para Discussão, n. 10).

FERNANDES, Bernardo M. Entrando nos territórios do Território. In: PAULINO, E. T.; FABRINI, J. E. (Org.). *Campesinato e Território em disputas*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, Luís Eduardo. *A Internacional da Lava Jato*: imperialismo, nova direita e combate à corrupção como farsa. São Paulo: Autonomia Literária, 2024.

FREIRE, Paulo. *A educação na cidade*. São Paulo: Cortez, 1991.

GAGO, Verónica. *A razão neoliberal*: economias barrocas e pragmática popular. São Paulo: Elefante, 2018.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*, v. 1, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

GONZÁLEZ, Lelia. A mulher negra na sociedade brasileira: uma abordagem político econômica. In: *Por feminismo afro-latino-americano*. Rio de Janeiro, Zahar, 2020.

IANNI, Octávio. *A ditadura do grande capital*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

Inter-American Development Bank (IDB). *Assessment of Participatory Budgeting in Brazil*. Washington, D.C.: IDB, 2009. Disponível em: https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/Assessment-of-Part cipatory-Budgeting-in-Brazil.pdf. Acesso em: 11 out. 2025.

JESSOP, Bob. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. In: *Revista Idéias*. Ano 14, (1/2). 2007.

KREIN, José Dari. *Seminário de aprofundamento da 17ª Plenária da CUT*. [Apresentação de slides]. 10 set. 2025.

LLOYD'S REGISTER FOUNDATION. *World Risk Poll 2024*: Resilience in a Changing World. Londres: Lloyd's Register Foundation, 2024. Disponível em: https://www.lrfoundation.org.uk/publications/resilience-in-a-changing-world. Acesso em: 6 out. 2025.

MANZANO, Marcelo; CARVALHO, Antônio Carlos Souza de. A Lei de Licitações e a erosão do Estado social brasileiro. *CODAS:* Cadernos Latino-Americanos de Política e Sociedade, v. 1, n. 1, p. 96–115, 2020. Disponível em: https://cadernoscodas.fpabramo.org.br/index.php/codas/article/view/7. Acesso em: 6 out. 2025.

MOORE JR., Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia*: senhores e camponeses na construção do mundo moderno. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório Social Mundial 2025*: a miséria global e os desafios da pobreza extrema. Nova York: Nações Unidas, 2025. Disponível em: https://www.un.org/pt/relatoriosocialmundial2025. Acesso em: 6 out. 2025.

OLIVEIRA, Dennis de. *Racismo estrutural*: uma perspectiva histórico-crítica. São Paulo: Editora Dandara, 2021.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista*/O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OXFAM. *Às custas de quem?* – A origem da riqueza e a construção da injustiça no colonialismo. São Paulo: Oxfam Brasil, 2025. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/as-custas-de-quem/. Acesso em: 6 out. 2025.

PATEO, Felipe Vella. *Mensuração do trabalho associado no Brasil e potencial contribuição para a recomposição do sistema de informações em economia solidária*. Brasília: Ipea, 2025. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/e238cc39-69e0-43d9-905d--d262dd3ae5b4/content . Acesso em: 11 out. 2025.

POCHMANN, Marcio. *Declínio da vida em sociedade*: o Brasil no início do século XXI. São Paulo: Ideias e Letras, 2024.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder e o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PONTUAL, Pedro. Educação popular e incidência em políticas públicas. *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 62-8, jan./mar. 2017. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/29633 Acesso em: 6 de outubro de 2025.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec / EDUSP, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SOBREIRO FILHO, José; DA SILVA, Adolfo Antonio. *Movimentos socioespaciais, socioterritoriais, conflitualidades e contentious politics*. Belém: Universidade Federal do Pará (UFPA), 2021, v. 1, p. 15-40.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.) *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva*: iberismo e americanismo no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

Políticas territorializadas e gestão comunitária

Os desafios da segunda etapa de um projeto que promete levar bem-estar e transformação social

INTRODUÇÃO

As políticas públicas implementadas no México recentemente guardam estreita relação com o movimento social que levou o Morena ao poder. Em 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) chegou à Presidência com um discurso que articulava o combate à corrupção e promoção do bem-estar. Batizado de Quarta Transformação, esse projeto político se assentava, sobretudo, na defesa da moralidade na gestão pública, no combate ao neoliberalismo e na prioridade para os pobres. Essas medidas eram apresentadas sob uma narrativa épica que prometia um novo tempo de mudanças e remetia aos principais marcos constituintes da nação: a **Independência** (1810-1821), a **Reforma Liberal** (1857-1861), a **Revolução Mexicana** (1910-1917).

A eleição de AMLO em 2018 se deve a um conjunto de fatores, entre os quais não se pode ignorar o peso dos efeitos de décadas de políticas neoliberais. Às vésperas do pleito, havia um descontentamento generalizado que mesclava crise social, violência desenfreada — decorrente dos fracassados planos de combate ao narcotráfico — e crise de representação política. O então presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) acelerou um processo de crescimento da desigualdade que já vinha de uma década antes. Entre 1996 e 2014, o Produto Interno Bruto (PIB) mexicano teve um crescimento de 26%. Enquanto a fortuna média dos milionários mexicanos passou de 1,7 milhão de dólares para 8,9 milhões de dólares (Esquivel, 2015, p. 17), uma alta superior a 400%.

Nada menos que 11 reformas foram implementadas por Peña Nieto em áreas estratégicas, como energia e educação, todas com perfil neoliberal, apoiadas e desenhadas pelos organismos internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Banco Interamericano de Desenvolvimento (Guzmán, 2023, p. 52).

Para contrapor-se a esse projeto, o Morena construiu uma frente ampla com forças muito diversas e grupos do espectro político que vão do centro à esquerda (Isunza Vera; Gurza Lavalle, [no prelo], p. 7) sob o lema "*Juntos haremos história*". Suas bandeiras eram a refundação do Estado em termos éticos, a pacificação do país, a retomada do crescimento econômico e a redistribuição de excedentes para garantir condições mínimas de vida a todos os cidadãos (Modonessi, 2018). Rafael Barajas, diretor do Instituto Nacional de Formação Política do Morena, caracteriza essa aliança da seguinte forma: "É uma frente ampla, mas o que importa é quem mantém a hegemonia dentro dessa frente. E a hegemonia só pode ser mantida pelo setor da esquerda desde a Quarta Transformação, precisamente porque faz políticas públicas."[1]

A gestão de AMLO foi amplamente aprovada depois de seis anos de governo. A coalizão liderada pelo Morena não só elegeu Claudia Sheinbaum com 59,75% dos votos, como garantiu 364 dos 500 deputados e 86 dos 128 senadores. Além disso, conquistou o governado em 24 dos 32 estados da federação. Foram 6 milhões de votos a mais que em 2018, confirmando a avaliação positiva de AMLO. Em apenas seis anos, 11 milhões de pessoas deixaram a condição de pobreza — algo inédito na história do México, segundo o Banco Mundial (Jiménez; Muñoz, 2025). De acordo com dados do *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (Coneval)[2], houve redução significativa da pobreza

1 Comunicação pessoal. Entrevista realizada em 19/05/2025.

2 Disponível em: coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Pobreza_Multidimensional_2022.pdf.

multidimensional entre 2018 e 2022, especialmente entre idosos, crianças e populações indígenas. A segurança alimentar e o acesso à educação também melhoraram em diversos estados.

Esses avanços aconteceram mesmo em um cenário em que a economia não apresentou um desempenho exorbitante[3] e ainda atravessou uma pandemia no meio do caminho. Uma das estratégias utilizadas pelo governo, determinante para redução da pobreza, foi a valorização do salário mínimo, que apresentou um crescimento real de 86,6% entre 2018 e 2024, segundo a *Comisión Nacional de los Salarios Mínimos* (Conasami). Houve também uma acelerada geração de emprego, de modo que, no primeiro trimestre de 2024, a taxa de desemprego estava em 2,7%, a menor do continente.

O coração da 4T, porém, está nos *Programas de Bienestar*, um conjunto de iniciativas coordenadas, concebidas a partir de uma perspectiva integral. As políticas de bem-estar implementadas durante o governo de Andrés Manuel López Obrador, e atualmente aprofundadas sob a gestão de Claudia Sheinbaum, expressam um esforço de reconfiguração do papel do Estado mexicano como promotor direto da justiça social e da redução das desigualdades. Em contraste com as políticas do ciclo neoliberal — caracterizadas pela focalização e condicionalidade dos benefícios — a Quarta Transformação (4T) propõe um modelo de proteção social sustentado por princípios de **universalidade**, i**ntegralidade e territorialidade**.

O *Plan Nacional de Desarrollo* 2019-2024 estabelece que o Estado "no será gestor de oportunidades, sino garante de derechos" e que as políticas públicas devem ser "sensibles a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales", evidenciando a orientação territorial e o enfoque de direitos que embasam a estratégia social do governo. De modo complementar, o *Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024* declara como objetivo "construir el inicio de un Estado de bienestar para todas y todos los mexicanos", fundamentando a ação estatal no "enfoque de derechos humanos, transversal, incluyente y integral".

Assim, o modelo de bem-estar da 4T articula-se em torno da universalização da proteção social, da coordenação interinstitucional e da territorialização das políticas públicas, consolidando um discurso de superação das práticas neoliberais baseadas em subsídios condicionais e focalizados.

O marco institucional dessas políticas foi estabelecido com a criação da ***Secretaría de Bienestar,*** em 2018, reformulada a partir da antiga *Secretaría de Desarrollo Social* (SEDESOL). O novo arranjo institucional reorganizou as competências administrativas e programáticas do governo federal, com o objetivo de romper com o modelo anterior de focalização estrita e de mediação política. A ênfase recai sobre o contato direto com os "beneficiários", a eliminação de intermediários, conhecidos no México como "caciques e operadores", e a criação de um cadastro nacional unificado.

Nesse contexto, a diferença em relação ao caso brasileiro é ilustrativa. Embora o Brasil tenha consolidado experiências significativas de combate à pobreza com o Bolsa Família e com a institucionalização do sistema de seguridade social (assistência, saúde e previdência), o México da 4T optou por uma abordagem mais centralizada e executiva. Enquanto o Brasil apostou na construção de capacidades institucionais nos municípios e na cogestão com a sociedade civil, o México priorizou **a territorialização direta pelo governo federal**, com atuação de servidores da nação e delegados em nível estadual e regional.

Essa escolha reflete uma estratégia política própria: ampliar a capacidade de ação direta do Executivo e, ao mesmo tempo, construir legitimidade popular mediante a entrega visível e concreta de direitos sociais. Por outro lado, rompe com a lógica do pacto federativo, que tem como premissa a distribuição equilibrada de responsabilidades, recursos e poderes entre os entes da federação — União, Estados e Municípios —, como forma de permitir que as políticas sociais sejam adaptadas às realidades locais, fortalecendo as capacidades institucionais e a autonomia dos governos subnacionais, ao mesmo tempo em que pode promover também

3 O crescimento médio da economia mexicana no sexênio foi de 1,1% ao ano (Nieto, 2024).

a participação social e a corresponsabilidade na gestão pública. A opção por uma ação direta nos territórios, sem a mediação dos entes federados ou a cooperação com instâncias locais de gestão e controle social, ao passo que centraliza o poder no Executivo nacional — o que pode tornar as políticas vulneráveis a mudanças políticas futuras — e, simultaneamente, promove um mecanismo de comunicação direta entre o governo federal e os "beneficiários" das políticas federais.

Embora limitada em termos de participação social e de instâncias deliberativas formais, a política de bem-estar da 4T é estruturada por um forte discurso de direitos universais e justiça histórica — especialmente para os setores historicamente excluídos do campo, da juventude precarizada e da população idosa.

> Nos critican algunos medios, la comentocracia y los adversarios políticos, porque no nos diferenciamos, porque defendemos los programas de bienestar y obras estratégicas, porque hay continuidad en el proyecto. Pero, si siempre lo dijimos, por eso luchamos durante todos estos años y además, por eso ganamos, para eso nos eligieron, para dar continuidad a la cuarta transformación, iniciada en el año 2018. Que se oiga nuevamente bien, lejos y fuerte: No vamos a regresar al modelo neoliberal, no vamos a regresar al régimen de autoritarismo y fraudes, de corrupción y privilegios, no dejaremos que regrese la decadencia del pasado donde se gobernaba para unos cuantos y no había diferencia entre el poder económico y el político, vamos a seguir con el humanismo mexicano y con la máxima de que por el bien de todos, primero los pobres. (Discurso de la presidenta Claudia Sheinbaum por sus primeros 100 días de gobierno)

A principal inovação da política social da 4T, portanto, está em sua **perspectiva de universalização**, que a diferencia substancialmente dos paradigmas anteriores baseados em alvos restritos e critérios de elegibilidade rígidos. Os principais programas da 4T não exigem comprovação de renda detalhada, nem estão condicionados à contrapartida comportamental dos beneficiários, como ocorre em programas de transferência condicionada. Ao invés disso, a política parte de um **princípio de cidadania social plena**, segundo o qual todos e todas têm direito à dignidade econômica, ao cuidado e à proteção social.

Essa orientação se traduz na multiplicidade de programas que, embora voltados a públicos distintos, são pensados como partes complementares de um **sistema de proteção articulado**, e não como iniciativas isoladas. A integralidade é especialmente visível na cobertura simultânea de distintos ciclos de vida — desde crianças e jovens até idosos —, e nas políticas voltadas a populações específicas como mães trabalhadoras, estudantes e camponeses.

Além disso, a concepção de políticas públicas da 4T rejeita explicitamente a noção de "assistencialismo", muitas vezes utilizada para deslegitimar políticas redistributivas. Ao contrário, o governo alega que os programas são **instrumentos de justiça social e de reparação histórica**, dirigidos a populações negligenciadas por décadas de política neoliberal. O combate à pobreza é compreendido não como estratégia de alívio pontual, mas como parte de um projeto nacional de reconstrução social. Ao substituir critérios de elegibilidade restritivos e contrapartidas comportamentais por um princípio de justiça e cidadania social universal, o governo da 4T redefine a relação entre o Estado e a população, deslocando o foco da assistência para o reconhecimento de direitos universais.

O núcleo dessa primeira etapa dos programas sociais está justamente na transferência de renda para segmentos vulnerabilizados. Segundo Alvaro Zavala[4], diretor-geral de Operação Integral de *Programas de Bienestar*, uma estratégia fundamental foi evitar justamente um cenário em que essas ações não fossem percebidas como resultados da 4T. Daí se desenvolveu uma estratégia de presença territorial de agentes do governo e uma reforma das relações com estados e municípios de maneira que a gestão dessas políticas ficou a cargo exclusivo da administração federal.

Na página a seguir estão alguns dos programas sociais de transferência de renda:

4 Comunicação pessoal. Entrevista concedida em 20/5/2025.

Programas de Bem-Estar da 4T

Programa	Secretaria	Descrição
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Secretaría de Bienestar	Pensão para pessoas com 65 anos ou mais.
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad	Secretaría de Bienestar	Pensão para pessoas com deficiência.
Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez	Secretaría de Educación Pública	Bolsas para estudantes do ensino básico ao médio da rede pública.
Jóvenes Construyendo el Futuro	Secretaría del Trabajo	Bolsa para jovens de 18 a 29 anos e capacitação prática em empresas, instituições públicas ou ONGs.
Jóvenes Escribiendo el Futuro	Secretaría de Educación Pública	Bolsas para estudantes de ensino superior para promover a permanência e conclusão da formação universitária.
Programa Nacional de Reconstrucción	Secretaría de Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial	Reconstrução de moradias, infraestrutura pública e patrimônio cultural danificado por desastres naturais.
Desarrollo Urbano y Vivienda	Secretaría de Desarrollo Agrario, Urbano y Territorial	Melhoria de infraestrutura urbana, habitação e espaços públicos em áreas de alta vulnerabilidade.
Tiendas para el Bienestar	Secretaría de Economía/ Secretaría de bienestar	Programa de microcrédito destinado a pequenos empreendedores informais.

Boa parte desses programas ganhou respaldo constitucional. Em 2020, o Morena conseguiu aprovar no Congresso uma mudança no artigo 4º, tornando obrigatório o pagamento de uma pensão não contributiva para idosos a partir de 68 anos, para pessoas com deficiência e a criação de um sistema de bolsas para estudantes de todos os níveis institucionais. Agora, o texto constitucional estabelece que esse valor jamais pode ser reduzido, em termos reais, em relação ao ano anterior.

Nesse processo de territorialização das políticas, destaca-se a figura dos Servidores da Nação, que representam o rosto mais visível e enraizado da mudança na gestão das políticas sociais. Criados no contexto da reforma administrativa, simbolizam a centralização e a desintermediação do Estado, ao substituir antigas estruturas federais e eliminar intermediários estaduais e municipais. Vinculados à Secretaria do Bem-Estar, esses cerca de 20 mil brigadistas realizam censos, cadastros e visitas domiciliares, sendo o elo direto entre o governo e a população. Seu papel foi fundamental para o mapeamento e a implementação dos programas prioritários da "Quarta Transformação", como o Censo de Bem-Estar, que cadastrou mais de 25 milhões de residências e viabilizou a entrega direta de benefícios, como a Pensão para Idosos e o Jovens Construindo o Futuro.

Mais do que executores técnicos, os Servidores da Nação se tornaram agentes territoriais de um novo modelo estatal, operando sob a lógica de "território, não escritório". Atuam como uma rede capilar de presença estatal, aproximando o governo das comunidades mais afastadas e contribuindo para a universalização dos programas de transferência de renda. Durante a pandemia, desempenharam papel crucial nas campanhas de vacinação, reforçando a dimensão comunitária e solidária de sua atuação.

OS NOVOS DESAFIOS DA 4T

As mudanças promovidas pela 4T, no entanto, convivem com desafios estruturais: o sistema de saúde pública permanece subfinanciado, a desigualdade regional persiste de forma aguda e a informalidade do mercado de trabalho limita a sustentabilidade fiscal de políticas universais a longo prazo.

A estrutura do sistema de seguridade social mexicano seguiu inalterada, mantendo seu caráter contributivo e mais focado no trabalhador formal. A população que está no mercado informal — a maioria — acaba sendo atendida por programas sociais de iniciativa do governo, e não uma política de Estado com objetivos, parâmetros, serviços, recursos público, regulamentados constitucionalmente (Senna; Ferreira; Baldo, 2021).

Uma das ações importantes para qualificar essa rede de proteção é a realização de um *Censo Salud y Bienestar*, que tem o objetivo de entrevistar cerca de 13 milhões de idosos e pessoas com deficiência. Essa iniciativa, continuada agora na gestão de Sheinbaum, tem o objetivo de coletar informações sobre o estado de saúde e as condições de vida dessas pessoas para, em seguida, estabelecer prioridades e um acompanhamento individualizado casa por casa. Há previsão do estabelecimento de *Farmácias de Bienestar* para o fornecimento de medicamentos a preços mais baixos.

Estruturar propostas como essas, segundo Álvaro Zavala, constitui o desafio principal da próxima fase da Quarta Transformação. Na primeira etapa da gestão de AMLO, o objetivo foi reestruturar principalmente os programas de transferência de renda, desestruturando uma série de redes clientelistas que nos estados e municípios, se alimentavam da intermediação dessas políticas. Em um segundo momento, e mais exatamente agora com a gestão de Claudia Sheinbaum, o foco passou a ser outro: "o que estamos buscando é como transitamos da transferência direta à organização comunitária[5]".

A ausência de canais institucionalizados de controle social e cogestão na política social da 4T evidencia o limite de um modelo que, embora universalista e inovador, mantém forte centralização no Executivo. Essa estrutura reduz a participação cidadã e a corresponsabilidade entre Estado e sociedade civil, tornando as políticas vulneráveis à personalização e à descontinuidade. Diante disso, a pesquisa priorizou políticas de bem-estar que articulam presença territorial, educação popular e contrapartidas coletivas, por fortalecerem o tecido social e a organização comunitária. No México, tais experiências se expressam na gestão e autogestão comunitária de projetos públicos, que emergem como pilares de uma política pública mais democrática e territorializada.

A EXPERIÊNCIA DA "ESCUELA ES NUESTRA"

A consigna *La escuela es nuestra* e, mais recentemente, *La clínica es nuestra*, expressa com nitidez a proposta da Quarta Transformação (4T) de reconfigurar a relação entre Estado, infraestrutura social e participação comunitária. Ambos os programas representam intervenções estruturantes nos sistemas públicos de educação e saúde, com o objetivo de resgatar o papel da coletividade na manutenção, utilização e sentido dos espaços públicos. Embora distintos em sua implementação, compartilham o princípio de reconstrução do tecido social a partir do pertencimento territorial e da corresponsabilidade cidadã, estimulando a autogestão comunitária.

Características gerais, orçamento e setores envolvidos

Antes da implementação da 4T, o sistema educacional mexicano era predominantemente centralizado, especialmente no que tange à gestão de infraestrutura escolar. O Instituto Nacional de Infraestrutura Física Educativa (INIFED), vinculado à Secretaría de Educación Pública (SEP), era responsável pela alocação e execução de recursos para a manutenção e construção de escolas, com pouca participação das comunidades locais. Esse modelo

5 Comunicação pessoal. Entrevista concedida em 20/5/2025

centralizado resultava em atrasos, desvios de recursos e baixa eficácia, especialmente em escolas situadas em áreas rurais e indígenas (Priego, 2024).

A criação do programa La Escuela es Nuestra em 2019 representou uma proposta de descentralizar efetivamente a gestão educacional, transferindo recursos diretamente às escolas e promovendo a participação ativa das comunidades por intermédio dos Comitês Escolares de Administração Participativa (CEAP).

O novo programa descentraliza os recursos diretamente às associações de mães, pais e responsáveis via Comités Escolares de Administración Participativa (CEAP), eleitos pela comunidade, que passam a ser os principais gestores dos investimentos em infraestrutura escolar. As decisões sobre onde e como aplicar os recursos são tomadas de forma coletiva, em assembleias escolares, garantindo que as prioridades reflitam as demandas reais da comunidade.

> Que el Programa busca fortalecer la organización de las Comunidades Escolares a través de la instalación de Comités Escolares de Administración Participativa electos en asambleas escolares, así como lograr que rinda más el presupuesto del ramo, evitando la corrupción, el clientelismo y la discrecionalidad en el manejo del presupuesto destinado a la Infraestructura Escolar. (DOF - Diario Oficial de la Federación, 26/01/2021)

Os princípios que norteiam o programa[6] são:

- Autogestão comunitária: fomentar a organização popular e o trabalho coletivo para a planificação, programação e acompanhamento das tarefas;
- Tomada de decisões: trabalho em benefício de toda a comunidade escolar; incentivar a tomada de decisões para a melhora dos espaços educativos de acordo com o contexto local e cultural da comunidade;
- Trabalho coletivo: impulsionar a participação de mães, pais e tutores(as) como membros da Comunidade Escolar;
- Reativação da economia local: promover a aquisição de bens e serviços locais;
- Transparência: favorecer o uso honesto dos recursos; evitar atos de corrupção.

Cada unidade escolar recebe valores escalonados, de acordo com o número de alunos, podendo variar de 200 mil a 600 mil pesos mexicanos por ano. Esses recursos são utilizados para reformas, melhorias estruturais, aquisição de equipamentos, construção de cozinhas e sanitários, entre outras finalidades decididas pelos próprios comitês.

Segundo dados oficiais da Presidência da República, o programa *La Escuela es Nuestra* havia alcançado, até 2024, 99% das escolas de educação básica, o que corresponde a 173.670 mil escolas em todo o país, com investimento acumulado superior a 84 bilhões de pesos mexicanos, o equivalente a US$ 4,87 bilhões de dólares (MÉXICO, 2024). Ainda que não haja avaliação independente consolidada, cabe notar que o *Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa* (INIFED) já havia qualificado como "o maior investimento em infraestrutura escolar dos últimos 50 anos" o programa *Escuelas al 100*, que recebeu cerca de 50 bilhões de pesos (INIFED, 2015). Tal comparação permite afirmar que os recursos aplicados na atual política de bem-estar educacional representam um esforço substantivo na história recente do México[7].

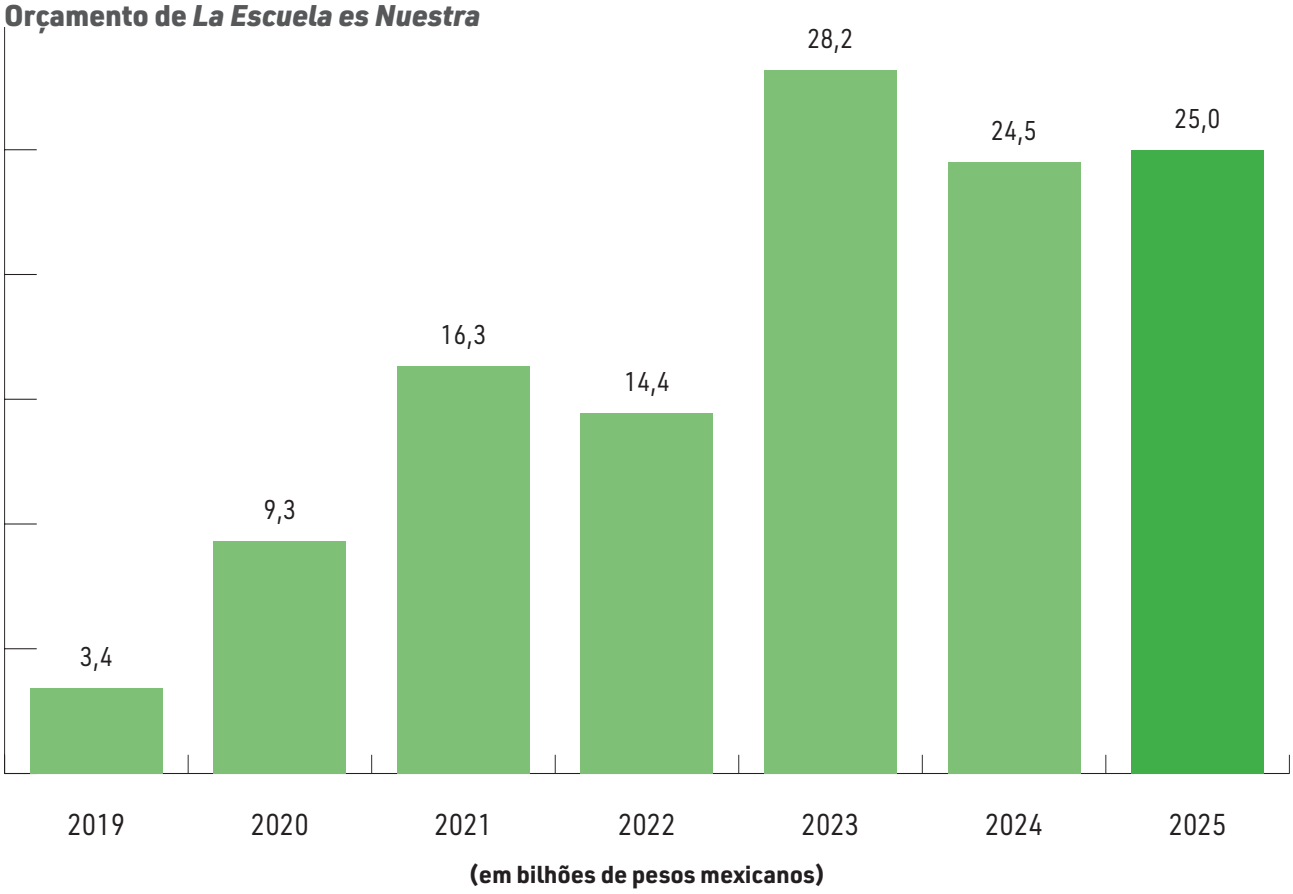
Em 2025, o programa *La Escuela es Nuestra* (LEEN) consolidou-se como uma das principais políticas educacionais do governo federal mexicano, ao expandir sua cobertura para o ensino médio. Segundo dados oficiais da *Secretaría de Educación Pública* (SEP), o programa destinou um orçamento de aproximadamente 25 bilhões de pesos mexicanos, dos quais 19,9 bilhões foram aplicados em

6 Disponível em https://programasparaelbienestar.gob.mx/la-escuela-es-nuestra/

7 Para mais detalhes, ver: MÉXICO. Presidencia de la República. *La Escuela es Nuestra alcanza cobertura del 99 por ciento en planteles de educación básica*. Ciudad de México, 07 jul. 2024. Disponível em: https://amlo.presidente.gob.mx/la-escuela-es-nuestra-alcanza-cobertura-del-99-por-ciento-en-planteles-de-educacion-basica/

67.900 escolas de educação básica — representando cerca de 38% do total nacional — e 4,6 bilhões em 6.200 escolas de nível médio, alcançando aproximadamente metade da cobertura nesse segmento. No conjunto, estima-se que 74.100 unidades tenham sido beneficiadas em 2025, com prioridade para regiões de alta e muito alta marginalização. A expansão do LEEN para o ensino médio marca um ponto de inflexão, ao integrar comunidades escolares desse nível ao mecanismo de transferência direta de recursos para infraestrutura e gestão, reforçando o caráter descentralizado e participativo da política educacional.

Orçamento de *La Escuela es Nuestra*



Disponível em: https://www.mexicoevalua.org/quien-es-quien-en-el-presupuesto-educativo-2025/.

Gestão comunitária, participação social e abrangência do programa

No nosso levantamento bibliográfico de estudos quantitativos e qualitativos sobre o programa, destaca-se a pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Educacionais (CEE) a pedido e com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Lavore Fanjul & Santos del Real, 2025), que apontam dois pressupostos do programa que justificam a descentralização: a proximidade e a confiança nas comunidades. O argumento central é que a c**omunidade escolar possui o conhecimento mais próximo das necessidades da escola**, o que a torna capaz de decidir de forma adequada sobre a alocação dos recursos e de exercer c**ontrole local sobre os gastos**.

Além disso, a **confiança na própria comunidade** permite reduzir não apenas os custos de transação, mas também o risco de corrupção, que poderia ocorrer caso a gestão financeira estivesse concentrada em instâncias municipais, estaduais ou federais. É um bom argumento que remete a dois tipos de "*accountability*". O mais óbvio é a prestação de contas que os gastos por comitê escolar devem fazer em relação às autoridades que financiam. O menos

óbvio é o que a literatura chamou de "prestação de contas informal". Refere-se ao controle baseado na proximidade de quem implementa políticas/projetos e sua comunidade de referência. (Tsai; Lili, 2007)

Do ponto de vista da nossa investigação, essa abordagem é interessante porque inverte a lógica de "beneficiário passivo", promovendo a **auto-organização comunitária como um pilar da política pública.** Mais do que uma política de reformas físicas, trata-se de uma estratégia de fortalecimento do poder local e de democratização da gestão pública, ainda que limitada à dimensão infraestrutural.

O modelo de gestão comunitária, como evidenciado nos programas mexicanos de bem-estar, representa uma diferença profunda em relação à lógica de descentralização via Organizações Sociais (OS) adotada em setores como saúde e educação no Brasil. Enquanto a gestão comunitária devolve o poder à própria comunidade, permitindo que decida sobre a aplicação e o controle dos recursos públicos — fortalecendo o controle social, a transparência e a corresponsabilidade popular —, o modelo das OS tende a transferir responsabilidades estatais para entidades privadas, abrindo espaço para a opacidade na gestão, a mercantilização dos serviços e a erosão do caráter público das políticas sociais. Assim, a gestão comunitária afirma uma perspectiva de democratização substantiva do poder público, em contraste com a racionalidade gerencial das OS, que privilegia a eficiência administrativa e a flexibilidade contratual, muitas vezes à custa da participação social e da justiça distributiva.

O programa também se diferencia do P**rograma Dinheiro Direto na Escola** (PDDE), criado no Brasil em 1995, quanto ao grau de descentralização e o papel atribuído à comunidade escolar. O LEEN representa uma t**ransferência efetiva de gestão do Estado para as comunidades**, inserindo-se na estratégia territorial dos Programas para Bem Estar. Trata-se, portanto, de uma política que **territorializa a ação estatal** e busca **empoderar as comunidades** como sujeitos da gestão pública, reduzindo a intermediação burocrática e fortalecendo mecanismos de controle social sobre o uso dos recursos públicos. O PDDE brasileiro, por outro lado, constitui um instrumento de apoio financeiro complementar, sem que isso implique transferência de gestão. Seu objetivo é desburocratizar pequenos gastos e assegurar a manutenção rotineira das escolas públicas, mas a execução dos recursos permanece subordinada às diretrizes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Ministério da Educação (MEC) (Brasil, 2024a).

Embora estimule a participação de conselhos escolares e associações de pais, a autonomia conferida é **restrita à aplicação de valores suplementares**, dentro de um sistema centralizado de financiamento e de prestação de contas. Diferentemente do caso mexicano, o PDDE **não substitui a ação direta do Estado na infraestrutura escolar, funcionando antes como um mecanismo de eficiência administrativa** voltado a pequenos reparos e despesas correntes (Brasil, 2024b). Assim, enquanto o *La Escuela es Nuestra* redefine o locus da decisão pública e propõe uma **governança comunitária da política educacional**, o Programa Dinheiro Direto na Escola mantém a lógica centralizadora do Estado, concedendo apenas **autonomia operacional limitada** às unidades escolares.

O êxito do modelo impulsionou sua replicação no campo da saúde, com o lançamento, em 2024, do programa ***La Clínica es Nuestra***, voltado à recuperação e ao fortalecimento das unidades básicas de saúde em regiões desfavorecidas. Assim como no caso da educação, os recursos são transferidos diretamente aos ***Comités de Salud para el Bienestar* (COSABI)**, que incluem moradores, promotores de saúde, trabalhadores locais e lideranças tradicionais.

A EXPERIÊNCIA DA CLÍNICA ES NUESTRA

O programa *La Clínica es Nuestra*, implementado pelo *IMSS-Bienestar*, constitui uma das principais estratégias da 4ª Transformação para o fortalecimento do primeiro nível de atenção à saúde. Seu foco está na reabilitação e modernização de unidades médicas em situação precária, especialmente em territórios rurais e urbanos com populações historicamente ex-

cluídas. A iniciativa também se insere no processo de federalização dos sistemas estaduais de saúde, integrando-os ao projeto *IMSS-Bienestar*, que visa consolidar um sistema público de saúde único, universal e gratuito, capaz de garantir atendimento integral e equitativo em todo o território nacional. Essa diretriz expressa o esforço político de reconstruir a capacidade pública do Estado em um setor marcado por desigualdades e pela fragmentação institucional.

Historicamente, o sistema de saúde mexicano foi estruturado em três grandes subsistemas: o Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS), voltado para trabalhadores formais do setor privado; o Instituto de Seguridade e Serviços Sociais dos Trabalhadores do Estado (ISSSTE), destinado aos servidores públicos; e os serviços estaduais e municipais responsáveis pela atenção à população sem vínculo laboral formal. Essa configuração gerou uma segmentação estrutural que perpetuou desigualdades de acesso e qualidade, sobretudo em áreas rurais, indígenas e de baixa renda. Com a chegada da 4ª Transformação, o IMSS-Bienestar busca romper com esse padrão histórico, unificando os subsistemas e expandindo a cobertura de forma territorializada, com ênfase em atenção primária, prevenção e participação comunitária. O objetivo central é reverter a lógica excludente e dual do sistema, avançando para um modelo de saúde universal, equitativo e enraizado nas comunidades (Robledó, 2024)

Estrutura, financiamento e modelo de gestão

O programa *La Clínica es Nuestra* segue a mesma lógica, embora em escala mais recente, oficialmente implementado a partir de 2024 (DOF, 2024). Em 2024, o programa contemplou aproximadamente 11.947 centros de saúde em 23 estados do país, com 1.969 milhões de pesos mexicanos destinados à melhoria das instalações, segundo os dados do *IMSS-Bienestar*. A gestão dos recursos ficou a cargo dos *Comités de Salud para el Bienestar* (COSABIs), formados por membros eleitos em assembleias comunitárias, que definem as intervenções prioritárias em cada unidade.

Os princípios que norteiam o programa[8] são:

- Autogestão comunitária: fomentar a organização e o trabalho coletivo;
- Foco na prevenção e no respeito às práticas populares e locais de cuidado: desenvolver o valor da prevenção e abordagens saudáveis de acordo com a cultura da comunidade;
- Trabalho local: favorecer o trabalho coletivo da comunidade;
- Reativação da economia local: impulsionar a economia local com a aquisição de bens e serviços locais;
- Transparência: garantir o uso adequado e honesto dos recursos, combatendo a corrupção.

Os subsídios destinados às Unidades de Saúde de Primeiro Nível (USPN)[9] variam conforme a cobertura populacional e a complexidade dos serviços oferecidos. O programa classifica as unidades em cinco grupos, com valores escalonados de apoio financeiro. As USPN rurais com um consultório podem receber até 400 mil pesos mexicanos, enquanto aquelas com dois consultórios têm direito a até 600 mil pesos. As unidades que dispõem de três a cinco consultórios podem receber até 800 mil pe-

8 Disponível em https://laclinicaesnuestra.imssbienestar.gob.mx/info-lacen.html

9 As *Unidades de Salud de Primer Nivel (USPN)* constituem a base do modelo de atenção primária à saúde no México, integrando o sistema *IMSS-Bienestar*. São unidades voltadas à prevenção, promoção e cuidados essenciais, que substituem ou incorporam as antigas *Unidades Médicas Rurales* vinculadas ao *IMSS Prospera*. Em geral, contam com um médico, uma enfermeira e uma equipe comunitária de saúde, prestando atendimento ambulatorial, vacinação, controle pré-natal, planejamento familiar, vigilância epidemiológica e ações de educação em saúde. Operam em coordenação com os *Comitês de Salud para el Bienestar*, compostos por membros da comunidade, o que reforça o caráter de gestão participativa e territorializada do modelo. As USPN dependem administrativamente dos *Hospitales Comunitarios* (segundo nível de atenção) e se articulam com os *Hospitales Generales e Regionales de Alta Especialidad* (terceiro nível), compondo a estrutura hierárquica do sistema *IMSS-Bienestar*. *MÉXICO*. Secretaría de Salud; Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar. *Lineamientos del Modelo de Atención del IMSS-Bienestar*. Ciudad de México, 2023. Disponível em: https://www.gob.mx/imssbienestar. Acesso em: 7 out. 2025.

sos, e aquelas com mais de seis consultórios, até 1 milhão de pesos. Por fim, as USPN de Serviços Ampliados, localizadas em zonas urbanas, podem alcançar subsídios de até 1,2 milhão de pesos. Essa diferenciação reflete a tentativa de adequar o montante dos recursos públicos à capacidade instalada e às necessidades territoriais de cada unidade de saúde, reforçando o princípio de equidade territorial que orienta o modelo de atenção do *IMSS-Bienestar* (México, 2024).

Durante a viagem de campo, visitamos uma unidade básica de saúde atendida pelo programa — *Centro de Salud T-III: Dr Atanasio Garza Ríos*. O *Centro de Salud T-III Dr. Atanasio Garza Ríos* está localizado na Colônia Doctores, na Alcaldía Cuauhtémoc, no centro da Cidade do México. Este centro de saúde é uma unidade de nível T-III, oferecendo serviços médicos especializados e de urgência. Na ocasião, pudemos conversar com os integrantes do comitê de saúde da unidade, conhecer os investimentos realizados, compreender o processo de organização do comitê e as estratégias de envolvimento da comunidade.

Do ponto de vista do objeto desta investigação, quatro elementos merecem ser destacados: primeiro, o potencial que esse tipo de processo tem de engajamento comunitário e construção de censo de cidadania ativa. A exemplo, podemos citar a tesoureira do comitê, que revelou ter tido sua primeira experiência de participação política e comunitária nos trabalhos do comitê. Segundo que, como está previsto nas diretrizes do programa, e ouvimos dos próprios integrantes, a participação se dá em todas as etapas do processo, desde o planejamento e definição das prioridades de investimento, na execução, na pesquisa de preço e compra pelo próprio comitê, até a avaliação e a prestação de contas para comunidade dos investimentos.

Ao mesmo tempo que destacam a importância da participação em todas as etapas do processo, eles também apontam dificuldades devido a falta de apoio técnico e material para realização deste trabalho[10]. Terceiro, também pudemos ouvir dos profissionais de saúde da unidade, que contam com representação no comitê, a satisfação com a participação ativa da comunidade e com a possibilidade de melhoria na infraestrutura da unidade de forma mais rápida, eficiente e desburocratizada. Por fim, a função de tesoureira deve ser exercida necessariamente por uma mulher. Trata-se de uma discriminação positiva, que busca valorizar o papel da mulher na sociedade, reconhecendo o seu protagonismo nos cuidados e construção de medidas de ampliação da sua participação em postos de decisão, desde o nível territorial ao federal. Segundo a Secretária de Bem Estar, Ariadna Montiel (2025):

> La "Escuela es Nuestra", "La Clínica es Nuestra", son programas que la tesorera es mujer obligadamente, de tal manera que las mujeres también contribuyen en estos programas de un esquema de participación del presupuesto y ejecución por parte de la comunidad. Y, afortunadamente, tanto en La Escuela es Nuestra como en La Clínica es Nuestra los recursos se han ejercido de manera muy eficiente y con total transparencia. Así que las mujeres tienen este reconocimiento a través de los Programas de Bienestar. Y seguiremos trabajando porque su bienestar se consolide y en esta estrategia de protección social de nuestra Presidenta.

Esse investimento direto nos equipamentos básicos da saúde e da educação visa reconstruir o pacto social em torno do público — ressignificando o lugar da escola e da clínica como espaços de convivência comunitária e não apenas como serviços técnicos.

Desafios e potencialidades da estratégia de territorialização e gestão comunitária

Um dos principais diferenciais desses programas é o **protagonismo conferido às comunidades**. A construção dos comitês não é apenas uma exigência técnica, mas uma aposta pedagógica e política: fomentar a organização popular, gerar práticas coletivas de autogestão e promover uma cultura de corresponsabilidade social.

10 O trabalho realizado pelos integrantes do comitê é voluntário. Eles não recebem nenhuma remuneração pela sua realização.

Os estudos levantados sobre o *La Escuela es nuestra* revelam que o envolvimento no programa resultou em uma maior apropriação e responsabilidade pela escola, gerando práticas de trabalho em equipe, solidariedade na comunidade, incentivando a participação de pessoas que antes não se envolviam em atividades escolares. O aspecto de corresponsabilidade é evidenciado pela forma como os membros do comitê percebem a gestão dos recursos como um dever moral para com seus próprios filhos, contrastando a gestão comunitária com a gestão governamental. A confiança na autogestão é sustentada pela percepção de que a corrupção é menor em nível comunitário porque o dinheiro é destinado diretamente ao benefício dos seus filhos (corresponsabilidade familiar) (Lavore, 2025).

Nesse sentido, os programas refletem uma concepção ampliada de bem-estar: não apenas como acesso a bens e serviços, mas como **processo coletivo de reconstrução da vida social em contextos de vulnerabilidade**. A confiança do Estado na capacidade da comunidade para gerir recursos e definir prioridades é um elemento central da proposta.

A execução das obras e melhorias é realizada, sempre que possível, por trabalhadores locais, promovendo geração de renda e dinamização da economia local. Além disso, a transparência dos gastos é garantida por mecanismos simples: murais de prestação de contas nas escolas e centros de saúde, assembleias públicas e fiscalização por parte da própria comunidade. O que, por um lado, pode ser um elemento de desburocratização e de tornar mais acessível o processo de trabalho e participação, por outro, os estudos apontam como um ponto frágil na execução do programa, devido à ausência de mecanismos institucionais mais robustos de controle social e de formações técnicas mais amplas que subsidiem as decisões sobre as intervenções de infraestrutura a serem realizadas (Lavore, 2025).

Ainda assim, os resultados apontam para a gestação de um caminho alternativo à lógica puramente tecnocrática da política pública: **reconstruir o Estado a partir do território e da comunidade**, com base na escuta, no respeito às identidades locais e na mobilização popular. A nossa pesquisa aponta uma tendência nessa direção e não um processo já consolidado nessa perspectiva, seja pelo tempo de implementação dessas políticas ou por seu alcance, no sentido que ainda não são predominantes.

SEMBRANDO VIDA: AGROECOLOGIA, TERRITÓRIO E RECONFIGURAÇÃO DO RURAL MEXICANO

O programa *Sembrando Vida* [Plantando vida] representa uma das iniciativas mais emblemáticas da Quarta Transformação (4T) no México. Lançado em 2019, sob a responsabilidade da *Secretaría de Bienestar*, o programa foi concebido não apenas como uma política de transferência de renda, mas como um projeto de reconstrução produtiva, ambiental e comunitária dos territórios rurais mexicanos. Com inspiração nas práticas agroecológicas, da economia social e solidária e na organização coletiva dos camponeses, o *Sembrando Vida* tem como pilares o trabalho agrícola, a regeneração ambiental e o fortalecimento do tecido comunitário (Toledo, 2023).

Sua lógica rompe com modelos anteriores de combate à pobreza rural centrados exclusivamente em subsídios ou assistência pontual. Em vez disso, propõe um modelo integral de desenvolvimento rural, com base na produção sustentável, na organização territorial e na articulação entre saberes populares e conhecimento técnico. A centralidade dos *Centros de Aprendizaje Campesino* (CACs) neste modelo revela o caráter formativo e organizativo da política.

Origem, estrutura e abrangência

O *Sembrando Vida* foi criado para enfrentar a degradação ambiental, o abandono do campo, o êxodo juvenil, a insegurança alimentar e a fragilidade das economias rurais. No lançamento do programa, o presidente López Obrador destacou que cerca de 100 milhões de hectares de propriedade social

haviam sido abandonados durante o período neoliberal. A proposta, então, foi reocupar esses territórios improdutivos com sistemas agroflorestais sustentáveis, articulando geração de renda, segurança alimentar e equilíbrio ecológico.

O programa baseia-se em três eixos principais:

- Transferência direta de renda a agricultores cadastrados, condicionada à participação nas atividades;
- Apoio técnico e produtivo, com fornecimento de sementes, ferramentas e viveiros;
- Organização coletiva via *Centros de Aprendizaje Campesino* (CACs).

Até março de 2025, o *Sembrando Vida* contava com 438.289 beneficiários em 24 estados, abrangendo 1.139.372,5 hectares. Cada participante recebia 6.450 pesos mensais, além de insumos e capacitação técnica. Com orçamento superior a 150 bilhões de pesos, o programa é considerado um dos maiores esforços de reflorestamento comunitário do mundo, contribuindo para o aumento da renda rural e a revitalização de práticas agrícolas tradicionais..

Os CACs como espaços de formação, autonomia e regeneração

Os *Centros de Aprendizaje Campesino* (CACs) são espaços territoriais criados dentro do programa como unidades de referência técnica, produtiva e organizativa. Cada CAC atende a uma região específica e serve como local de formação agroecológica, troca de experiências, produção de mudas e acompanhamento técnico dos agricultores. Sua gestão é comunitária e envolve 25 beneficiários, um técnico produtivo, um técnico social e três jovens bolsistas.

O objetivo dos CACs vai além da transmissão de técnicas agrícolas. Eles constituem um espaço de revalorização dos saberes locais, articulando conhecimento tradicional e práticas agroecológicas contemporâneas. Neles, são discutidos temas como

- Sistemas agroflorestais adaptados ao bioma local;
- Práticas regenerativas do solo e da água;
- Conservação de sementes nativas;
- Gênero e juventude rural;
- Comercialização solidária e feiras agroecológicas.

Nesse sentido, os CACs funcionam como núcleos de reorganização social e produtiva do território, promovendo uma nova relação entre agricultores, natureza e Estado. Eles também contribuem para fortalecer formas de economia solidária, com a produção coletiva de alimentos e a venda em mercados locais. Ao invés da dependência de pacotes tecnológicos externos, incentiva-se a autonomia produtiva e a sustentabilidade territorial.

A experiência dos *Centros de Aprendizaje Campesino* (CACs), do programa *Sembrando Vida*, expressa uma forma alternativa de estatalidade, fundada no protagonismo dos sujeitos rurais e na valorização de suas capacidades organizativas (López Obrador, 2019; Toledo, 2023). Estruturados como cooperativas autogeridas, os CACs promovem decisões coletivas em assembleias, gestão comunitária de recursos e integração entre saberes tradicionais e científicos, reconhecendo o trabalho camponês como forma legítima de produção de conhecimento e riqueza. Ao fortalecer redes territoriais e circuitos econômicos solidários, essa experiência rompe com modelos estatais tecnocráticos e orientados ao mercado, apontando para uma "modernidade alternativa" ancorada na autonomia comunitária e na agroecologia (López Obrador, 2019; Toledo, 2023).

Contradições e desafios: sustentabilidade, permanência e autonomia

Apesar dos avanços e da amplitude do programa, o *Sembrando Vida* também apresenta contradições importantes. Em algumas regiões, houve relatos de desmatamento prévio para acesso ao benefício, o que gerou críticas de ambientalistas. A lógica da uniformização institucional também tem dificuldades em dialogar com a diversidade sociocultural e ecológica dos territórios. Alguns técnicos relataram tensões entre o modelo de gestão imposto pelo governo e os tempos e práticas locais.

Além disso, o programa ainda carece de uma estratégia de transição agroecológica de longo prazo. O incentivo à produção agroflorestal é positivo, mas

precisa ser complementado com ações de comercialização, crédito rural solidário, certificação participativa e redes logísticas que garantam a sustentabilidade econômica da proposta.

Outro ponto crítico é a dependência da transferência monetária como principal atrativo do programa. Muitos agricultores aderem ao *Sembrando Vida* pela renda garantida, o que levanta a questão da permanência e do compromisso a longo prazo, caso o apoio financeiro seja descontinuado.

Por fim, é importante observar que, embora o programa promova formas de organização comunitária, não prevê instâncias deliberativas mais amplas ou mecanismos de cogestão com movimentos sociais ou organizações camponesas consolidadas. Nesse aspecto, o modelo ainda reflete a centralidade estatal da 4T, com baixa institucionalização da participação social nos níveis de planejamento estratégico.

Potencialidades: integração campo-cidade, agroecologia e soberania alimentar

Apesar dos desafios, o *Sembrando Vida* se destaca como uma das políticas mais promissoras da 4T. Seu potencial reside na capacidade de articular agroecologia, justiça social e soberania alimentar. Os resultados iniciais indicam:

- aumento da renda familiar;
- ampliação da cobertura vegetal com espécies nativas;
- redução da migração rural-urbana;
- fortalecimento da economia local e do protagonismo das juventudes rurais.

Além disso, o programa contribui para redefinir a imagem do rural mexicano: não mais como espaço marginal e assistido, mas como território estratégico para o futuro do país. Ao inserir práticas de cuidado ambiental, cooperação e autonomia produtiva no centro da política pública, o *Sembrando Vida* se aproxima de experiências agroecológicas latino-americanas inspiradas nos movimentos sociais, ainda que com limitações na participação popular estruturada.

O PROGRAMA DE ABASTECIMENTO RURAL E O PAPEL DAS TENDAS DO BEM-ESTAR: SOBERANIA ALIMENTAR, RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO E TERRITORIALIZAÇÃO

O *Programa de Abasto Rural* organiza-se em diferentes componentes, entre os quais se destaca a Distribuição de Produtos Básicos e Complementares (DOF, 2025). Esse componente estrutura uma cadeia pública de suprimentos que parte dos *Almacenes Centrales de Alimentación para el Bienestar* (*ALIMENTACIÓN PARA EL BIENESTAR*) passa pelos *Almacenes Rurales* e chega às *Tiendas del Bienestar*, responsáveis pela oferta direta de alimentos às comunidades.

Inserida na estratégia da Quarta Transformação, a política de *Alimentación para el Bienestar* (ApB) busca combater a pobreza e a insegurança alimentar pela universalização do acesso a alimentos saudáveis, acessíveis e de qualidade, com prioridade para zonas rurais, indígenas e periferias urbanas. Diferencia-se de políticas assistenciais pontuais ao propor a reconstrução de um sistema público de abastecimento, com forte base territorial e controle estatal, articulando produção, distribuição e consumo sob uma lógica de bem-estar coletivo.

Inspirado em experiências latino-americanas de abastecimento público e mercados populares, na literatura crítica sobre soberania alimentar e justiça social (Le Coq et al., 2021), o programa expressa formas alternativas de estatalidade, nas quais o Estado assume um papel logístico e redistributivo, em diálogo com as necessidades concretas da população e com os circuitos produtivos locais.

Em entrevista, a Diretora-Geral de Alimentação para o Bem-Estar, María Luisa Albores, destacou que o programa materializa o compromisso nº 66 dos 100 compromissos da presidenta Claudia Sheinbaum, firmado em outubro de 2024, voltado a fortalecer a segurança alimentar e promover a produção

local e o consumo responsável, com foco na saúde e no bem-estar da população.

As *Tiendas de Bienestar* e o retorno da Diconsa como *Alimentación para el Bienestar*

O programa tem como eixo central a reativação e ampliação das *Tiendas de Bienestar*, lojas públicas de distribuição de alimentos e produtos essenciais operadas pela Diconsa, estatal com longa trajetória no abastecimento rural. Criada nos anos 1970 para garantir o acesso a alimentos básicos em regiões marginalizadas, a Diconsa foi progressivamente desmontada durante o período neoliberal. Sua revitalização no contexto da Quarta Transformação (4T) expressa a revalorização do Estado como agente de garantia de direitos e de segurança alimentar.

Em setembro de 2024, a presidenta eleita Claudia Sheinbaum anunciou a fusão da Segurança Alimentar Mexicana (SEGALMEX) com a Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo S.A. de C.V. (Diconsa), dando origem à nova entidade *Alimentación para el Bienestar*. A decisão foi formalizada em janeiro de 2025 por decreto publicado no Diário Oficial da Federação (DOF, 2025), que fixou um prazo de 24 meses para a conclusão do processo de fusão e desincorporação institucional. A principal motivação para essa fusão foi a busca por maior eficiência administrativa e operacional na implementação de políticas públicas voltadas à segurança alimentar e ao apoio aos pequenos produtores rurais. A nova entidade tem como objetivo fortalecer o vínculo entre os produtores agropecuários, especialmente de café, feijão, cacau, milho e mel, com as lojas anteriormente conhecidas como Diconsa, que passaram a ser denominadas *Tiendas del Bienestar*.

As *Tiendas de Bienestar* oferecem uma cesta básica de produtos a preços acessíveis, com prioridade para alimentos não ultraprocessados, grãos, cereais, óleos, leite em pó, produtos de higiene, e utensílios domésticos. A ideia é funcionar como contrapeso ao mercado privado, regulando preços, evitando monopólios locais e assegurando presença do Estado em localidades onde o comércio é escasso ou abusivo.

Atualmente, a rede conta com mais de 25 mil pontos de distribuição em zonas rurais e indígenas, e há um esforço de expansão para áreas urbanas periféricas. Em muitas localidades, a *Tienda* é o único espaço formal de acesso a alimentos e bens básicos, reforçando seu papel de equipamento público estratégico.

Além disso, está em curso uma política de integração produtiva: sempre que possível, os produtos são adquiridos de pequenos produtores locais, cooperativas e organizações indígenas, fortalecendo os circuitos curtos de produção e consumo.

Em síntese, o programa tem como objetivos centrais:

- Garantir o acesso a produtos essenciais: assegurar que as comunidades possam adquirir produtos básicos, como milho e feijão, a preços justos, contribuindo para a segurança alimentar local;
- Fomentar a autossuficiência comunitária: incentivar a produção e o consumo de produtos locais, diminuindo a dependência de intermediários e fortalecendo a economia comunitária;
- Promover o desenvolvimento sustentável e autônomo: apoiar o crescimento econômico e social das comunidades de forma sustentável, fortalecendo sua autonomia e capacidade de gestão.

Para alcançar tais objetivos, o programa implementa ações estruturadas, entre as quais se destacam:

- Construção de comunidade: organização de assembleias comunitárias e formação de comitês participativos — comitês de abastecimento — garantindo a inclusão da população na tomada de decisões;
- Distribuição de recursos econômicos: destinação de recursos para a melhoria, construção, reabilitação ou adequação de espaços comunitários, fortalecendo a infraestrutura local;
- Promoção da sustentabilidade: incentivo ao cuidado, à manutenção e à apropriação social dos espaços comunitários, visando consolidar sua utilização de forma contínua e sustentável.

A operacionalização do programa exige uma complexa cadeia logística nacional, que envolve:

- Produção e compra direta de alimentos junto a pequenos agricultores;
- Armazenamento e beneficiamento em centros regionais (silos, empacotadoras, laticínios);
- Transporte até os pontos de venda (*Tiendas de Bienestar*);
- Distribuição complementar em regiões de difícil acesso (barcos, mulas, veículos 4x4).

Essa infraestrutura estatal de abastecimento rompe com o paradigma privatista dominante nas últimas décadas e aproxima-se de modelos como os "sistemas públicos populares de alimentos" da Venezuela ou os "mercados de proximidade" no Equador e na Bolívia (Le Coq et al., 2021). Segundo Maria Luisa Albores, em entrevista, esse tipo de política representa uma ressignificação do Estado como articulador de circuitos econômicos alternativos, capazes de garantir não apenas o consumo, mas também a valorização de territórios marginalizados.

A política incorpora diagnósticos territoriais participativos, por meio de mapeamentos comunitários que identificam prioridades alimentares, carências nutricionais e dinâmicas locais de consumo. Essas informações orientam a localização de novas lojas, a definição dos produtos ofertados e o planejamento logístico, de forma coerente com as realidades locais.

Paralelamente, desenvolvem-se ações de educação alimentar e nutricional, com destaque para o trabalho junto a povos indígenas e comunidades tradicionais, articulando soberania alimentar, saúde pública e valorização das culturas alimentares locais.

Tensões, limites e perspectivas

Apesar de seus avanços, o programa enfrenta desafios importantes. Um deles é a capacidade de gestão e coordenação intersetorial, uma vez que envolve diferentes ministérios, estruturas regionais e comunidades locais. Problemas de abastecimento, atrasos logísticos e fragilidade na cadeia do frio ainda afetam a regularidade do fornecimento em áreas remotas (Coneval, 2024).

Outro ponto é a conciliação entre escala e territorialização. A expansão do sistema tende a uniformizar decisões e reduzir a autonomia das comunidades, o que pode comprometer a eficácia do programa em contextos culturalmente diversos. Nesse sentido, a literatura crítica aponta a necessidade de equilibrar centralização logística com mecanismos locais de gestão compartilhada, o que ainda é incipiente (Le Coq et al., 2021).

Do ponto de vista político, o fortalecimento da presença estatal em territórios marginalizados gera tensões com redes privadas de comércio e distribuição, além de setores conservadores que acusam o programa de "populismo" ou "intervenção indevida no mercado" (Coneval, 2024).

No entanto, como observa Maria Luisa Albores, para amplos segmentos da população rural e indígena, a política representa uma das faces mais concretas da 4T, ao permitir o acesso cotidiano a bens essenciais em condições justas. E aponta que a materialidade do Estado se refaz nas relações cotidianas de consumo e abastecimento, e nesse sentido, políticas como o ApB não apenas distribuem alimentos, mas reconstroem o vínculo social e simbólico entre Estado e população.

SÍNTESE CRÍTICA E INDICATIVOS PARA O DEBATE BRASILEIRO

A Quarta Transformação (4T) no México articulou um projeto político fundamentado no combate ao neoliberalismo, na defesa da moralidade na gestão pública e na prioridade para os pobres. Esse projeto vem se traduzindo em um esforço de reconfiguração do papel do Estado, afastando-se das políticas de focalização e condicionalidade do ciclo anterior para promover um modelo de proteção social assentado nos princípios de universalidade, integralidade e territorialidade. Programas estruturantes, como o *La Escuela es Nuestra* e o *Sembrando Vida*, são a expressão de uma estratégia de ação direta e desburocratizada, que aposta na autogestão comunitária para fomen-

tar o protagonismo local e o fortalecimento do tecido social em territórios historicamente marginalizados.

Esta seção final visa destacar aspectos mais relevantes para a estruturação de políticas públicas territorializadas no Brasil, tanto por intermédio da análise das potencialidades quanto dos limites e contradições das experiências mexicanas. Vale ressaltar que esta análise visa primordialmente oferecer elementos de subsídio e referências valiosas para o debate brasileiro, e não constituir uma avaliação do modelo mexicano *per se*.

Alertamos que, por se tratar de um processo em construção recente e em forte contraste com a estrutura federativa e societária do Brasil, esta investigação não sugere uma transposição mecânica do modelo, mas sim uma leitura crítica de suas potencialidades e limites.

Potencialidades da 4T

- Dimensão educativa das políticas públicas, batalha ideológica e aumento do bem-estar: ao vincular explicitamente os avanços materiais — como a redução da pobreza — à rejeição do "modelo neoliberal" e do "regime de autoritarismo e fraudes, de corrupção e privilégios", o governo utiliza a materialidade das políticas como prova e argumento em sua batalha ideológica contínua ao neoliberalismo. A própria ideia de um governo que realiza uma 4ª Transformação, reforça esse sentido das pessoas se sentirem sujeitas do processo histórico de construção do país.
- Estratégia de territorialização e a função política da comunicação direta: o modelo de governança adotado pela Quarta Transformação (4T) no México distingue-se por uma estratégia de comunicação política intrinsecamente ligada à execução das políticas públicas, um fenômeno que ganha relevância no contexto de intensa batalha ideológica e polarização política. A opção pela centralização executiva, que prioriza a territorialização direta pelo governo federal e a eliminação de intermediários, estabeleceu um mecanismo de comunicação direta entre o governo federal e os "beneficiários". Essa abordagem não é apenas administrativa: ela cumpre uma função política e ideológica central ao assegurar que as ações sejam percebidas como resultados diretos da 4T. A rede de Servidores da Nação, atuando como "elo direto entre o governo e a população" e como uma "rede capilar de presença estatal", é fundamental para que essa entrega visível e concreta de direitos sociais construa legitimidade popular diretamente com a base, além de outros mecanismos, como a Mañanera[11]. A potencialidade desse canal direto reside em sua capacidade de confrontar a desinformação, as *fake news* e reforçar a dimensão educativa das políticas públicas.
- Modelo universalista de direitos: o modelo de proteção social da 4T é sustentado por princípios de universalidade, integralidade e territorialidade. Ele se diferencia dos paradigmas neoliberais por não exigir comprovação de renda detalhada nem contrapartida comportamental, afirmando o acesso à proteção social como um direito inerente à cidadania social plena.
- Protagonismo comunitário na gestão: programas como *La Escuela es Nuestra* (LEEN), *La Clínica es Nuestra* (LACEN), *Sembrando Vida e Tiendas para Bem Estar* introduziram a autogestão comunitária como pilar da política pública. Isso descentraliza recursos diretamente aos comitês (CEAP/COSABI/CACs/CA), permitindo que a comunidade decida as prioridades de investimento, reduzindo a burocracia e, potencialmente, a corrupção. O modelo inverte a lógica do "beneficiário passivo" e promove o engajamento político, comunitário, especialmente de sujeitos historicamente excluídos e/ou invisibilidados, como as mulheres (discriminação positiva).
- Desenvolvimento rural com economia solidária, agroecologia e organização: o programa *Sembrando Vida* (SV) se destaca por ser um projeto integral de reconstrução produtiva e comunitária, articulando transferência de renda, sistemas agroflorestais e a organização coletiva e auto-

11 Desde os tempos em que governou a Cidade do México, López Obrador implementou uma estratégia de comunicação popular: as conferências matinais de imprensa, conhecidas como "mañaneras", realizadas de segunda a sexta durante todo o ano. Essa prática foi mantida durante sua presidência e hoje é continuada por Sheinbaum.

gestão nos *Centros de Aprendizaje Campesinos* (CACs). Os CACs funcionam como núcleos de autonomia, promovendo o diálogo de saberes (tradicional e científico) e fortalecendo a economia solidária.

Limites e contradições das experiências mexicanas

- Centralização executiva e fragilidade democrática: apesar da gestão comunitária nos projetos, o modelo da 4T, em contraste com o Brasil, prioriza a territorialização direta pelo governo federal. Isso amplia a presença federal no território e a comunicação direta, mas tem riscos de excessiva centralização do poder decisório no Executivo nacional, podendo fragilizar a dimensão democrática das políticas públicas devido à ausência de canais institucionalizados de controle social mais robustos e mecanismos cogestão.
- Inexistência prática de uma instância de planejamento-controle da política de participação na 4T: embora haja um esforço de integração a partir da criação da Secretaria (Ministério) do Bem-Estar, persiste o fato de que cada secretaria ou programa/projeto público desenha e implementa seu próprio modo de participação. Não existe uma instância que comunique, avalie e melhore as formas de participação do governo. Isso implica: 1) desperdício da experiência; 2) repetição de erros; e 3) perda de sinergias entre programas-projetos-áreas de política. É um risco estratégico: ao desmantelar a intermediação clientelista-corporativa, ainda não foram criadas formas legítimas de participação que assumam esse papel de interlocutores do poder governamental. Além disso, os espaços locais de gestão não se comunicam com os espaços gerais-nacionais-estaduais nos quais se avaliam e desenham políticas e programas públicos.
- Ausência de mediação com movimentos populares e organizações comunitárias: embora as políticas tenham uma forte inspiração em experiências dos movimentos populares e/ou organizações comunitárias, o esforço de eliminar os intermediários, combater as redes clientelistas de corrupção, teve um efeito colateral que impactou a participação dos movimentos populares e organizações comunitárias na cogestão dessas políticas públicas. No mesmo sentido do tópico anterior a esta integração, sem perder de vista os critérios legais e objetivos, pode dar mais longevidade e continuidade da organização popular nos territórios.
- Relação com o capital estrangeiro e dependência: a superação do neoliberalismo se mostrou incompleta ainda. A dependência econômica dos Estados e a vigência de acordos bilaterais, como NAFTA e T-MEC[12], podem impor limites estruturantes a políticas públicas que visam, por exemplo, a soberania alimentar e a sustentabilidade territorial e agroecológica.
- Desafios estruturais e sustentabilidade: o sistema de saúde permanece subfinanciado, e a informalidade do mercado de trabalho ameaça a sustentabilidade fiscal de longo prazo das políticas universais. Nos programas territorializados, a gestão comunitária voluntária carece de apoio técnico e material. Além disso, programas como o SV enfrentam o desafio de garantir a permanência dos agricultores para além da transferência monetária.

Elementos de subsídios para a territorialização de políticas públicas no Brasil

As experiências mexicanas, entre seus limites e potencialidades, oferecem referências valiosas, especialmente ao contrastar a abordagem centralizada da 4T com a estrutura federativa e societária do Brasil.

- Desburocratização e Autonomia Comunitária (LEEN *vs*. PDDE): o modelo *La Escuela es Nuestra*, ao transferir efetivamente a gestão e a decisão sobre infraestrutura para a comunidade escolar (CEAPs), apresenta um nível de descen-

12 Acordos de livre comércio que organizam as relações econômicas entre os países da América do Norte.

tralização superior ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) brasileiro, que oferece apenas apoio financeiro complementar para pequenos reparos. Para o Brasil, a inspiração reside em explorar mecanismos que deleguem maior autonomia gerencial às comunidades em equipamentos públicos, fortalecendo o controle social local e minimizando a intermediação burocrática..

- Integração do Desenvolvimento Rural e Educação Popular: o *Sembrando Vida*, com seus *Centros de Aprendizaje Campesino* (CACs), demonstra como políticas de subsídio podem ser articuladas com a organização territorial e a formação em agroecologia. O Brasil pode se inspirar na criação de núcleos territoriais de base formativa e organizativa para seus programas de fomento rural ou urbano, valorizando o "diálogo de saberes" e promovendo a autonomia produtiva.
- Universalidade e o enfoque de justiça histórica como uma via de enfrentamento as tentativas de *lawfare* e criminalização das políticas sociais: a experiência mexicana da 4T, ao articular a luta contra o neoliberalismo por meio de uma cruzada moral e anticorrupção, oferece um horizonte estratégico ao debate brasileiro sobre a reconstrução da universalidade e da justiça histórica nas políticas públicas. No México, o governo AMLO ressignificou a crítica ao neoliberalismo como um enfrentamento ético-político à corrupção sistêmica que capturaram o Estado, vinculando a defesa do interesse público à moralização da vida política e à recuperação da soberania popular sobre o orçamento. Essa inflexão discursiva conferiu ao projeto de justiça social uma força simbólica capaz de mobilizar amplos setores, inclusive além da esquerda tradicional. No Brasil, o paradigma universalista de direitos sociais e seguridade, instituído pela Constituição de 1988, foi corroído por contrarreformas neoliberais que fragmentaram a cidadania e subordinaram o financiamento social à lógica fiscalista. Reafirmar a universalidade como eixo de justiça histórica — articulada a uma disputa ética e política sobre o sentido da corrupção — pode ser um caminho para enfrentar o *lawfare*, a criminalização e a deslegitimação de políticas e programas como o AgPopSUS e as Cozinhas Solidárias.
- O alerta sobre a centralização e a participação: a fragilidade dos canais institucionalizados de controle social e cogestão no México — em contraste com a estrutura multinível e societária de controle social no Brasil — serve como um alerta crítico. Qualquer proposta de territorialização no Brasil deve resguardar e fortalecer as instâncias de participação e controle social existentes (conselhos e conferências), garantindo que a ação direta do Estado não resulte na anulação da autonomia dos entes federados e da sociedade civil. O risco de burocratização e de relegar o povo apenas ao apoio eleitoral reforça a necessidade de democratização contínua e debate crítico dentro das estruturas políticas de transformação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTAMIRANO, M.; FLAMAND, L. Entre el universalismo y la recentralización: la política social del gobierno de López Obrador en México (2018-2024). *Foro Internacional*, El Colegio de México, 2025.

ANDERSON, Jon Lee. Desvendando López Obrador, o novo presidente do México. *Agencia Publica*, 11 jul 2018.

ARELLANO-ESPARZA, Carlos Alberto. Vino viejo en odres (no tan) nuevos: la política social de la 4T y bienestar subjetivo. In: MARTÍNEZ-MARTÍNEZ, Oscar A.; CALDERÓN, Adolfo Rogelio Cogco; CRUZ, Jorge Alberto Pérez (coords.). *Política social en tiempos de la Cuarta Transformación*. Continuidad o cambio de paradigma. Ciudad de México: Comunicación Científica, 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)*. Brasília: FNDE, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/programas/pdde. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Agência Gov. *Programa Dinheiro Direto na Escola completa 29 anos de atuação. Brasília*: Agência Gov, 2024b. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202405/programa-dinheiro-direto-na-escola-completa-29-anos-de-atuacao. Acesso em: 14 out. 2025.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE (CEPAL). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo*. Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. Santiago, 2024.

EL COLEGIO de México. *Desigualdades en México 2018*. Ciudad de México, México: El Colegio de México, Red de Estudios sobre Desigualdades, 2018.

ESCOBET, Matheus Monte; LIMA, Rafael Teixeira; SALES, Richard. Qual a situação do mundo do trabalho? In: DESSOTTI, Fabiana Rita; SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos; FRANZONI, Marcela (orgs.) *México e os desafios do progressismo tardio*. São Paulo: Elefante, 2019.

ESPINOZA, Manuel Ignocio Martínez. *La política social de la 4T*. México: Tirant, 2024.

GONZÁLEZ, A. *Servidores de la Nación desde la perspectiva de la burocracia de primera línea y el aligeramiento de cargas administrativas*. Master thesis. CIDE, 2022.

GONZÁLEZ, A. Política social y pobreza en la 4T. *Rev. Mex. de Sociol*., n.85, enero 2023, p. 41-69.

GOBIERNO DE MÉXICO. *En 2025, Gobierno de México destinará más de 144 mil millones de pesos para becas para el Bienestar y La Escuela es Nuestra*. [S.l.]: Gobierno de México, 2025. Disponível em: https://www.gob.mx/becasbenitojuarez/articulos/en-2025-gobierno-de-mexico-destinara--mas-de-144-mil-millones-de-pesos-para-becas-para-el--bienestar-y-la-escuela-es-nuestra?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 7 set. 2025.

GOBIERNO DE MÉXICO. *La Escuela es Nuestra prevé beneficiar a 74 mil planteles en 2025*. Programas para el Bienestar, 2025. Disponível em: https://programasparaelbienestar.gob.mx/la-escuela-es-nuestra-preve-beneficiar-a-74-mil--planteles-en-2025/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 7 set. 2025.

GUZMÁN, Martín Castro (coord.). *Bienestar, intervención y política social en México*. La Quarta Transformación. Mérida, Yucatán: Académica Nac. de Invest. en Trabajo Social, 2023.

HERNÁNDEZ, Gerardo Esquivel. *Desigualdad extrema en México*: concentración del poder económico y político. Ciudad de México: Oxfam, 2015.

HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Angélica. Una alternativa de participación política. Las Redes Ciudadanas del PRD en Nuevo León. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política,* [s.l.], v.4, n.8, ago.-dic., 2008, p. 81-95.

INSTITUTO TRICONTINENTAL DE PESQUISA SOCIAL. *Dossiê nº 92*: México e sua Quarta Transformação. Setembro de 2025.

JIMÉNEZ, Arturo Sánchez; MUÑOZ, Alma E. Sheinbaum: 11 millones salieron de la pobreza. *La Jornada*, [s.l.], 7 jun. 2025.

LE COQ, Jean-François; GRISA, Catia; GUÉNEAU, Stéphane; NIEDERLE, Paulo (Org.). *Políticas Públicas y Sistemas Alimentarios en América Latina*. Rio de Janeiro: E-papers, 2021.

MEXICO EVALUA. *Quién es quién en el presupuesto educativo.* [s.l.]: México Evalúa, 2025. Disponível em: https://www.mexicoevalua.org/quien-es-quien-en-el-presupuesto-educativo-2025/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 7 set. 2025.

MÉXICO. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED). *Comunicado 34*: Desde su origen, la Reforma Educativa y cada una de sus políticas... Ciudad de México, 2015. Disponível em: https://www.gob.mx/inifed/prensa/comunicado-34-desde-su-origen-la-reforma-educativa--y-cada-una-de-sus-politicas. Acesso em: 7 set. 2025.

MÉXICO. Presidencia de la República. *La Escuela es Nuestra alcanza cobertura del 99 por ciento en planteles de educación básica*. Ciudad de México, 07 jul. 2024. Disponível em: https://amlo.presidente.gob.mx/la-escuela-es-nuestra-alcanza-cobertura-del-99-por-ciento-en-planteles-de-educacion-basica/. Acesso em: 7 set. 2025.

MÉXICO. Gobierno de México. *La Escuela es Nuestra*: Programas para el Bienestar. Ciudad de México: Gobierno de México, 2024. Disponível em: https://programasparaelbienestar.gob.mx/la-escuela-es-nuestra/. Acesso em: 14 out. 2025.

MONTIEL, Ariadna. *Versión estenográfica de la conferencia de prensa de la Presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, 23 de abril de 2025*. Presidencia de México, 2025. Disponível em: https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-de-la-presidenta-claudia-sheinbaum-pardo-del-23-de-abril-de--2025-396092?idiom=es. Acesso em: 7 set. 2025.

MODONESI, Massimo. Sobre el alcance histórico de la elección de AMLO. *Nueva Sociedad*, jul. 2018.

MEZA, R. B. Morena: el partido del lopezobradorismo. *POLIS*, v.10, n.2, 2014, p.71-103.

NIETO, Alejandra Trejo. El saldo social en el gobierno de AMLO: una lectura de algunos de sus claroscuros. *Revisa Común*, [s.l.], 2 jul. 2024..

PRIEGO, L. B. *¿Primero los pobres?* Un análisis del programa La Escuela es Nuestra [preprint del artículo ganador del segundo lugar del I Premio Nacional de Políticas Públicas en la categoría Texto Académico]. El Colegio de México y la Universidad de Monterrey, 2024.

OBRADOR, Andrés Manuel López. *¡Gracias! / Thank You!*. México: Planeta Publishing, 2024.

OLMEDA, Juan. Recentralización por otros medios: la creación de las "superdelegaciones" en el gobierno de AMLO. *Foro Internacional*, n.2, cuad. 260, p. 379-425, 2025.

REGIDOR, Carlos Bravo; IBER, Patrick; BECK, Humberto. El primer año del México de AMLO. *Nueva Sociedad*, n.287, mayo-jun. 2020.

ROBLEDÓ, Z. La transformación del sistema de salud mexicano. *Salud Pública de México*, v.66, p. 767–773, 2024. DOI: 10.21149/15742.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Por que o projeto progressista de Obrador funcionou no México e quais os desafios agora? *Brasil de Fato*, [s.l.], 2 jun. 2024.

SENNA, Mônica de Castro Maia; FERREIRA, Aline Souto Maior; BALDO, Valentina Sofia Suarez. Sistemas de proteção social latino-americanos e respostas à pandemia de covid-19: Argentina, Brasil e México. *Revista de Políticas Públicas*, v.25, n.1, p. 263-284, 2021.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP). *Programa La Escuela es Nuestra*. Ciudad de México: SEP, 2024. Disponível em: https://educacionbasica.sep.gob.mx/programa-la-escuela-es-nuestra/. Acesso em: 14 out. 2025.

TSAI, LILI. *Accountability without Democracy*: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China. Cambridge: Cambridge University Press, 2007..

VERA, Ernesto Isunza; LAVALLE, Adrián Gurza. *Democratizando el Estado*. Regímenes de control social y accountability en México y Brasil. [s. l.: s. n.], no prelo.

VELA, Juan Pablo Navarrete. Partido de la revolución democrática: competencia, renovación y estatus de su liderazgo. Política, *Revista de Ciencia Política*, v.55, n.1, 2017, p. 31-63.

VELA, Juan Pablo Navarrete. *Treinta años del Partido de la Revolución Democrática*: desarrollo y balance electoral. Ocampo: Univ. La Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, 2021.

WEISBROT, Mark; SANDOVAL, Luis; PAREDES-DROUET, Carla. *An Analysis of Discrepancies in the Mexican Presidential Election Results*. Issue Brief. Center for Economic and Policy Research, August 2006.

Salário social, reforma urbana e cozinhas populares

INTRODUÇÃO

Em meio às disputas constantes entre projetos neoliberais, neodesenvolvimentistas e populares, a Argentina produziu uma nova geração de políticas sociais neste início de século. A emergência de políticas públicas como o *Salario Social Complementario*, a *Integración Socio Urbana* e os apoios às redes de cozinhas comunitárias são expressões concretas de como a sociedade buscou reinventar a proteção social diante de crises recorrentes. Essas iniciativas revelam tanto a capacidade de inovação institucional quanto os limites impostos por um contexto econômico estruturalmente instável.

Com respaldo do Estado em distintos momentos, organizações populares puderam potencializar experiências com forte vínculo territorial, desenvolver projetos de trabalho sociocomunitário, criar cooperativas e associações vinculadas à economia popular e melhorar, de forma concreta, as condições de vida nas periferias urbanas.

Em comum, esses programas foram criados a partir de práticas dos próprios movimentos sociais e comunitários, tendo o reconhecimento do trabalho como um eixo articulador. Hoje, enfrentam um revés com o governo de Javier Milei, que procura desvincular o Estado de qualquer compromisso com essas políticas públicas.

No texto a seguir, discutiremos algumas dessas experiências, apresentando o contexto em que surgiram, seu marco institucional, as formas de participação das organizações e seus impactos e principais desafios. Antes, traçamos um breve histórico dessas políticas. Entendemos que, entre ação assistencial e política estruturante, essas iniciativas apresentaram potencialidades em sua implementação, cuja reflexão oferece novas perspectivas para o desenvolvimento de políticas públicas capazes de fortalecer o tecido social e as organizações sociais.

CONTEXTO GERAL

Laboratório de políticas extremas do neoliberalismo, a Argentina desmoronou na virada do século XXI diante da aplicação de uma receita que incluía, entre outras medidas, a paridade da moeda nacional com o dólar, cortes de gastos públicos, abertura comercial e privatizações desenfreadas. Essa crise, ao mesmo tempo, alçou à agenda pública de organizações sociais que, com presença territorial e trabalho sociocomunitário, atuaram em um movimento de pressão, negociação e cogestão de políticas públicas. Essa dinâmica constitui-se em uma chave fundamental para compreender o desenvolvimento de programas sociais criados desde então, especialmente aqueles que têm centralidade no trabalho. Isso porque consideramos o Estado não como um sujeito autônomo, guiado por uma racionalidade alheia às disputas sociais, mas sim como uma condensação material de relações de forças, que expressa, muitas vezes, compromissos temporários e contraditórios (Poulantzas, 1978; Linera, 2008).

Esse ambiente de erosão do tecido social, decorrente da crise de 2001, foi acompanhado pela ascensão de novos sujeitos que procuravam responder ao colapso geral. Ao lado de sindicalistas, estudantes e setores da classe média, ganharam visibilidade os *piqueteros*, que compunham um diversificado movimento massivo, realizando cortes de vias e pressionava o Estado por políticas públicas. Em sua diversidade compartilhavam três características principais (Svampa; Pereyra, 2003): (i) forma de organização territorial; (ii) caráter assemblear de tomada de decisões; e (iii) valorização do trabalho autogerido.

Ao longo dos anos, a ação direta do bloqueio de ruas e avenidas foi cedendo espaço, sobretudo, à ação nos bairros populares, priorizando a resolu-

ção das questões mais elementares e urgentes da sobrevivência.

O trabalho comunitário, por sua vez, desembocou em experiências de autogestão, criando pontos de conexão com outro processo organizativo em curso: o das fábricas recuperadas e do cooperativismo. Trabalhadores e trabalhadoras assumiram a gestão de centenas de empresas que faliram com a crise econômica, abrangendo uma variedade de empreendimentos — de restaurantes a hotéis, passando por cooperativas de reciclagem, oficinas têxteis, jornais e agroindústrias[1].

Destaque também para a disseminação dos *comedores populares* (refeitórios populares), quase sempre localizados nas regiões mais periféricas e que se converteram em uma expressão de resistência comunitária e de reapropriação do espaço público, articulando-se com outras formas de protesto, como os piquetes, as assembleias e os panelaços. Essas práticas excederam o caráter emergencial e configuraram uma rede de cuidados "desde baixo", autogerida e profundamente territorializada.

Essa efervescência do movimento social impôs uma nova relação de forças. Os governos de Néstor e Cristina Kirchner (2003-2016) procuraram dialogar com as demandas populares, ampliando as políticas sociais. Nesse período, houve um fortalecimento de programas de transferência de renda com condicionalidade vinculada ao trabalho, potencializando a atuação dos movimentos. Até 2008, a marca principal era seu caráter emergencial, como resposta ao desemprego. No período posterior (2009-2015), a ênfase mudou, e o Estado estimulou abertamente o cooperativismo como forma de gerar renda entre desempregados e trabalhadores informais, consolidando um modelo de política social que se opunha às ações focalizadas do período neoliberal (Hopp, 2018, p. 122).

O governo de Mauricio Macri (2015-2019) representou um momento contraditório nesse histórico. Por um lado, implementou uma agenda neoliberal, com ajuste fiscal e redução de gastos sociais, revitalizando parte do programa que levou o país à bancarrota. Por outro lado, diante do crescimento da pressão social, foi levado a implementar duas medidas que acabaram impondo um novo marco para as experiências de políticas públicas. Massivas manifestações organizadas a partir de uma inédita aliança entre as principais organizações de atuação nacional reavivaram a energia *piquetera* e avançaram com uma perspectiva propositiva. Congresso e governo se viram pressionados a aprovar as medidas defendidas nas ruas a fim de garantir um mínimo de estabilidade social.

Duas conquistas significativas foram obtidas nesse período, revelando um aspecto vitorioso da resistência às políticas neoliberais. Uma delas foi a aprovação da Lei de Emergência Social, que estabeleceu o *Salario Social Complementario* para trabalhadores e trabalhadoras da economia popular, além de apoios para projetos produtivos de cooperativas, associações e sociocomunitários. Trata-se de uma lei "paradigmática", a primeira experiência de política pública orientada para o setor não assalariado na Argentina (Natalucci; Mate, 2020, p. 170). A outra conquista diz respeito à questão da moradia urbana, com a criação do *Registro Nacional de Barrios Populares* (Renabap) e do *Fondo de Integración Socio Urbana* (Fisu), destinado a financiar obras de "integração sociourbana". Definia-se que 25% do valor dos projetos deveriam ser executados por cooperativas de trabalho integradas, preferencialmente, por moradores dos bairros contemplados.

Teve papel central nessas conquistas a criação da *Confederación de Trabajadores de la Economía Popular* (Ctep), em 2011, posteriormente renomeada *Unión de Trabajadores de la Economía Popular* (Utep), que colocou na agenda pública a defesa da **economia popular**. Essa formulação atuou como um guarda-chuva que permitiu articular uma diversidade de experiências militantes dispersas nos territórios (Rach, 2022, p. 5).

A economia popular na Argentina consolidou-se como um conceito ressignificado pelos movimentos sociais e, a partir daí, incorporado pelo Estado em suas políticas. Seu entendimento parte da diferenciação entre trabalho e emprego, reconhecendo

1 Segundo dados oficiais, hoje existem mais de 400 empresas deste tipo, responsáveis por cerca de 18 mil postos de trabalhos. Cf. Registro Nacional de Empresas Recuperadas. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/registro-nacional-de-empresas-recuperadas.

que milhões de pessoas sem vínculos formais com patrões continuam produzindo e sobrevivendo a partir de atividades diversas, quase sempre de forma precarizada. Porém, mais do que a "economia dos pobres", trata-se da economia de trabalhadores e trabalhadoras que enfrentam crises recorrentes do capitalismo periférico/dependente, combinando resistência coletiva, organização popular e comunitária e presença territorial.

A partir desse marco, expresso de maneira muito sintética, a Ctep/Utep conseguiu articular setores até então à margem de direitos sociais, reunindo trabalhadores informais, cooperativas, associações, fábricas recuperadas e experiências de economia solidária. Um aspecto central é a incorporação do trabalho sociocomunitário — majoritariamente protagonizado por mulheres e jovens — em áreas como cuidados, alimentação, educação e comunicação. Autoras como Verónica Gago e Raquel Gutiérrez Aguilar (2022) defendem uma interpretação feminista da economia popular, entendendo-a não apenas como resposta à crise, mas como espaço de potencialidade política, capaz de reorganizar a reprodução social e de confrontar o neoliberalismo.

Entre assistencialismo e direito, entre necessidade imediata e potencialidade transformadora, a economia popular se colocou como um marco para os movimentos populares, sobretudo a partir da década de 2010. A Ctep/Utep passou a articular duas demandas principais: reivindicar o reconhecimento da condição como trabalhadores e trabalhadoras de um segmento invisibilizado da sociedade; e exigir uma política redistributiva a seu favor, requerendo direitos e recursos materiais e simbólicos do Estado.

O governo de Alberto Fernández (2019-2023) foi um laboratório no qual as organizações sociais da economia popular participaram da gestão, coordenaram e implementaram políticas públicas, especialmente a partir da Secretaria de Integração Sociourbana, conduzida por Fernanda Miño, e a Secretaria de Economia Social, dirigida por Emilio Pérsico. Avançou-se na institucionalização do *Salario Social Complementario* e implementou-se um plano de reforma urbana com melhorias de moradias e infraestrutura que beneficiou mais de 1 milhão de pessoas. Mesmo com as limitações estruturais, os programas sociais com transferência de renda condicionada ao trabalho constituíram um rico ensaio de políticas públicas com forte impacto no território e na desigualdade de gênero.

Entretanto, o fracasso eleitoral da F*rente de Todos* em 2023 — em grande medida devido à explosão inflacionária e da fragilidade macroeconômica — abriu o caminho para Javier Milei, que chegou ao poder prometendo cortar gastos públicos "sem piedade", controlar os preços e reduzir o papel do Estado. Em 2024, de fato, o novo presidente não só realizou o maior corte no orçamento social do século XXI (Schipani; Forlino; Anauati, 2025, p. 5), como adotou uma estratégia de desmonte das políticas de economia popular. O resultado, até aqui, é a piora dos indicadores sociais e a degradação do tecido social.

POLÍTICAS PÚBLICAS

Salario Social Complementario e programas de transferência de renda condicionada

Instituído pela Lei de Emergência Social em 2016, o *Salario Social Complementario* (SSC) marcou um ponto de inflexão nas políticas sociais argentinas. Sua criação resultou da mobilização social e expressou a reivindicação de transformar benefícios assistenciais em um direito social para um setor da população invisibilizado. O SSC tornou-se uma ferramenta polivalente, capaz de potencializar as mais diversas experiências da economia popular, abarcando projetos sociocomunitários realizados nos territórios periféricos e empreendimentos produtivos, como cooperativas têxteis ou de reciclagem.

Em síntese, a legislação teve como objetivo garantir aos trabalhadores da economia popular "alimentação adequada, moradia digna, educação, vestuário, cobertura médica, transporte e lazer, férias e proteção previdenciária". O SSC seria composto pela integração dos diversos programas sociais nacionais existentes, corresponderia à metade do valor de um salário mínimo e teria vigência até 2019, podendo ser prorrogado enquanto durasse a situação de emergência social e alimentar no país. A lei vigo-

rou até 2022 e, embora nunca tenha sido implementada na totalidade, abriu uma ponte político-institucional inédita entre a economia popular e o Estado.

Partimos do entendimento que as políticas sociais não são produto exclusivo da racionalidade da administração pública, nem um instrumento de engenharia social guiado apenas por uma ótica gerencialista, mas se vinculam sobretudo às relações de forças presentes na sociedade, sendo capazes de modificar ou reproduzir condições de desigualdades.

Nessa perspectiva, duas características se destacam na trajetória dos programas de transferência de renda na Argentina. A primeira é que, desde quando foram implementados, jamais foram eliminados. Sobreviveram a dez presidentes, de orientações bastante distintas, e seguem vigentes até hoje. Apesar das profundas instabilidades políticas e macroeconômicas que marcam a história do país, observa-se uma continuidade em sua manutenção. O segundo aspecto a destacar é a priorização de programas com centralidade no trabalho, algo que somente agora, com Javier Milei, passa a ser questionado.

O Plano *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (2002) inaugurou na Argentina um regime de assistência permanente que, ao longo dos anos, alternou entre medidas emergenciais e tentativas de inclusão laboral. Inicialmente sem contrapartidas, o programa rapidamente passou a exigir atividades de capacitação ou trabalho comunitário, chegando a mais de 2 milhões de beneficiários. Contudo, ao final da década perdeu fôlego diante da estagnação de seus benefícios, da recuperação parcial do emprego formal e da criação de novos planos, como o *Seguro de Capacitación y Empleo*.

Programas de transferência de renda vinculados à economia popular

Ano	Iniciativa	Proposta	Condicionalidade
2002	Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Renda mínima para chefes de família sem emprego formal.	Participar em programas de capacitação e busca ativa de emprego.
2004	Seguro de Capacitación y Empleo y Plan Familias para la Inclusión	Programas para capacitação profissional e inclusão social de famílias em vulnerabilidade.	Participação em cursos de capacitação e ações de inclusão social e laboral das famílias.
2009	Plan Ingreso Social	Benefício monetário para suprir necessidades básicas de pessoas em situação de pobreza.	Realização de atividades educativas, sanitárias ou comunitárias que promovam a inclusão social.
2013	Plan Ellas	Fortalecimento da autonomia econômica e social de mulheres em situação vulnerável.	Participação em programas de empoderamento e atividades comunitárias ou produtivas.
2017	Hacemos Futuro	Política pública para formação e emprego de jovens em situação de vulnerabilidade social.	Participação em formação profissional e atividades de inserção laboral.
2017	Programa Proyectos Productivos Comunitarios (PPC)	Incentivo a projetos produtivos comunitários desenvolvimento local.	Engajamento ativo dos beneficiários em projetos produtivos com foco comunitário.
2020	Potenciar Trabajo	Pagamento do Salario Social Complementario para trabalhadoras e trabalhadores da economia popular.	Cumprimento de jornada mínima em cooperativas ou projetos sociais.
2024	Volver al Trabajo	Pagamento de benefício para reinserção no mercado formal .	Participação em capacitação e busca ativa por emprego.

Fonte: Elaboração própria.

Em 2009, diante da crise global e da incapacidade da economia em gerar empregos suficientes, o governo Cristina Kirchner lançou o *Programa de Ingreso Social con Trabajo* (*Argentina Trabaja*), que valorizava a organização em cooperativas e dialogava com práticas dos movimentos piqueteros e das empresas recuperadas, estimulando a criação de milhares de cooperativas. Iniciativas como o *Ellas Hacen* ampliaram esse enfoque, articulando produção coletiva e atividades comunitárias. Essas são duas iniciativas, entre outras, que estão na origem do SSC.

a. Marco institucional

O desenho institucional da implementação do SSC destacou, desde o início, o reconhecimento do papel das organizações sociais. Sua efetivação prática foi cogestionada entre Estado e movimentos, que, ao lado de outras entidades, assumiram o papel de unidades de gestão responsáveis por validar atividades produtivas e comunitárias.

A Lei de Emergência Social nº 27.345, de 2016, criou um marco institucional próprio, com o *Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario* (CEPSSC) e o *Registro Nacional de la Economía Popular* (Renatep). Para acessar o benefício, era necessário estar cadastrado e validado. Essa ferramenta tinha uma dupla função: visibilizar e ampliar o conhecimento sobre a economia popular, bem como constituir o primeiro passo para o reconhecimento de seu alcance.

Em abril de 2017, foi criado o *Programa de Transición al Salario Social Complementario,* cujo objetivo era instituir o benefício paulatinamente. O número de benefícios praticamente duplicou durante esse período, mas, apesar disso, prevalecia uma concepção de que o SSC era uma política de caráter assistencial, sendo as reivindicações dos movimentos atendidas com a finalidade de "garantir a paz social" (Hudson, s.d.).

Apesar das previsões legais, pouco se avançou durante a gestão de Mauricio Macri (2015-2019) no aprimoramento dessas inovações. Com Alberto Fernández (2019-2023), ocorreu um processo de expansão e formalização do SSC. A Resolução nº 121/2020 do Ministério de Desenvolvimento Social estabelece, pela primeira vez, que o valor do benefício deve corresponder, no mínimo, à metade do salário mínimo vital e móvel. O salto qualitativo ocorreu sobretudo com a criação do *Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"*.

Lançado em março de 2020, o programa teve como objetivo implementar o SSC, definindo como contrapartida do benefício o cumprimento de meia jornada em projetos da economia popular ou a conclusão dos estudos primário ou secundário. Era direcionado exclusivamente a pessoas entre 18 e 65 anos e integrava a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social. Quem cumpria jornada superior a quatro horas diárias ou se dedicava a uma atividade sociocomunitária poderia receber um valor maior, com o adicional Nexo. Também se previa a concessão de créditos para as unidades de gestão implementassem, desenvolvessem e fortalecessem seus projetos.

O registro dos solicitantes do benefício foi regulamentado e poderia ser feito de duas maneiras: via formulário online, permanentemente aberto para quem se identificasse como trabalhador da economia popular; ou por meio de jornadas de cadastramento nos territórios, destinadas à busca ativa de pessoas habilitadas a se registrar. O regulamento do Renatep também definia como trabalhadores da economia popular aqueles que atuavam de maneira individual ou coletiva em unidades produtivas, em determinados ramos econômicos, sob diversas modalidades organizativas.

O cadastro incluía perguntas que filtravam a inscrição de acordo com um perfil prévio. Para aqueles que se qualificavam no critério socioeconômico, um segundo bloco de perguntas identificava o ramo de atividade, o local e modo que desempenhava o trabalho (coletivo ou individual) e a forma específica de organização (cooperativa, empresa recuperada, organização social etc.). Mais do que um registro, o Renatep permitia ao poder público elaborar diagnósticos e visibilizar a realidade das atividades relacionadas à economia popular.

Cabe destacar também que quem estava inscrito como Monotributista Social poderia também solicitar inscrição no Renatep. Trata-se de uma catego-

ria específica de formalização de quem trabalha por conta própria, que na Argentina se dá pela inscrição como Monotributista, algo semelhante ao Microempreendedor Individual (MEI) no Brasil. A categoria "social" confere alguns benefícios exclusivos para trabalhadores independentes ou que formam parte de cooperativas com até seis integrantes, beneficiários de programas sociais e pequenos produtores que desenvolvam uma única atividade econômica, e que estejam em condições de vulnerabilidade ou com baixa renda.

Essa categoria especial de formalização garante a isenção de impostos sobre rendimentos, subsídios governamentais para contribuições à aposentadoria e descontos no pagamento de mensalidades de uma cobertura de saúde associada a um sindicato (as chamadas *obras sociales*). Além disso, permite o acesso a programas de financiamento específicos para a economia popular.

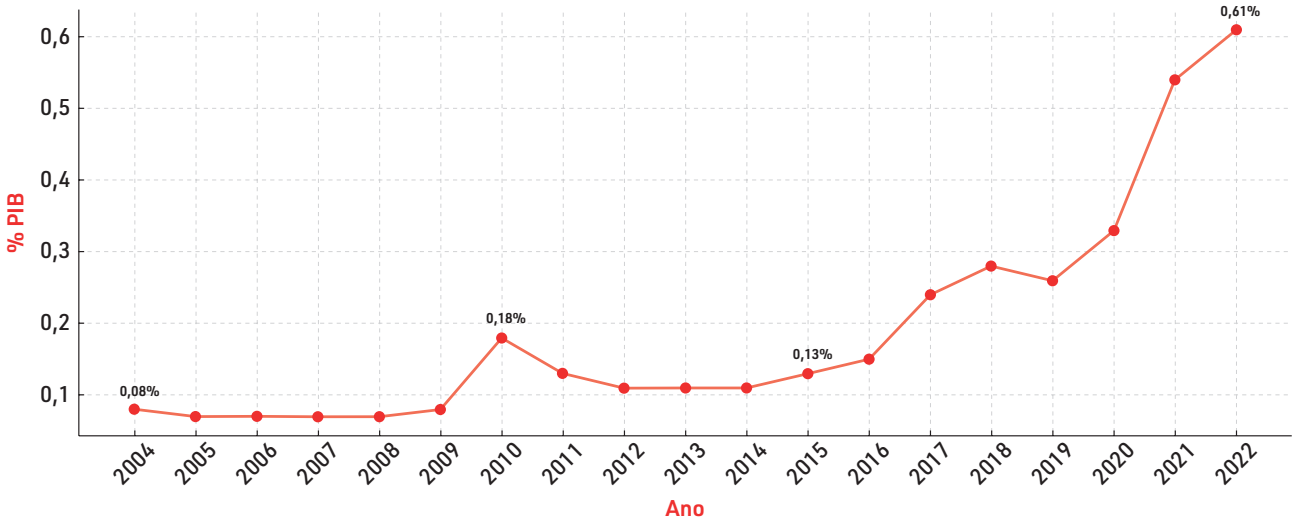
Outro marco da institucionalidade do SSC foi a constituição do *Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario* (CEPSSC), integrado por três representantes do governo e três das organizações sociais. Seu objetivo envolvia a proposição e formulação de critérios e mecanismos de classificação, admissão e manutenção dos beneficiários registrados no Renatep, além de sugerir ferramentas de promoção, regularização e formalização de unidades econômicas da economia popular.

A operacionalização do SSC ocorria pelas chamadas unidades de gestão, organizações da economia popular, cooperativas e associações territoriais, responsáveis por validar as atividades socioprodutivas e comunitárias realizadas pelos contemplados. Sem essa certificação, não era possível receber o benefício. O número de contemplados era definido sobretudo pelo Ministério do Desenvolvimento Social, que os distribuía entre organizações e inscritos. O pagamento era realizado diretamente na conta de cada trabalhador, em uma transferência efetuada pelo governo.

As unidades de gestão apresentavam um Plano de Atividades que, se aprovado, seria oficializado por meio um convênio assinado com o governo argentino. Os projetos poderiam ser socioprodutivos, sociotrabalhistas ou sociocomunitários. Era necessário fundamentar a proposta com um diagnóstico prévio que destacasse as ações necessárias para o desenvolvimento local e o fortalecimento de iniciativas de formação, empregabilidade ou produção (Mango; Bardauil, 2023, p. 8).

Os programas vinculados à economia popular apresentaram, em média, uma evolução contínua quanto à destinação do investimento público. Em 2004, respondiam por apenas 0,09% do PIB e, em 2022, o *Potenciar Trabajo* e outras iniciativas vinculadas ao fortalecimento do trabalho já somavam o equivalente a 0,61%.

Programas de apoio à economia popular



Fonte: Fundação Fundar (2024).

Segundo o último informe divulgado pelo governo de Alberto Fernández, 65% dos benefícios eram pagos a mulheres, alcançando as 24 divisões territoriais do país. O SSC oferecia, assim, um aparato, uma base para as mais variadas práticas das organizações populares realizadas nos territórios. Não só fortalecia o que estava sendo feito de maneira autônoma, como também estimulava a criação de mais projetos.

Durante a etapa de campo da pesquisa, visitamos uma cooperativa têxtil criada pelo Movimento dos Trabalhadores Excluídos (MTE), que organiza sobretudo mulheres e imigrantes em Avellaneda. Antes de se consolidarem, a maioria das 90 integrantes atuava de forma isolada, clandestina, com uma máquina de costura em sua própria casa, com jornadas extenuantes. Hoje, segundo Sonia González, presidenta da *Federación de Costureros de Argentina*, trabalham conjuntamente, lado a lado. Os custos são divididos igualmente, as jornadas reguladas e as decisões são tomadas nas assembleias regulares da cooperativa. Nesses espaços, também se discutem direitos e estratégias de organização para reivindicá-los.

Trata-se de um processo de educação popular mediado pela prática do trabalho. Um elemento-chave é a compreensão de que os programas do governo não são "assistência", mas sim o reconhecimento do trabalho realizado por elas. A *Federación* reúne hoje 65 cooperativas.

Além do Salário Social, o MTE pressiona por projetos para a infraestrutura das cooperativas e para que o governo possa utilizar as compras públicas de modo a estimular essas experiências. Durante a gestão de Fernández, por exemplo, houve encomendas de uniformes para profissionais de diversos setores do Estado. A cooperativa que visitamos na pesquisa de campo foi criada antes do SSC, mas evidentemente sua implementação resultou em melhora de qualidade de vida para as trabalhadoras e trabalhadores.

Porém, durante a pandemia, o crescimento do *Potenciar Trabajo* não se inseriu em um processo de "expansão orgânica" da economia popular. O aumento do seu orçamento ocorreu sobretudo por razões emergenciais e se tornou uma das principais ferramentas utilizadas pelo governo de Alberto Fernández para socorrer um amplo contingente da população em situação vulnerável. O número de beneficiários saltou dos iniciais 580 mil para mais de 1,3 milhão.

O gasto com o programa cresceu 159% entre 2019 e 2022 (Schipani; Forlino, 2024, p. 18), mas isso não se refletiu em benefícios individualmente mais significativos. O poder de compra do SSC pago representava, em 2023, um terço do *Argentina Trabaja* em 2009 e correspondia a cerca de 43% do custo da cesta básica que define a linha da indigência (Ledda, 2023, p. 58-59). Esse inchaço tampouco avançou em uma perspectiva de universalização para trabalhadores e trabalhadoras da economia popular. No auge, o programa contemplou menos da metade dos 3,5 milhões que se registraram no Renatep e bem menos dos cerca de 8 milhões que viviam sem emprego formal.

b. *Comedores populares*

As políticas de transferência de renda com condicionalidade vinculada ao trabalho também desempenharam um papel central na manutenção da rede de comedores (refeitórios) populares na Argentina, ao prover recursos materiais e de trabalho para seu sustento cotidiano. De acordo com o *Registro Nacional de Comedores y Merenderos Comunitários* (Renacom), até 2023 existiam mais de 40 mil espaços registrados, nos quais trabalhavam cerca de 70 mil cozinheiras comunitárias, e dos quais mais de 90% eram geridos por organizações sociais, religiosas ou territoriais. Esses números evidenciam a magnitude do fenômeno e sua crescente institucionalização informal.

O fortalecimento do setor sociocomunitário dentro da economia popular abriu um processo de debate sobre o reconhecimento salarial dos trabalhos vinculados ao cuidado, à educação e à alimentação — todos eles profundamente feminizados. Por se tratar de um trabalho reprodutivo realizado no espaço público, uma das principais reivindicações consistiu em visibilizar que essas mulheres e

diversidades de homens não geravam renda com seu labor — ao contrário das cooperativas produtivas —, o que abriu a possibilidade de receber um adicional denominado Nexo. Propostas foram gestadas para ampliar essas conquistas, como os projetos de lei para um Salário para Promotoras Territoriais de Cuidados e o de Salário para as Cozinheiras de Refeitórios Comunitários.

Os *comedores populares*, porém, não se limitam a essa temática. Esses espaços desenvolvem uma série de projetos, de acordo com o perfil de cada território e a capacidade de articulação da organização. Além de iniciativas vinculadas à produção, como por exemplo a constituição de cooperativas têxteis, as cozinhas também contavam com apoio de políticas alimentares.

Nos anos recentes (2019-2023), o P*lan Argentina contra el Hambre*, implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, articulou ferramentas como o *Cartão AlimentAR*, a provisão de alimentos a *comedores* e *merenderos* comunitários e o desenvolvimento de projetos complementares para fortalecer a infraestrutura comunitária. Nesse marco, foram implementadas uma série de políticas, numa tentativa de ter uma abordagem integral em matéria de segurança e soberania alimentar.

Essas iniciativas, no entanto, apresentaram severas limitações estruturais: excessiva centralização, dependência de grandes fornecedores do setor agroindustrial e uma débil articulação com a economia popular e a agricultura familiar. Propostas de transformação mais ambiciosas — como uma empresa pública de alimentos vinculada ao Mercado Central — foram desativadas, refletindo as tensões entre projetos com orientação redistributiva e os interesses do sistema hegemônico agroalimentar.

c. Desmontes com Milei

Não foi só pelo corte histórico do orçamento que Javier Milei representou um ponto de ruptura na política social argentina. Uma das suas primeiras medidas foi retirar das organizações sociais o papel de mediadoras do *Potenciar Trabajo*. O governo tem criminalizado as organizações e as responsabilizado por práticas clientelistas (Ledda, 2023).

Além disso, eliminou a contrapartida antes exigida de uma jornada de trabalho mínima em cooperativas, associações ou projetos sociocomunitários. *Potenciar Trabajo* foi desmembrado em *Volver al Trabajo* e *Acompañamiento Social*. O primeiro é direcionado a quem tem entre 18 e 49 anos, estabelecendo como contrapartida a busca ativa por emprego e a participação em processos de capacitação; o segundo está dirigido a setores mais vulneráveis, de pessoas acima dessa faixa etária, mães solo, famílias com pessoas com deficiência.

O benefício deixou de ser reajustado, enquanto a inflação acumulada apenas na gestão atual ultrapassa 200%. Os recursos destinados a programas deste tipo sofreram uma redução de 45%. Além disso, Milei deslocou a prioridade do orçamento para políticas sem contrapartidas vinculadas ao trabalho, em particular a *Asignación Universal por Hijo* (AUH).[2]

O governo tem implementado um plano de ajuste estrutural que incluiu também a redução drástica do orçamento do *Plan Argentina contra el Hambre* e uma campanha de judicialização e estigmatização contra líderes territoriais. Arbitrariamente, sua gestão deixou de entregar alimentos para os *comedores*, retendo-os em depósitos estatais enquanto crescia a demanda nos bairros. A situação resultou em uma ordem judicial de distribuição imediata (junho de 2024), que expôs a subexecução orçamentária: até metade do ano, menos de 25% dos fundos designados haviam sido efetivamente utilizados.

Diante dessa emergência, atores subnacionais (províncias, municípios), movimentos sociais e redes eclesiais tentaram remediar a situação com recursos próprios. Segundo o Observatório da Dívida Social Argentina (UCA), em julho de 2024, mais de 20% dos lares enfrentavam situações de insegurança alimentar severa.

2 Criada em 2009, a AUH consiste em um benefício pago a famílias de baixa renda para cada criança ou adolescente dependente com até 18 anos. A contrapartida é a manutenção da matrícula escolar e da carteira de vacinação em dia.

Integración Socio Urbana na Argentina: fundamentos, inovações, limites e disputas

a. Introdução: por que a *Integración Socio Urbana* importa?

A política de *Integración Socio Urbana (SISU)* consolidou-se a partir de um processo de organização popular de base territorial para reivindicar direitos. Ao instituir e reconhecer a categoria política dos bairros populares como referência para a implementação de políticas de urbanização e inclusão, e ao prever ferramentas de participação da comunidade na tomada de decisões e na execução de ações, essa política extrapolou a racionalidade exclusivamente estatal e incorporou a inventividade e saberes dos setores populares, tipificando um processo de "coprodução" de políticas públicas.

Trata-se de uma questão central. A Argentina é um país com elevada taxa de urbanização (92% da população, ou seja, 42,3 milhões de pessoas) cujas cidades são marcadas por desigualdades e carências (índice de Gini argentino era de 42,4 em 2023). Calcula-se um déficit habitacional de aproximadamente 3,5 milhões de moradias e 6.467 bairros populares em todo o território nacional, onde vivem mais de 5 milhões de pessoas (Observatório de Bairros Populares, 2023).

A proposta da *Integración Socio Urbana* pode ser definida como uma política pública voltada à regularização, urbanização e inclusão social dos bairros populares ou "*villas*", que historicamente se desenvolveram à margem da cidade formal, invisibilizadas e sem acesso adequado a serviços básicos e direitos urbanos.

A implementação da SISU estabeleceu a possibilidade de parceria entre Estado e sociedade para compartilharem funções, reconhecendo a autoprodução da cidade pelos pobres como forma de produção do espaço urbano, valorizando práticas comunitárias, a atuação de movimentos populares e experiências de autogestão urbana como mecanismos legítimos de planejamento popular. Destaca-se que esse esforço também possibilitou maior eficiência para a política pública contribuindo para o alcance de seus objetivos e melhor gestão de recursos.

Nesse sentido, vale destacar que na literatura especializada sobre o tema, David Harvey vincula o direito à cidade ao fortalecimento da democracia e à organização popular nos territórios. Ele considera a cidade um espaço privilegiado para práticas de autogestão, participação cidadã e resistência à mercantilização da vida. Dessa forma, a luta pelo direito à cidade se apresenta como inseparável da busca por formas mais efetivas de democracia, que vão além dos limites institucionais. O direito à cidade funciona como uma plataforma de mobilização política que articula movimentos populares, práticas de solidariedade territorial e processos coletivos capazes de desafiar interesses externos ao território e de aprimorar a execução de políticas públicas.

b. ReNaBaP: mapear para existir

O primeiro avanço na luta para garantir o acesso a direitos urbanos e políticas de integração sociourbana foi tornar visíveis os bairros populares da Argentina. Para isso, entre 2016 e 2017, organizações como CTEP/UTEP, *Barrios de Pie*, *Corriente Clasista y Combativa* e *La Poderosa* impulsionaram o *Relevamiento Nacional de Barrios Populares* (ReNaBaP) para formalizar o registro das *villas* e realizar seu mapeamento.

Nesse contexto de mobilização e negociação política com o governo de Maurício Macri (2015-2019), o levantamento de dados realizado pelo ReNaBaP não se limitou a uma ação burocrática ou censitária voltada apenas a coletar dados. Constituiu-se como uma ferramenta para identificar demandas territoriais e uma estratégia metodológica de trabalho de base popular com intuito de mobilização e organização de força social para a disputa política, pois envolveu a participação de líderes locais, organizações comunitárias e da própria população.

Esse processo fomentou a participação direta, fazendo com que as comunidades se tornassem protagonistas do diagnóstico de suas condições de vida e fortalecessem suas capacidades coletivas de planejamento, de tomada de decisão e de reivindi-

cação de direitos. E também consolidou o conceito de "*barrio popular*" que passou a designar unidades urbanas com déficits estruturais de infraestrutura e serviços (água, esgoto, energia, gás), tendo um efeito prático e orientador para a implementação da política pública do SISU e permitindo focalizar intervenções com base territorial e priorização social. Dados oficiais indicam o registro crescente de 4.416 (2016) para 5.687 (2019) e, depois, 6.467 (2023) assentamentos reconhecidos, evidenciando o desafio e a necessidade de respostas programáticas de longo prazo.

Devemos destacar que, nas entrevistas realizadas com lideranças de bairros populares, é permanente em sua prática cotidiana a preocupação com o levantamento e a sistematização de dados sobre os territórios e as condições de vida. Essa experiência parece ter consolidado um repertório de ação coletiva que trata como estratégica a luta contra a invisibilidade e a reafirmação do território para a reivindicação e implementação de políticas públicas.

Esse repertório pode ser compreendido como o conjunto de estratégias, práticas e experiências mobilizadas pelos movimentos populares na luta por direitos que não surge de forma isolada, mas se constrói coletivamente, ao longo de interações, negociações e aprendizagens compartilhadas, permitindo que diferentes setores da sociedade experimentem, adaptem e inovem formas de participação. No campo das políticas públicas, esse processo revela-se fundamental: ao reivindicar direitos, organizar espaços de mobilização e influenciar decisões institucionais, os movimentos populares transformaram suas experiências em práticas de pressão, proposição e acompanhamento de políticas buscando estabelecer um ciclo contínuo de construção social e política que articula organização, conhecimento e ação coletiva.

c. Marco institucional

A implementação da SISU contou com o desenvolvimento de instrumentos legais e institucionais específicos. A Lei nº 27.453/2018 estabeleceu o regime de regularização fundiária dos bairros populares e definiu a necessidade de implementar ações adicionais voltadas à sua integração sociourbana. Trata-se de uma normativa inédita, considerada a maior iniciativa de **expropriação** de terras públicas desde o retorno da democracia na Argentina.

A *Secretaría de Integración Socio Urbana* (SISU), responsável por formular e implementar um plano abrangente de urbanização e inclusão social, nasceu do Decreto nº 819/2019 e estruturou-se em três eixos: (i) integração urbana (obras de saneamento, iluminação, espaços públicos); (ii) acesso ao solo e moradia (regularização dominial, lotes com serviços, habitação); (iii) integração social e gestão popular (participação, transparência e fortalecimento organizativo).

O novo marco legal trouxe inovações, entre as quais se destacam: a declaração de utilidade pública e sujeição à expropriação de imóveis onde estão localizados os bairros populares; e a suspensão das ordens de despejo para as famílias registradas no ReNaBaP. Dessa forma, a lei reconheceu o regime de integração sociourbana e, ao declarar a utilidade pública dos imóveis nos bairros inscritos, consolidou-se como um caso bem-sucedido de arranjo constitucional.

A partir disso, estruturou-se também a experiência da *Mesa Nacional de Barrios Populares*, que se tornou o principal espaço de diálogo entre Estado-Movimentos, e as *Mesas de Integración Barrial* (MIBs), que levaram a decisão ao nível local, articulando ações de diagnóstico, priorização e controle social com participação da comunidade.

O *Programa Argentina Unida para la Integración de Barrios Populares* foi oficialmente criado em 14 de julho de 2020, a partir da Resolução nº 52/2020 do Ministério de Desenvolvimento Territorial e Habitação da Argentina, e destinou recursos para a formulação, elaboração e execução de P*royectos de Integración Socio Urbana*, além da implementação de *Proyectos de Obras Tempranas* (POTs).

No governo de Alberto Fernández (2019-2023), consolidou-se o marco jurídico e abriu-se caminho ao financiamento via *Fondo de Integración Socio Urbana* (FISU), financiado principalmente pelo

imposto *Por Una Argentina Inclusiva e Solidária* (PAIS), estabelecido pela Lei nº 27.541/2019. Um aporte adicional relevante veio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com esses recursos, foi estruturado o *Programa de Integración Socio Urbana* (PISU), responsável pela execução de *Planes de Integración Barrial (PIB)* e de outros projetos implementados sobretudo durante a pandemia.

A partir de 2021, o FISU passou a concentrar o financiamento das obras de urbanização. Entre 2019 e 2023, 95,4% dos recursos vieram do FISU, enquanto o restante foi aportado pelo BID e por diferentes órgãos de governo. Esse período foi marcado por uma expansão considerável das ações. Segundo o informe de gestão até novembro de 2023, os fundos aplicados na política somaram aproximadamente US$ 1,5 milhão de dólares. Os projetos beneficiaram mais 1,4 milhão de pessoas e geraram mais de 152 mil postos de trabalho.

Outro marco que merece destaque é a criação do *Registro Nacional de Organizaciones y Cooperativas para la Integración de los Bairros Populares* (ReNOCIBP), que reconheceu formalmente as organizações e cooperativas como unidades executoras da política. A Lei nº 27.453 e seus regulamentos fixaram que, no mínimo, 25% das obras dos bairros populares, devem ser executadas por cooperativas ou entidades da economia popular, buscando estimular a geração de renda e emprego local, a organização coletiva e o desenvolvimento das capacidades comunitárias. Isso reforçou que o sentido central da política é de conferir direitos reais onde se vive, garantindo infraestrutura, titularidade e urbanidade, combinando urgências e reparação histórica.

Segundo o estudo *Debates para la recuperación y consolidación de las políticas de integración socio urbana*, 88,7% dos projetos desenvolvidos pela SISU, na Província de Buenos Aires, corresponderam à Linha de Ação A "Integración de Bairros Populares" (RENABAP), e 9% à Linha de Ação B1 "Lotes con Servicios, Proyectos Especiales". A maioria desses projetos foi realizada por cooperativas de trabalhadores e municípios, representando 65,8% e 27%, respectivamente.

Documentos de gestão e avaliações independentes reforçam o relevante alcance territorial (estando a política presente em todas as províncias), diversidade de linhas e a centralidade dos registros e do monitoramento público. Essa arquitetura institucional, composta por uma secretaria dedicada, um fundo com receita específica e cadastros públicos, parece ter sido a "engenharia" que viabilizou o sucesso da política.

Em 2024, o governo de Javier Milei (2023-atual) alterou a distribuição do imposto PAIS, válido para transações realizadas em moeda estrangeira, e reduziu drasticamente as transferências ao FISU. Ao mesmo tempo, ocorreram tentativas de criminalização e ataques físicos à Fernanda Miño, ex-secretária de *Integración Socio Urbana* do governo nacional e uma voz atuante nas denúncias sobre o impacto do desfinanciamento das políticas de integração urbana e de avanço do narcotráfico nos bairros populares. Em maio de 2025, Milei determinou o encerramento do FISU e paralisou a engrenagem financeiro-institucional desta política.

Embora os dados não permitam calcular diretamente a proporção de quanto dos recursos aplicados resultou em retorno social extra, em comparação com outras políticas de infraestrutura urbana e de inclusão social implementadas sem participação e organização territorial, algumas inferências são possíveis:

- Maior legitimidade e conexão com as demandas reais dos territórios: processos participativos de debate e priorização de ações geram impactos direcionados pela população, o que pode levar a um uso mais eficiente de recursos, tanto do ponto de vista de satisfação pública quanto da eficácia;
- Cumprimento de metas: monitoramento participativo das ações, ao indicar o envolvimento direto da população, pode melhorar o controle, a fiscalização e a responsabilização dos agentes públicos, reduzindo desvios, atrasos ou a execução de projetos irrelevantes;
- Mobilização e inclusão: dado elevado índice de participação (online e presencial), especialmente entre populações historicamente menos ouvidas, pode promover inclusão e democratização do controle público e das definições orçamentárias.

Políticas de integração sociourbana (2017-2020)

Ano	Ação do Governo	Descrição	Marco institucional
2016-2017	Relevamiento Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP)	Levantamento de dados realizado em parceria entre Estado e sociedade civil para registro dos bairros populares. Em 2023, o registro foi atualizado pela última vez totalizando 6.467 bairros.	Decreto nº 358/2017
2017	Registro Nacional de Bairros Populares	Criou-se o certificado de *Vivenda Familiar* que registra o pertencimento da casa à familia e ao bairro popular; em 2023 eram 858.898 famílias com o certificado.	Decreto nº 358/2017
2018	Ley de Barrios Populares	Estabeleceu-se o regime de regulação dominial para a integração sociourbana, que regulamentou a expropriação de imóveis sobre os quais se assentam os bairros populares registrados no ReNaBaP, além de suspender os despejos por quatro anos.	Lei nº 27.453/2018
2019	Regime de Regularização Dominial para a Integração Socio Urbana	Regulamentou-se a Lei nº 27.453 para a implementação da política e a criação da secretaria específica destinada à coordenação das ações.	Decreto nº 819/2019
2019	Fundo de Integração Sociourbana (FISU)	Fundo de financiamento para as políticas de integração sociourbana. A partir de 2021 foi financiado 15% pelo imposto sob grandes fortunas e pelo Imposto para uma Argentina Inclusiva e Solidária (PAIS).	Decreto nº 819/2019
2020	Programa Argentina Unida para la Integración de Bairros Populares	Destinou recursos para a formulação, elaboração e execução de Projetos de Integração Sociourbana.	Resolução nº 52/2020 do Ministério de Desenvolvimento Territorial e Habitação da Argentina
2023	Registro Único de Solicitante de Lotes (RUS)	Estabeleceu o código barrial com mais direitos associados ao CVF; em 2023 haviam mais de 1 milhão de pessoas inscritas no RUS.	

SÍNTESE CRÍTICA

Se a origem dos programas de transferência de renda com centralidade no trabalho na Argentina reside em uma situação de contingência da crise social e efervescência popular, o ensaio de criar uma institucionalidade própria que reconhece e fortalece a economia popular representou um avanço qualitativo nas políticas sociais do país. Esse processo foi marcado pela participação direta das organizações sociais e comunitárias — seja na pressão exercida a partir das ruas, na realização de diagnósticos da situação de crise pelas pesquisas e cadastramentos realizados nos territórios, ou na proposição e elaboração de propostas de projetos de lei e programas sociais.

A vitória de Javier Milei em dezembro de 2023 representou um duro golpe nesse processo, uma vez que seu programa de governo apontava para a reversão de conquistas obtidas nos últimos anos. Durante a visita de campo que fizemos à Argentina em julho de 2025, conversamos com gestores de políticas públicas e integrantes de organizações vinculadas à economia popular e o trabalho sociocomunitário, além de pesquisadores do tema. A partir desse diálogo, da bibliografia consultada e de nossas observações, propomos uma reflexão crítica sobre alguns aspectos dessa trajetória. Nosso objetivo não é sistematizar uma avaliação crítica de nenhum dos programas citados, mas sim destacar aspectos principais que nos pareceram relevantes para uma posterior consideração mais detalhada no futuro.

Um primeiro elemento a se ressaltar é o esforço político de reconhecer, com direitos, milhões de trabalhadoras e trabalhadores que desempenham papel fundamental na reprodução social e na vida cotidiana, mas vivem à margem, em condições precarizadas. Nesse caso, não estamos somente nos referindo àqueles que, diante dos processos tecnológicos e mudanças na legislação trabalhista, não possuem vínculos empregatícios formais, mas também trabalhadoras – em sua imensa maioria – dedicadas às tarefas de cuidado e ao trabalho sociocomunitário.

Esse reconhecimento envolve o pagamento de uma remuneração social e o apoio às formas concretas que esses sujeitos reinventam sua maneira de sobreviver. Um exemplo emblemático é o reconhecimento do papel social dos catadores e das catadoras de material reciclável na cidade de Buenos Aires. Organizados em cooperativas, estruturaram plantas industriais de reciclagem com considerável nível tecnológico. Recebem do Estado uma remuneração fixa superior ao salário mínimo e dividem mensalmente a renda obtida da comercialização do material reciclado. Ampliaram sua atuação e desenvolvem projetos educativos nos mais variados territórios, por meio de promotores ambientais que estimulam a separação e cuidados específicos com o lixo.

Outro destaque é que essas políticas voltadas à economia popular procuram fortalecer o trabalho a partir de uma perspectiva coletiva ou comunitária. O caso do setor têxtil é ilustrativo. Não apenas na Argentina, esse trabalho é frequentemente permeado por redes clandestinas que sujeitam sobretudo mulheres a jornadas extenuantes de trabalho, quase sempre realizadas em seus próprios domicílios e em condições insalubres. Isso sem falar nas tarefas de cuidado que já desempenham em seus lares. Segundo estudo da Fundação Fundar, entre 2016 e 2022, 72% das pessoas do setor estavam em empregos informais, constituindo um dos três setores com maior taxa de informalidade, superada apenas pela construção (80%) e pelo emprego doméstico (75%).

Em vez de apenas denunciar a existência dessa situação, as organizações da economia popular estruturam cooperativas de costureiras, com espaços próprios, nos quais as trabalhadoras podem cumprir uma jornada de trabalho adequada e garantir seu próprio sustento de forma digna. Para tanto, foi fundamental a constituição de iniciativas como *Salário Social Complementario* e projetos que pudessem fortalecer essas experiências. Durante o governo de Alberto Fernández (2019-2023), as cooperativas forneciam ao Estado uniformes para determinadas categorias de trabalhadores, além de contarem com financiamento para a aquisição da matéria-prima.

A política de integração social, por sua vez, mostrou-se uma maneira eficiente de promover o direito

à cidade e de uma moradia digna, articulando geração de trabalho e organização na comunidade. Ao mesmo tempo que melhora objetivamente a vida das pessoas nos bairros mais precarizados, estimula a recuperação do tecido social, pelo fortalecimento de vínculos associativos.

Porém, há de se ressaltar que essas políticas de apoio e reconhecimento à economia popular nunca tiveram centralidade em um projeto político. Mesmo no governo de Alberto Fernández (2019-2023), quando as organizações tiveram uma participação mais proeminente, isso não aconteceu. A institucionalização do *Salario Social Complementario* via o *Potenciar Trabajo*, o apoio aos *comedores* ou a integração sociourbana mantiveram um caráter mais focalizado, compensatório ou mesmo transitório.

Tal concepção fragilizou a própria coerência das ações implementadas que, muitas vezes, respondiam mais a necessidades imediatas ou interesses de grupos específicos. O exemplo mais corriqueiro é a crítica quanto ao favorecimento a projetos de grupos alinhados politicamente com o governo, em detrimento de critérios transparentes. Esse aspecto contingencial da política ficou mais explícito durante a pandemia, quando houve uma expansão significativa no número de contemplados pelo benefício do *Potenciar Trabajo* sem responder a uma estratégia de monitoramento, qualificação e fortalecimento das experiências produtivas da economia popular.

De algum modo, esse momento visibilizou uma tensão inerente da proposta do *Salario Social Complementario*: deveria ser um programa universal, para todas e todos trabalhadores que não possuem vínculo empregatício formal, ou algo direcionado para fortalecer experiências coletivas vinculadas à economia popular, tanto as produtivas, quanto as relacionadas ao trabalho sociocomunitário (*comedores*, centro de atividades e formação para jovens, cuidado de idosos etc.)?

A prática ficou no meio do caminho, entre um e outro. O programa expandiu-se rapidamente, mas nunca alcançou os cerca de 8 milhões de trabalhadoras e trabalhadores que não tinham vínculos formais; tampouco se desenvolveu uma metodologia de acompanhamento integrada para as experiências da economia popular

No caso do SISU, o caráter contingencial das modalidades de financiamento da experiência fica muito nítido quando se observa como Javier Milei o desidratou. Seja inicialmente com o imposto extraordinário sobre grandes fortunas durante a pandemia, seja posteriormente com uma cobrança sobre a compra de moedas estrangeiras, o programa já demonstrava fragilidade na institucionalização de seu próprio orçamento

Um segundo aspecto apontado pelas organizações comunitárias, no balanço que fazem do período, é a fragilidade do processo formativo relacionado às iniciativas aqui discutidas, que não possibilitou um salto significativo do ponto de vista da subjetividade em relação a quem se beneficiou do programa. No entanto, é importante destacar que, embora fragilizadas, muitas das experiências desenvolvidas pelos movimentos populares e organizações comunitárias seguem existindo mesmo em um contexto de desmonte promovido pelo governo de Javier Milei.

Os *comedores* comunitários, por exemplo, continuam funcionando graças a redes de solidariedade, autogestão e militância. Em muitos casos, essas redes articulam-se com hortas agroecológicas, compras coletivas, cooperativas rurais e organizações de agricultura familiar, configurando verdadeiros nós de soberania alimentar em um contexto de agravamento da questão da fome. Buscam apoio também em governos regionais ou municipais.

Apesar de tais limitações, a experiência de institucionalização da economia popular, com o consequente reconhecimento do trabalho sociocomunitário, constitui um paradigma no desenvolvimento das políticas sociais na Argentina. Entre suas fragilidades e possibilidades, gestou-se um conjunto de ações voltadas a garantir direitos e dignidade para quem, devido às condições estruturais das crises econômicas e às debilidades do capitalismo periférico, não tem perspectiva de acessar um trabalho assalariado com condições aceitáveis.

Esse laboratório de políticas públicas voltadas à economia popular ganha especial importância em

um cenário como o brasileiro, em que condições históricas estruturais se apresentam como fatores determinantes da desigualdade social, em especial a questão da escravidão. Não é à toa que as desigualdades sociais e territoriais no Brasil são marcadas por recorte de raça e de gênero. Mulheres e negros compõem a maioria da população que vive sem direitos; esses grupos também realizam a maior parte do trabalho de cuidado, fundamental para a reprodução da vida. Pensar em políticas que reconheçam direitos e fortaleçam o trabalho sociocomunitário, bem como a economia popular no Brasil, insere-se, portanto, em uma perspectiva de reparação das desigualdades históricas que nos atravessam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSIO, Agustín; AMORETTI, Leandro. *Intervenciones de la SISU en la provincia de Buenos Aires (2019-2024)*: Debates para la recuperación y consolidación de las políticas de integración socio urbana. Dez. 2024.

AVENBURG, A.; PARK, L.; TROMBETTA, M.; MIGLIORE, M. y POY, S. Lecciones aprendidas y desafíos actuales de los programas de empleo: Un análisis de Potenciar Trabajo en *CABA*. Buenos Aires: Fundar, 2024.

BERTRANOU, Fabio; CASANOVA, Luis. Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina, 2014. 155 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*, 2010.

CANTAMUTTO, Francisco. El gobierno del Frente de Todos, o el fracaso de la búsqueda del consenso imposible, *Papel Político*, v.29, 2024.

CIFRA. *Informe de coyuntura*, n. 30. Buenos Aires: CIFRA , 2019.

CORAGGIO, J. L. Economía social y economía popular. Conceptos básicos. n.1 Buenos Aires: Ministerio del Desarrollo Productivo; Inaes, 2020.

CORAGGIO, J. L. LORITZ, Erika. *Economía popular: entre la emergência y la estratégia. Buenos Aires*: Fundación Ciccus, 2022.

FREITAS, Alexandre Jeronimo de; GHIBAUDIB, Javier Walter; CRESPOC, Eduardo Alberto. *Promessas de um liberalismo tardio*: uma análise das políticas econômicas do governo Macri (2015-2019). Rev. Econ. Contemp., v.25, n. 2, 2021, p .1-20.

GAGO, Verónica. L*a potencia feminista o el deseo de cambiarlo todo*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2019.

GAGO, Verónica; AGUILAR, Raquel Gutiérrez. *Tramas y Redes*, Clacso, jun. 2022, p. 17-22.

GARCÍA LINERA, Álvaro. *La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO / Siglo XXI Editores, 2008.

GRABOIS, Juan. *Una visión de los oficios de la economía popular*. Tendencias en Foco, RedEtis IIPE UNESCO, Buenos Aires, n.31, jul. 2015.

HINKELAMMERT, Franz; JIMÉNEZ, Henry Mora. E*conomías para la vida. Bogotá*: Proyecto Justicia y Vida, 2025.

HOPP, Malena. De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. *Ciudadanías*, n.2, primero semestre de 2018, p. 11-142.

HOPP, Malena; LIJTERMAN, Eliana. *Políticas sociales, neoliberalismo y economía popular en Argentina*. Revista Katálysis, v. 22, n. 3, p. 517-529, 2019.

HUDSON, Juan Pablo. *Historia de los planes sociales en Argentina*. De la asistencia focalizada al derecho al trabajo en la economía popular. Rosario: Editorial UNR, 2022.

KATZ, Claudio. *América Latina na encruzilhada global*. São Paulo: Expressão Popular, 2024.

KATZ, Claudio. *Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

LEDDA, Valentina Lihué. *El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023)*: dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo. Punto Seguido. Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas, UNPAZ, 2023.

LIAUDAT, Santiago; TÓFFOLI, Magdalena; FONTANA, Juan Manuel. *El subsuelo de la patria: historia del movimiento de trabajadores excluidos*. Buenos Aires: Prometeo 30/10, 2023.

LIAUDAT, Santiago; TÓFFOLI, Magdalena; FONTANA, Juan Manuel. *El subsuelo de la patria: historia del movimiento de trabajadores excluidos*. Buenos Aires: Prometeo 30/10, 2023.

LONGA, Francisco. *Tres estrategias y tres pilares. Los movimientos sociales de argentina, después del ciclo kirchnerista (2015-2022)*. Revista Cuestión urbana, ano 6, n.12, dic. 2022.

LONGA, Francisco. *Un gobierno con las organizaciones sociales*. Le Monde Diplomatique. Buenos Aires. Ago. 2022.

MARQUES, Rosa Maria. Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina. *Revista de Economia Política*, v.33, n.2 (131), p. 298-314, abr.-jun. 2013.

MAZZEO, M.; STRATTA, F. (coords.). *¿Qué es la economía popular?* Experiencias, voces y debates. Buenos Aires: El Colectivo, 2020.

MINISTERIO da Economia da Argentina. *Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia*. 2021.

MUÑOZ, María Antonia. L*as marcas de los sujetos en el Estado. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 18 (30):85-128, 2018.

NATALUCCI, A. L.; MATE, E. P. *Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones*: revisitando la Ley de Emergencia Social. Cartografías del Sur, v.12, p. 168-188, dic. 2020.

NATALUCCI, Ana. *Economía popular, salario social y clientelismo. Tensiones en la institucionalización de la protesta en Argentina*. Buenos Aires: CLACSO, 2019.

PALACIO, Ariel. *"Corralito"*: Há dez anos a Argentina entrava no caos social, político e financeiro. O Estado de S. Paulo, 01/12/2011.

ROTTENSCHWEILER, Sergio; DANANI, Claudia. *Seguro de desempleo en argentina*: de la ausencia a la irrelevancia. historia larga e historia corta de las protecciones posibles, 1991-2024. Lavboratorio, n.,34.1, 2024, Buenos Aires.

SCHIPANI, A; FORLINO, L. *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023*. Buenos Aires: CIAS-Fundar, 2024.

SECRETARÍA de Economía Social, Renatep. H*acia el reconocimiento, de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular*. Buenos Aires, 2021, p. 8.

SMINK, Veronica. *Como idosos viraram um dos grupos mais afetados por políticas de Milei na Argentina*: 'Maioria está abaixo da linha da pobreza'. BBC Mundo, 23/03/2025.

Menos escritório e mais território

Entre a preservação do regime bolivariano e o avanço econômico, social e cultural por meio das políticas comunais

INTRODUÇÃO

Em meio a contradições, conflitos, avanços e recuos, a durabilidade do processo bolivariano, mesmo diante das sucessivas tentativas de golpes políticos e intervenções externas, não se explica apenas por seu lastro histórico junto aos setores militares. A combinação de mobilização popular, trabalho de base, políticas sociais e de participação, além de processos eleitorais, constitui uma dimensão das formas de democracia direta implementadas na Venezuela.

Segundo dados oficiais do governo venezuelano, existem aproximadamente 3.600 comunas e 4.530 circuitos comunais, cobrindo mais de 90% do território. Contudo, a efetivação dessas estruturas políticas, sociais, culturais e econômicas é relativamente recente. Embora contem com um arcabouço legal desde a década de 2000, as comunas expandiram-se e consolidaram-se em um contexto de dificuldades socioeconômicas impostas, sobretudo, pelas sanções e por outros mecanismos de restrição econômica aplicados principalmente pelos Estados Unidos e seus aliados do Norte Global.

Além de entrevistas com acadêmicos, membros do governo venezuelano e ativistas populares, e também de levantamento bibliográfico, tivemos a oportunidade de acompanhar, *in loco*, dois processos eleitorais consultivos que envolveram diretamente as comunas: as eleições estaduais e municipais da Venezuela. A partir dessa experiência, nosso relatório se concentrará na análise das práticas de participação e no mapeamento de políticas públicas, com o objetivo de identificar seus potenciais, limites e desafios, oferecendo elementos para o diálogo com as experiências brasileiras em curso.

O CONTEXTO DAS POLÍTICAS COMUNAIS

A Venezuela detém as maiores reservas de petróleo do mundo, estimadas em 303 bilhões de barris. Desde a segunda década do século XX, a exploração petrolífera marcou profundamente a formação social do país. A chamada "doença holandesa" produziu um "desenvolvimento do subdesenvolvimento" particular, caracterizado por Celso Furtado como um "subdesenvolvimento com abundância de divisas".

Esse processo consolidou uma estrutura socioeconômica de base rentista, urbana, extremamente desigual e com elevados padrões de consumo. Ao longo da história venezuelana, os conflitos sociais e políticos estiveram diretamente vinculados às oscilações do preço do petróleo e às disputas entre grupos e classes sociais pela apropriação da renda petroleira, mediante a influência no aparelho de Estado.

Segundo Bernard Mommer (2013), ex-vice-ministro de Hidrocarbonetos, a história petroleira do país pode ser dividida em três fases: 1) a época das concessões (até 1975), marcada pelo fortalecimento gradual do Estado como proprietário do recurso natural; 2) a fase da *Compañía Petrolera de Venezuela S.A.*, que esvaziou o domínio estatal sobre o petróleo e transformou a companhia em uma espécie de "Estado dentro do Estado"; e 3) a etapa das confrontações (a partir de 2003), quando se intensificou a disputa entre visões "nacionais" e "antinacionais" sobre a exploração do petróleo.

No plano político, após a queda da ditadura militar de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), foi assinado, em 31 de outubro de 1958, o *Pacto de Punto*

Fijo, articulado entre Ação Democrática (AD), União Democrática Republicana (UDR) e Comitê Político Eleitoral Independente (Copei), sob a liderança de Rómulo Betancourt, Jóvito Villalba e Rafael Caldera. O Partido Comunista da Venezuela (PCV) foi excluído do pacto, diante da rejeição do COPEI, de Betancourt e da Igreja Católica.

O pacto consolidou uma aliança entre oligarquias, alta burocracia do funcionalismo, setores militares e o grande capital transnacional para acessar a renda petroleira. Em períodos de bonança, também permitiu a expansão seletiva de programas sociais e de padrões de consumo das massas urbanas. No entanto, como em outros países latino-americanos, a abrupta elevação dos juros nos EUA no fim da década de 1970 desencadeou a explosão da dívida externa venezuelana. A queda dos preços internacionais do petróleo agravou a escassez de divisas e resultou na desvalorização do Bolívar em 1983.

No ano seguinte, implementou-se o primeiro pacto de ajuste fiscal neoliberal. O auge da crise, porém, ocorreu em 1989, com o Caracazo — rebelião popular contra os ajustes neoliberais, detonada pelo aumento do preço da gasolina. Após cinco dias de confrontos nas ruas, a repressão deixou centenas de mortos, número até hoje impreciso.

Esse contexto abriu espaço para a emergência da liderança do tenente-coronel Hugo Chávez, que, em 1992, chefiou uma tentativa de golpe contra o presidente Carlos Andrés Pérez. Derrotado, Chávez saiu fortalecido e, em 1998, venceu as eleições presidenciais com uma plataforma centrada na denúncia do *Pacto de Punto Fijo*, na proposta de refundar a República por meio de uma nova constituinte e na defesa de uma "Revolução Democrática".

Já no governo, manteve a ministra da Economia do período anterior, indicando moderação inicial nessa área. Mas convocou um plebiscito para a aprovação de uma nova Constituição, que criou os poderes "cidadão" e "eleitoral" e renomeou o país como República Bolivariana da Venezuela. Em 2001, aprovou medidas que geraram forte reação da oposição: a Lei de Terras e Desenvolvimento Agrário, que permitia a desapropriação de latifúndios acima de 10 mil hectares sem documentação regular; a Lei de Pesca e Aquicultura, que priorizava a pesca artesanal em detrimento da industrial; e a Lei de Hidrocarbonetos, que reafirmava a apropriação estatal da renda petroleira para financiar políticas públicas.

A reação veio em 2002, com a tentativa de golpe liderada por Pedro Carmona, apoiada pelas oligarquias, entidades empresariais, a alta burocracia estatal, setores da PDVSA e pelo governo dos EUA. O golpe fracassou graças à lealdade de parte significativa das Forças Armadas e à mobilização popular em defesa do governo. A partir daí, o chavismo reforçou a centralidade da participação popular, dos mecanismos eleitorais consultivos e da institucionalidade "popular e anti-imperialista".

No campo social, a partir de 2003, o governo passou a reorientar a renda petroleira para políticas públicas, inicialmente contando com a capilaridade das Forças Armadas. As *Misiones Bolivarianas* buscaram universalizar direitos sociais e melhorar os indicadores em áreas como saúde, educação, alimentação, habitação e assistência social. O *boom das commodities* favoreceu o processo: a elevação dos preços do petróleo, aliada à socialização da renda petroleira, viabilizou importantes avanços.

De acordo com o censo de 2015 (*Venezuela en Datos*), a pobreza caiu de 50% da população nos anos 1990 para cerca de 15% em 2015. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) passou de 0,677 (2000) para 0,764 (2013). Nesse mesmo ano, a FAO situou a Venezuela entre os quatro países com menor índice de desnutrição infantil no mundo (3,4%) (Klachko; Arkonada, 2017, p. 143).

Entretanto, a partir de 2015, a Revolução Bolivariana enfrentou sucessivas crises e dilemas: a morte prematura de Chávez, o fim do boom das commodities e, sobretudo, a ofensiva econômica e política dos EUA, que aprofundou a hiperinflação, as desigualdades e o desgaste político do governo.

Após fracassos em golpes "clássicos", como o de 2002, Washington passou a apostar no colapso econômico da Venezuela. Segundo Katz (2024), o conjunto de medidas coercitivas impostas pelos EUA provoca perdas estimadas em 215 bilhões de dólares, incluindo o bloqueio de empresas como a Citgo e a apropriação de reservas internacionais. Entre 2013 e 2023, o PIB venezuelano recuou aproximadamente 63%. A crise foi acompanhada por tentativas

de golpe parlamentar e, em 2019, Juan Guaidó se autoproclamou presidente, com apoio dos EUA e de governos europeus.

O governo resistiu, ainda que marcado por contradições: crescente militarização, fortalecimento da chamada "boliburguesia" — setores da alta burocracia estatal que lucram com o mercado paralelo e a especulação sobre o Bolívar —, além da continuidade da dependência das exportações de petróleo.

Desde 2022, entretanto, a economia apresenta sinais de recuperação. A guerra da Ucrânia levou os EUA, momentaneamente, a flexibilizar sanções e permitir a retomada da exploração de petróleo por empresas como a Chevron. A produção petrolífera e os preços internacionais voltaram a crescer. Nesse contexto, a economia venezuelana passou a se dolarizar: o Banco Central autorizou o uso do dólar em transações financeiras, a abertura de contas e a emissão de cartões em moeda estrangeira. Além disso, as remessas enviadas pela diáspora venezuelana aumentaram após a pandemia.

A dolarização contribuiu para frear a desvalorização do Bolívar, reduzir a inflação e ampliar o consumo doméstico, mas aprofundou desigualdades entre quem tem acesso ao dólar e quem depende apenas da moeda nacional. Essas disparidades alimentam pressões populares por subsídios em alimentação, transporte e serviços básicos.

Segundo dados fornecidos pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) sobre o primeiro semestre de 2025, após anos seguidos de depressão econômica, a economia venezuelana cresceu pelo seu 17º trimestre seguido. Somente no primeiro semestre de 2025, a alta foi de 7,71%. O crescimento foi puxado pelos setores de hidrocarbonetos (14,99%), mineração (11,23%), hospedagem e alimentação (8,25%) e comércio (7,19%). Informação, telecomunicações e comunicações (7,13%), manufatura (6,24%) e agricultura (4,6%) também registraram alta relevante no PIB.

Na escalada promovida pelos Estados Unidos sob o governo Trump contra a América Latina, a Venezuela tem sido alvo de crescentes pressões econômicas, políticas e militares. Em março de 2025, contabilizam-se 1.039 medidas restritivas, entre sanções diretas, restrições comerciais e financeiras. Segundo o Observatório Venezuelano Antibloqueio, trata-se do maior número de medidas coercitivas aplicadas à Venezuela desde 2014.

Cerca de 60% dessas medidas são impostas pelos Estados Unidos. Entre elas, destaca-se a Medida Coercitiva Unilateral nº 1039, que estabelece tarifas de 25% sobre países que importam petróleo venezuelano. Apesar do impacto prático limitado, essa sanção insere-se em um contexto mais amplo de criminalização do governo e da população venezuelana.

Além disso, o governo Trump reatualizou dispositivos da chamada "Lei de Inimigo Estrangeiro", direcionando-os contra cidadãos venezuelanos residentes nos EUA. O mandatário alegou que grande parte dos migrantes venezuelanos atuaria em articulação com grandes cartéis "narcoterroristas". Tal narrativa foi utilizada como justificativa para aventar possíveis ações militares diretas em territórios estrangeiros, entre eles a Venezuela, o México e a Colômbia.

Nesse contexto, **aprofunda-se a estratégia territorial do governo bolivariano e suas múltiplas dimensões políticas, sociais e econômicas. No plano político, tal estratégia busca ampliar o poder civil e de base no sistema político bolivariano, ao mesmo tempo em que o regime procura reforçar sua capacidade militar diante de ameaças externas**.

Ademais, as formas de democracia direta constituem, como demonstraremos, uma aposta para fortalecer o processo político bolivariano e enfrentar dilemas recorrentes dos sistemas políticos contemporâneos, tais como a falta de representatividade, o distanciamento em relação ao povo e a corrupção.

No âmbito social, o poder comunal assume na Venezuela o papel de principal executor, planejador e monitor das políticas sociais em articulação com o Estado — uma experiência inédita na história contemporânea latino-americana.

No campo econômico, o poder comunal se projeta como espaço de fomento à soberania alimentar venezuelana e de incentivo ao pleno emprego, além de atuar na superação da atrofia de determinados setores produtivos, como a construção civil.

Cabe destacar que, no contexto de edição e apresentação deste material, a Venezuela sofreu, em 3 de janeiro de 2026, um ataque militar direto dos Estados Unidos. O chefe de Estado, Nicolás Maduro, e a primeira-dama, Cilia Flores, foram levados forçosamente a Nova York, onde passaram a responder a acusações relacionadas a crimes de corrupção e narcotráfico.

Apesar do profundo abalo provocado por esses acontecimentos, o regime chavista manteve-se em funcionamento, em meio aos interesses estadunidenses de dominar a indústria petrolífera local e outros recursos naturais estratégicos. Esse cenário de incerteza intensificou a necessidade de mobilização do poder comunal, com vistas ao fortalecimento da estabilidade do pacto cívico-militar, entendido como base da estabilidade institucional e da defesa da soberania venezuelana.

AS COMUNAS COMO SÍNTESE DA COMBINAÇÃO ENTRE AMPLIAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E A ORGANIZAÇÃO POPULAR

A estratégia de promoção da participação popular foi uma diretriz central do governo Chávez desde o início de seu mandato, em 1999. No contexto da Revolução Bolivariana, essa estratégia articulou-se diretamente com os vetores de nacionalização de empresas, gestão territorial e ampliação de políticas sociais. O surgimento das comunas tem sua base nos Círculos Bolivarianos, nas Mesas Técnicas de Água, nos Comitês de Terras Urbanas, nos Comitês de Saúde e nos Conselhos Comunais, sendo este último identificado como a célula fundamental da Comuna (Maringoni, 2009).

Segundo a jornalista da TeleSur, Cha Dafol, as *Misiones* (2003) e o *Sistema Nacional de Misiones* (2013) constituíram a base do Estado Social territorializado bolivariano. Para Dafol, observar de perto o funcionamento cotidiano dessas *Misiones* permite compreender o modo operativo horizontal que busca implementar a Revolução Bolivariana, sempre incentivando a organização popular como ponto de partida para a solução de problemas. Nesse processo, os militantes de base, em especial as mulheres, desempenham um papel central.

Em todos os bairros e comunidades existem lideranças ou pessoas de referência articulando políticas públicas junto à população. Onde não havia lideranças locais, militantes do partido foram enviados para organizar os moradores, de modo que nenhum território ficasse à margem da atenção do governo, incluindo comunidades indígenas.

Segundo o militante popular da *Unión Comunera*, Hernán Vargas, essas experiências deram origem a um debate político e teórico sobre a territorialização do processo bolivariano. De acordo com Vargas, as tendências à fragmentação, ao isolacionismo e ao sectarismo deveriam ser superadas com base em uma perspectiva de totalidade, valorizando a unidade na diversidade, a mobilização e a organização permanente.

Outro exemplo significativo é o da *Gran Misión Vivienda*, criada em 2011 e que, segundo os dados do governo, já proporcionou mais de 5 milhões de moradias para famílias em situação de vulnerabilidade. Conversamos com moradores de um dos primeiros projetos dessa política pública: um edifício construído em 2012, em pleno centro de Caracas. Na época, centenas de famílias de bairros periféricos haviam perdido suas casas em decorrência de deslizamentos. Estavam alojadas em abrigos emergenciais quando o então presidente, Hugo Chávez, decidiu criar uma *Misión* podendo dar respostas ao déficit habitacional do país. E, para iniciar sua execução, pediu a colaboração das famílias que seriam beneficiadas. Hoje *vocera* do edifício, Exllaliza F., se lembra:

> Estávamos organizados em comissões [...] Eu, uma companheira, meu filho, minhas filhas, e outros companheiros que moram aqui, saímos à noite com a tarefa de procurar um terreno... Porque foi a tarefa que nos foi dada para poder fazer as nossas casas!. (EXLLALIZA, 2025, informação verbal [tradução nossa])

Além da busca do terreno, contribuiu também com o registro das famílias abrigadas, ajudando a definir as prioridades, em função da quantidade de pessoas e da situação de vulnerabilidade. Enquanto isso, não deixava de acompanhar a obra do prédio.

> Porque não nos deram essa casa assim! A gente vinha aqui, o meu companheiro, os moradores, a gente visitava a obra, trazia comida, pela tarde, aos pedreiros que estavam trabalhando aqui! [...] E continuamos na luta! E quando ficou pronto, tivemos que entrar logo para que não fosse invadido!. (EXLLALIZA, 2025, informação verbal [tradução nossa])

Essa história se desenvolveu na época em que Chávez promoveu o chamado *Golpe de Timón*, uma virada política que impulsionou a estruturação dos territórios do país em Comunas. Atualmente, aquele conjunto habitacional transformou-se em um Conselho Comunal, e às famílias que outrora batalharam juntas por moradia permanecem organizadas — ainda que enfrentando dificuldades decorrentes das crises que a sociedade venezuelana tem atravessado nos últimos anos.

O aspecto que merece destaque nesse processo é como, de modo geral, as políticas públicas que dependem da organização de base para sua implementação também promovem e fortalecem essa organização. Dessa forma, tornam-se um dos argumentos mais eficazes para estimular a participação popular em todos os níveis. Quanto mais organizada está uma comunidade, maiores são suas chances de receber atenção governamental de maneira eficiente e adequada.

Se, por um lado, as sucessivas tentativas de golpes políticos e a guerra econômica impulsionada pelos Estados Unidos intensificaram a militarização do regime bolivariano e agravaram tensões internas — como as desigualdades regionais, o enriquecimento de setores governistas por meio do "mercado negro" e a crescente crítica das próprias bases chavistas —, por outro, a expansão das comunas consolidou experiências de participação e democracia popular.

Essas estruturas territoriais funcionaram como mecanismos de estabilidade social, assegurando garantias mínimas de sobrevivência durante a crise, promovendo o diálogo direto com o governo e criando canais de pressão organizada para a conquista de melhorias sociais nos territórios.

Apesar das primeiras Comunas terem surgido ainda na década de 2000 — como a *El Panal* ("A Colméia"), em Caracas —, sua expansão ocorreu sobretudo nos últimos 11 anos, consolidando-se como política de contenção diante da crise econômica e da pandemia. Relatos de dirigentes e militantes populares indicam que as Comunas se adaptaram a uma fase de defesa e sobrevivência do processo bolivariano, voltando-se ao combate à fome e à Covid-19 nos territórios.

Em 2016, foram criados os Comitês Locais de Abastecimento e Produção (CLAP), concebidos para enfrentar a crise econômica e os bloqueios comerciais. Esses comitês organizam a distribuição — e, em alguns casos, também a produção — de cestas básicas para a população mais vulnerável. Diante da alta inflação, algumas Comunas criaram moedas locais para a comercialização de produtos de primeira necessidade. Curiosamente, os CLAP se autodefinem como um "movimento" com ramificações em todo o território nacional, cuja finalidade exclusiva é a execução dessa política de combate à fome de forma extremamente territorializada. Nesse sistema, cada rua tem seu *jefe de calle*, responsável por acompanhar de perto todas as famílias residentes. Na prática, essas mesmas lideranças acabam atuando como *voceros* de alimentação dos Conselhos Comunais, de modo que, no entendimento da população, as instâncias dos CLAP e das Comunas frequentemente se confundem.

Essas formas de execução territorializada de políticas públicas foram reconhecidas por organismos internacionais como eficientes e eficazes no combate à fome e à subnutrição. **O relatório O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Mundo 2025 (SOFI 2025) — elaborado pela FAO, FIDA, UNICEF, PMA e OMS — destaca uma queda significativa no Índice de Prevalência de Subnutrição (IPS) na Venezuela: de 17,6% para 5,9% entre 2022 e 2024. Isso significa que cerca de 3,3 milhões de pessoas**

deixaram a condição de fome nesse período, reduzindo o total de venezuelanos subnutridos de 5 milhões para 1,7 milhão.

Além do abastecimento, as Comunas se notabilizam pela criação de unidades socioprodutivas. Mesmo em áreas urbanas, são comuns hortas comunitárias e a criação de pequenos animais. Em *El Panal*, por exemplo, há tanques de tilápia voltados tanto para o autoconsumo quanto para o comércio local. Entre as Comunas agrícolas, destaca-se a *El Maizal*, nos estados de Lara e Portuguesa, onde cerca de 4.500 famílias produzem mais de 2.000 toneladas anuais de milho. Ali foram fundadas dezenas de empresas de propriedade social, responsáveis também pela produção de café, legumes e hortaliças, além do processamento de farinha de milho e da criação de gado bovino e suíno para a produção de leite, queijo e carne. Segundo autoridades governamentais, como o ministro das Comunas, Angel Prado, o controle social da distribuição e a melhora da produção comunera foram decisivos para o avanço da situação alimentar no país.

Em 2025, os Ministério das Comunas e o da Agricultura lançaram uma parceria técnica com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) do Brasil para fomentar a produção agroecológica. Serão cultivados 30 mil hectares de feijão além de frutas, mamão, cana-de-açúcar, inhame, frango, carne de porco, carne bovina e seus derivados, vegetais, milho e galinhas. O MST também prepara a produção de um banco de sementes nativas tradicionais e um viveiro de mudas para reflorestamento, em parceria com o Estado venezuelano e as Comunas.

Apesar da autonomia política e produtiva, as Comunas não se configuram como instâncias "anti-Estado". Seu funcionamento depende de regulação institucional. De acordo com a Lei Orgânica das Comunas (2010), a Comuna é uma instância de agregação de vários Conselhos Comunais contíguos em um mesmo território (bairro, comunidade, paróquia ou município). Tem como funções o planejamento, a gestão e a execução de projetos sociais, econômicos e culturais em escala superior à do Conselho Comunal, além de possuir personalidade jurídica e patrimônio próprio (Banco Comunal). É concebida pelo governo como célula fundamental do chamado "Estado Comunal".

Já o Circuito Comunal é uma instância territorial de articulação, criada para organizar diversas Comunas em consultas, eleições ou processos de coordenação administrativa. Em termos práticos: a Comuna é um sujeito político-organizativo. O Circuito Comunal é espaço de articulação territorial e de logística política.

A unidade básica das Comunas são os Conselhos Comunais, instâncias que reúnem entre 150 e 400 famílias em áreas urbanas, número geralmente menor em zonas rurais e indígenas. Trata-se de espaços de participação direta da população, onde os moradores se organizam em assembleias para identificar necessidades, propor projetos e fiscalizar a execução de políticas públicas. Cada Comuna congrega diversos Conselhos Comunais.

No caso da *Comuna El Panal*, em Caracas, desenvolveu-se ainda uma instância de base menor, chamada *Panalitos*. Cada *Panalito* reúne um grupo reduzido de famílias e assume tarefas práticas do cotidiano comunitário, tais como:

- distribuição de alimentos (CLAP);
- organização do trabalho voluntário;
- vigilância comunitária.

No contexto das eleições parlamentares de 2025, o governo bolivariano anunciou a criação da Universidade das Comunas (UNACOM), uma iniciativa voltada ao campo técnico-científico, destinada a fortalecer as políticas públicas e a capacitar a força de trabalho *comunera*. A proposta busca articular os saberes acadêmicos universais com os saberes populares, oferecendo cursos em áreas diversas, que vão da Administração, Agroecologia, Engenharia Ambiental, Engenharia Agroalimentar, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia em Distribuição e Logística, Engenharia em Manutenção, Engenharia Mecânica, Informática, Veterinária, Turismo, Comunicação Popular e Educação Física.

A proposta de acesso à universidade também é mediada pelas Comunas. Inicialmente, em assembleias, as Comunas realizam o mapeamento das

áreas de conhecimento de interesse coletivo. Em seguida, indicam e inscrevem os candidatos aprovados para o ingresso. Por fim, cada estudante assume o compromisso de articular os conhecimentos adquiridos na formação universitária com sua aplicação prática em projetos desenvolvidos em seus próprios territórios.

Relatos de experiências dos Conselhos Comunais

Os Conselhos Comunais constituem uma das experiências mais relevantes de democracia participativa na América Latina contemporânea. A partir dos relatos colhidos durante o processo de consultas populares realizado em agosto deste ano — com destaque para as vozes de Yotzi Montaño, jovem de 21 anos da comunidade Humanas de Manzó, e de Anais Marquez, da Comuna 5 de Março — é possível compreender como essas estruturas organizativas transformam a relação entre Estado e sociedade civil, promovendo práticas de autogoverno e gestão comunitária.

A experiência narrada por Yotzi Montaño evidencia uma característica central dos Conselhos Comunais: o protagonismo da juventude nos processos de decisão. Ele ressalta que a consulta popular permite que os jovens definam "quais são os projetos que vão ser escolhidos neste momento", demonstrando um modelo de democracia direta no qual as decisões emergem da base social local. Essa dinâmica contrasta fortemente com sistemas em que as deliberações ficam restritas a representantes afastados da realidade concreta dos territórios.

Um dos pontos mais significativos do relato de Yotzi é sua ênfase na autogestão como alternativa à dependência externa. Ao mencionar a Agência do Fistero, ele afirma: *"com a Agência do Fistero podemos fazer autogestão. Não depender exatamente do que nos dão"* (YOTZI, 2025, informação verbal [tradução nossa]). Essa visão amplia o horizonte da ação comunal, pois a autogestão deixa de ser apenas a administração de projetos específicos e passa a configurar-se como uma estratégia de organização social voltada à redução da dependência de instâncias externas, ao fortalecimento da capacidade produtiva e à consolidação da autonomia comunitária.

Articulação Territorial e Trabalho Coletivo

O relato de Yotzi também ressalta a dimensão territorial dos conselhos comunais. Após as decisões locais, "vão se reunir todos os jovens de todos os Conselhos Comunais para debater quem são os responsáveis que vão levar esse projeto". Esse nível de articulação supracomunitária revela que os conselhos não funcionam como unidades isoladas, mas como parte de uma rede mais ampla de organização popular. O trabalho coletivo destacado por Yotzi — *"onde toda a juventude seja envolvida, não somente uma parte da juventude, mas toda a juventude da comuna"* (YOTZI, 2025, informação verbal [tradução nossa]) — expressa a busca pela inclusão e pela participação universal, princípios fundamentais da democracia participativa bolivariana.

Já o relato de Anais Marquez, da Comuna 5 de Março, traz uma perspectiva complementar ao enfatizar a coexistência de diferentes escalas de participação política. Ela observa: *"aqui levamos os dois processos, o municipal e o da consulta"* (MARQUEZ, 2025, informação verbal [tradução nossa]), indicando como instâncias municipais e comunais interagem no mesmo território. Sua comparação entre os dois processos — "na comuna o máximo que se inscreveu foram 1.000 pessoas, e agora aqui no municipal já são 10.000 pessoas" — aponta para os desafios práticos da mobilização massiva nas comunas, sugerindo que, apesar de seu papel político estratégico, ainda existem obstáculos para sua consolidação como principal forma de organização local.

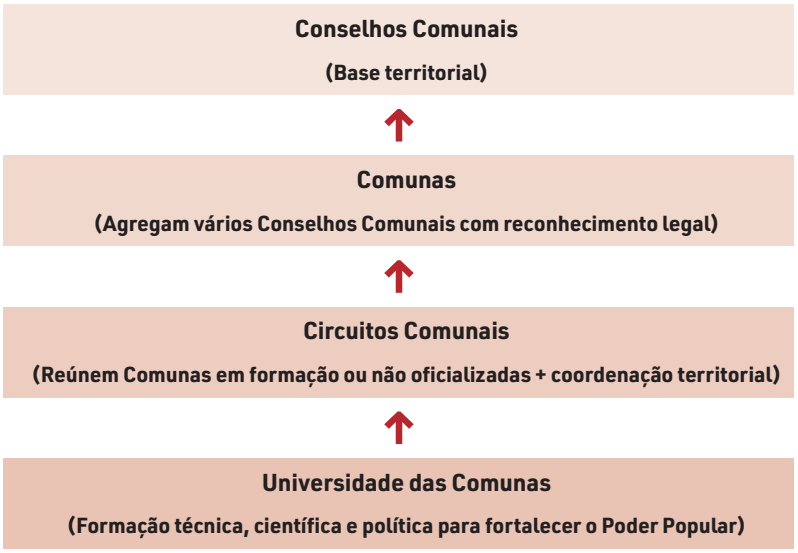
Outro aspecto relevante em seu relato é a integração entre educação e organização comunal. O liceu da Comuna 5 de Março, que atende sete conselhos comunais, é também espaço de realização das consultas populares. Assim, a escola transcende sua função acadêmica e se torna centro de articulação política, fortalecendo uma concepção ampliada de cidadania: lugar de formação, participação e deliberação coletiva sobre decisões que impactam diretamente a vida comunitária.

Ainda em 2025, está prevista uma nova reforma constitucional, cujo eixo central será o fortalecimento do poder comunal. Segundo o atual Ministro das Comunas, Angel Prado (2025), a proposta busca construir um amplo consenso em torno da inclusão das comunas no texto constitucional.

O debate, contudo, vai além do simples reconhecimento jurídico. Não se trata apenas de inserir a comuna na Constituição, mas de propor uma relação de simbiose institucional entre comuna e Estado venezuelano, garantindo legitimidade jurídico-política e acesso direto ao orçamento público.

De acordo com o dirigente, mesmo setores que não concordam plenamente com o governo ou com a revolução bolivariana reconhecem a legitimidade das comunas, justamente porque percebem nelas uma capacidade concreta de organização popular para resolver problemas coletivos nos territórios.

Arquitetura Institucional Comunal e o Papel da Universidade das Comunas



AS POLÍTICAS DAS COMUNAS COMO RESSURGIMENTO E CONTRAOFENSIVA DO PROCESSO BOLIVARIANO

Diante da relativa melhora nas capacidades produtivas e sanitárias e, sobretudo, após as polêmicas eleições presidenciais de 2024, as Comunas passaram a ocupar lugar central na estratégia de execução de políticas públicas na Venezuela. A partir de visitas de campo, entrevistas e revisão bibliográfica, constatamos que se trata de uma política transversal do governo bolivariano, que atravessa distintas dimensões: participação e legitimidade política; melhoria da infraestrutura social; aumento da capacidade produtiva e da produtividade do trabalho; e formação política da sociedade venezuelana.

Como mencionado, as Comunas se estruturam desde os representantes de rua até o Parlamento Comunal. Desde 2024, o governo bolivariano organiza eleições trimestrais nas Comunas, nas quais a população vota em projetos sociais propostos pela comunidade. Os projetos vencedores recebem 10 mil dólares do Estado para sua execução. Em muitas Comunas, as taxas de participação nessas eleições — como em *El Panal* (44%) — superam as registradas em eleições presidenciais e parlamentares.

Além de propor, as Comunas planejam, monitoram e executam políticas públicas. Nossas visitas aos municípios de La Guaira e Caracas mostraram uma prevalência de políticas voltadas à infraestrutura social: urbanização, construção de escolas, postos de saúde, universidades, quadras esportivas e centros culturais. Destaca-se que tais obras são realizadas, em grande medida, com mão de obra *comunera*, geran-

do empregos, ocupações e senso de pertencimento comunitário.

A execução dos projetos escolhidos democraticamente segue uma estrutura organizacional específica:

- Cinco porta-vozes responsáveis: dois da unidade administrativa e financeira; dois da unidade de controladoria; e um porta-voz executivo;
- Divisão de funções: o executivo supervisiona a execução; o administrativo busca orçamentos e acompanha o financiamento; a controladoria garante a correção das compras e a territorialização dos projetos;
- Prestação de contas: cada projeto deve ser reportado ao Conselho Federal de Governo, conforme regras institucionais.

A transparência ocupa papel central no modelo comunal. Todos os projetos postulados são registrados em planilhas do Conselho Nacional Eleitoral (CNE), tornando-se de conhecimento público e acessível. Isso permite que qualquer cidadão consulte os projetos apresentados por cada Comuna ou Circuito Comunal, em âmbito local e nacional.

O controle social é exercido em múltiplas instâncias: desde a participação direta dos moradores nas assembleias até o acompanhamento institucional das entidades financiadoras. Essa arquitetura de controles cruzados busca garantir tanto o uso adequado dos recursos quanto a efetiva execução dos projetos escolhidos democraticamente.

Cabe destacar que existe uma relação de simbiose institucional entre as Comunas e o Estado, não imune, contudo, a tensões, cobranças e críticas. Nas assembleias, são frequentes as demandas por maior apoio técnico e financeiro, assim como críticas diretas a governantes.

Segundo militantes populares, como Anais Marquez, Manuela Sanchez e o ministro Angel Prado, cerca de 80% da base atuante nas Comunas é composta por mulheres — dado que contrasta com o predomínio masculino ainda presente nas estruturas institucionais venezuelanas. A partir da Comuna 5 de Marzo, em Caracas, desenvolveu-se o chamado "feminismo comunal", que inspirou a criação de políticas apoiadas pelo governo central e voltadas à ampliação de direitos e alternativas comunitárias para mulheres.

Entre essas iniciativas, destaca-se a "Rota das Flores", programa estruturado em três áreas centrais de atuação para o empoderamento feminino e a transformação social:

Prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher (Rota das Bromélias):

- Realização de formações educativas sobre a legislação venezuelana de proteção às mulheres, que tipifica cerca de 25 modalidades de violência de gênero;
- Capacitação para identificação de situações de violência, conhecimento dos direitos e uso de canais adequados de denúncia;
- Atendimento psicológico especializado para mulheres, crianças e adolescentes em situação de violência, com enfoque integral que combina prevenção e cuidado.

Saúde sexual e reprodutiva (Rota das Cayenas):

- Articulação das Comunas com centros de saúde, associações civis, Centros de Diagnóstico Integral (CDI) e hospitais;
- Ações voltadas à atenção integral, com acesso a métodos contraceptivos e exames preventivos;
- O lema "sempre cuidamos, mas não nos cuidamos" sintetiza a realidade de muitas mulheres que priorizam o cuidado familiar e comunitário em detrimento da própria saúde.

Economia feminista (Rota das Coquetas):

- Incentivo a iniciativas socioprodutivas lideradas por mulheres nas Comunas;
- Fortalecimento do acesso à renda própria como condição fundamental para a autonomia e para a superação da violência de gênero;
- Promoção de alternativas econômicas solidárias e comunitárias.

A Rota das Flores alcança Comunas nas cinco regiões da Venezuela, demonstrando vocação nacional e capacidade de adaptação às especificidades territoriais. Essa implementação descentralizada permite que cada Comuna configure as três rotas de acordo com suas necessidades e potencialidades locais.

A sustentabilidade da experiência baseia-se em articulações estratégicas com diferentes atores institucionais. O Ministério de Ciência e Tecnologia da Venezuela apoia pesquisas nacionais sobre saúde sexual e reprodutiva e prevenção do câncer uterino nas Comunas. Além disso, a iniciativa envolve associações civis, que colaboram especialmente na provisão de métodos contraceptivos, construindo uma rede diversificada de apoio para assegurar a continuidade das ações.

Segundo Marquez, liderança da Comuna 5 de Marzo, há uma tentativa de aproximação da organização comunera com a juventude. Em 2025, ocorreu uma eleição de projetos nas comunas destinada à juventude. Há uma variedade de temas de interesse como proposto, projetos como: construção de quadras esportivas, centros de infocentro (tecnologia), agências de festa, projetos de saúde (reparação de Centros de Diagnóstico Integral) e reparação de casas comunais e outras estruturas comunitárias.

Um ponto comum de tensão no interior das políticas comunais é a relação entre as demandas imediatas e os projetos de médio e longo prazo. O planejamento é tema das assembleias, assim como tentativas de instituir novos arranjos socioprodutivos autogestionados.

Cabe registrar que os *comuneros* reconhecem os desafios, principalmente nos territórios urbanos, para o avanço de experiências socioprodutivas de propriedade coletiva. *El Panal* é um dos exemplos mais avançados de implementação de projetos socioprodutivos articulados às necessidades sociais comunitárias.

Segundo José Lugo, trabalhador de L*as Abejitas del Panal*, empresa têxtil de propriedade social direta local, possui capacidade instalada para produzir 1,8 milhão de peças anuais através de 22 máquinas industriais de costura, produzindo desde uniformes escolares e institucionais até roupas íntimas, mochilas e equipamentos esportivos, sempre sob gestão democrática dos trabalhadores e com o excedente destinado ao fundo de investimento social.

A unidade de piscicultura, nascida durante os dias mais duros da pandemia e do bloqueio, evoluiu de uma experiência artesanal com 1.200 alevinos em uma piscina abandonada para um sistema tecnificado com seis tanques industriais contendo 500 tilápias cada, gerando 200 quilos mensais de produção e com planos para construção de um laboratório de pesquisa genética próprio. A *Porcinera Urbana del Sur* representa outro exemplo de crescimento orgânico, iniciando com alguns poucos suínos e expandindo para 85 animais através do sistema cubano de "cama profunda" para controle de odores, com planos de desenvolvimento de uma cadeia completa que inclui a produção de embutidos como chouriços e morcelas.

Um ponto recorrente de tensão no interior das políticas comunais é a relação entre a resposta imediata às demandas sociais e a formulação de projetos de médio e longo prazo. O tema do planejamento aparece de forma constante nas assembleias, como aparecem as tentativas de instituir novos arranjos socioprodutivos autogestionados.

Nos territórios urbanos, os *comuneros* reconhecem o avanço de experiências socioprodutivas de propriedade coletiva, destacando-se a *Comuna El Panal*, considerada uma das mais avançadas na articulação de projetos produtivos às necessidades sociais comunitárias. Entre as iniciativas de maior relevância, encontram-se:

- *Las Abejitas del Panal*: empresa têxtil de propriedade social direta local, com capacidade instalada para 1,8 milhão de peças anuais em 22 máquinas industriais de costura. Produz desde uniformes escolares e institucionais até roupas íntimas, mochilas e equipamentos esportivos, sob gestão democrática dos trabalhadores, com o excedente destinado a um fundo de investimento social;
- Unidade de piscicultura: criada nos períodos mais críticos da pandemia e do bloqueio, começou com 1.200 alevinos em uma piscina abandonada e evoluiu para um sistema tecnificado com seis tanques industriais (500 tilápias cada). Atual-

mente produz cerca de 200 quilos mensais e projeta a construção de um laboratório de pesquisa genética próprio;
- Porcinera Urbana del Sur: exemplo de crescimento orgânico, iniciou-se com alguns poucos suínos e expandiu para 85 animais via sistema cubano de "cama profunda", que permite controle de odores. Os planos incluem a formação de uma cadeia produtiva completa, com processamento de embutidos como chouriços e morcelas.

Apesar do discurso oficial do governo e de lideranças populares apontar para o papel de vanguarda das comunas no plano de industrialização da economia venezuelana, constatamos que, até o momento, essas experiências socioprodutivas urbanas permanecem locais e complementares à propriedade estatal e privada, embora sejam relevantes para suprir necessidades imediatas e fortalecer os laços solidários comunitários.

BREVE SÍNTESE

O poder comunal na Venezuela constitui uma das experiências latino-americanas em que o reconhecimento do trabalho sociocomunitário, a territorialização e a participação social se tornaram elementos centrais das estratégias de formulação, execução e avaliação de políticas públicas, sustentadas por um marco institucional constitucionalizado e relativamente consolidado.

Por incorporar uma dimensão planificada — com políticas de curto, médio e longo prazo —, as iniciativas associadas aos movimentos populares e comunitários na Venezuela assumem um caráter mais amplo e propositivo, superando, em parte, a lógica defensiva e mitigadora dos efeitos das crises econômicas, políticas e sociais (ainda que essa dimensão permaneça decisiva para a ampliação e consolidação do poder comunal, como assinalamos).

A partir das experiências exitosas no campo do abastecimento alimentar, da moradia e da infraestrutura social nos territórios, as Comunas, mais do que formas de "autogoverno" territorial, tornaram-se células de estabilidade política e social no interior das contradições do regime bolivariano.

Apesar das grandes diferenças institucionais em relação ao Brasil — Estado Democrático e Social de Direito *versus* Socialismo Bolivariano —, observam-se alguns pontos de diálogo entre as experiências estudadas:

- Reconhecimento do trabalho sociocomunitário como eixo socioeconômico dinamizador na territorialização das políticas e na organização das economias populares, especialmente diante do alto grau de informalidade do mercado de trabalho venezuelano. Esse reconhecimento político-institucional atua como uma mediação entre a resistência material às crises e a ampliação de políticas transformadoras de maior profundidade;
- Votação e aprovação de projetos sociais implementados pelas Comunas, que se assemelham, em parte, à concepção de orçamento participativo. Trata-se de um exercício de cidadania que articula responsabilização estatal, participação social e cooperação prática entre movimentos populares — uma síntese que pode potencializar processos de educação popular mais amplos;
- Facilidade de implementação de projetos sociais variados em contextos de auto-organização comunal: arranjos produtivos populares, feminismo popular, infraestrutura social e educação, entre outros. Nesse sentido, a Constituição brasileira de 1988 também valoriza a capacidade organizativa da sociedade civil e a perspectiva da participação e do controle social.

Limites identificados:

- Dificuldades na consolidação de arranjos produtivos comunais nos espaços urbanos: muitos projetos ainda se concentram em áreas de infraestrutura social e assistência. Os "comuneros" apontam como desafio ampliar as cadeias produtivas comunais, articulando-as ao projeto de desenvolvimento bolivariano — o que exige superar uma postura predominantemente reativa e consolidar um horizonte mais propositivo do poder comunal;

- Carência técnica, de avaliação e monitoramento das políticas comunais: apesar da ampla base de controle social e democrático, há escassez de dados, indicadores e metodologias que permitam aferir impacto, efetividade, eficiência e eficácia. Soma-se a isso a necessidade de qualificação técnica da força de trabalho comunal. A criação da Universidade das Comunas, em 2025, surge como resposta parcial a essas lacunas;
- Simbiose institucional entre poder estatal e comunal: esta relação é um dos principais temas da agenda política venezuelana. Embora frequentemente associadas ao chavismo, as Comunas expressam tensões e contradições internas, além de reivindicarem maior orçamento, participação e apoio técnico junto às instâncias de governo. Internamente, observa-se uma diversidade política e ideológica, destacando-se o protagonismo das mulheres negras como maioria das lideranças comunais — em contraste com a sub-representação feminina nas estruturas estatais bolivarianas.

Em síntese, assim como nos demais países estudados, constata-se na Venezuela — e em grau ainda mais pronunciado — o reconhecimento do trabalho sociocomunitário como eixo estruturante de políticas territorializadas que unem o fomento às economias populares e o fortalecimento da democracia direta. A ampliação dessas políticas, longe de ocupar um papel marginal, tem sido parte estratégica do enfrentamento às crises econômicas e políticas e da continuidade do projeto bolivariano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAPIRE. *Mulheres venezuelanas, feminismo e construção de poder popular*. Disponível em: https://capiremov.org. Acesso em: 2 set. 2025.

GILBERT, Chris. 'Where Danger Lies...': The Communal Alternative in Venezuela. *Monthly Review*, [S.l.], 1 jul. 2023. Disponível em: https://monthlyreview.org/2023/07/01/where-danger-lies-the-communal-alternative-in-venezuela/. Acesso em: 2 set. 2025.

GILBERT, Chris; MARQUINA, Cira Pascual. *Resistencia comunal frente al bloqueo imperialista*: Voces de la Comuna El Panal 2021. Fotografia: Dikó y Comuna El Panal. Caracas: Ministerio del Poder Popular de Economía, Finanzas y Comercio Exterior/Viceministerio de Políticas Antibloqueo, República Bolivariana de Venezuela, 2021.

GORDON, Rebecca. 'Where Danger Lies...': The Communal Alternative in Venezuela. *Monthly Review*, v. 73, n. 5, 2021. Disponível em: https://monthlyreview.org. Acesso em: 2 set. 2025.

KATZ, Cláudio. *América Latina na encruzilhada global*. São Paulo: Expressão Popular, 2024.

KLACHKO, P.; ARKONADA, K. *As lutas populares na América Latina e os governos progressistas*: crises e atualidades. São Paulo: Expressão Popular, 2017.

LÓPEZ MAYA, Margarita. Mészáros y Chávez: El filósofo y el llanero. *Jacobin América Latina*, 2023. Disponível em: https://jacobinlat.com. Acesso em: 2 set. 2025.

LÓPEZ MAYA, Margarita. El colapso de Venezuela. ¿qué sigue?. *Pensamiento Próprio* 47. V. 23. n. 1. jan. - jun. 2018. p. 13-36.

MARINGONI, Gilberto. *A Revolução Venezuelana*. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

OBSERVATORIO VENEZOLANO ANTIBLOQUEO. Se eleva a 1039 las sanciones y acciones de agresión contra el Estado venezolano. *Caracas*: Observatorio Venezolano Antibloqueo, mar. 2025. Disponível em: https://observatorio.gob.ve/wp-content/uploads/2025/03/Se-eleva-a-1039-las-sanciones-y-acciones-de-agresion-contra-el-estado-venezolano.pdf. Acesso em: 2 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI) Report* – 2025. Roma: World Food Programme, 28 jul. 2025. Disponível em: https://www.wfp.org/publications/state-food-security-and-nutrition-world-sofi-report. Acesso em: 2 set. 2025.

PRADO, Angel. Venezuela's communal project. Entrevista concedida a Chris Gilbert. *Monthly Review*, v. 77, n. 3, jul. 2025. Disponível em: https://monthlyreview.org/2025/07/01/venezuelas-communal-project/. Acesso em: 2 set. 2025.

PROGRESSIVE INTERNATIONAL. *"Noticias de ninguna parte"*: La construcción de la vida comunitaria en Venezuela. 2022. Disponível em: https://progressive.international. Acesso em: 2 set. 2025.

SANTIAGO, Lorenzo. Comunas se mobilizam para votar por projetos e mostrar apoio a Maduro em consulta popular na Venezuela. *Brasil de Fato*, 2024. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2024/08/29/comunas-se-mobilizam-para-votar-por-projetos-e-mostrar-apoio-a-maduro-em-consulta-popular-na-venezuela. Acesso em: 17 out 2024.

SANTOS, Fábio Luis Barbosa dos. *Uma história da onda progressista sul-americana*. São Paulo: Elefante, 2018.

SURES – ORGANIZACIÓN DE DERECHOS HUMANOS. *Informe especial*: Medidas coercitivas unilaterales contra Venezuela y su impacto en los derechos humanos. Caracas: Sures, 2018. Disponível em: https://observatorio.gob.ve/wp-content/uploads/2021/09/INFORME-MEDIDAS-UNILATERALES-COERCITIVAS.-SURES.pdf.

Reforma agrária, reparação histórica e aliança público-popular

INTRODUÇÃO

A Colômbia vive sua primeira experiência de governo progressista. Fruto de amplas mobilizações sociais ao longo de quase uma década — que envolveram o movimento estudantil, as lutas camponesas, os acordos de paz e os protestos contra o governo Duque —, o governo de Gustavo Petro propõe-se a realizar uma série de reformas estruturais (nas áreas da saúde, da previdência, do trabalho e da terra), mesmo enfrentando uma correlação de forças adversa no parlamento.

É importante ressaltar as particularidades da formação social colombiana. O desenvolvimento do capitalismo dependente e a hegemonia do neoliberalismo consolidaram a violência como elemento estrutural e estruturante da relação entre Estado e sociedade. O histórico de perseguições, assassinatos e ameaças a opositores políticos entrelaça-se ao grande poder econômico e territorial do narcotráfico, conferindo especificidade e complexidade à conjuntura enfrentada pela primeira experiência progressista do país.

O governo Petro busca consolidar um Estado social e democrático, mas as forças populares e democráticas convivem com um temor constante: o risco de desmobilização e o consequente avanço de ofensivas violentas da extrema-direita e de grupos paramilitares.

Diante desse cenário, com base em entrevistas, análise de documentos governamentais e revisão bibliográfica, identificamos algumas características gerais das políticas sociais e dos processos participativos impulsionados pelo governo Petro:

- a busca pela consolidação e ampliação de direitos sociais, trabalhistas e previdenciários;
- o reconhecimento e a reparação de sujeitos historicamente marginalizados — entre eles camponeses, negros, indígenas, mulheres e pessoas LGBTQIA+;
- o enfrentamento da violência nos conflitos agrários a partir de políticas de reforma agrária e de fomento às economias pela vida.

Em seu Plano Nacional de Desenvolvimento — estruturado em torno do eixo "Colômbia, potência mundial da vida" —, o governo propõe uma concepção integral de desenvolvimento econômico, social, ambiental e territorial. Entre as iniciativas mais avançadas, destaca-se a reforma agrária integral, que ultrapassa a mera redistribuição de terras ao incorporar dimensões historicamente reivindicadas pelos movimentos camponeses e populares, como o reconhecimento e a reparação das vítimas do conflito armado, bem como o apoio às chamadas economias de paz. Essas iniciativas buscam substituir o monocultivo — especialmente o da coca — por sistemas agroecológicos e produtivos sustentáveis.

Nos anos anteriores ao governo Petro, os indicadores sociais relacionados à fome e à pobreza não apresentaram melhorias significativas. Segundo relato verbal do senador Carlos Benavides, nos últimos anos, aproximadamente 2,5 milhões de famílias deixaram a situação de insegurança alimentar grave, enquanto cerca de 1,8 milhão superou a condição de pobreza extrema.

Contudo, essas iniciativas ocorrem em meio ao recrudescimento da violência praticada por grupos paramilitares de extrema-direita. Segundo o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento e a Paz (Indepaz), apenas em 2025 foram registrados 59 massacres com 194 vítimas. Em 2024, foram 76 massacres e 264 vítimas, configurando os dois anos mais vio-

lentos desde a assinatura dos Acordos de Paz entre o Estado colombiano e a guerrilha das FARC-EP.

Um dos instrumentos inovadores do atual governo é a possibilidade de convênios público-populares — parcerias voltadas à execução de pequenas obras e à gestão de equipamentos públicos em articulação com juntas comunais e movimentos comunitários. No entanto, a minoria parlamentar do governo, a composição sociopolítica do Estado e as pressões do judiciário têm limitado os avanços dessa proposta. A chamada "criminalização burocrática", as acusações de corrupção e as dificuldades técnicas enfrentadas pelas organizações comunitárias foram apontadas nas entrevistas como obstáculos centrais à sua ampliação.

Apesar disso, é importante destacar que há uma tentativa concreta — ainda que duramente combatida e criminalizada — de construir políticas que combinem melhorias materiais territorializadas, organização popular e o fomento a novos arranjos produtivos populares e solidários. Essas experiências se estruturam a partir do reconhecimento do trabalho sociocomunitário, da gestão comunitária e das ocupações sociais como práticas legítimas de produção e reprodução da vida (Roa e Dias, 2025, informação verbal).

Neste primeiro momento, apresentamos as seguintes experiências em destaque: a reforma agrária e o reconhecimento das zonas de reserva camponesas e dos territórios agroalimentares, além da inovação institucional representada pelos convênios público-populares.

POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA E O RECONHECIMENTO DO CAMPESINATO ENQUANTO SUJEITO DE DIREITOS

A reforma agrária na Colômbia deve ser compreendida como um processo histórico e político em constante disputa, que evoluiu de uma abordagem centrada na redistribuição da terra para uma concepção integral de desenvolvimento rural, associando dimensões produtivas, sociais e territoriais (Balcázar et al., 2001; Franco-Cañas & Ríos-Carmenado 2011). Desde o período colonial, a estrutura agrária baseou-se na concentração fundiária, herança das práticas de apropriação autoritária de terras pelos colonizadores espanhóis e, posteriormente, reforçada pelas legislações republicanas do século XIX, que legalizaram a venda de terras públicas e consolidaram o poder dos grandes proprietários.

O primeiro marco de tentativa de democratização da terra foi a Lei de Terras de 1936, que reconheceu a função social da propriedade e os direitos dos trabalhadores rurais. No entanto, as décadas seguintes foram marcadas por intensificação dos conflitos agrários, pelo êxodo rural e pela concentração fundiária. Nos anos 1960, em meio à modernização conservadora impulsionada pela Aliança para o Progresso, foi criada a Reforma Social Agrária (1961) e o Instituto Colombiano de Reforma Agrária (INCORA), com o objetivo de ceder terras a camponeses, promover infraestrutura e serviços rurais e aumentar a produtividade. Ainda assim, a expropriação de terras improdutivas foi mínima: dos 358 mil hectares distribuídos, apenas 1,6% foram expropriados, enquanto o restante resultou de cessões ou compras (Levy, 2024).

A partir dos anos 1970, a institucionalização do diálogo entre Estado e campesinato, por meio da Associação Nacional de Usuários Camponeses, coincidiu com o aumento da violência no campo e a formação de grupos armados, diante das expulsões promovidas por grandes proprietários. As tentativas posteriores de reorganização institucional, como as empresas comunitárias (1973) e o Plano de Reabilitação (1982), buscavam conciliar pacificação social e modernização produtiva, mas fracassaram diante da falta de crédito e da intensificação do conflito armado.

Nos anos 1990, a política agrária foi submetida à lógica do mercado de terras, substituindo a expropriação pela compra subsidiada. O INCORA passou a mediar transações entre camponeses e latifundiários, reforçando a mercantilização da reforma. Com a criação do INCODER (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural) em 2003, o Estado reafirmou o objetivo de promover o desenvolvimento rural e facilitar o acesso aos fatores de produção, mas manteve intac-

ta a estrutura concentradora. O Censo Agropecuário de 2014 demonstra que 1% dos estabelecimentos rurais controla 78% da área agrícola (Dane, 2022), evidenciando o caráter excludente e desigual da estrutura fundiária colombiana.

Os anos 2000 foram marcados pela intensificação dos conflitos armados entre guerrilhas, grupos paramilitares de extrema-direita e o Estado colombiano. Nesse contexto de violência e deslocamentos forçados, foi promulgada, em 2011, a Lei de Vítimas e Restituição de Terras, que instituiu a *Unidad de Restitución de Tierras* (URT), responsável por coordenar o retorno de terras às populações afetadas pelo conflito.

De acordo com dados do governo colombiano (*Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*, 2015), a URT avaliou cerca de 840 mil hectares para restituição até aquele ano; desses, 452,5 mil hectares foram encaminhados ao Judiciário, resultando na restituição de aproximadamente 100 mil hectares a 15 mil pessoas vítimas de violência territorial.

Segundo Aura Bolívar, subdiretora da URT, em entrevista ao *El Tiempo*, até dezembro de 2024 haviam sido restituídos 759.937 hectares, dos quais 67% beneficiaram grupos étnicos minorizados. Apesar desses avanços, o passivo histórico permanece imenso: estima-se uma demanda superior a 11 milhões de hectares, sendo 11,5 milhões reivindicados por comunidades indígenas e 727 mil por camponeses.

Somente durante o governo Petro, os pedidos de restituição ultrapassaram 6 milhões de hectares. Entretanto, um dos principais obstáculos segue sendo a persistência da violência nos territórios, que impede condições seguras de retorno e dificulta a execução das decisões judiciais. Como observam Garcia e Castillo (2025), o conflito armado cria zonas de insegurança que inviabilizam o reassentamento e deixam milhares de solicitações sem deferimento administrativo ou judicial.

Desde 2022, o governo colombiano vem se empenhando em estabelecer as bases para que o país se consolide como uma "potência mundial da vida". Segundo o governo, essa diretriz parte do reconhecimento da necessidade de reconstruir o contrato social, superando as injustiças e exclusões históricas, interrompendo a reprodução dos conflitos armados e redefinindo a relação entre sociedade e natureza. Trata-se de promover uma transformação econômica orientada pela sustentabilidade e pela harmonia com o meio ambiente, de modo que o desenvolvimento esteja intrinsecamente vinculado à proteção da vida em todas as suas formas (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Nesse sentido, o Plano Nacional de Desenvolvimento (2022–2026) estrutura-se em três eixos fundamentais: (1) o planejamento do uso do solo em torno da água; (2) a transformação das estruturas produtivas; e (3) a sustentabilidade acompanhada de equidade e inclusão. Essa política parte da compreensão das relações dinâmicas entre campo e cidade, das alternativas de desenvolvimento baseadas em energias limpas, da geração de riqueza como instrumento de combate à discriminação e da consolidação de alianças público-privadas e público-populares.

O primeiro eixo destaca a superação da dicotomia entre campo e cidade, reforçando a ideia de que as necessidades do campo devem ser um compromisso compartilhado pelas cidades, bem como sua corresponsabilidade na conservação dos recursos naturais. O segundo eixo enfatiza a centralidade da água como elemento estruturador da vida e da economia, propondo a recuperação de bacias hidrográficas, páramos, rios, pântanos e zonas úmidas. Apesar da abundância hídrica colombiana, a deterioração histórica desses ecossistemas impõe o desafio de repensar o modelo produtivo e energético, promovendo uma transformação industrial sustentável, capaz de gerar empregos de qualidade com base na produtividade e na competitividade de uma indústria limpa.

O terceiro eixo aborda as injustiças históricas que marcam o acesso desigual à educação, saúde, cultura e qualidade de vida, com recortes nítidos de classe, gênero e pertencimento étnico-racial, especialmente no caso da população camponesa. O plano propõe, assim, uma atuação do Estado, articulada a relações público-privadas voltadas à criação

de riqueza e à distribuição justa dos resultados econômicos, enfatizando a complementaridade entre os setores público e privado.

Ao mesmo tempo, o Plano busca fortalecer as alianças público-populares, entendidas como mecanismos de participação e protagonismo social na conformação da nação. Trata-se de construir pactos sociais, acordos econômicos e processos de produção social e cultural que reconheçam as iniciativas produtivas locais e ampliem a governança territorial.

Com esse horizonte de justiça fundiária e reconhecimento dos direitos territoriais, o governo colombiano passou a impulsionar, desde 2022, esforços decisivos em favor da reforma agrária. Nesse período, camponeses, comunidades negras e povos indígenas conquistaram novos direitos de reconhecimento territorial e acesso à terra, resultado de décadas de organização e luta popular, agora em diálogo com um governo que se dispõe a efetivar políticas redistributivas — a partir da compra de terras, da formalização das Zonas de Reserva Campesina (ZRC) e do reconhecimento dos Territórios Camponeses Agroalimentares (TCA).

Em 2023, o campesinato foi reconhecido como sujeito de direitos e de especial proteção, o que implicou o reconhecimento da soberania alimentar e da territorialidade camponesa como princípios estruturantes. No mesmo ano, o Plano Nacional de Desenvolvimento incorporou dispositivos que institucionalizam os Territórios Camponeses Agroalimentares como figura jurídica de planejamento territorial voltada à reforma agrária, sob a coordenação da Agência Nacional de Terras (ANT), em substituição ao antigo Incoder (Piscal Cumbal, 2020).

Concomitantemente, o governo Petro reforçou as Zonas de Reserva Campesina existentes desde 1994 com a obrigatoriedade de Planos de Desenvolvimento Sustentável e possibilidade de uso de reservas florestais para criação das ZRC. Segundo dados do Ministério da Agricultura, são 14 ZRC consolidadas somando 702.399 hectares de território reconhecido. A proposta de Paz Total do presidente segue enfrentando os desafios da violência no campo, se deparando com perseguição política e assassinatos de lideranças indígenas, sindicalistas e ambientalistas (Brasil de Fato, 2025).

De acordo com a Agência Nacional de Terras (ANT), o governo de Gustavo Petro formalizou e entregou aproximadamente 560 mil hectares de terras a grupos camponeses e povos indígenas. Somente no Caribe colombiano e nas zonas do Magdalena — regiões historicamente marcadas pela expulsão e desapropriação de comunidades tradicionais —, foram destinados cerca de 137.716 hectares. Em escala nacional, o processo de formalização fundiária alcançou aproximadamente 1,5 milhão de hectares. Paralelamente, foram criados mecanismos de participação social, como 450 Comitês Municipais de Reforma Agrária e 14 Comitês Estaduais, instâncias que visam democratizar o processo decisório e ampliar o controle social sobre a política agrária (ANT, 2025).

Ainda que tais medidas representem avanços importantes no reconhecimento de direitos territoriais e na ampliação do acesso à terra, persistem os desafios estruturais da reforma agrária colombiana. Como já apontavam Balcázar et al. (2001), o país tem historicamente carecido de mecanismos efetivos para transformar de maneira substantiva a estrutura fundiária. A concentração da terra e a persistência da pobreza e da marginalidade rural evidenciam os limites de um processo condicionado pela correlação de forças desfavorável — traço comum a outros países latino-americanos —, em que os interesses das elites agrárias e os legados do conflito armado seguem tensionando as possibilidades de uma reforma agrária efetiva e redistributiva.

Indicadores da Reforma Agrária (2010-2025)

Indicador	Números	Descrição	Fonte
Titulação pelo governo Juan Manuel Santos	De agosto de 2010 a maio de 2011, formalização de 189.780 hectares a camponeses, e restituição de 9.984 hectares a camponeses expulsos de seus territórios. Entregues 109.197 hectares a comunidades indígenas, 406 hectares a comunidades negras. Formalização de 1.257 hectares do *Fondo Nacional Agrario* entregues.	Movimentação à Reforma Agrária por parte do governo do conservador Juan Santos.	*Semana* (2011)
	Entre 2016 e 2018, o governo de Juan Santos adquiriu 17.882 hectares, gerindo ao todo de seu mandato 27.827 hectares.	Movimentação pela Reforma Agrária por parte do governo do conservador Juan Santos.	Presidencia de la Republica de Colombia (2024b); ANT (2025)
Titulação pelo governo Ivan Duque	Entre 2018 e 2022, aquisição de 18.159 hectares, gerindo 32.614 hectares.	Movimentação pela Reforma Agrária por parte do governo do conservador Ivan Duque.	Presidencia de la Republica de Colombia (2024c), ANT (2025)
Sentenças de restituição de terras para comunidades étnicas (governo Petro)	22 sentenças; 194.025 hectares. Geridos pela URT.	Benefício e ajuda com financiamento para produção às comunidades indígenas, negras, *raizales, palanqueras* e às vítimas de violência no país.	Presidencia de la Republica de Colombia (2025b) com dados da URT
Hectares solicitados (restituição total e no governo Petro)	Total de 11,5 milhões de hectares solicitados desde a criação da Lei de Vítimas e Restituição de Terras. 6 milhões de hectares sob governo Petro.	Solicitações de terra no contexto da violência no campo e concentração fundiária.	*El Tiempo* (2025)
Hectares restituídos após 2023	(Governo Petro; dados do período até abril de 2024) a) Inscrição de 5.692.220 hectáreas no Registro de *Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente*. b) Restituição de 92.662 pelos juízes e magistrados. Facilitação do governo de entrega de 35.674 hectares.	Terras restituídas nos marcos do registro de Terras Despojadas e Abandonadas Forçosamente.	Presidencia de la Republica de Colombia (2024c)

Indicador	Números	Descrição	Fonte
Investimento em segurança alimentar (Governo Petro)	33.961 milhões de pesos aplicados.	Beneficiamento de 13 comunidades étnicas e 11.033 famílias.	Presidencia de la Republica de Colombia (2024c)
Investimento em projetos produtivos ou de Segurança Alimentar (Governo Petro)	49.960 milhões de pesos aplicados.	1156 projetos produtivos.	Presidencia de la Republica de Colombia (2024)
Novos TCAM	TCAM da Serranía del Perijá y Valle del Río Cesar.	Estão no processo de formalização de 29.000 hectares para 2500 famílias.	Presidencia de la Republica de Colombia (2025); ANT (2025)

As Zonas de Reserva Campesina surgem em 1994, logo após a Constituição de 1991. Além de trazer à luz a ideia de direito à propriedade, as ZRC têm função de uma figura organizativa do território que condiciona o campesinato a delimitá-lo e gerí-lo com autonomia, fortalecendo seu projeto de vida (Figueroa, 2025).

Seu principal objetivo é o planejamento territorial, a formalização das zonas de colonização e aquelas onde se predomine a existência de terras baldias (Bohórquez, 2011 *apud* Figueroa, 2025), e seu grande propósito é diversificar a produção, redistribuir a terra e fortalecer a economia camponesa (Figueroa, 2025).

Segundo a *Agencia Nacional de Tierras* (2025), os governos Santos e Duque formalizaram cerca de 265.088 hectares de terra, enquanto o governo Petro formalizou 1,5 milhão de hectares, dos quais 448.544 hectares foram entregues para comunidades indígenas, negras e camponesas. O total de áreas das ZRC criadas somam 643.381 ha. (Presidencia de la Republica de Colombia, 2024).

Criação de Zonas de Reserva Campesina por administração (1994-2025)

Indicador	Números	Fonte
Governo Ernesto Samper (1994-1998)	2 ZRCs	Presidencia de la Republica de Colombia (2024a)
Andres Pastrana (1998-2002)	3 ZRCs	Presidencia de la Republica de Colombia (2024a)
Ávaro Uribe (2002-2010)	1 ZRC	Presidencia de la Republica de Colombia (2024a)
Juan Santos (2010-2018)	1 ZRC	Presidencia de la Republica de Colombia (2024a)
Ivan Duque (2018-2022)	-	Presidencia de la Republica de Colombia (2024a)
Gustavo Petro (2022-)	13 ZRCs	Presidencia de la Republica de Colombia (2024a) ANT (2025)

TERRITÓRIOS CAMPONESES AGROALIMENTARES

Em 2024, o governo de Gustavo Petro reconheceu oficialmente os Territórios Camponeses Agroalimentares (TCAM) por meio do Decreto nº 780, editado em conjunto com o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Imbuídos de princípios como reforma agrária popular, soberania alimentar e vida digna, os TCAM constituem o resultado de uma longa trajetória de organização e luta camponesa pela terra. Essa iniciativa ratifica o reconhecimento legal das territorialidades

camponesas e propõe um novo modelo de inclusão produtiva e de desenvolvimento ancorado na vida (Garzón, 2012; Amorocho, 2024; Avendaño & Ariza, 2024).

Concebidos pela Coordenação Nacional Agrária (CNA) durante a assembleia de 2013, os TCAM baseiam-se no princípio da territorialidade camponesa, historicamente cultivado por organizações como a CNA e a Via Campesina (Garzón, 2017; Figueroa, 2025). A concepção de vida digna que orienta os TCAM vai muito além do simples acesso à terra ou à produção de alimentos. Envolve dimensões interdependentes como água e natureza, sementes e agricultura, autonomia e economia camponesa, saúde e vida saudável, educação e formação camponesa, fortalecimento organizativo, paz, memória e direitos humanos, proteção territorial, juventude, mulheres, crianças, cultura e identidade camponesa (Amorocho, 2024; Avendaño & Ariza, 2024).

Garzón (2012), ao analisar o TCAM de Macizo, localizado entre San Pablo (Nariño) e o sul do Cauca, acrescenta novos elementos à compreensão dessa proposta: a necessidade de uma junta de governo camponês, de uma guarda própria, de uma economia autônoma e de uma espiritualidade camponesa. Esses aspectos conferem ao projeto dos TCAM um horizonte político que combina autonomia, autogoverno e poder popular, configurando uma experiência singular de democratização territorial.

Tais elementos são ressaltados também por Ernesto Roa e Noraldo Dias, dirigentes do *Congreso de los Pueblos* e da CNA, quando afirmam que o poder popular é fortalecido com esse enraizamento territorial. Através de um processo que se desenvolve no seio das comunidades e dos territórios, tornou-se cultural e coletiva a defesa de suas terras, de seus recursos naturais, de sua soberania. "Nada nos tiram".

> El poder popular ya había surgido. Si vienen por nuestro territorio por los tres gramos de oro pobre, todos los minerales que hay en esas montañas, nosotros no nos van a sacar.

Segundo os militantes, quando se decidiu, em quase cinquenta organizações em uma base nacional, constituir os TCAM, em vez de concentrar esforços junto das ZRC, buscava-se, com uma outra visão, constituir um instrumento que fosse do setor agrícola e que fosse colocado a serviço dos camponeses por todo o país, um instrumento de ação "desde as entranhas do campesinato" e de autonomia.

O chamado *Plan de Vida* — pilar fundamental da auto-organização dos povos — poderia ser traduzido, em termos institucionais, como um plano de desenvolvimento territorial sustentável, que articula dimensões como soberania alimentar, autonomia territorial, economia própria, saúde e bem-estar. Trata-se, portanto, de uma concepção de existência profundamente enraizada no território, que expressa uma forma alternativa de desenvolvimento. Como afirmou Ernesto Roa, em entrevista realizada para esta pesquisa, trata-se de "pensar o meio ambiente e o desenvolvimento com outras concepções — sociais, históricas e espirituais — de natureza e de vida".

A água se tornou a principal bandeira de luta dos movimentos. Segundo Ernesto e Ronaldo, ao norte de Nariño e ao sul de Cauca, por exemplo, houve muitas concessões de terra à mineração que ameaçavam e negavam a presença campesina nos territórios. Além disso, ocorreu a apropriação de recursos hídricos e aquedutos comunitários por multinacionais com apoio do Estado, num processo de "sequestro do que é público", segundo Donka Atanassova, militante da Fuerza Común, membro do Pacto Histórico e vereadora na cidade de Bogotá.

Fortes secas de verões com condições extremas seguiram por meses no período e a população se ergueu contra tamanha ofensiva, tendo a água como a bandeira de organização do campesinato. Em outras regiões, o mesmo sucedeu, com intencionalidade similar, mas centralidade na pauta da terra (Roa e Dias, 2025, informação verbal).

Segundo informações oficiais, até 2025, os TCAM mais consolidados em termos de formalização são cinco: Laguna del Lipa (Arauquita), Vida y Soberanía Popular (Saravena) e Piedemonte Araucano (Fortul). Em seguida, encontram-se em fase inicial de for-

mulação dos respectivos *Planes de Vida* os territórios de *Ciénaga de la Zapatosa*, no departamento de Cesar, e Pailitas e Tamalameque, em Chimichagua (Presidência da República da Colômbia, 2025).

No campo dos mecanismos de gestão social e territorial, é relevante destacar também as experiências dos *Resguardos Indígenas* e dos *Consejos Comunitarios*. Os *Resguardos* são territórios coletivos de caráter inalienável, imprescritível e impenhorável, que asseguram aos povos indígenas o direito à autonomia, ao autogoverno e à consulta prévia — ferramenta essencial de resistência frente às ameaças de expulsão e espoliação territorial. Já os *Consejos Comunitarios*, voltados às comunidades afrodescendentes, possuem natureza semelhante, garantindo a propriedade coletiva, a autonomia sobre o território e o direito à consulta prévia como expressão de autodeterminação e proteção cultural (Figueroa, 2025).

Essas medidas representam avanços relevantes frente à histórica concentração fundiária colombiana — uma das mais desiguais da América Latina — e sinalizam uma reorientação estratégica do Estado em direção à justiça agrária e ambiental. Ao vincular a redistribuição de terras à transição produtiva sustentável, o projeto insere-se na lógica da "potência mundial da vida", eixo central do programa de governo que busca articular soberania alimentar, paz territorial e proteção ambiental.

Contudo, os limites estruturais permanecem expressivos. Mesmo no contexto atual, observa-se a resistência violenta das elites agrárias, o avanço do agronegócio de caráter extrativista e a presença de grupos armados que disputam o controle territorial — fatores que restringem o alcance das ações governamentais e limitam sua capacidade de produzir transformações estruturais na propriedade da terra e nas condições de vida da população rural.

Ernesto e Ronaldo apontam que o presidente Petro enfrenta inúmeras adversidades no processo de implementação da reforma agrária, uma vez que os avanços observados têm se limitado, em grande medida, à entrega de terras, sem alcançar sequer 50% do que foi prometido no programa político. Em um país historicamente marcado por conflitos de interesses, disputas fundiárias e violência, a reforma agrária deve ser concebida como um processo integral e popular, orientado pela construção de sujeitos coletivos e pela superação da lógica restrita da mera formalização da distribuição de terras.

Assim, embora os resultados alcançados pelo governo Petro indiquem uma inflexão relevante na política agrária e no fortalecimento da participação popular, os desafios para a consolidação de uma reforma agrária integral e emancipatória permanecem colocados. Esses desafios dizem respeito, sobretudo, à necessidade de articular a redistribuição de terras a mudanças no modelo produtivo, ao apoio técnico e financeiro aos camponeses e à garantia de segurança e proteção nas zonas rurais marcadas por conflitos.

ALIANÇAS PÚBLICO-POPULARES

As alianças público-populares na Colômbia expressam uma tentativa de reconfigurar a relação entre Estado e sociedade, deslocando o eixo da gestão pública tradicional para uma lógica de corresponsabilidade social e territorial. Essa perspectiva se inspira em uma tradição de economia popular e comunitária que, no país, possui caráter historicamente combativo e solidário, fundada em princípios de cooperação, sustentabilidade e autogestão.

A economia popular constitui, assim, não apenas uma estratégia de sobrevivência frente à exclusão, mas também um campo de disputa por alternativas econômicas orientadas pela inclusão social e pela defesa dos bens comuns (Rodríguez & Munar, 2025). Para Benavides (2025, informação verbal), a economia popular na Colômbia constitui-se como um tecido que integra dinâmicas solidárias e associativas da vida camponesa à necessidade de abastecimentos e às conexões com e para as economias populares urbanas, fundamentada por elementos caros como território, cultura, produção e poder.

Para compreender o conceito de alianças público-populares, Uribe (2024) destaca quatro eixos estruturantes: participação cidadã, organização co-

munitária, desenvolvimento local e comunitário e governança democrática.

A participação cidadã remete ao protagonismo popular, enraizado na experiência dos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980, que impulsionaram formas organizativas de base, como as Juntas de Ação Comunal (JAC), os conselhos comunitários e as assembleias de bairro.

A organização comunitária é a mediação prática dessa participação, na qual o exercício coletivo da cidadania se converte em ação direta sobre o território e na busca de desenvolvimento econômico, social e cultural autônomo.

O desenvolvimento local, por sua vez, é entendido como a construção coletiva de projetos comuns, com base na deliberação pública e na transparência, integrando Estado e sociedade em torno de objetivos territorializados. Por fim, a governança é concebida como um exercício participativo e equitativo do poder, voltado à efetivação de direitos e à democratização da gestão pública.

A partir da Constituição de 1991, a busca por direitos mediante o protagonismo popular tornou-se ferramenta central de incidência na formulação, execução e controle das políticas públicas (Uribe, 2025). Essa base histórica foi decisiva para o fortalecimento das alianças público-populares no contexto do governo de Gustavo Petro e Francia Márquez, cujo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND 2022–2026) prevê mecanismos específicos de contratação direta com organizações comunitárias — como juntas de ação comunal, comunidades negras, afro-colombianas, raizales, palenqueras, organizações de mulheres e vítimas do conflito armado.

Entre as experiências concretas, destaca-se o caso dos convênios municipais em San Gil, executados entre maio e dezembro de 2023. Esses convênios possibilitaram a pavimentação e melhoria de ruas em diversos bairros, integrando o plano "San Gil com Visão Cidadã". A iniciativa garantiu autonomia dos trabalhadores e às entidades de base na definição das necessidades e dos métodos de execução das obras — um avanço expressivo na construção de poder popular institucionalizado. Segundo o Instituto Nacional de Vias, 700 municípios de 30 dos 32 departamentos colombianos foram beneficiados por 1.035 convênios solidários firmados em 2023, envolvendo recursos superiores a 140 bilhões de pesos colombianos. Em relato, Donka celebra que o Plano Nacional de Desenvolvimento foi responsável por reconhecer a economia popular como objeto de atenção da política pública.

Essas experiências revelam avanços políticos e simbólicos significativos, ao reconhecer a capacidade produtiva e organizativa das comunidades populares e ao colocar a economia solidária no centro das políticas públicas. No entanto, os limites e contradições permanecem evidentes. Diante das pressões no Congresso e no Judiciário, o governo enfrenta dificuldades para ampliar essas parcerias e formas mais diretas de participação social, gerando críticas tanto de acadêmicos quanto de movimentos populares. Fábio Velásquez (2025) critica a política de participação do governo Petro por considerar que os canais institucionais existentes são excessivamente formais e institucionalizados, funcionando mais como uma oferta funcional ao regime do que como espaços genuínos de participação cidadã. Ele argumenta que esses espaços são seletivos e excludentes, permitindo que apenas uma elite de líderes organizacionais tenha acesso, enquanto a sociedade não organizada fica à margem das decisões políticas.

Donka afirma, em sua entrevista, haver no país:

> [...] uma institucionalidade absolutamente paquidérmica, absolutamente imutável em muitos aspectos, e isso nos custou muito. Grande parte dos programas do plano de desenvolvimento não puderam avançar devido a uma barreira da institucionalidade tradicional. (LAKIMOVA, 2025, informação verbal [tradução nossa])

Militantes do *Congreso de los Pueblos* relatam que a execução de convênios em alguns territórios enfrenta obstáculos burocráticos, ataques políticos da direita, subfinanciamento e dificuldades operacionais. No caso das cozinhas comunitárias em regiões como Cauca e Arauca, as organizações locais

tiveram de adiantar recursos próprios e só posteriormente receberam o financiamento estatal, o que gerou endividamento e inviabilizou parte das ações. Além disso, o valor repassado por refeição era inferior ao custo real, resultando na subvalorização do trabalho comunitário e no enfraquecimento da sustentabilidade das iniciativas. Em alguns territórios, como Cartagena e Bolívar, diversas cozinhas comunitárias foram paralisadas, demonstrando que a inclusão institucional, por si só, não garante a autonomia material e política das organizações populares.

O Plano Nacional de Desenvolvimento pôde dar fôlego à iniciativa das APP. Segundo Donka, pela primeira vez, com o plano, foram realizadas mais de 600 reuniões comunitárias microrregionais que convocaram as pessoas a dizer o que queriam que acontecesse no plano de desenvolvimento. A partir daí, voltou-se atenção às questões de infraestrutura rodoviária, com programas de estradas rurais, ou estradas da paz. As propostas determinaram que fossem priorizadas, como executoras, as juntas de ação comunitária e as organizações nos territórios, sobretudo, por meio de alianças público-populares. O resultado foi parcial, mas mostrou avanço.

Assim, as alianças público-populares representam um campo de experimentação democrática e um avanço no reconhecimento do protagonismo social, mas ainda operam sob condições assimétricas que reproduzem parte das tensões históricas entre Estado e movimentos populares. A consolidação dessas alianças dependerá da superação da precarização do trabalho comunitário, da ampliação do financiamento direto e antecipado às organizações de base, e da proteção política e institucional frente aos ataques das elites e do aparato burocrático.

Em síntese, trata-se de um processo em disputa que combina potência emancipatória e limites estruturais, inscrito na tentativa do governo Petro de redefinir o papel do Estado a partir de um pacto social pela vida, no qual a economia popular e comunitária não é apenas instrumento de inclusão, mas expressão de uma nova racionalidade econômica e política, baseada na solidariedade e na soberania popular.

SÍNTESE

As políticas colombianas de reforma agrária, em especial as zonas de reserva camponesas e os territórios agroalimentares, juntamente com as alianças público-populares, fazem parte de um esforço mais amplo de consolidar reformas sociais democráticas e populares no país. As políticas agrárias possuem maior abrangência e impacto: mais de um milhão de hectares foram destinados à reforma agrária, embora a reivindicação histórica dos movimentos populares seja de 15 milhões. Essa distribuição de terras está articulada a uma concepção de política pública inspirada no "plano de vida", que combina reparação histórica, protagonismo popular e fomento às cadeias produtivas locais, em sintonia com a preservação do meio ambiente. Na prática, trata-se de "desmercantilizar" bens naturais e sociais, como água, saberes populares e vivências ancestrais.

A defesa de uma economia para a vida emerge como eixo central dessas experiências, constituindo uma alternativa ao modelo neoliberal e à economia do narcotráfico que fomenta a monocultura da coca. Esse modelo busca priorizar o trabalho sociocomunitário, a produção local, a soberania alimentar e a proteção ambiental, articulando desenvolvimento econômico, justiça social e fortalecimento democrático em nível territorial. Ao combinar políticas públicas, participação social, reconhecimento de saberes populares e gestão comunitária, busca-se fortalecer os vínculos de solidariedade e a retomada pacífica dos territórios, promovendo inclusão e empoderamento das comunidades.

Apesar dos avanços políticos e materiais, os limites e contradições são evidentes. As políticas enfrentam restrições de alcance e impacto, bem como resistência no parlamento, no judiciário e em setores conservadores, além de dependerem da capacidade organizativa das comunidades para superar obstáculos burocráticos e financeiros.

Mesmo assim, os resultados obtidos — acesso à terra, fortalecimento da soberania alimentar, fomento à produção local e preservação ambiental — demonstram que é possível construir políticas de

trabalho concreto territorializado, ampliando a participação social e criando novos sujeitos políticos comprometidos com a vida, o território e a sustentabilidade. Nesse sentido, a experiência colombiana evidencia a viabilidade de um desenvolvimento solidário, equitativo e centrado na economia para a vida, oferecendo lições importantes para outras experiências latino-americanas de gestão popular e de políticas sociais associativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT). Reforma Agraria histórica: gobierno nacional ha formalizado 1,5 millones de hectáreas y marca un antes y un después en el acceso a tierras en Colombia. Prensa, [Bogotá], ANT, 2 maio, 2025. Disponível em: https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/reforma-agraria-historica-gobierno-nacional-ha-formalizado-1-5-millones-de-hectareas-y-marca-un-antes-y-un-despues-en-el-acceso-a-tierras-en-colombia?. Acesso em: 11 set, 2025.

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT). Agustín Codazzi, em Cesar, avança para a constituição de Território Camponês Agroalimentar. Bogotá: ANT, 20 jun. 2025. Disponível em: https://www.ant.gov.co/prensa/noticias/agustin-codazzi-en-cesar-avanza-hacia-la-constitucion-de-territorio-campesino-agroalimentario. Acesso em: 20 out. 2025.

AMOROCHO CASTILLO, Wilmar Harley. En los territorios campesinos agroalimentarios se crean nuevas relaciones de poder. 2023. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade Estadual Paulista (UNESP), São Paulo, 2023. Disponível no repositório institucional da UNESP.

Avendaño, J. E., & Ariza, F. A. (2024). Territorialidad campesina y soberanía alimentaria: estudio de caso en el macizo colombiano. Revista de Economia e Sociologia Rural, 62(4), e277263.

Balcázar, Álvaro, et al. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. No. 2141. Cepal Naciones Unidas, 2001.

BRASIL DE FATO. Sob Petro, reforma agrária tem avanço inédito na Colômbia, mas esbarra na violência e poder do agronegócio. São Paulo: Brasil de Fato, 2 set. 2025. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/09/02/sob-petro-reforma-agraria-tem-avanco-inedito-na-colombia-mas-esbarra-na-violencia-e-poder-do-agronegocio/. Acesso em: 20 set. 2025.

CONGRESSO DA REPÚBLICA DA COLÔMBIA. Ley 160 de 1994: por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congresso da República, 3 ago. 1994. Publicada en el Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994. Disponível em: https://sidn.ramajudicial.gov.co/SIDN/NORMATIVA/TEXTOS_COMPLETOS/7_LEYES/LEYES%201994%20%28107-179%29/Ley%20160%20de%201994%20%28Crea%20el%20Sistema%20Nacional%20de%20Reforma%20Agraria%20y%20Desarrollo%20Rural%20Campesino%29.pdf Acesso em: 17 set. 2025.

DANE. Propiedad rural en Colombia: un análisis con perspectiva de género e integración de fuentes de datos. Nota estadística. Bogotá : Departamento Administrativo Nacional de Estadística, jul. 2022. Disponível em: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/jul_2022_nota_estadistica_propiedad_rural.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: "Colombia, Potencia Mundial de la Vida". Bogotá: DNP, 2023. Disponível em: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf Acesso em: 10 ago. 2025.

ESTUPIÑÁN URIBE, Claudia Liliana. "Implementación de las asociaciones Público-Populares en el municipio de San Gil, Santander.¿ Un nuevo tipo de gobernanza?." (2024).

FIGUEROA, Jhoan. De la tierra al territorio: una transformación de la demanda campesina en Cauca y Nariño 2012-2020. MS thesis. Quito, EC: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2025.

FRANCO-CAÑAS, Angélica-María, and Ignacio De los Ríos-Carmenado. "Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual." Cuadernos de desarrollo rural 8.67 (2011): 93-119.

GARCÍA, Mateo; CASTILLO, Camilo A. Agudización del conflicto afectaría cumplimiento de metas de restitución de tierras a 2031: habla la URT. Bogotá: El Tiempo, 25 mar. 2025. Disponível em: https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/agudizacion-del-conflicto-armado-impediria-cumplir-metas-de-restitucion-de-tierras-al-2031-urt-3438134. Acesso em: 20 out. 2025.

GARZÓN, Maite Yie. "Haciendo território. La conformación de Territorio Campesino Agro Alimentario (TCA) en el norte de Nariño y sur del Cauca." (2017).

LÉVY, Benjamin. "Redistribuir la tierra: Estado, empresarios y campesinos en la zona bananera del Magdalena (Colombia) durante la reforma agraria, 1961-1976." Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural 92 (2024): 191-218.

PISCAL CUMBAL, Maira Cecilia. "Análisis de implementación de las Zonas de Reserva Campesina en Colombia, como instrumento de la Política de Reforma Agraria de 1994." (2019).

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Colômbia). URT ha restituido 35.674 hectáreas y financia 1.156 proyectos productivos y programas de seguridad alimentaria. Bogotá: Presidência da República, 26 abr. 2024. Disponível em: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/URT-ha-restituido-35674-hectareas-y-financia-1156-proyectos-productivos-y-programas-de-seguridad-alimentaria-240426.aspx. Acesso em: 10 set. 2025

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Colômbia). En sus dos primeros años, Gobierno Petro supera con creces total de tierras adquiridas para campesinos. Bogotá: Presidencia de la República, 4 out. 2024. Disponível em: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/En-sus-dos-primeros-anios-gobierno-Petro-supera-con-creces-total-de-tierras-241004.aspx. Acesso em: 09 set. 2025

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Colômbia). Durante a COP16, o governo do presidente Gustavo Petro aprovou a constituição de quatro novas Zonas. Bogotá: Presidência da República, 28 dec. 2024. Disponível em: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Historico-Durante-la-COP16-el-Gobierno-del-presidente-Gustavo-Petro-aprobo-la-constitucion-de-cuatro-nuevas-Zonas-241031.aspx. Acesso em: 20 set. 2025.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Colômbia). Durante a COP16, o governo do presidente Gustavo Petro aprovou a constituição de quatro novas Zonas. Bogotá: Presidência da República, 30 out. 2024. Disponível em: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Historico-Durante-la-COP16-el-Gobierno-del-presidente-Gustavo-Petro-aprobo-la-constitucion-de-cuatro-nuevas-Zonas-241031.aspx. Acesso em: 10 set. 2025.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Colômbia). 2.500 familias del Cesar conformarán Territorio Campesino Agroalimentario para conservar la soberanía alimentaria. Bogotá: Presidência da República, 24 jun. 2025. Disponível em: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/2500-familias-del-Cesar-conformaran-Territorio-Campesino-Agroalimentario-para-conservar-la-soberania-250624.aspx. Acesso em: 10 set. 2025.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Colômbia). Gobierno de Gustavo Petro supera cifras de administración anterior en restitución de tierras para comunidades. Bogotá: Presidência da República, 17 jul. 2025. Disponível em: https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Gobierno-de-Gustavo-Petro-supera-cifras-de-administracion-anterior-en-restitucion-de-tierras-para-comunidades-250717.aspx. Acesso em: 20 set. 2025.

RODRÍGUEZ, Efraín Rosado, and Lainiver Mendoza Munar. "Análisis al proyecto de ley de economía popular y comunitaria en Colombia." Cooperativismo & Desenvolvimento 33.131 (2025): 1-23.

SEMANA. Más de 313.000 hectáreas han sido restituidas y adjudicadas. Bogotá: Publicaciones Semana S.A., 16 mai. 2011. Disponível em: https://www.semana.com/actualidad/noticias/articulo/mas-313000-hectareas-han-sido-restituidas-adjudicadas/119318. Acesso em: 20 set. 2025.

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIM. Restitución de tierras. Boletín SNARIV, Bogotá: Unidad de Víctimas, junio de 2015. Disponível em: https://www.unidadvictimas.gov.co/especiales/boletinSNARIV/2015/junio/html/internas/restitucion-tierras.html.

Velásquez, F. E. C. La participación ciudadana en Bogotá: entre la institucionalización y la movilización. México / Bogotá: UNAM/CEIICH/UAM/Juan Pablos Editor (segundo a indicação da ficha bibliográfica registrada no repositório), 2016. Disponível em: https://www.cidur.org/wp-content/uploads/2022/02/5.-La-participacion-ciudadana-en-Bogota_Fabio-E.-Velasquez.pdf. Acesso em 20 set. 2025

Políticas associativas, gestão comunitária e alianças público-populares

O conjunto de análises, entrevistas e intercâmbios realizados nesta pesquisa evidencia que está em curso, na América Latina, uma tendência — ainda em disputa e com diferentes graus de institucionalidade e organicidade — de construção de políticas públicas associativas e territorializadas, ancoradas no reconhecimento do trabalho sociocomunitário e na gestão popular como dimensões estruturantes da ação estatal.

A policrise do capitalismo contemporâneo e o esgotamento da hegemonia neoliberal tornam mais visíveis as contradições entre a crescente mercantilização das dimensões vitais da existência e as formas ambivalentes de sobrevivência e resistência gestadas nos territórios populares. Nesse contexto, o cotidiano da classe trabalhadora converte-se em um espaço estratégico de disputa — diante do avanço da extrema direita, do poder das *big techs*, do fundamentalismo religioso e da expansão do crime organizado.

As políticas associativas vinculadas aos movimentos populares e às organizações comunitárias não são novidade nas experiências progressistas latino-americanas. Contudo, aquelas que partem do reconhecimento do trabalho social concreto nos territórios, da capacidade de gestão comunitária e de alianças público-populares emergem como uma via inovadora para repensar a defesa da democracia, da soberania e da reconstrução do tecido social em nossos países. Mais do que importar modelos, trata-se de fortalecer um diálogo político e acadêmico Sul-Sul, orientado à construção de agendas de políticas territorializadas que articulem trabalho, economia popular-solidária, cultura e gestão comunitária.

Os avanços recentes no Brasil caminham nessa direção. A reconstrução de políticas participativas e de iniciativas territorializadas — como as cozinhas solidárias, os agentes populares de saúde, a economia solidária, o novo marco institucional da educação popular e a reativação dos conselhos e mecanismos de participação social — expressa um esforço de recomposição democrática do Estado. Somam-se a esses processos avanços sociais significativos, como a valorização real do salário mínimo, o aumento do benefício do Bolsa Família e a retirada do Brasil do mapa da fome, conquistas que refletem a retomada de um projeto nacional comprometido com a dignidade, o trabalho e a soberania popular.

Esses movimentos, articulados a experiências latino-americanas análogas, sinalizam um novo ciclo de reconstrução democrática e integração regional, fundado na valorização do trabalho, na economia popular solidária e na ampliação das condições materiais e simbólicas de vida da classe trabalhadora.

Aqui cabe um alerta. Compreendemos políticas territorializadas como aquelas que fomentam a apropriação, pelas classes trabalhadoras e populares, dos territórios em que vivem e produzem, reconhecendo-os como espaços multidimensionais das relações sociais concretas — de trabalho, cultura, solidariedade e poder. Nessa perspectiva, a territorialização das políticas públicas constitui um elemento vital para a democratização do Estado e para a defesa da soberania nacional.

Da mesma forma, o trabalho sociocomunitário é entendido como uma ocupação socialmente válida, expressão de trabalho concreto não mercantilizado, mas dotado de valor social e político para a reprodução da vida comunitária e para a revitalização dos tecidos sociais.

Os levantamentos realizados indicam que esses trabalhos sociocomunitários não se apresentam de forma isolada nas formações sociais latino-americanas, inclusive na brasileira. Pelo contrário, articulam-se em dinâmicas econômicas circulares, populares e solidárias, que expressam formas am-

bivalentes e contraditórias de reprodução social: ainda que inseridas nas determinações do capitalismo dependente e em suas limitações estruturais, podem configurar-se como espaços de resistência e criação de alternativas à mercantilização e à precarização da vida.

No caso mexicano, foram identificados avanços, contradições e limites nas políticas implementadas pelos governos da Quarta Transformação. Observa-se que a luta contra a corrupção tem sido associada a críticas ao neoliberalismo e à busca pela construção de um Estado de bem-estar territorializado e universal, ajustado às condições históricas do país.

Entretanto, a dependência externa, sobretudo em relação aos Estados Unidos, e as restrições institucionais e econômicas herdadas do período neoliberal limitam a consolidação desse projeto. Ainda assim, os formuladores e dirigentes da Quarta Transformação têm atribuído centralidade à participação social e às políticas de gestão comunitária/popular como eixos estratégicos para a continuidade e o fortalecimento do projeto progressista.

Na Argentina, destacam-se as políticas de economia popular conduzidas e protagonizadas por movimentos sociais e sindicatos. Essas iniciativas têm se mostrado relevantes na resistência às políticas neoliberais e de austeridade, contribuindo para a organização popular e conquistas materiais em contextos de crise.

Entre essas políticas, destaca-se o Salário Social Complementar, que combina transferência de renda e reconhecimento de trabalhos sociocomunitários nas áreas de alimentação, meio ambiente, saúde, zeladoria e infraestrutura, reconhecendo essas atividades como formas legítimas de trabalho e geração de renda.

A mediação desses programas por organizações populares e sindicais amplia o alcance territorial das ações governamentais e favorece a reconstrução de vínculos coletivos e solidários nas comunidades. Contudo, ainda persistem limitações relacionadas à abrangência, monitoramento e avaliação de impacto dessas políticas. Observam-se, também, desafios operacionais e técnicos que podem comprometer a sustentabilidade dos programas no médio prazo e reduzir seu potencial transformador, caso se restrinjam a mecanismos paliativos de gestão da pobreza.

Na Colômbia, mesmo numa primeira experiência progressista, a partir das lutas dos de baixo, chegou-se experiências e proposições inovadoras nesse campo de estudo: políticas territoriais de reconhecimento histórico de camponeses, negros e indígenas, vinculadas ao projeto de reforma agrária e o marco institucional de alianças público-populares.

A experiência das comunas na Venezuela, ainda que marcada por contradições políticas e institucionais próprias e distintas da realidade brasileira, oferece elementos relevantes de análise. Trata-se de uma política que tem o território como eixo central de formulação, execução e avaliação das políticas sociais, com vistas à democratização e à desburocratização do poder público.

Longe de representar uma negação do Estado, o poder comunal busca reconfigurar suas funções e promover maior controle e participação social na gestão pública. Mesmo diante das pressões externas, sanções econômicas e crises sucessivas, as políticas comunais contribuíram para mitigar os efeitos da pandemia, melhorar indicadores de segurança alimentar e ampliar a participação popular na vida política nacional.

Apesar das diferentes correlações de forças e dinâmicas sociais, econômicas e culturais, as experiências observadas nos países analisados — México, Argentina, Venezuela e Colômbia — corroboram uma hipótese central: o avanço de políticas associativas, com foco na territorialização, no trabalho sociocomunitário e nos arranjos econômicos populares-solidários, constitui parte de uma estratégia política territorial de acúmulo de forças democratizantes. Essa estratégia se desenvolve em um contexto de crise do neoliberalismo, reconfiguração do mundo do trabalho e ascensão da extrema direita no continente.

Diante desse panorama, evidencia-se a necessidade de transpor aprendizagens e *insights* das experiências latino-americanas para o contexto brasileiro, adaptando-as às especificidades políticas, econômicas e territoriais do país. Tal transposição não implica cópia mecânica de modelos, mas

sim a construção e reforço de propostas técnicas e estratégicas, muitas já existentes, que fortaleçam políticas territorializadas, trabalho sociocomunitário e arranjos econômicos populares-solidários, ao mesmo tempo que ampliem a participação social, a educação popular e a integração intersetorial das políticas públicas.

Esse debate dialoga diretamente, no Brasil, com a trajetória e o acúmulo histórico das práticas de educação popular, compreendidas como método estruturante da formulação, execução e avaliação das políticas públicas, bem como da relação entre governo e sociedade civil. Superar a lógica da cidadania passiva e das formas restritas de inclusão pelo consumo revela-se condição essencial para o fortalecimento de políticas governamentais territorializadas e participativas.

A partir dessa perspectiva, é possível delinear ações concretas, viáveis e avaliáveis, que promovam a democratização do Estado, a proteção social efetiva e a redução das desigualdades estruturais, garantindo que os ganhos alcançados não se limitem a respostas emergenciais, mas constituam um ciclo sustentável de desenvolvimento social e territorial.

PROPOSTAS INICIAIS PARA O BRASIL: DIRETRIZES DE UM NOVO MARCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS

Os resultados iniciais da pesquisa, conforme demonstramos ao longo do relatório, procuram apreender o seguinte fenômeno: diante do aprofundamento das desigualdades, das transformações no mundo do trabalho e das estratégias de sobrevivência da classe trabalhadora, emergem políticas públicas latino-americanas — com distintos graus de consolidação e institucionalidade — que buscam articular de forma integrada três dimensões: o reconhecimento do trabalho comunitário concreto, a territorialização das ações governamentais e o estímulo à participação da organização popular/comunitária.

Em meio à policrise capitalista e seus rebatimentos específicos no capitalismo periférico/dependente, bem como ao avanço de expressões ideoculturais ultraliberais, individualistas e irracionais, permanece, como assinala Gramsci, um "bom senso" no interior do senso comum. Esse bom senso manifesta-se na capacidade de articulação coletiva e solidária para a sobrevivência nos territórios periféricos, seja na organização dos cuidados, da alimentação, da saúde, da preservação ambiental, do reforço escolar, seja em arranjos produtivos e empreendimentos locais.

No caso brasileiro, evidencia-se ainda uma vanguarda feminina — em especial negra — que protagoniza esses processos, não apenas como força de resistência, mas como sujeito estratégico de inovação política, social e econômica nos territórios.

As experiências dos agentes populares — de saúde, economia popular e solidária, cultura e alimentação,como as cozinhas solidárias —, articuladas a fóruns de participação social, configuram avanços significativos no sentido de integrar **trabalho sociocomunitário, territorialização e participação social**.

No entanto, além de ampliar, integrar e coordenar essas experiências, acreditamos ser possível —em diálogo crítico com as experiências latino-americanas — apontar algumas propostas iniciais, ainda em processo de maturação, que se organizam em torno das seguintes diretrizes:

i. Reconhecimento e valorização das economias populares territoriais;
ii. Fortalecimento das ocupações sociais e do trabalho comunitário, com o Estado atuando como "empregador em última instância" e fomentador de geração de renda no território;
iii. Adoção da educação popular como método estruturante na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas e como contrapartida de acesso aos programas e políticas propostas;
iv. Territorialização como estratégia de enraizamento das ações e de reforço dos vínculos coletivos nos territórios.

PROPOSTAS PRELIMINARES

SALÁRIO SOCIAL E RECONHECIMENTO DO TRABALHO SOCIOCOMUNITÁRIO

Reconhecer, remunerar e potencializar os trabalhos de cuidado e o trabalho sociocomunitário, que garantem a reprodução da vida e fortalecem o tecido social, principalmente nos territórios periféricos nos mais diversos campos (infraestrutura, sobrevivência, educação, saúde, meio ambiente e alimentação).

Garantir que o Estado atue como empregador em última instância e fomentador da geração de renda nos territórios, fortalecendo ocupações sociais já existentes e institucionalizando a lógica do "povo cuidando do povo".

Tratar esse processo como pedagógico, ao reforçar vínculos coletivos e solidários nos territórios.

ALIANÇAS PÚBLICO-POPULARES

Articular saberes e potencialidades presentes nos territórios para a realização de melhorias e obras de interesses da comunidade, por meio de convênios entre Estado e organizações populares e comunitárias.

Promover transparência, controle social e possibilidade de gestão ou cogestão comunitária de equipamentos públicos.

Estimular economias circulares periféricas, articulando geração de renda, serviços coletivos e organização territorial.

Fortalecer e ampliar os marcos institucionais e normativos que assegurem o reconhecimento e a legitimidade das políticas associativas de economia solidária, popular e de trabalho sociocomunitário, articulando-as a estratégias de participação social.

ALIANÇAS ACADÊMICO-POPULARES

Criar um edital nacional de extensão em universidades e institutos federais para assessoria técnica a movimentos e organizações territoriais, com base nas demandas apresentadas em conselhos de participação social.

Mobilizar áreas como engenharia, arquitetura, contabilidade, agronomia, serviço social, pedagogia, enfermagem e medicina, entre outras.

Desenvolver metodologias participativas de monitoramento e avaliação de políticas públicas executadas por movimentos comunitários, aprimorando-as política e institucionalmente, contribuindo para a formação técnica popular e eficaz das políticas públicas.

EDUCAÇÃO POPULAR

Criar espaços de educação popular que sistematizam experiências práticas de políticas públicas associativas e comunitárias, permitindo que os sujeitos reconheçam e compreendam sua participação nos processos decisórios. Transformar beneficiários de políticas em sujeitos ativos e críticos da vida pública.

Promover valores democráticos e a soberania nacional. Abordar, de maneira crítica e contextualizada, os valores da democracia participativa, direitos sociais e cidadania.

Adotar métodos indutivos, críticos e colaborativos, incluindo oficinas, estudos de caso, vivências nos territórios e acompanhamento das experiências de trabalho sociocomunitário. Integrar teoria e prática, formando sujeitos capazes de planejar e executar ações coletivas.

Fortalecer lideranças e redes comunitárias. Promover a formação de lideranças territoriais, coletivos de base e redes de solidariedade, ampliando a capacidade de mobilização social, controle democrático das políticas públicas e autogestão comunitária.