

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**ALESSANDRA RANGEL MURTEIRA**

PETROBRAS, PETROLEIROS E PAULO FREIRE:  
Mútua constituição na gestão compartilhada do MOVA-Brasil (2003-2015)

RIO DE JANEIRO  
2022

ALESSANDRA RANGEL MURTEIRA

PETROBRAS, PETROLEIROS E PAULO  
FREIRE: Mútua constituição na gestão  
compartilhada do MOVA-Brasil (2003-2015)

Dissertação apresentada ao curso Maestria  
Estado, Gobierno y Políticas Públicas da  
Faculdade Latino-Americana de Ciências  
Sociais e Fundação Perseu Abamo como parte  
dos requisitos necessários à obtenção do título de  
Magíster en Estado, Gobierno y Políticas  
Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Natália Noschese Fingermann

Rio de Janeiro  
2022

## Ficha Catalográfica

MURTEIRA, Alessandra Rangel

Petrobras, Petroleiros e Paulo Freire: Mútua constituição na gestão compartilhada do MOVA-Brasil (2003-2015). Alessandra Rangel Murteira. Rio de Janeiro. FLACSO/FPA, 2022.

Quantidade de folhas: 145

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abamo, Maestria Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2022.

Orientadora: Natália Noschese Fingermann

Alessandra Rangel Murteira

PETROBRAS, PETROLEIROS E PAULO  
FREIRE: Mútua constituição na gestão  
compartilhada do MOVA-Brasil (2003-2015)

Dissertação apresentada ao curso Maestria  
Estado, Gobierno y Políticas Públicas da  
Faculdade Latino-Americana de Ciências  
Sociais e Fundação Perseu Abamo como parte  
dos requisitos necessários à obtenção do título de  
Magíster en Estado, Gobierno y Políticas  
Públicas.

Aprovada em: 26 de janeiro de 2023

---

Presidente da Banca: Profa. Dra. Natália Noschese Fingeremann – FLACSO Brasil/FPA

---

Titular: Profa. Dra. Aline Cristina de Oliveira Abbonizio – Universidade da Integração  
Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

---

Titular: Dra. Maria Júlia Gomes de Andrade – Coordenadora do projeto "Mineração e  
Impactos Socioambientais" da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), em Minas Gerais

---

Suplente: Prof. Dr. Marcelo Manzano - FLACSO Brasil

À memória dos meus avós Júlio e Petita, que, assim como milhões de outros brasileiros, aqui  
viveram sem saber ler, nem escrever.  
À minha neta Alice, por resgatar o esperançar que havia adormecido em mim.  
Aos meus filhos Ana Clara, Eduardo e Júlia, pelo exercício diário da *práxis*.

## AGRADECIMENTOS

Foi um desafio e tanto fazer um mestrado 30 anos após ter concluído a minha graduação na universidade. Conciliar trabalho e família com aulas, leituras e elaboração de textos complexos por vezes pareceu uma missão impossível. Principalmente em um contexto pandêmico, com isolamento social, milhões de mortes mundo afora e em governo anticiência no Brasil.

De fato, não foi um período fácil. Pra ninguém. No entanto, voltar a estudar, mais do que um desejo antigo, tornou-se uma necessidade de sobrevivência, em um período marcado por uma onda devastadora de obscurantismo político e avanço do fascismo.

Por tudo isso e muito mais, só tenho a agradecer a todas e a todos que tornaram possível esse mestrado. Primeiramente, à Fundação Perseu Abramo (FPA) pela oportunidade e pela parceria com a FLACSO Brasil. Agradeço, na sequência, a todas as professoras e professores por cada aula e debate, que, mesmo virtuais, foram tão vibrantes. À minha família e aos companheiros de trabalho na FUP, muito obrigada. Sou extremamente grata pela compreensão e apoio de vocês nos momentos mais difíceis.

Um especial agradecimento aos meus filhos, que foram, ao mesmo tempo, incentivadores e “vítimas” do meu mergulho nesse mestrado. O quartinho de estudo/trabalho tornou-se uma extensão de mim mesma, me distanciando várias vezes de momentos importantes que deixei de viver ao lado da família e dos amigos. E, em meio a isso tudo, minha filha mais velha engravidou, minha neta nasceu, a filhota caçula atravessou o ensino médio e o terrível ano do Enem, a Petrobras quase foi inteiramente privatizada, amigos e parentes perderam a batalha para a Covid, Lula deu a volta por cima e foi eleito presidente de novo. Haja coração valente para aguentar tantas emoções!

E é com o coração transbordando de alegria e esperança que concluo esse mestrado. Uma missão que só foi possível com a ajuda de cada companheira e companheiro de jornada: a professora Natália Fingermann (sua generosidade na orientação fez toda a diferença), as interlocutoras e interlocutores que participaram da pesquisa, os colegas de turma (ninguém soltou a mão de ninguém), os coleguinhas da Secretaria de Comunicação da FUP, o meu filho Edu (que me sacudi e me acudiu em vários momentos), as duas Julianas (a sobrinha, que transcreveu todas as entrevistas, e a amiga doutoranda que me deu dicas valiosas), a professora Débora Diniz (suas “banquinhas” no Instagram e no Youtube foram fundamentais), as queridas

amigas Stela Guedes (que sempre me incentivou e inspirou a fazer um mestrado) e Tereza Mara (encantada e encantadora do Mova) e tantas outras pessoas amadas que me incentivaram e apoiaram. Muito obrigada a cada uma e a cada um de vocês.

Por último, mais do que agradecimentos, deixo aqui registrada a minha profunda admiração por todos os sujeitos políticos que tornaram o MOVA-Brasil possível, entre eles Antônio Carrara e Jailson Moraes (*in memoriam*), que, infelizmente, partiram antes da realização dessa pesquisa. Vocês foram essenciais para o projeto.

**“É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz,  
de tal forma que, num dado momento, a tua fala seja a tua prática”**

Paulo Freire, em Pedagogia da autonomia

## RESUMO

Entre os anos de 2003 e 2015, período em que o Brasil teve quatro mandatos consecutivos de governos federais do Partido dos Trabalhadores (PT), três atores distintos experimentaram um arranjo diferenciado de participação social, ao compartilharem a gestão do MOVA-Brasil (M-BR). Com o objetivo de alfabetizar jovens e adultos nas regiões mais pobres do país, o projeto foi implementado pela Petrobras, em parceria com os sindicatos de trabalhadores petroleiros da FUP e o Instituto Paulo Freire/IFP, uma organização da sociedade civil. Essa dissertação analisou os padrões das interações vivenciadas pelos três atores no âmbito do Comitê Gestor do M-BR, de composição paritária. O objetivo foi investigar os impactos que essa experiência provocou sobre os repertórios da estatal e das duas entidades e identificar os principais efeitos de mútua constituição decorrentes das interações realizadas. A pesquisa testou pressupostos empíricos e teóricos apontados pela literatura que investiga o fenômeno de alargamento da participação social nas políticas públicas, nos contextos dos governos petistas. A metodologia adotada foi de estudo de caso, tendo o Comitê Gestor como *locus* do estudo. Para isso foram realizadas entrevistas semiestruturadas com interlocutores que ocuparam posições-chave na gestão do projeto. Além disso, a pesquisa utilizou como fonte de evidências publicações e documentos do MOVA-Brasil, como cartilhas, livros, atas de reuniões, boletins e cadernos de formação. Os achados do estudo confirmam a principal tese trabalhada pela literatura especializada: os movimentos importam para as políticas sociais, assim como os resultados produzidos por essas políticas importam para os movimentos, o que não significa, necessariamente, desmobilização social. A pesquisa apontou que, tanto a FUP, quanto a Petrobras e o IPF tiveram seus repertórios profundamente alterados pela experiência de cogestão do M-BR, que, por sua vez, impactou também os mais de 600 municípios atendidos nas regiões Nordeste, Norte e Sudeste do país. O estudo verificou, ainda, que os resultados positivos do projeto não comprometeram a autonomia sindical, nem as demandas corporativas dos trabalhadores petroleiros, que realizaram no período do MOVA-Brasil diversas greves e ações de protestos.

**Palavras-chave:** Educação de Jovens e Adultos - MOVA-Brasil; Relação empresas, sindicatos e movimentos sociais; Petrobras; Sindicatos de trabalhadores petroleiros da FUP; Instituto Paulo Freire/IPF.

## ABSTRACT

Three different actors have experienced a special institutional arrangement through sharing the management of MOVA-Brasil (M-BR), between 2003 and 2015, a period in which Brazil had four consecutive terms of PT (Workers' Party) federal governments. The project goal was to literacy young people and adults in the poorest regions of the country, implemented by Petrobras, in partnership with the oil workers unions (FUP) and the Paulo Freire Institute/IPF, a civil society organization. This dissertation analyzes the patterns of interactions experienced by the three actors within the scope of the M-BR Management Committee. The objective is to investigate the impacts that this experience had on the repertoires of the state-owned company and the two organizations and to identify the main effects of mutual constitution arising from the interactions carried out. The research tested empirical and theoretical assumptions pointed out by the literature that investigates the phenomenon of expanding social participation in public policies, in the context of PT governments. The methodology adopted was a case study, with the Steering Committee as the locus of the investigation. For this, semi-structured interviews were carried out with interlocutors who occupied key positions in project management. In addition, the research used MOVA-Brasil publications and documents as a source of evidence, such as booklets, books, meeting minutes and bulletins. The study's findings confirm the main thesis developed by the specialized literature: social movements shape public policies as well as the public policy 's results re shape social movements, which does not necessarily mean social demobilization. The research pointed out that FUP, Petrobras and IPF had their repertoires profoundly altered by the M-BR co-management experience, which, in turn, also impacted the more than 600 municipalities served in the Northeast, North and Southeast regions of Brazil. The study also verified that the positive results of the project did not compromise the Union autonomy, nor the corporate demands of oil workers, who carried out several strikes and protest actions during the period of MOVA-Brasil.

**Keywords:** Young Adult Literacy Education - MOVA-Brasil; Relationship between companies, Unions and social movements; Petrobras; Oil Union FUP; Institute Paulo Freire/IPF

## RESUMEN

Entre 2003 y 2015, período en que Brasil tuvo cuatro mandatos consecutivos de gobiernos federales del Partido de los Trabajadores (PT), tres actores diferentes experimentaron un modo diferente de participación social, al compartir la gestión del MOVA-Brasil (M-BR). Con el objetivo de alfabetizar a jóvenes y adultos en las regiones más pobres del país, el proyecto fue implementado por Petrobras, en asociación con los sindicatos de trabajadores petroleros de la Federación Única de los Petroleros (FUP) y el Instituto Paulo Freire (IPF), una organización de la sociedad civil. Esta disertación analiza los patrones de interacción vividos por los tres actores en el ámbito del Comité de Gestión del M-BR, de composición paritaria. El objetivo fue investigar los impactos que tuvo esta experiencia en los repertorios de la empresa estatal y de las dos entidades e identificar los principales efectos de constitución mutua derivados de las interacciones realizadas. La investigación puso a prueba presupuestos empíricos y teóricos señalados por la literatura que investiga el fenómeno de la ampliación de la participación social en las políticas públicas, en los contextos de los gobiernos del PT. La metodología adoptada fue un estudio de caso, con el Comité de Gestión como *locus* de la investigación. Para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a interlocutores que ocupaban puestos clave en la gestión de proyectos. Además, la investigación utilizó como fuente de evidencia publicaciones y documentos del MOVA-Brasil, como folletos, libros, actas de reuniones, boletines y cuadernos de capacitación. Los hallazgos del estudio confirman la tesis principal desarrollada por la literatura especializada: los movimientos importan para las políticas sociales, así como los resultados producidos por estas políticas importan para los movimientos, lo que no necesariamente significa desmovilización social. La investigación señaló que tanto la FUP como Petrobras e IPF vieron sus repertorios profundamente alterados por la experiencia de cogestión del M-BR, lo que, a su vez, también impactó en los más de 600 municipios atendidos en las regiones Nordeste, Norte y Sudeste del país. El estudio también verificó que los resultados positivos del proyecto no comprometieron la autonomía sindical, ni las reivindicaciones laborales de los trabajadores petroleros, que realizaron varias huelgas y acciones de protesta durante el período del MOVA-Brasil.

**Palabras clave:** Programa de Educación de Jóvenes y Adultos - MOVA-Brasil; Relación entre empresas, sindicatos y movimientos sociales; Petrobras; Sindicatos de trabajadores petroleros FUP; Instituto Paulo Freire –IPF

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Perfil dos alunos matriculados - Idade.....	87
Figura 2 - Perfil dos alunos matriculados - Gênero.....	87
Figura 3 - Perfil dos alunos matriculados – Cor/Etnia.....	88
Figura 4 - Composição do Comitê Gestor do MOVA-Brasil.....	92
Figura 5 - Estrutura organizacional do MOVA-Brasil.....	95
Figura 6 - Perfil profissional/políticos dos atores gestores entrevistados.....	97
Figura 7 - Tempo de atuação dos entrevistados no Comitê Gestor.....	98
Figura 8 – Impactos do MOVA-BR nos territórios.....	112
Figura 9 – Ações intersetoriais nas políticas públicas.....	115
Quadro 1 - Núcleos do MOVA-Brasil no Polo RJ /2013-2014.....	94
Quadro 2 –Efeitos de mútua constituição do M-BR sobre os atores gestores.....	109

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Perfil dos entrevistados.....	64
Tabela 2 – Dados de atendimento do MOVA-Brasil (2004 a 2015).....	86

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CATAFORTE – Programa do Governo Federal de fortalecimento de cooperativas, associações e redes de catadores de materiais recicláveis

CONFUP – Congresso Nacional da Federação Única dos Petroleiros

CUT – Central Única dos Trabalhadores

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FUP - Federação Única dos Petroleiros

IPF - Instituto Paulo Freire

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IP - Instituições Participativas

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MOVA-SP – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do município de São Paulo (implementado em 1989 pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo)

MOVA-Brasil – Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos (implementado e 2003 pela Petrobras em parceria com o IPF e a FUP em nível nacional)

M-BR – abreviação para o MOVA-Brasil

ONG - Organização Não Governamental

OP- Orçamento Participativo

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PBA – Programa Brasil Alfabetizado

PFZ – Programa Fome Zero

PPFZ – Programa Petrobras Fome Zero

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PROMINP – Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PT - Partido dos Trabalhadores

RS – Responsabilidade Social

SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (órgão do MEC)

SINDIPETRO – Sindicato dos Trabalhadores Petroleiros

SME-SP – Secretaria Municipal de Educação de São Paulo

TMR – Teoria da Mobilização de Recursos

TNMS – Teoria dos Novos Movimentos Sociais

TPP – Teoria do Processo Político

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	17
CAPÍTULO 1: QUANDO OS MOVIMENTOS DISPUTAM POLÍTICAS PÚBLICAS .....	23
1.1. Do direito a ter direito à institucionalização .....	27
1.2. Ações coletivas por dentro do Estado e sua mútua constituição .....	36
CAPÍTULO 2: MOVA-BRASIL, UM MOVIMENTO SOCIAL PARA ERRADICAR O ANALFABETISMO .....	47
2.1. Analfabetismo de jovens e adultos no Brasil: um problema estrutural .....	47
2.2. A origem do MOVA e seu ideário participativo .....	56
CAPÍTULO 3: OS INTERLOCUTORES E A METODOLOGIA ADOTADA .....	64
3.1. A estrutura da pesquisa .....	65
3.1.2. Mapeamento dos interlocutores .....	66
3.1.3. Entrevista semiestruturada .....	67
3.1.4. Análise dos dados.....	69
3.2. Os gestores do MOVA-Brasil e seus repertórios .....	70
3.2.1. A Petrobras.....	70
3.2.2. O Instituto Paulo Freire .....	76
3.2.3. A Federação Única dos Petroleiros .....	77
CAPÍTULO 4: “A GENTE DECIDIA TUDO JUNTO” - OS SENTIDOS DA GESTÃO COMPARTILHADA NO PROJETO MOVA-BRASIL.....	83
4.1. Novos sujeitos entram em cena: a gestão tripartite .....	83

4.2. O papel do Comitê Gestor.....	93
4.3. Do “estranhamento” à construção de consensos .....	99
4.4. Aprendizados e legados: efeitos de mútua constituição .....	107
4.4.1. Efeitos sobre os atores gestores.....	109
4.4.2. Efeitos nos territórios atendidos.....	113
4.4.3. Efeitos relacionados às políticas públicas .....	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	123
QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA .....	139
TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO/TCLE.....	141
ANEXOS.....	144

## INTRODUÇÃO

“(…) na teoria dialógica da ação, os sujeitos se encontram para a transformação do mundo em co-laboração”  
*Paulo Freire, em Pedagogia do Oprimido*

As relações entre movimentos sociais e Estado no Brasil contemporâneo têm sido objeto de uma ampla e rica agenda de estudos ao longo das últimas décadas, particularmente a partir do final dos anos de 1970, com a reorganização da sociedade civil nos processos de resistência ao autoritarismo do Estado e pelo fim da ditadura militar (Avritzer, 1994; Dagnino, 2002). Novos sujeitos entraram em cena, reivindicando voz e direitos e também novos sentidos para a redemocratização do país (Sader, 1988; Doimo, 1995). Os movimentos sociais, que a princípio foram investigados em dinâmicas de contestação e de confronto com o Estado, passaram a ser estudados em contextos de interação com as instituições estatais no período pós transição democrática. A mudança desse paradigma ocorreu, principalmente, durante a elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu ao povo brasileiro participação política para além do voto, ao possibilitar a intervenção da sociedade civil nas políticas públicas, despertando, assim, novos repertórios de ação coletiva.

As interações entre atores sociais e estatais se intensificaram nos anos seguintes, com a institucionalização dos canais participativos, principalmente na esfera municipal, a partir de uma série de experiências, como conselhos de políticas públicas e orçamentos participativos. Mas, foi na década de 2000, após a ascensão ao governo federal do Partido dos Trabalhadores (PT), de fortes vínculos com os movimentos populares, que houve uma ampliação significativa da participação no âmbito nacional. Atores coletivos que historicamente haviam sido marginalizados pelo Estado passaram a disputar as políticas públicas federais não só nos espaços participativos institucionalizados, como também por dentro dos governos, por meio de ocupação de cargos e da cogestão de programas sociais.

Foi nesse contexto que o programa de alfabetização de jovens e adultos MOVA-Brasil (M-BR) passou a integrar a carteira de projetos da Petrobras, a partir de uma experiência de gestão tripartite, que envolveu, além da estatal, dois atores sociais de repertórios distintos: a Federação Única dos Petroleiros, entidade sindical que representa os trabalhadores da empresa, e o Instituto Paulo Freire, organização da sociedade civil que é referência no campo da educação popular.

A Petrobras, que sempre foi peça-chave no desenvolvimento nacional, mas havia

perdido protagonismo nos governos neoliberais da década de 1990, voltou a ganhar centralidade quando o PT assumiu a Presidência da República, em 2003. A empresa tornou-se novamente estratégica não só para a economia e o setor de energia, como também passou a executar programas sociais, ambientais, culturais e de apoio ao esporte, em complementação às diversas políticas públicas que ganharam relevância ou foram implementadas a partir do primeiro governo Lula.

Lançado em agosto de 2003, o MOVA-Brasil consolidou-se como o carro-chefe da responsabilidade social da Petrobras e, ao longo de seus 12 anos de existência, alfabetizou 283.607 jovens e adultos e formou 10.956 educadores em 692 municípios de 12 estados do país. O projeto foi inspirado no MOVA-SP, programa pioneiro de gestão participativa no Brasil na área de educação, criado por Paulo Freire, em 1989, quando ele assumiu a Secretaria Municipal de Educação, no primeiro governo do PT na capital paulista (1989-1992).

Partindo do estudo de caso sobre o Comitê Gestor do MOVA-Brasil, a pesquisa pretende entender como foi construída a relação entre os três atores que compartilharam a gestão do projeto, conhecer as principais dificuldades enfrentadas e verificar se o processo de cogestão impactou os repertórios da Petrobras, da FUP e do IPF, além do projeto em si. A pergunta central que guiou o estudo foi: *Como a gestão compartilhada impactou o MOVA-Brasil e que efeitos teve nos repertórios de ação dos atores envolvidos?*

Por ser a principal instância decisória do M-BR, o Comitê Gestor foi o *locus* da investigação e, portanto, os dados obtidos na pesquisa de campo refletem as interações ocorridas no âmbito desse núcleo. Com participação paritária de dois representantes da Petrobras, da FUP e do IPF, o Comitê foi responsável por estruturar o MOVA-Brasil e garantir o seu desenvolvimento, tanto em âmbito nacional, quanto nos polos/estados, pois referendava também as parcerias de gestão local, definindo seus objetivos e acompanhando as ações implementadas nos territórios atendidos.

Para identificar os padrões de interações predominantes na gestão do M-BR e compreender os efeitos de mútua constituição resultantes desse processo, buscamos interlocutores que tivessem ocupado posições-chave no Comitê Gestor do projeto. Foram entrevistados nove ex-gestores, sendo três da Petrobras, dois do IPF e quatro da FUP. Além desses interlocutores, também foram entrevistados uma ex-assessora do Comitê Gestor e três atores que participaram da implementação do MOVA no estado do Rio de Janeiro: dois articuladores sociais e uma ex-coordenadora do projeto.

A pesquisa, portanto, é resultado do processo dialógico construído com 13 atores-chave, que desenvolveram diferentes funções na gestão, articulação e implementação do MOVA-Brasil. Por tratar-se de um estudo de caso qualitativo e contemporâneo, que precisa ser contextualizado (Yin, 2015), a escolha pela entrevista semiestruturada como principal fonte de evidência foi um caminho natural, por ser uma técnica de coleta de dados que privilegia a perspectiva dos sujeitos da investigação (Bogdan e Biklen, 1994). A metodologia é explicada em detalhes no capítulo 3, assim como a centralidade dos relatos dos participantes para a investigação realizada.

A escolha do objeto justifica-se, principalmente, pelo seu ineditismo. Historicamente, a Petrobras tem sido tema de diversas investigações no campo das ciências políticas e econômicas. Há pesquisas que analisam a empresa a partir de sua trajetória como ente desenvolvimentista e fomentador da indústria nacional; pelo protagonismo nas políticas públicas do setor de energia ou ainda devido ao seu papel estratégico no desenvolvimento de tecnologias de ponta para a indústria petrolífera. No entanto, são poucos os estudos voltados para os programas sociais implementados pelo maior empreendimento estatal do país. Da mesma forma, não há registro de produções acadêmicas que tenham investigado a gestão participativa do MOVA-Brasil, cujo interesse despertado entre os pesquisadores tem sido majoritariamente em relação aos impactos sociais e pedagógicos da metodologia freiriana de alfabetização de jovens e adultos.

A presente pesquisa pretende preencher essas lacunas, tendo como referenciais teóricos e empíricos os diversos estudos contemporâneos que investigaram a participação de movimentos sociais na construção e implementação de políticas públicas nos governos do PT. Parte da literatura com a qual esse estudo de caso dialoga faz uma interface com o ativismo estatal, ao identificar que, em momentos de maior permeabilidade dos governos federais à participação social, os movimentos intensificam o trânsito com atores políticos e estatais, para fazer avançar o atendimento de suas reivindicações, o que pode configurar-se em espaços de experimentação de modelos alternativos de políticas públicas (Tatagiba *et al*, 2018; Teixeira, Blikstad e Pismel, 2016).

Com base em evidências apontadas por outros estudos de casos de movimentos que participaram de gestões e/ou cogestões de programas sociais, a pesquisa sobre o MOVA-Brasil se baseia nas seguintes hipóteses: (i) as trajetórias de repertórios da FUP e do IPF podem ter sido determinantes para a parceria com a Petrobras na gestão do projeto; (ii) a gestão

compartilhada pode ter influenciado o ciclo de permanência do M-BR (12 anos), bem como os resultados alcançados; (iii) esse formato de gestão pode ter sido um facilitador das articulações realizadas e também fonte de conflitos para as entidades parceiras; (iv) é possível que as interações socioestatais produzidas no Comitê Gestor tenham alterado o repertório de ações e as capacidades dos atores envolvidos.

O caráter de mútua constituição tem sido a tônica das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil (Lavalle, Houtzager e Castello, 2012), sobretudo a partir da Constituição de 1988 (Avritzer, 2012), e realça o protagonismo dos movimentos sociais nas transformações do país, para além das ações de conflito e de protestos. Os autores com os quais dialogamos nesse estudo chamam atenção para o fato de que os movimentos sociais importam para a produção de políticas públicas, principalmente no campo social, assim como os resultados dessas políticas impactam os repertórios dos atores coletivos.

Abers, Silva e Tatagiba (2018) demonstram a importância das “estruturas relacionais” construídas historicamente pelos movimentos, que, na defesa de suas pautas, atuam por fora e por dentro das instituições do Estado, seja por meio de protestos ou via conselhos e conferências de políticas públicas, seja através de interações políticas e ocupação de cargos nas estruturas dos governos. Os estudos realizados apontam que, quanto mais efetivo for o “repertório de interação” dos movimentos, mais chances eles terão de arquitetar “encaixes” nas estruturas estatais, que podem ou não gerar capacidade de influência e permanência, que, quando ocorrem, se configuram como “domínio de agência” (Lavalle *et al*, 2018). A pesquisa dialoga diretamente com essas categorias analíticas.

Por fim, é preciso registrar que, como jornalista atuando desde agosto de 2000 na Secretaria de Comunicação da FUP, tenho acompanhado os dilemas enfrentados pelos dirigentes sindicais nos processos de resistência para evitar a privatização da Petrobras e nas lutas para que a empresa tenha centralidade no desenvolvimento nacional. Dessa forma, assisti o nascimento e a morte prematura do MOVA-Brasil e a repercussão dessa experiência no movimento sindical petroleiro. Nas diversas atividades jornalísticas que realizei para a FUP, fosse acompanhando negociações coletivas durante as campanhas reivindicatórias ou cobrindo greves e mobilizações, testemunhei outras conquistas relevantes para o fortalecimento da função social da Petrobras, mas também presenciei momentos de frustração das lideranças quando confrontadas por setores da categoria resistentes ao engajamento dos sindicatos com pautas que extrapolassem as fronteiras corporativas.

Na pesquisa sobre o MOVA-Brasil, trago um pouco de cada uma dessas vivências, mas, sobretudo, o interesse em desvelar um projeto que, apesar de ter sido tão singular e necessário, ainda é pouco conhecido fora do campo da educação popular, tendo sido praticamente apagado pelas últimas gestões da Petrobras. O M-BR foi uma experiência diferenciada de interação socioestatal que, lamentavelmente, segue ignorado pela academia, apesar de ter tanto a acrescentar às agendas de pesquisas que tratam da participação social e da relação dos movimentos sociais com as políticas públicas. O estudo pretende contribuir para preencher essas lacunas, ao demonstrar como o MOVA-Brasil configurou-se em uma inovação criativa em termos de políticas sociais, ao envolver a maior estatal do país e as representações sindicais de seus trabalhadores em um processo inédito de cogestão, em parceria com o Instituto Paulo Freire.

Além dessa introdução, a dissertação está estruturada em quatro capítulos e uma seção destinada às considerações finais. O capítulo 1 trata da discussão teórica, mobilizando literaturas sobre sociedade civil, movimentos sociais, participação institucional e políticas públicas. A primeira parte resgata as principais lutas dos movimentos por participação nos processos decisórios das políticas públicas no período de transição democrática, fazendo uma revisão da literatura temática e um breve histórico da institucionalização dos espaços participativos. A segunda parte do capítulo traz uma discussão mais conceitual sobre as ações coletivas, com base no diálogo entre as teorias de movimentos sociais e a literatura nacional que investiga as interações socioestatais nos processos de institucionalização das demandas coletivas. Diante da insuficiência das teorias dos movimentos sociais em compreender os processos participativos para além das perspectivas que colocam em oposição movimentos e Estado, fazemos um contraponto com pesquisadores brasileiros contemporâneos, que têm se dedicado a investigar o caráter de mútua constituição das interações socioestatais. O objetivo é ressaltar as categorias analíticas que darão suporte teórico à dissertação.

O capítulo 2 explica a origem do MOVA e seu ideário participativo, traçando um histórico das políticas de combate ao analfabetismo no século passado e nos anos 2000 e situando o projeto-piloto de Paulo Freire, em Angicos (RN), em 1963. O capítulo discorre ainda sobre a experiência pioneira do MOVA-SP, desde a sua implantação, em 1989, quando Freire era Secretário Municipal de Educação, destacando a trajetória do projeto nos governos seguintes e a transformação do MOVA em uma rede de mobilização nacional de educação popular.

A metodologia adotada e os interlocutores da pesquisa são tema do capítulo 3, que, para melhor entendimento, foi dividido em duas partes. A primeira trata do desenho da pesquisa em si, faz um diálogo com autores que influenciaram na escolha da metodologia e explica o critério de seleção dos interlocutores. Na segunda parte, apresentamos os três atores envolvidos na gestão do M-BR, tecendo um breve perfil sobre eles e contextualizando os principais repertórios de ação que marcaram suas trajetórias.

O capítulo 4 discute os sentidos da gestão compartilhada do MOVA-Brasil, explicando como foi estruturado o desenho tripartite do projeto, as atribuições de cada ator envolvido e o papel desempenhado pelo Comitê Gestor. A partir dos relatos dos interlocutores, são desvelados os conflitos e aprendizagens gerados por essa experiência e os impactos que provocou sobre as entidades parceiras, o projeto em si, os territórios atendidos e as políticas sociais (efeitos de mútua constituição).

Nas considerações finais, confirma-se a principal tese trabalhada pela literatura especializada: os movimentos importam para as políticas sociais, assim como os resultados produzidos por essas políticas importam para os movimentos, o que não significa, necessariamente, desmobilização social. Os principais achados da pesquisa apontam que a FUP, a Petrobras e o IPF tiveram seus repertórios profundamente alterados pela experiência de cogestão do M-BR, que, por sua vez, impactou também os mais de 600 municípios atendidos nas regiões Nordeste, Norte e Sudeste do país. O estudo verificou, ainda, que os resultados positivos do projeto não comprometeram a autonomia sindical, nem as demandas corporativas dos trabalhadores petroleiros, que realizaram no período do MOVA-Brasil diversas greves e ações de protestos.

## CAPÍTULO 1: QUANDO OS MOVIMENTOS DISPUTAM POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição Cidadã de 1988 estabeleceu mecanismos de participação popular que possibilitaram a construção de políticas públicas mais inclusivas e democráticas, por meio de Conselhos Gestores, com representação paritária da sociedade civil e do Estado, nas três esferas governamentais: federal, estadual e municipal. Na década de 1990, essas instâncias se multiplicaram pelo país afora, tendo como referência principal as administrações municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), que já vinha desenvolvendo experiências com Conselhos Populares, desde que conquistou suas primeiras prefeituras<sup>1</sup>. Diadema (1983-1988) e Fortaleza (1986-1989) foram as administrações petistas que deram início a esse processo, discutindo com os movimentos sociais propostas para políticas de saúde, educação, transportes coletivos e urbanização, por meio de Conselhos Populares, espaços até então autônomos e não institucionais (Azevedo, 1988; Keck, 1991). Essas experiências embrionárias se ampliaram após as eleições municipais de 1988, quando o PT conquistou as prefeituras de São Paulo, Porto Alegre, Vitória e de várias cidades de médio porte do ABC paulista e de outras regiões metropolitanas do país. A partir de então, o partido ganhou visibilidade por adotar mecanismos de participação popular em suas gestões municipais, com destaque para o Orçamento Participativo (OP), implementado de forma pioneira em Porto Alegre e que foi replicado em diversos outros municípios e, posteriormente, fora do país, como veremos mais à frente (Avritzer, 2013; Romão, 2014; Souza, 2021).

Enquanto nos territórios administrados pelo PT, o “modo petista de governar” (Bittar, 1992) apostava nos Conselhos Populares e nas instituições participativas como canais de interlocução com a sociedade civil, na tentativa de construir políticas sociais de baixo para cima - modelo que o partido defendia como determinante para a “inversão de prioridades”<sup>2</sup>-, na esfera

---

<sup>1</sup> Após a sua fundação, em 1980, o PT disputou as eleições municipais realizadas ainda durante a transição da ditadura para o regime democrático. Em 1982, venceu as eleições em Diadema (São Paulo), e em Santa Quitéria (Maranhão); na eleição de 1985, conquistou a sua primeira capital, Fortaleza (Ceará), e em 1987, assumiu a prefeitura de Vila Velha, no Espírito Santo, em um mandato tampão. Nas eleições de 1988, o PT venceu a disputa para o executivo em 38 municípios, entre eles Porto Alegre, São Paulo e Vitória. Nas eleições seguintes, em 1992, o partido ampliou para 54 o número de prefeituras sob a sua administração (Bezerra, 2014; Azevedo, 1988).

<sup>2</sup> O ideário participativo pode ser entendido como a gênese do PT, por estar conectado aos três principais princípios fundantes do partido: a inversão de prioridades - governar para os setores populares, com políticas públicas voltadas para os trabalhadores e os menos favorecidos; a defesa e promoção da participação popular (partilha de

federal, os governos brasileiros buscaram outros sentidos para a participação social. As contrarreformas neoliberais dos anos de 1980 e 1990<sup>3</sup> - privatizações, desregulamentações, austeridade fiscal, corte dos gastos públicos (e das políticas sociais), enxugamento do Estado - interditaram, de uma certa forma, o projeto de aprofundamento da democracia e de expansão da cidadania, que a sociedade civil organizada havia garantido na Constituição Federal de 1988, com impactos profundos, que até hoje não foram superados. Pelo contrário: o mercado impôs a hegemonia da financeirização do Estado (Lavinias e Gentil, 2018).

Nas palavras de Fagnani (2005), o país sofreu uma “contramarcha” para a desestruturação do então embrionário projeto de Estado de Bem-Estar Social recém conquistado na Constituição. Isso se evidencia, sobretudo, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), quando a agenda da cidadania participativa foi sequestrada e delegada ao terceiro setor, desresponsabilizando o Estado da função de garantir a proteção social da população. É o que Dagnino (2004a) compreende como “confluência perversa”, ou seja, a incompatibilidade entre dois projetos opostos: o democratizante-participativo, ancorado na garantia de um Estado Social, e o do Estado mínimo, que defendia a terceirização e privatização de bens e serviços públicos.

As contrarreformas neoliberais dos governos de FHC impuseram uma série de constrangimentos às conquistas sociais da Constituição Cidadã, desconfigurando e deslocando o sentido da participação social e coletiva para a esfera privatista e individualista, sob a perspectiva da filantropia empresarial (Paoli, 2002; Dagnino, 2004b). Em vez de garantir a participação popular nas políticas públicas, de baixo para cima e de forma horizontal, conforme os princípios constitucionais, o governo federal terceirizou essa tarefa para as fundações privadas e organizações não-governamentais profissionalizadas. A ênfase passou a ser na “participação solidária” e voluntária, cujos sentidos político e democratizante foram ressignificados, “passando a apoiar-se no terreno privado da moral” (Dagnino, 2004b, p. 102).

Uma das primeiras medidas de Fernando Henrique ao tomar posse foi instituir o

---

poder) e a transformação da estrutura do Estado - superar a corrupção, as práticas clientelistas, a burocratização e outros elementos conservadores da política tradicional (Bezerra, 2014; Keck, 1991).

<sup>3</sup> Para um aprofundamento maior sobre esse tema, sugerimos: GORZ, André. Misérias do presente, riqueza do possível. São Paulo: Annablume, 2004; DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

Comunidade Solidária<sup>4</sup>, que transformou-se no principal núcleo de políticas sociais do governo, comandado pela primeira dama, a antropóloga Ruth Cardoso. Na contramão dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal, de garantir a universalidade e a pluralidade das políticas sociais, o Comunidade Solidária reforçou a seletividade, impondo programas focalizados em um país altamente desigual e com “pobreza universalizada” (Fagnani, 2005). Na interpretação de Oliveira (1999), houve nos governos de FHC uma “privatização do público e publicização do privado”, ou seja, além de tirar do Estado a responsabilidade pelas políticas sociais, disseminou-se a ideia de que o setor privado era mais eficiente para assumir essa tarefa.

A década de 1990 foi, portanto, um período de grandes disputas, principalmente no Congresso Nacional, com forte pressão popular para instituir os sistemas participativos de políticas públicas garantidos pela Constituição. A luta para “tirar do papel” os mecanismos de participação social garantiu avanços importantes nas áreas de Saúde, Criança e Adolescência e Assistência Social, o que possibilitou a criação de conselhos, câmaras setoriais, fóruns e outros espaços participativos nas três esferas de governo (nacional, estadual e municipal), mas cuja abrangência se deu, de fato, nos municípios e estados brasileiros (Teixeira, 2013; Tatagiba, 2010). Foi durante as administrações federais do PT, entre 2003 e 2016<sup>5</sup>, que as instituições participativas ganharam centralidade como política nacional, com a criação e proliferação de Conselhos de Gestão e Conferências Nacionais, envolvendo múltiplas representações da

---

<sup>4</sup> O Programa Comunidade Solidária foi lançado em 01/01/1995, por meio da Medida Provisória 813, tendo como atribuição coordenar as ações do governo relativas às políticas sociais de “atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza”. As áreas definidas como prioritárias foram: saúde, alimentação e nutrição; serviços urbanos (moradia e saneamento); desenvolvimento rural (assentamentos e agricultura familiar); trabalho e renda (micro e pequenas empresas, cooperativas, associações); defesa de direitos (prioridade à área da infância e adolescência). No segundo mandato de FHC (1999-2002), o Conselho Consultivo do Comunidade Solidária, responsável pela gestão dos programas sociais e vinculado à Casa Civil, teve a seguinte composição: 27 representantes da sociedade civil (basicamente, ONGs e fundações privadas) e 04 representações do governo federal (Cunha, 2012, p-197-207). Para mais análises sobre o Comunidade Solidária, verificar: SILVA, Maria Ozanira (coord.). O Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil, São Paulo: Ed. Cortez, 2001; CUNHA, Márcia Pereira. Os andaimes do voluntariado. São Paulo: Ed. Cortez, 2010; CARDOSO, Ruth *et al.* Comunidade Solidária: Fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Comunitas, 2002.

<sup>5</sup> Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República pelo PT em 2002 e reeleito em 2006. No pleito presidencial seguinte (2010), o PT elegeu Dilma Rousseff, que também foi reeleita em 2014, mas teve o seu mandato encurtado em 2016 por um golpe parlamentar. Para entender o controverso processo que resultou no impeachment da ex-presidenta, sugerimos: SINGER, André *et al.* Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016; SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A democracia impedida: o Brasil no século XXI. Editora FGV, 2017; e AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. Novos estudos CEBRAP, v. 37, p. 273-289, 2018.

sociedade civil em diversas áreas de políticas públicas, para além da saúde, educação e assistência social, como foi o caso das políticas urbanas e habitacionais, de segurança alimentar, de meio ambiente, economia solidária, direitos humanos, cultura, esporte, entre outras.

A expansão dos espaços participativos nos governos petistas (audiências e consultas públicas, fóruns de negociação, mesas de diálogo, além dos conselhos e conferências) aumentou consideravelmente a interlocução com a sociedade civil, tornando o Estado mais permeável aos movimentos sociais, que encontraram brechas por dentro do governo e/ou das instituições estatais, para influir e participar diretamente da formulação e implementação de políticas públicas (Marques, 1999). A diversidade e a complexidade dessas experimentações criativas despertaram os pesquisadores brasileiros para um novo campo de investigação, cuja abordagem principal passa a ser a análise das interações dos movimentos sociais com o Estado e os resultados por elas produzidos nas políticas públicas (Abers *et al*, 2014; Abers, Silva e Tatagiba, 2018; Tatagiba, Abers e Silva, 2018). Os estudos dos movimentos sociais, que tradicionalmente eram focados nas ações coletivas cujos repertórios eram de contestação e de confronto, situando em posições opostas a sociedade civil e o Estado, passaram a analisar também as relações de parceria e colaboração entre esses dois atores (Abers e Von Büllow, 2011; Silva e Oliveira, 2011; Carlos, 2017; Abers, 2021) e a mútua constituição das interações socioestatais decorrentes dos processos de institucionalização das pautas reivindicatórias (Carlos, 2012; Gurza Lavalle e Szwako, 2015; Tatagiba, Abers e Silva, 2018; Carlos *et al*, 2018).

A história do Projeto MOVA Brasil é atravessada por todas essas experiências, pois sua implementação só foi possível a partir da diversidade de arranjos socioestatais derivados do novo contexto político que ampliou a participação dos movimentos sociais nas políticas públicas para além dos espaços que já estavam institucionalizados, como os conselhos de gestão e as conferências nacionais.

Esse capítulo inicial, dividido em duas partes, busca contextualizar o fenômeno da participação social no Brasil, sua relação com o alargamento da democracia e a radicalização dos repertórios de interações socioestatais, que ampliou os pontos de acesso dos movimentos sociais ao Estado, fazendo avançar suas pautas, através de novas agendas de políticas públicas construídas e implementadas em parceria com os entes governamentais.

A primeira parte abordará as principais lutas dos movimentos por participação nos processos decisórios das políticas públicas no período de transição democrática. Faremos isso

a partir de revisão da literatura que trata sobre o tema, tecendo um breve histórico da institucionalização dos espaços participativos. A segunda parte do capítulo traz uma discussão mais conceitual sobre as ações coletivas, com base no diálogo entre as teorias de movimentos sociais e a literatura nacional que investiga as interações entre os atores sociais e estatais nos processos de institucionalização das demandas sociais. O objetivo é explicar a insuficiência das teorias dos movimentos sociais, que não foram capazes de compreender os processos participativos para além das perspectivas que colocam em oposição movimentos e Estado. Como contraponto, abordaremos outros olhares de pesquisadores brasileiros, cujos trabalhos empíricos e conceituais têm investigado o caráter de mútua constituição das interações socioestatais, ao jogar luz sobre categorias analíticas que abordaremos na dissertação.

### **1.1. Do direito a ter direito à institucionalização**

A partir dos novos sujeitos políticos que emergiram nos anos de 1970 e 1980 das lutas urbanas pela redemocratização do Brasil e pelo “direito a ter direito” (Dagnino, 2004a), uma série de movimentos autônomos, eminentemente de base, eclodiu nas fábricas e nos territórios. As ações coletivas eram decididas de baixo para cima, como desvelou Sader (1988), rompendo com a velha tradição política de centralização e tutela. Os novos sujeitos históricos se apresentavam como antissistema e anti-instituições, empoderados em seu papel de protagonistas das pautas e das lutas, construídas a partir do sentimento de pertencimento e de solidariedade de classe. No prefácio de oito páginas que escreveu para a obra de Sader, Marilena Chauí explica:

(...) vemos o início de uma sociabilidade fundada na solidariedade de classe e pela qual as chamadas classes populares passaram a fazer parte da cena histórica, não como atores desempenhando papéis pré-fixados, mas como sujeitos criando a própria cena através de sua própria ação e, com isso, "constituindo um espaço público, além do sistema da representação política" permitida, ou seja, o espaço da participação cívica e trabalhista (Chauí, 1988, p.15).

Esses sujeitos sociais, parte deles integrados ao movimento que deu origem ao Partido dos Trabalhadores, se organizavam em sindicatos, associações de moradores, pastorais da Igreja Católica, movimentos educacionais, grupos de jovens, clubes de mães, associações de donas de casa, associações profissionais, entre outros coletivos (Boschi, 1987; Sader, 1988; Doimo, 1995; Dagnino, 1994, 2002). Eram movimentos de base, autônomos, que lutavam por redemocratização, por participação popular nas decisões políticas e por uma ampla pauta

construída nos diversos fóruns que discutiam a universalização da saúde pública e da proteção social, do direito à moradia, ao saneamento básico, à educação, ao transporte público de qualidade, entre tantas outras reivindicações. Os novos sujeitos históricos lutavam por um projeto político profundamente democrático, plural e participativo, o que Dagnino (1994) chamou de “nova cidadania”.

Para além das eleições diretas, os movimentos reivindicavam democracia participativa, lutavam por partilhar as deliberações com o Estado. Tratava-se da constituição de "cidadãos-sujeitos e de uma cultura de direitos que inclui o direito a ser coparticipante em governos locais" (Dagnino, 2004a, p. 208). A pauta pela participação social, portanto, se configurava como uma revolução política e cultural, de radicalização da democracia, que emergia das lutas dos novos sujeitos sociais que protagonizaram o movimento por redemocratização nos anos de 1980.

Foi nesse contexto que sindicatos e organizações populares criaram o Partido dos Trabalhadores, em fevereiro de 1980, que tem a participação popular não só como concepção política, mas como princípio fundante. "A defesa da participação como elemento indissociável de uma visão de democracia política e econômica está presente desde a fundação do partido e permanece nos documentos internos até hoje" (Bezerra, 2019, p. 01). Segundo Meneguello (1989, p.90), “a proposta petista de organização partidária interna funda-se essencialmente no princípio da democracia participativa (...) permeada pela ideia de maximização da participação dos indivíduos nas decisões políticas”. As primeiras administrações municipais do PT na década de 1980 - após vencer as eleições de 1982 (Diadema/SP), de 1985 (Fortaleza) e de 1988 (São Paulo, Porto Alegre, Vitória, Campinas; ver nota de rodapé nº 1) – foram laboratório de experiências de participação social, com a implementação dos Conselhos Populares e do Orçamento Participativo (OP), que se constituíram em projeto político, um modelo de gestão que se transformou na principal marca do partido.

O “modo petista de governar” (Bittar, 1992) apontou para a sociedade novas possibilidades de interação com o Estado, fortalecendo a luta por democracia participativa que estava no centro das pautas dos movimentos atuantes no período de transição democrática. Aqui, cabe uma ressalva: nos anos de 1970, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que posteriormente se transformou no Partido Democrático Brasileiro (PMDB), chegou a ensaiar

nas prefeituras de Lages (SC)<sup>6</sup>, de Piracicaba (SP) e de Boa Viagem (ES) algumas experiências pontuais com participação da sociedade civil em conselhos comunitários, mas que não se consolidaram como projeto político do partido nas décadas seguintes (Bezerra, 2014, p. 19). No caso do orçamento participativo, a sua origem remonta às associações comunitárias de Porto Alegre nos anos 80, cuja proposta foi abraçada pelo prefeito Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), em 1986, mas que só foi implementada de fato na administração de Olívio Dutra (PT), eleito em 1988, cujo programa de governo trazia uma série de propostas de cogestão e de partilha de poder com os conselhos populares (Avritzer, 2002, p. 573-574).

O movimento de redemocratização que marcou a década de 1980 estava, como se vê, impregnado por ideários participativos, que foram incorporados pela Constituição Federal de 1988, batizada de Constituição Cidadã, sobretudo por garantir à sociedade civil mecanismos de participação nos processos decisórios do país, tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal. A Carta Magna foi elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, cuja orientação, essencialmente participativa, possibilitou à sociedade brasileira participar da proposição de leis e princípios constitucionais, apresentando Emendas Populares que garantiram conquistas importantes relacionadas às políticas públicas. Entre as principais contribuições das Emendas Populares, estão a universalização de direitos, a descentralização da gestão e a criação de Conselhos locais e nacionais para formulação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, meio ambiente, entre outras áreas, com participação de representantes da sociedade civil e do Estado (Gohn, 2001; Santos, 2002; Santos e Avritzer, 2002; Avritzer e Navarro, 2003; Tatagiba, 2002, 2005).

Como observa Gohn (2019, p.76), a centralidade da participação nas agendas dos movimentos sociais tem sido fundamental para fazer avançar processos de inclusão social e de reconhecimento de direitos, seja por meio de lutas e protestos no âmbito da sociedade civil, seja por meio de interações no interior do Estado para institucionalização das demandas sociais em políticas públicas. Tendo em vista a “multidimensionalidade” do tema participação e dos diversos sentidos que o tornam um “conceito fugidio”, como alerta Lavallo (2011, p. 33), a concepção com a qual trabalharemos nesta dissertação parte do entendimento de participação

---

<sup>6</sup> A experiência de participação popular do MDB na prefeitura de Lajes pode ser conferida em: ALVES, Márcio Moreira. A força do povo: democracia participativa em Lajes. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980.

como um processo democrático, de inclusão e justiça social, que envolve múltiplas interações entre atores sociais e estatais na garantia da cidadania ativa. Nesse sentido, concordamos com a abordagem de Milani, que define a “participação social cidadã” como

(...) aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (provenientes da “qualidade” da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições como o Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas, também, por relações de conflito e pode comportar manipulação. (Milani, 2008, p. 560).

A participação social “tornou-se uma realidade inegável da atuação governamental no Brasil, um traço característico de nossa institucionalidade democrática”, como ressalta Pires (2013, p. 35). Até os anos 2000, houve uma forte expansão e concentração das Instituições Participativas/IP<sup>7</sup> nas administrações locais, com destaque para os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos (OP). Também denominados de conselhos setoriais, os conselhos de políticas públicas são instâncias que emergiram dos processos de descentralização e democratização das políticas sociais, por meio da Constituição de 1988, e tornaram-se instituições indispensáveis para o repasse de recursos federais para os Estados e municípios (Tatagiba, 2002, p. 50). Com a função de “formular e controlar a execução” de políticas públicas setoriais (saúde, educação, assistência social, direitos da criança e adolescência, idosos, etc), os conselhos são compostos, paritariamente, por representantes indicados pelo Estado (governo e autarquias) e pela sociedade civil (associações comunitárias, movimentos populares, sindicatos, entidades de usuários dos serviços públicos, ONGs prestadoras de serviço, etc), com reuniões abertas à população, porém só os conselheiros podem votar (Tatagiba, 2002, p. 50-54).

Diferentemente dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, o Orçamento Participativo não é previsto na Constituição Federal. Como explica Bezerra (2014), são

---

<sup>7</sup> Nos anos 2000, Avritzer desenvolveu o conceito de “Instituição Participativa (IP)”, em contraponto à literatura internacional da teoria democrática da segunda metade do século XX, que não contemplava o fenômeno da participação social nas categorias das instituições políticas. “Por instituições participativas entendemos formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (Avritzer, 2008, p.45). Para mais informações, consultar: AVRITZER, Leonardo. *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

processos decisórios instituídos pelas prefeituras ao longo do ano fiscal, com realização de assembleias e outros fóruns participativos, onde representantes da diversas regiões do município deliberam junto com os representantes da administração sobre a alocação dos recursos e novos investimentos. Nas palavras de Souza (2021, p. 16), o OP é definido basicamente como “um processo participativo por meio do qual qualquer cidadão pode contribuir em decisões, ainda que parciais, do orçamento municipal”. Conforme Avritzer (2002), o OP foi introduzido no Brasil pelas administrações do PT em Porto Alegre (RS), a partir de 1989, e em Belo Horizonte (MG), a partir de 1993. O de Porto Alegre, além de ser o mais duradouro, tornou-se referência internacional de inovação democrática, após ser reconhecido em 1996 como uma das quarenta melhores práticas de governança urbana do mundo durante a Conferência Habitat II, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Segundo Pires (2013, p. 35), até o início dos anos 2000, mais de 200 municípios brasileiros já haviam tido alguma experiência com orçamento participativo. Estimativas feitas por Sintomer, Herzberg e Röcke (2012, p. 75) apontaram que em 2010, havia entre 795 e 1.469 ocorrências de OPs em diferentes partes do mundo. Em relação aos conselhos de gestão de políticas setoriais, pesquisa de Teixeira (2013, p. 85), com base em dados do IBGE, identificou mais de 22 mil conselhos municipais atuando no Brasil em 2001. Tatagiba (2010) também apontou a expansão dos conselhos de políticas públicas no nível estadual ao longo dos anos de 1990, identificando 535 conselhos em funcionamento em variadas áreas de políticas públicas e em diversos estados brasileiros, “uma média de aproximadamente 19 conselhos por Estado”, conforme citado por Teixeira (2013, p. 86).

Já no âmbito nacional, a grande virada participativa ocorreu após 2003, com a ascensão do PT ao governo federal e a institucionalização de diversos canais de interlocução e interação com a sociedade civil. Segundo Pires e Vaz (2012, p. 20-23), entre 2002 e 2010, houve um aumento exponencial de “interfaces socioestatais” (espaços de negociação e interlocução entre governo e sociedade) na gestão dos programas federais. Enquanto em 2010, 75,4% dos órgãos do governo federal tinham mais de 75% dos seus programas com alguma forma de interface socioestatal, em 2002, apenas 11,5% das instituições apresentavam este percentual de interação com a sociedade, conforme estudo que eles fizeram para o Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (IPEA)<sup>8</sup>. Ainda segundo os pesquisadores, 92,1% dos programas que foram implementados pelo governo federal entre 2003 e 2010 continham algum tipo de participação social.

De fato, houve uma considerável ampliação dos canais de participação social no país durante os governos do PT, com o desdobramento das instituições participativas do âmbito local para o nacional e o conseqüente alargamento das interações entre o Estado e a sociedade civil. Levantamento feito por Bezerra (2020) revela que do total de 87 Conselhos Nacionais de políticas públicas que foram criados pelos governos federais ao longo da história do país, 52 foram nas administrações do PT, através de proposições dos ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff (Bezerra, 2020, p. 177). O mesmo estudo aponta que das 176 conferências nacionais temáticas convocadas para que as representações da sociedade civil apresentassem propostas para as políticas públicas setoriais, 116 foram nos governos do PT (Bezerra, 2020, p. 178). Já, a pesquisa “Arquitetura da Participação Social no Brasil Contemporâneo: avanços e desafios”, realizada pelos Institutos Polis e Inesc<sup>9</sup>, analisou o perfil da participação nos oito anos do governo Lula, com base em 74 Conferências realizadas entre 2003 e 2010. Segundo os dados obtidos, 12,9 milhões de pessoas participaram das conferências nacionais ao longo deste período, sendo que 70% dos participantes eram representantes da sociedade civil e os demais, de órgãos governamentais. A pesquisa também revelou que ao todo foram computadas 14 mil propostas aprovadas nas conferências analisadas e mais de 1.100 monções (Polis, Inesc, 2011).

Apesar da significativa expansão das instituições participativas que o país vivenciou nestas últimas décadas, a literatura especializada no tema (Tatagiba, 2010; Teixeira, 2013; Souza, 2011; Luchmann, 2014; Almeida, 2017; Almeida e Tatagiba, 2012; Avritzer, 2008, 2013a, 2013b; Pires, 2013) apontou uma série de gargalos e limitações decorrentes, sobretudo, do esvaziamento do caráter deliberativo e da representação popular nos espaços participativos. Pesquisas analisadas por Teixeira (2013, p. 122-123) apontam que 75% dos conselhos criados entre 2003 e 2010 tiveram caráter consultivo. Além disso, apenas 53% deles foram instituídos

---

<sup>8</sup> PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexandre. Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais. IPEA, texto para discussão, n. 1707, Brasília, 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15116](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15116)

<sup>9</sup> POLIS, INESC. Arquitetura da Participação no Brasil Contemporâneo: avanços e desafios, 2011. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/polis-e-inesc-lancam-pesquisa-sobre-a-participacao-social-no-brasil/>

por meio de processos legislativos, enquanto 37% foram criados por Decreto Presidencial, o que reduz a força e a garantia institucional dessas instâncias<sup>10</sup>. Ainda segundo Teixeira, os conselhos instituídos nesse período também sofreram um esvaziamento dos ideais de aprofundamento da participação social, perdendo os sentidos de partilha de poder e de cogestão e configurando-se como espaços de escuta e de diálogo.

Em documento de 2010, intitulado “Democracia Participativa: nova relação Estado e sociedade, 2003-2010” (SPG, 2010), em que a Secretária Geral da Presidência faz um balanço da atuação do governo Lula no tema da Participação Social, a palavra que aparece mais vezes para descrever esta relação é “diálogo” (...) [o relatório] também é pródigo em apontar como as mesas de diálogo, audiências públicas, conselhos e conferências estariam contribuindo para o aumento do diálogo entre governo e sociedade. Mas são poucas as evidências de que este diálogo estaria ultrapassando as fronteiras da “escuta” e se aproximando dos horizontes projetados anteriormente de cogestão e partilha do poder. E a efetividade destes espaços fica ameaçada basicamente porque as decisões não passam por estes espaços, o que nos permite afirmar que há deslocamentos importantes nos sentidos e possibilidades reais destes espaços. (Teixeira, 2013, pp. 117 e 125)

As experiências participativas e seus efeitos na democracia brasileira renderam pesquisas relevantes sobre o tema e, ao final do governo Lula, já havia uma segunda geração de estudos, que pautou-se por analisar de forma crítica o resultado produzido por essas inovações. Muitas foram as críticas sobre as insuficiências e limitações das instituições participativas e a efetividade dos processos deliberativos (Tatagiba, 2010; Lavalle, 2011; Almeida e Tatagiba, 2012; Pires, 2013; Avritzer, 2013b; Lüchmann, 2014; Souza, 2016; Serafim, 2019; Dagnino, 2019; Almeida e Lavalle, 2020). A maior parte dos estudos questiona a forma e o nível de participação social (direta ou indireta, por meio de entidade representativa

---

<sup>10</sup> Os estudiosos do tema consideram que conselhos nacionais criados por lei possuem maior grau de institucionalização por serem fruto de um ato do Poder Legislativo, com discussão, votação e aprovação no Congresso Nacional, o que confere a estas instâncias maior estabilidade e potencial de continuidade. O decreto presidencial, por sua vez, é um ato normativo do Poder Executivo que, apesar de ter poder legal, não cria novos direitos, apenas estabelece normas que detalham o que já foi criado previamente por uma lei. Conselhos criados por lei somente são revogados por votação do Congresso Nacional, já os criados por decretos podem ser revogados por atos do presidente da República, como aconteceu em abril de 2019, quando o presidente Jair Bolsonaro, quatro meses após tomar posse, emitiu o Decreto 9.759, extinguindo e alterando conselhos que haviam sido criados nos governos anteriores (consultar: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9812.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9812.htm)). Para entender melhor essa questão, ver: IPEA - Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. Textos para discussão, n. 1951, abr. 2014, disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td\\_1951.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1951.pdf)

ou individual) e seus reflexos no fortalecimento (ou não) da democracia, dada a crise dos sistemas de representação eleitoral e partidário.

Avritzer (2013b) e Lavallo (2011, 2020) chamam atenção para a incompreensão que ainda há entre os movimentos sociais e até na própria academia sobre as mudanças ocorridas na concepção de participação social pela sociedade civil no Brasil ao longo dos últimos 40 anos, principalmente após a transição democrática. Se nas décadas de 1970 e 80, a participação era reivindicada como espaço plural e autônomo em relação ao Estado, após a Constituição de 1988 passou a se consolidar como uma relação de interdependência entre a sociedade civil e o Estado, como observa Avritzer:

As instituições participativas são resultado da ação da sociedade civil brasileira durante o processo constituinte, que resultou em um conjunto de artigos prevendo a participação social nas políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social, criança e adolescente, políticas urbanas e meio ambiente. Este padrão modificou fortemente a ideia de autonomia da sociedade uma vez que, por mais paradoxal que pareça, a sociedade civil que reivindicou sua autonomia em relação ao Estado foi a mesma que reivindicou arranjos híbridos com sua participação junto aos atores estatais durante a Assembleia Nacional Constituinte (Avritzer, 2013a, p.128)

Ele alerta que, apesar da institucionalização ter diversificado e ampliado a participação, principalmente em relação à gestão de políticas sociais como saúde, educação e assistência social, o Estado brasileiro não foi capaz de absorver as reivindicações por participação em setores públicos estratégicos para a população, como as áreas de infraestrutura e de meio ambiente, bem como no que diz respeito aos serviços urbanos (Avritzer, 2013b, p.12). Além disso, houve um desencantamento com as políticas participativas nos territórios, tanto em função do esvaziamento dos orçamentos participativos, quanto do enfraquecimento dos conselhos municipais e estaduais, com perda da influência das comunidades nas formas de participação no nível local (Ibid., p.14). Outra crítica feita por Avritzer é de que os governos do PT direcionaram as políticas participativas para a questão distributiva e de inclusão social, sem priorizar as comunidades tradicionais e o setor de infraestrutura (Ibid., p.19).

No entendimento de Lavallo (2011, p. 37), a participação desempenha o papel de "uma ideia-força" entre os pesquisadores que se debruçam sobre o tema no Brasil e na América Latina, por ser uma categoria impregnada por ideais ou, nas palavras dele, "a encarnação de dois valores fundamentais da democracia: autodeterminação e inclusão". Em artigo recente feito em parceria com Débora Almeida (2020), ele afirma que a efetividade das instituições participativas esbarra nas dificuldades para implementação e execução das políticas inclusivas. O motivo principal, segundo os autores, é a ausência ou a baixa representatividade nos espaços

de poder de grupos sociais historicamente marginalizados (mulheres, negros, indígenas, subproletariados, etc), o que faz com que as políticas públicas sigam reforçando as atuais clivagens sociais. Para alterar essa realidade, os pesquisadores enfatizam que o fortalecimento das instituições participativas tem que vir acompanhado do avanço da "construção de uma democracia plural, ou melhor, de um programa de PLURALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA", por meio de uma ampla reforma política (Almeida e Lavallo, 2020, p.35, destaque em caixa alta feita pelos autores).

Se por um lado, as instituições participativas enfrentam limitações, por outro, os espaços deliberativos garantidos pela Constituição de 1988 abriram um vasto campo de possibilidades de interações entre a sociedade civil e o Estado, que foram intensificadas nos governos do PT, por meio de novos arranjos de gestão de políticas públicas. Na disputa por mais canais de interlocução e pelo atendimento às suas reivindicações, os movimentos sociais intensificaram o diálogo e os trânsitos com os atores estatais, possibilitando a experimentação de modelos participativos alternativos, que foram além das IPs e abriram espaços nos subsistemas políticos (Silva, 2021; Abers, Silva, Tatagiba, 2018) para demandas de grupos sociais que ocupavam posições subalternas nas arenas públicas (catadores, sem teto, comunidades tradicionais, pequenos agricultores, pescadores etc). Pautas históricas desses movimentos foram inseridas na agenda das políticas públicas, em especial das políticas sociais, por meio de arranjos diferenciados de participação que, em parte, resultaram na institucionalização de algumas reivindicações.

As teorias dos movimentos sociais, no entanto, ao interpretarem os processos de interação desses atores coletivos com o Estado como fundamentalmente conflituosos não foram capazes de compreender a relevância das inovações participativas. As revisões críticas desta literatura feitas por Alonso (2009) e Silva (2010) jogam luz sobre a insuficiência dos paradigmas teóricos norte-americano e europeu em analisar os efeitos da atuação institucionalizada dos movimentos para além da separação dicotômica entre Estado e sociedade civil. Diante dessa lacuna, novos campos de pesquisas sobre movimentos sociais se abriram no Brasil, fomentando diversos estudos empíricos e conceituais sobre os novos repertórios de ação coletiva que emergiram das experiências participativas e as múltiplas dinâmicas dos processos de interação socioestatal e seus efeitos sobre os atores envolvidos, como analisaremos a seguir.

## 1.2. Ações coletivas por dentro do Estado e sua mútua constituição

Os movimentos sociais têm sido objeto de relevantes estudos científicos ao longo dos últimos 50 anos, em diferentes campos das ciências sociais, que resultaram em uma vasta produção teórica sobre os sujeitos e as ações coletivas em contextos históricos e políticos diversos. Parte considerável desses estudos emergiu da investigação dos protestos que marcaram as décadas de 1960 e 1970, como os movimentos por direitos civis nos Estados Unidos, os movimentos estudantis e ambientais na Europa (que têm como marco maio de 68) e os movimentos de contestação aos regimes ditatoriais na América Latina (Gohn, 1997, 2014; Alonso, 2009). Nosso objetivo é apenas situar alguns referenciais teóricos da literatura tradicional sobre movimentos sociais e identificar marcos conceituais que utilizaremos nesta pesquisa, colocando em evidência as questões mais relevantes para compreensão desse estudo.

Partimos da revisão de literatura feita por Alonso (2009) e dos trabalhos de Gohn (1997, 2012, 2014) para um breve recorrido sobre as duas principais vertentes teóricas que influenciaram os estudos contemporâneos sobre movimentos sociais: a corrente europeia conhecida como Teoria dos Novos Movimentos Sociais (TNMS), que teve dominância sobre as pesquisas realizadas no Brasil e na América Latina entre as décadas de 1970 e 1990, e as teorias norte-americanas da Mobilização de Recursos (TMR) e do Processo Político (TPP), que ganharam relevância a partir dos anos 2000, com a expressiva produção de estudos acadêmicos sobre a institucionalização da participação dos movimentos na elaboração e implementação de políticas públicas.

Grosso modo, a TNMS analisou os movimentos sociais sob a perspectiva culturalista e identitária, enfocando a pluralidade, a autonomia e os laços de solidariedade dos novos sujeitos coletivos que ganharam protagonismo na segunda metade do século XX, sobretudo a partir dos protestos dos anos de 1960, como negros, mulheres, jovens, indígenas, ambientalistas, pacifistas, etc. Os estudos apontaram que esses não eram movimentos de luta de classes, onde o “trabalhador” se constituía como elemento central das ações coletivas. Como explica Alonso,

Alguns teóricos da revolução ainda as saudaram como retorno do movimento operário, mas, logo se viu, elas eram bastante peculiares. Não se baseavam em classe, mas sobretudo em etnia (o movimento pelos direitos civis), gênero (o feminismo) e estilo de vida (o pacifismo e o ambientalismo), para ficar nos mais proeminentes. Tampouco visavam a revolução política, no sentido da tomada do poder de Estado. Não eram reações irracionais de indivíduos isolados, mas movimentação concatenada,

solidária e ordeira de milhares de pessoas. Então não cabiam bem em nenhum dos dois grandes sistemas teóricos do século XX, o marxismo e o funcionalismo. (Alonso, 2009, p.50-51)

Os novos movimentos sociais se configuravam, portanto, como plurais e contestatórios, mas não eram classistas, nem revolucionários, no sentido de ruptura. Ou seja, o campo de luta havia se deslocado das estruturas capitalistas para a sociedade civil, com ações coletivas que se opunham ao sistema político e, portanto, ocorriam de forma autonomista, “de costas para o Estado”. Segundo Alberto Melucci, um dos principais expoentes da TNMS,

(...) os novos movimentos não estão focados no sistema político. Eles não são orientados em direção a conquista de poder político ou o aparato do Estado, mas antes em direção ao controle de um campo de autonomia ou independência vis-à-vis ao sistema. Os novos movimentos são caracterizados pela solidariedade e expressividade das relações em seu bojo, sendo secundários os objetivos instrumentais e a busca de vantagens dentro do sistema político. (Melucci, 1980, p. 220)

As teorias norte-americanas, por sua vez, buscaram interpretações mais racionais das ações coletivas, a partir da análise das estruturas e interesses que possibilitam aos movimentos construir alianças e mobilizar recursos financeiros para atingir os seus objetivos, como ressaltam os estudos dos principais expoentes da TMR (McCarthy e Zald, 1973, 1977). Já os teóricos da TPP priorizaram o contexto político e institucional nas investigações das ações coletivas, tentando entender as ameaças e as oportunidades que o sistema político oferece aos movimentos e o impacto em seus repertórios de ação (Tilly, 1975, 1978; Tarrow, 1992, 1998).

Os estudos norte-americano e europeu apresentaram, portanto, abordagens bem distintas, até mesmo opostas, sobre as ações dos movimentos sociais. As teorias desenvolvidas nos Estados Unidos foram centradas na perspectiva organizacional e sociopolítica, enquanto os teóricos que analisaram os Novos Movimentos Sociais na Europa privilegiaram o viés culturalista-identitário. Os teóricos norte-americanos interpretaram os movimentos no campo da institucionalização das práticas sociais, contribuindo com categorias de análise, como “repertórios de ação” e “oportunidades e constrangimentos” (Gohn, 2014). A escola europeia buscou entender as subjetividades dos novos sujeitos coletivos, com destaque para os estudos de Touraine (1985, 1989a, 1989b) e Melucci (1988, 1989) sobre identidade coletiva e de Castells (1999) sobre redes de relacionamentos.

Na virada para o século XXI, houve uma grande aproximação entre teóricos da TMR e da TPP - Gohn (2012) identifica essas duas correntes como um único campo teórico, o da

Mobilização Política -, que resultou em novas abordagens nos estudos sobre movimentos sociais, com destaque para o projeto norte-americano *contentious politics*<sup>11</sup>. Segundo Alonso (2009, p. 71-72), autores europeus, como Melucci, viram nas correntes norte-americanas enfoques relevantes em relação às estratégias dos movimentos para mobilizar recursos e oportunidades políticas. Por sua vez, Tilly e Tarrow incorporaram a categoria "identidade coletiva" da Teoria dos Novos Movimentos Sociais, que também influenciou McAdam, McCarthy e Zald (1996) a assimilarem em seus estudos conceitos culturalistas dos europeus.

Apesar da aproximação entre as abordagens culturalista e institucionalista nas análises das ações coletivas, nenhum dos dois paradigmas teóricos (europeu e norte-americano) buscou compreender o fenômeno das experiências participativas e seus efeitos sobre os movimentos sociais. Os autores mantiveram movimentos sociais e Estado em categorias opostas, com tendência ao confronto (Carlos, 2012; Pismel, 2019). A TNMS refutou a aproximação com o sistema político, pois enxergava nisso cooptação, perda de autonomia e, conseqüentemente, desmobilização dos movimentos (Touraine, 1989b, Melucci, 1980). Já os teóricos norte-americanos, apesar de entenderem a institucionalização das ações coletivas como oportunidades para os movimentos, enxergavam nisso comprometimento da estrutura organizacional e perda do sentido contestatário dos movimentos, que passariam a ter um caráter eminentemente profissional (McAdam, Tarrow e Tilly, 2001). Grosso modo, o entendimento era de que, se o sentido dos movimentos é contestar e se contrapor ao Estado, por outro lado, o Estado se movimenta para cooptar a sociedade civil e desmobilizar as ações coletivas. Ou seja, ao situarem em campos opostos categorias como institucionalização x autonomia e protesto público x ação institucionalizada, as teorias dos movimentos sociais mantiveram em polarização a sociedade civil e o Estado, sem considerar os processos de interação que atravessam (e interligam) esses dois campos.

Apesar da rica contribuição que essas teorias trouxeram às pesquisas sobre movimentos

---

<sup>11</sup> A partir de um seminário realizado em 1995, na universidade de Columbia (EUA), intitulado "*Contentious politics*" (traduzido por autores de língua portuguesa e espanhola como "confronto político" ou "política contestatária"), Charles Tilly, principal expoente da Teoria do Processo Político, reuniu autores renomados da TPP e da TMR, em torno da ideia-chave de que "diferentes formas de confronto político, como os movimentos sociais, revoluções, mobilizações étnicas e ciclos de protestos, compartilham algumas propriedades causais" (Bringel, 2012, p. 51). O seminário gerou uma nova agenda de pesquisa a partir de "quatro linhas principais: movimentos sociais, ciclos e revoluções; identidades coletivas e redes sociais; movimentos sociais e instituições políticas; globalização e contestação transnacional" (Ibid. p. 52), o que resultou em diversos artigos acadêmicos, debates e controvérsias que estão refletidos no livro *Dynamics of contention*, publicado em 2001 por Tilly, em parceria com Doug McAdam e Sidney Tarrow, e considerado ainda hoje uma das obras seminais sobre ação coletiva.

sociais, com elaboração de conceitos seminais e definição de categorias de análises que tornaram-se referência nesse campo de estudo - identidade coletiva, repertórios de ação coletiva, ciclos de protestos, oportunidades políticas, redes relacionais, entre outras -, os teóricos do Norte Global não foram capazes de compreender as ações coletivas resultantes dos processos participativos no Brasil para além da visão dicotômica das relações entre sociedade civil e Estado, tidas como, essencialmente, contenciosas (Carlos, 2012; Pismel, 2019; Abers, 2021). As interações entre atores sociais e estatais nos governos pós-redemocratização, em dinâmicas que não significaram, necessariamente, cooptação e desmobilização, explicitaram a insuficiência e as contradições das principais teorias dos movimentos sociais (Carlos, 2017), levando os autores brasileiros a analisarem esse processo sob outra perspectiva, com a qual dialogaremos a seguir.

As instituições participativas garantidas pela Constituição de 1988 ampliaram a relação entre a sociedade civil e o Estado, como vimos na seção 1.1 do atual capítulo. Esse processo foi intensificado nos governos do PT, através de outros repertórios de interação (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014) que abriram espaço nos subsistemas políticos para novos arranjos de gestão de políticas públicas que favoreceram atores sociais historicamente marginalizados (Tatagiba *et al*, 2018; Tatagiba e Teixeira, 2016; Teixeira, Blikstad e Pismel, 2016; Abers, Silva, Tatagiba, 2018). Pesquisadores brasileiros que já estudavam os movimentos sociais e as instituições participativas passaram a investigar as dinâmicas de interação socioestatal e as formas de incorporação e, por vezes, de institucionalização das demandas dos movimentos nas políticas públicas. No geral, esses autores analisaram as políticas sociais nos governos Lula e Dilma, procurando compreender como os movimentos sociais impactaram a construção de políticas públicas e como a institucionalização de suas demandas afetou as ações coletivas. Os estudos empíricos também investigaram as circunstâncias que potencializaram as capacidades dos movimentos para acessar os aparelhos estatais e influenciar nas tomadas de decisão dos entes estatais.

Partimos do entendimento de Gohn (2014, p. 14) de que “um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural” e acrescentamos a interpretação de Diani e Bison (2010) para movimento social e ação coletiva:

(...) vemos os processos de movimento social como exemplos de ação coletiva com clara orientação para o conflito com relação a oponentes sociais e políticos específicos, conduzida no contexto de densas redes interorganizacionais, por atores

ligados por solidariedades e identidades compartilhadas que precedem e sobrevivem a coalizões e campanhas específicas (...). A ação coletiva não somente se orienta para o trato de problemas coletivos, para corrigir injustiças, conquistar bens públicos, atacar fontes de descontentamento, ou expressar apoio a certos valores ou princípios morais; ela o faz identificando alvos para os esforços coletivos, especificamente articulados em termos sociais ou políticos. (Diani e Bison, 2010, p. 221)

A abordagem adotada nessa pesquisa é de que movimentos sociais são ações coletivas por excelência, cujas dinâmicas resultam de redes de relacionamentos entre atores que compartilham críticas e interesses semelhantes e se articulam em torno de pautas e lutas comuns. Nosso objetivo é ressaltar que as ações coletivas são resultado das alianças e laços construídos pelos movimentos ao longo de sua história, baseados em um senso de identidade coletiva. Compartilhamos da definição que Diani e Bison formularam para identidade coletiva, ao incorporarem conceitos e reflexões de Melucci:

(...) a identidade coletiva é essencial, pois um movimento não pode ser reduzido a algum evento ou campanha em particular, nem a uma coalizão específica, independentemente de quão importante é o seu perfil ou impacto. (...) A identidade coletiva também habilita os atores a estabelecer conexões entre diferentes ocorrências, privadas e públicas, situadas em diferentes pontos no espaço e no tempo (...) Como consequência, os atores individuais e organizacionais envolvidos na ação coletiva não mais perseguem apenas objetivos específicos, mas passam a se enxergar como elementos de processos de mudança –ou de resistência à mudança – muito mais amplos e abrangentes. (Diani e Bison, 2010, p. 222)

Essa abordagem interrelacional dos movimentos, como foi destacada aqui a partir dos conceitos mobilizados por esses dois teóricos, é importante, pois contribui para a compreensão das interações com outros atores coletivos, tanto no campo da sociedade civil, como do Estado. Cabe ainda ressaltar que a interpretação clássica de Diani e Bison de movimento social como redes de interação informais e plurais (1992) é referência em diversos trabalhos de Tatagiba, Abers, Lavalle, Silva, Carlos, Teixeira, Dowbor, entre outros autores brasileiros que se debruçaram sobre o tema<sup>12</sup>. Nosso objetivo aqui é compreender alguns conceitos mobilizados pela literatura brasileira na investigação dos processos de interação entre atores sociais e estatais durante as experiências de construção, implementação e, por vezes, cogestão de políticas públicas nas administrações federais do PT. Optamos por concentrar a atenção nas categorias conceituais que melhor dialogam com o nosso estudo. Nesse sentido, buscaremos

---

<sup>12</sup> Uma síntese dessas pesquisas está reunida em TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (orgs). Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

entender a dinâmica das interações socioestatais (como os movimentos acessam os subsistemas estatais e como conseguem institucionalizar suas demandas) e o caráter de “mútua constituição” desse processo (movimentos e atores estatais se beneficiam e são impactados mutuamente).

Em estudo sobre ativismo e movimentos sociais, Abers e Von Bülow (2011, p. 54-55) chamam atenção para a relevância das redes interacionais entre atores que estão dentro e fora das arenas estatais, ressaltando a “impossibilidade de separar de forma rígida Estado e sociedade civil” já que as pesquisas apontam que “alianças, muitas vezes, envolvem a construção de redes que cruzam as fronteiras entre Estado e sociedade”. Ao investigar a participação de movimentos sociais nos processos de produção de políticas públicas, Abers, Silva e Tatagiba (2018) nos propõem um modelo analítico centrado em “estruturas relacionais” para compreender os mecanismos que favorecem e/ou limitam o êxito dos movimentos nas disputas por dentro dos subsistemas políticos, ou seja, dos setores e instituições estatais responsáveis pelas referidas políticas públicas. Os autores se basearam em estudos de caso sobre repertórios de ação dos movimentos nos subsistemas de habitação, meio ambiente e da economia solidária, ao longo dos últimos trinta anos, onde grupos sociais subalternos conseguiram avançar em suas demandas, construindo “modelos alternativos”<sup>13</sup> de políticas públicas e disputando recursos e a própria gestão dos projetos (Tatagiba, Abers e Silva, 2018).

Os pesquisadores observaram que as conquistas dos movimentos foram determinadas não só pelo contexto externo (pressão através de protestos para fazer avançar suas pautas; ambiente político favorável a essas demandas, por exemplo), mas também pelo posicionamento que ocupavam nos subsistemas políticos em função das redes de interação que construíram ao longo do tempo. Ou seja, as condições de atuação dos movimentos nas disputas por políticas públicas foram determinadas também por alianças que atravessaram as “fronteiras entre Estado e sociedade”, como Abers e Von Bülow (2011) já haviam apontado em seu estudo sobre ativismo dentro das arenas estatais. Em trabalho recente e mais denso, que reúne uma série de

---

<sup>13</sup> O conceito de “modelos alternativos” foi mobilizado por Luciana Tatagiba, Ana Cláudia Chaves Teixeira, Karin Blikstad e Adriana Pismel ao trabalharem o conceito de “programas associativos” no projeto de pesquisa Movimentos e a Implementação de Políticas Públicas, desenvolvido pelo Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva da Universidade de Campinas (Nepac/Unicamp). “Em Teixeira *et al.* (2016) e Tatagiba e Teixeira (2016), afirmamos que os programas associativos representam um modo de fazer alternativo, com conteúdos e modus operandi que desafiam o modo dominante, mesmo que na prática sejam residuais, em termos dos recursos públicos investidos e sua posição no conjunto da política pública” (Tatagiba, Abers e Silva, 2018, p. 107).

pesquisas sobre o tema, Abers e outros autores (2021) analisam diversas intervenções que ocorrem no interior das instituições como formas de ativismo e revelam que elas estão associadas quase sempre a algum tipo de ação coletiva.

Voltando ao modelo teórico de estrutura relacional proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018, p.17), percebe-se que o conceito trabalhado por eles reflete as especificidades do contexto político em que os movimentos atuam, em face da interdependência com os diversos atores e instituições com os quais interagem rotineiramente. Os autores enfatizam essas relações “uma vez instituídas, estruturam ações futuras”. Para compreender melhor esse sentido de “contexto político”, é importante ressaltar o significado que eles atribuem às categorias regime, coalizão governante e subsistema político. A primeira, resumidamente, diz respeito à estrutura de relações que envolvem atores politicamente relevantes em uma sociedade (atores sociais e estatais) e os arranjos institucionais decorrentes dessas interações. Coalizão governante, grosso modo, refere-se ao grupo político que centraliza as tomadas de decisão na administração federal. Subsistemas são tratados pelos autores como estruturas relacionais setoriais de políticas públicas onde interesses são disputados por atores de dentro e de fora das arenas estatais, entre eles os movimentos sociais (Abers, Silva e Tatagiba, 2018, p. 33-37).

Dito isso, destacamos os principais pressupostos da configuração dessas estruturas relacionais conforme apresentados pelos autores: (i) os movimentos atuam em duas estruturas relacionais simultâneas, mas não necessariamente semelhantes; (ii) uma é formada por atores, interesses e arranjos institucionais conformados na coalização governante (regime); (iii) a outra é formada por atores, interesses e arranjos institucionais estruturados dentro dos subsistemas de políticas públicas (Ibid. p. 23). Os autores alertam que, a possibilidade dos movimentos avançarem em suas causas dentro dos subsistemas varia conforme a permeabilidade do governo em que operam, em função “do lugar que ocupam *no* regime e *na* relação *na/com* a coalizão governante” (Ibid. p. 33, friso nosso). Portanto, a posição que os movimentos ocupam *no* contexto político é um indicador das oportunidades e/ou constrangimentos que enfrentam nas disputas.

O modelo teórico de Abers, Silva e Tatagiba nos interessa nesta pesquisa, pois frisa a importância das configurações relacionais nas ações coletivas por projetos alternativos de políticas públicas. Os autores confirmam argumentos que já haviam sido abordados por eles em trabalhos anteriores (Silva e Oliveira, 2011; Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Tatagiba, Abers e Silva, 2018) e por outros estudos que resultaram na formulação de conceitos e categorias

analíticas com as quais dialogaremos nessa dissertação, como a tese que trata da mútua constituição dos repertórios de interações socioestatais, que veremos a seguir.

Diversas pesquisas têm enfatizado os efeitos da inserção dos movimentos sociais nos subsistemas de políticas públicas para os dois lados engajados no processo: os atores estatais e os atores sociais. Ambos reconhecem que os movimentos importam para as políticas públicas e vice-versa, e que isso não implica, necessariamente, em uma relação de conflito e/ou de perda de autonomia, dada a relação de interdependência entre ambos (Lavalle e Szwaco, 2015; Carlos, Dowbor e Albuquerque, 2021; Carlos, Oliveira e Romão, 2014; Dowbor, 2012; Carlos, 2012). Esses pesquisadores encontraram na abordagem neoinstitucionalista (Skocpol, 1992; Evans, 1995; Mann, 1993; Clemens, 1993; Amental *et al*, 2002) o caminho para tentar decifrar a complexa dinâmica das interações socioestatais e o que capacita alguns movimentos a serem mais exitosos quando acessam os subsistemas políticos. O argumento é que, diferentemente das teorias dos movimentos sociais, que não conseguiram avançar nas análises das interações entre movimentos e Estado para além dos sentidos de cooptação e de desmobilização, o neoinstitucionalismo histórico tem como principal pressuposto o caráter mutuamente constitutivo das relações entre Estado e sociedade civil (Lavalle, Houtzager e Castello, 2012; Lavalle *et al*, 2018, p. 43).

Ao investigar os fenômenos de institucionalização das demandas dos movimentos sociais, os pesquisadores brasileiros identificaram um padrão de circunstâncias que potencializaram determinados atores a ter mais influência do que outros nas tomadas de decisão dos governos e desenvolveram, a partir desses estudos, o conceito de “domínio de agência” (Lavalle, Houtzager e Castello, 2012), em diálogo com a literatura neoinstitucionalista, particularmente os estudos de Skocpol (1992) e Clemens, (1993) sobre “*institutional fit*” (encaixes institucionais). A síntese dos principais trabalhos empíricos e conceituais realizados a partir dessa perspectiva teórica está disponível no livro “Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição” (Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako, 2018).

Nosso interesse nesse debate é relacionar encaixes e domínio de agência como categorias para análise das condições que levam os movimentos sociais a terem mais ou menos acesso aos núcleos decisórios das instituições estatais e das capacidades que lhes possibilitam pautar modelos alternativos de políticas públicas que reflitam seus repertórios. Essas categorias orientarão a discussão que faremos ao longo dos próximos capítulos sobre a experiência de

cogestão do Projeto MOVA-Brasil.

Encaixes são definidos por Lavallo *et al* (2018) como mecanismos e estruturas institucionalizadas de acesso ao Estado/subsistemas políticos, através dos quais os movimentos buscam garantir maior permanência e estabilidade nos processos decisórios, mesmo em contextos politicamente adversos. Segundo os autores, há diferentes configurações de encaixes nas estruturas estatais, tanto no nível horizontal, quanto vertical, que os movimentos podem variar e intercalar, quando buscam influenciar as políticas públicas e defender seus interesses. São exemplos de encaixes “leis, regulações, cargos e cadeiras ou vagas, órgãos e organismos, técnicas e instrumentos de política”, entre outras instituições (Lavallo *et al*, 2018, p. 50). Os autores explicam que as características dos encaixes e a sua variação no nível hierárquico de poder refletem a influência do movimento e o seu alcance político:

(...) a articulação de diversos encaixes pode trazer consigo configurações emergentes de interação socioestatal que operam conectando diversos encaixes, com alguma estabilidade, em altitudes ou níveis de hierarquia diferentes, ou seja, com maior ou menor alcance político. Levar em consideração a articulação vertical e horizontal dos encaixes é relevante precisamente porque permite diferenciar quando operam configurações de encaixes de maior alcance e potência (domínios de agência) e quando se trata simplesmente de encaixes avulsos ou em alguma medida desarticulados entre si. (Lavallo *et al*, 2018, p. 49)

Estudo referencial sobre o tema, produzido por Lavallo, Houtzager e Castello (2012), demonstra que as possibilidades de arquitetar encaixes tendem a ser maiores quanto melhor posicionado o ator estiver em momentos de transições políticas. Isso porque são esses “momentos extraordinários” os mais favoráveis para “realinhamentos e alianças entre atores consolidados, bem como a criação de novos atores e de relações entre eles” (Ibid. pp. 21-22). O perfil dos atores e suas vocações também influenciam no encaixe e podem gerar constrangimentos (legais e/ou institucionais) e facilidades (domínio de agência), dependendo do nível de abrangência e relevância política, do grau de influência que exerce, entre outras capacidades das organizações/movimentos sociais. Como os autores ressaltam,

(...) as fronteiras dessas vocações são elásticas e a definição dos seus repertórios específicos varia de contexto a contexto devido, em boa medida, aos constrangimentos de índole institucional. Estes, por sua vez, são referentes às restrições ou barreiras formais e informais - legislação e interesses fortemente organizados - que delimitam as possíveis áreas de atuação e as fontes para a obtenção de recursos, preservando *domínios de agência (agency domain)* sob o controle de determinados tipos de organizações. (Lavallo, Houtzager e Castello, 2012, p.14)

Com base nas elaborações feitas pelos diversos autores aqui citados, podemos entender

domínio de agência como a capacidade de agir de alguns movimentos e organizações não corporativistas, que, através de repertórios históricos de interações socioestatais, adquiriram competências e autoridade para cristalizar canais de acesso institucional às políticas públicas, notadamente as de cunho social, com efeitos que impactam mutuamente atores estatais e sociais.

Como sintetizam Coelho e Lavallo (2018, p.332-333), os repertórios dos movimentos e a permeabilidade do Estado às suas demandas são reciprocamente influenciados por processos de interação socioestatal, que podem levar a “sedimentações institucionais”. Quando isso ocorre, são produzidos encaixes institucionais, que podem potencializar a capacidade de atuação dos atores sociais neles inseridos, lhes atribuindo legitimidade para agir. Se essa “sedimentação institucional” apresentar “maior envergadura”, configura-se um domínio de agência (Ibid.).

Os conceitos de “encaixe institucional” e “domínio de agência”, portanto, dialogam com os estudos de Abers, Silva e Tatagiba (2018) sobre a gênese relacional dos movimentos sociais, reforçando o pressuposto de que o êxito das ações coletivas que disputam as políticas públicas será determinado pelo histórico do repertório de interações socioestatais e pelas capacidades adquiridas durante esse processo.

Buscamos nas literaturas mobilizadas nesse capítulo identificar algumas categorias analíticas com as quais iremos dialogar ao longo da dissertação. Destacamos três pontos aqui discutidos que terão centralidade: os repertórios de interação entre atores sociais e estatais no contexto de alargamento da política participativa dos governos petistas; a gênese dos encaixes dos atores sociais nas arenas estatais; os efeitos de mútua constituição decorrentes dos processos de institucionalização das demandas dos movimentos sociais.

As pesquisas que investigaram a relação entre movimentos sociais e políticas públicas no Brasil contemporâneo apontam que: (i) em contextos de coalizões políticas favoráveis, os movimentos se mobilizam por dentro e por fora da arena estatal, combinando ações institucionais e de protestos; (ii) o êxito das ações coletivas depende dos repertórios de interação e das redes de relacionamentos formadas ao longo das trajetórias dos movimentos; (iii) essa combinação de fatores gera oportunidades de encaixes nos subsistemas políticos, que, quando se institucionalizam, provocam mudanças e novos saberes que impactam mutuamente os atores sociais e estatais.

No próximo capítulo, discutiremos os sentidos movimentalista e participacionista do

Projeto MOVA-Brasil (2003-2015), inspirado no programa pioneiro implementado pelo educador Paulo Freire no município de São Paulo, durante a sua gestão como Secretário Municipal de Educação do governo de Luiza Erundina (1989-1992). Faremos um breve resgate das origens e trajetória do MOVA, desde as primeiras experiências de Freire com a alfabetização de jovens e adultos, na década de 1960, até o seu processo de institucionalização no município de São Paulo. Abordaremos ainda o contexto em que o MOVA-Brasil foi incorporado à carteira de projetos sociais da Petrobras, em 2003, e como foi articulada e implementada a experiência de gestão compartilhada do projeto, com a participação da Federação Única dos Petroleiros (FUP) e do Instituto Paulo Freire (IPF).

## **CAPÍTULO 2: MOVA-BRASIL, UM MOVIMENTO SOCIAL PARA ERRADICAR O ANALFABETISMO**

Para melhor compreender os sentidos do Projeto MOVA-Brasil, é preciso antes dimensionar o analfabetismo nos dias atuais e colocar em perspectiva alguns fatos históricos que possam nos ajudar a entender por que o Estado brasileiro ainda nega a milhões de jovens e adultos o direito de saber ler e escrever. Não é objetivo do capítulo, nem dessa pesquisa, discutir o analfabetismo de jovens e adultos ou as políticas públicas para a sua erradicação. Nossa intenção é apenas contextualizar as estatísticas recentes sobre o tema e traçar um breve histórico das ações (e omissões) dos governos federais de combate a um problema estrutural que o país enfrenta desde a sua formação como nação. A introdução proposta se faz necessária para melhor compreensão das categorias conceituais “analfabetismo” e “educação de jovens e adultos”, que serão mobilizadas no estudo do Projeto MOVA-Brasil.

### **2.1. Analfabetismo de jovens e adultos no Brasil: um problema estrutural**

Dados da edição mais recente do Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021) apontam que o Brasil iniciou a segunda década do século XXI com taxas ainda significativas de analfabetismo absoluto entre jovens e adultos. Segundo a publicação, 5,8% dos brasileiros acima dos 15 anos de idade não são capazes de assinar o nome, ler ou escrever um bilhete simples. Nas áreas rurais, o índice de analfabetismo chega a 15,1%. Além disso, a incidência de jovens e adultos analfabetos entre as famílias pobres é de 7,7%, enquanto nos domicílios com maiores renda é de 0,3%<sup>14</sup>.

Em 2019, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD/Educação)<sup>15</sup>, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), havia apontado um índice de analfabetismo de 6,6% entre jovens e adultos, o que representava 11,041 milhões de brasileiras e brasileiros, sendo a grande maioria deles, negros. Segundo a pesquisa, 8,9% dos pretos e pardos acima de 15 anos se consideraram analfabetos, enquanto o percentual registrado entre os brancos foi de 3,6%. Ou seja, o analfabetismo no Brasil tem classe

---

<sup>14</sup> O Anuário Brasileiro da Educação Básica é um dos projetos desenvolvidos pela ONG Todos Pela Educação, publicado desde 2018, em parceria com a Editora Moderna. Utiliza como fonte de informações dados do IBGE e do Censo Escolar. Consulte: <https://todospelaeducacao.org.br/anuario-da-educacao/>

<sup>15</sup> A PNAD sobre Educação mais recente que consta no site do IBGE é a de 2019. Para maiores detalhes, consulte: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf)

social e raça.

A PNAD/Educação-2019 apontou ainda que a taxa de analfabetismo na região Nordeste do Brasil é quase quatro vezes maior do que a registrada nas regiões Sudeste e Sul: 13,9% no Nordeste, 7,6% no Norte, 6,9% no Centro-Oeste e 3,3% no Sul e Sudeste. Se por um lado, os recortes racial e regional reforçam como o analfabetismo reflete as desigualdades sociais do país, por outro, em relação às taxas de analfabetismo entre homens e mulheres, não se observa uma diferença acentuada. Segundo o IBGE, 6,9% dos homens acima de 15 anos se declararam analfabetos em 2019, enquanto entre as mulheres esse índice foi de 6,3%.

Embora, as pesquisas demonstrem que a taxa de analfabetismo entre a população brasileira na faixa etária acima dos 15 anos esteja caindo ao longo das últimas duas décadas, esse recuo acontece em marcha lenta. O número de jovens e adultos excluídos pelo sistema educacional no Brasil ainda é muito alto. Na virada do século, o índice de analfabetismo era de 13,53%, segundo o Censo 2000<sup>16</sup> do IBGE, o que representava 16,3 milhões de pessoas com mais de 15 anos de idade. O Censo de 2010<sup>17</sup> revelou que essa taxa havia caído para 9,6%, mas em números absolutos isso significou uma redução de apenas 2,4 milhões de pessoas em uma década inteira. Ou seja, 13,9 milhões de brasileiros ainda seguiam analfabetos. O Censo de 2020 foi adiado para 2022, devido à pandemia da Covid-19, mas as PNADs contínuas feitas pelo IBGE vêm sinalizando que o analfabetismo continua sendo um problema estrutural que o Brasil não conseguiu resolver. Em 2019, a taxa apontada pela Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio foi de 6,6%, o que representava 11,041 milhões de pessoas analfabetas.

Se, por um lado, é relevante a redução de 57% da taxa de analfabetismo ocorrida entre 2000 e 2020 na faixa etária acima dos 15 anos, por outro, não há como relativizar o fato de ainda termos no Brasil 11 milhões de jovens e adultos marginalizados por não saber ler, nem escrever. Além disso, o país convive com outro problema estrutural, que é a descontinuidade da educação. Segundo a PNAD/Educação 2019, 32,2% dos brasileiros acima dos 25 anos de idade não concluíram o ensino fundamental e, além disso (ou por conta disso), três em cada 10 pessoas na faixa etária entre 15 e 64 anos são consideradas analfabetas funcionais, de acordo

---

<sup>16</sup> Censo 2000: consulte <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=7308>

<sup>17</sup> Censo 2010: consulte <https://censo2010.ibge.gov.br/>

com estudo do Instituto Paulo Montenegro e da ONG Ação Educativa, em parceria com o Ibope<sup>18</sup>. Desde 2001, eles realizam a pesquisa Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf)<sup>19</sup>, que tem sido usado como referência nos estudos sobre o tema. Os dados mais recentes são de 2018, quando a taxa de analfabetismo funcional chegou a 29% dos brasileiros entre 15 e 64 anos, índice superior aos que foram apontados pelas pesquisas anteriores, realizadas em 2011 e em 2015, quando a taxa ficou estagnada em 27%. A pesquisa também demonstrou diferenças significativas nos índices, conforme o avanço da faixa etária. Na população entre 15 e 24 anos, 12% foram considerados analfabetos funcionais, enquanto na faixa etária dos 50 aos 64 anos, a taxa chegou a 53%.

Esses dados reforçam os alertas feitos por diversas organizações sociais e coletivos de educadores sobre os riscos de não se atingir as metas 9 e 10 do Plano Nacional da Educação (PNE)<sup>20</sup> com as quais os governos federal, estadual e municipal se comprometeram. A meta 9 do PNE estabeleceu que, até 2015, o país elevaria para 93,5% a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais e erradicaria o analfabetismo absoluto até 2024, reduzindo até lá em 50% a taxa de analfabetismo funcional. A meta 10 traz o compromisso dos governantes em garantir pelo menos 25% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos ensinos Fundamental e Médio, em forma integrada à educação profissional. No entanto, segundo o Balanço Anual de 2021, realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, nenhuma das duas metas deverá ser atendida dentro dos prazos estabelecidos. O documento aponta ainda que apenas seis de todos os 41 dispositivos de metas estabelecidos pelo PNE deverão ser cumpridos até 2024, quando termina sua vigência. Conforme demonstrado pelas pesquisas reportadas nos parágrafos anteriores, tudo indica a impossibilidade de erradicação do analfabetismo absoluto e de redução para 50% do analfabetismo funcional, conforme prevê a meta 9 do PNE. Em relação à meta 10, o balanço feito pela Campanha denuncia o “abandono da educação de jovens e adultos por parte dos governos”, ressaltando que em 2014 havia somente 3,6 milhões de matrículas na modalidade EJA e que apenas 2,8% eram integradas a

---

<sup>18</sup> São considerados analfabetos funcionais aqueles que apresentam limitações em atividades cotidianas em que precisem da leitura, da escrita e da matemática básica, como, por exemplo, compreender a mensagem de um cartaz ou um bilhete simples.

<sup>19</sup> Para saber mais sobre o INAF, consulte: <https://alfabetismofuncional.org.br/>

<sup>20</sup> Saiba mais sobre o PNE: <https://pne.mec.gov.br/>

cursos de profissionalização e que, desde então, houve uma redução ainda maior das matrículas, o que fez cair para 1,8% esse percentual<sup>21</sup>.

O educador Moacir Gadotti (2018, p. 137) - referência internacional na área de educação de jovens e adultos e conhecedor profundo do pensamento de Paulo Freire, com quem conviveu e trabalhou por mais de 20 anos - acredita que entre as prioridades educacionais do Brasil nenhuma supera em “importância e gravidade” a da educação de jovens e adultos. Ele ressalta que a educação é um direito que “não se prescreve aos 14 anos” e que negar esse direito é “penalizar duplamente os analfabetos”, pois já tiveram esse direito negado quando eram crianças e novamente são excluídos pelo sistema educacional na fase adulta (Ibid., p. 138).

Esse também era o entendimento do educador pernambucano Paulo Freire, cuja teoria foi fortemente influenciada pelas experiências de alfabetização de adultos no início da década de 1960, quando participou dos Movimentos de Cultura Popular nas regiões metropolitanas de Recife (PE) e de Natal (RN). Foi nesse período, que ele desenvolveu o projeto-piloto de Angicos<sup>22</sup>, no sertão do Rio Grande do Norte, em 1963, quando implementou, em parceria com o governo do estado, sua metodologia de alfabetização dialógica, centrada na realidade dos alunos, na cultura local e na conscientização política (Gadotti, 2014, p. 49). Freire sempre teve o entendimento de que o analfabetismo não deve ser compreendido como uma “chaga” ou uma “erva daninha a ser erradicada”, e, sim, como um problema político, posto que é “uma das expressões concretas de uma realidade social injusta” (Freire, 1967, p. 18).

A injustiça à qual se refere Freire revelou-se, sobretudo, no fato do Estado negar por mais de dez décadas o direito dos analfabetos votarem. Mesmo sendo a maioria da população no final do século XIX, eles foram excluídos do sistema eleitoral por um decreto instituído em 1881, conhecido como a Lei Saraiva, que estabeleceu como pré-requisitos para o título de eleitor que os sujeitos soubessem ler e escrever. Segundo Paiva (1983), o censo populacional de 1890 já apontava que 85,21% dos brasileiros não sabiam ler e escrever e que o ensino elementar era oferecido a apenas 10% da população. O impedimento dos analfabetos votarem foi ratificado no Artigo 70 da Constituição de 1891, a primeira do regime republicano,

---

<sup>21</sup> Acesse o Balanço Anual da Campanha: <https://campanha.org.br/acervo/cartelas-balanco-do-pne-2021/>

<sup>22</sup> Para mais informações sobre o trabalho de Freire em Anjicos, ler: GADOTTI, Moacir (org). Alfabetizar e conscientizar: Paulo Freire, 50 anos de Angicos. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.

excluindo, assim, as grandes massas das decisões políticas do país, situação que perdurou até 1985, quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 25, que garantiu o direito ao voto a todos os brasileiros, independentemente de saberem ou não ler e escrever<sup>23</sup>.

Apesar de vincular o voto à alfabetização, os governos brasileiros não criaram uma política pública de democratização do acesso à educação. O Estado exigia que o eleitor soubesse ler e escrever, mas não garantia aos brasileiros acesso à educação básica (Ribeiro e Soares, 2004). As primeiras ações de combate ao analfabetismo no Brasil partiram de intelectuais ligados ao movimento positivista, como Monteiro Lobato e Olavo Bilac, que influenciaram a criação da Liga Brasileira contra o Analfabetismo, em 1915, e da Liga da Defesa Nacional, em 1916, que defendiam a educação como projeto moralizante e civilizatório e não um direito social. O analfabetismo era considerado por eles uma “moléstia”, que atrasava a República (Almeida e Silva, 2020).

Só na década seguinte, com a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, começaria um movimento de fato pela democratização do ensino básico, que resultou no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, assinado por 26 educadores e intelectuais da época, entre eles Anísio Teixeira e Cecília Meireles, que defendiam educação gratuita, obrigatória e laica para todos os brasileiros até os 18 anos de idade (Vidal, 2013). O manifesto foi apresentado ao presidente Getúlio Vargas e fez com que a Constituição de 1934 instituísse a responsabilidade do Estado no oferecimento do ensino primário obrigatório e gratuito, extensivo aos adultos, mas esse direito foi constantemente ameaçado, ao ser retirado várias vezes das Constituições seguintes, até ser de fato garantido na Constituição de 1988 (Ribeiro e Soares, 2004).

A luta contra o analfabetismo no Brasil avançou durante a segunda metade do século passado, mas, ainda assim, a passos lentos. Conforme Da Silva, Ferreira e Boing (2020), desde o fim do Estado Novo (1937-1945), os governos federais vêm implementando sucessivas campanhas de alfabetização, sem, no entanto, manter a continuidade dos programas, nem

---

<sup>23</sup> Para mais informações sobre a conquista dos analfabetos ao voto, consultar: ALEIXO, José Carlos Brandi; KRAMER, Paulo. Os analfabetos e o voto: da conquista da alistabilidade ao desafio da elegibilidade. Senado, Brasília, v. 8, n. 2, p. 68-79, out. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/191798/analfabetoseovoto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

tampouco erradicar o analfabetismo. Alguns desses exemplos foram: a Campanha de Educação de Adultos, lançada em 1947 pelo governo de Eurico Gaspar Dutra; a Campanha Nacional de Educação Rural, que o governo de Getúlio Vargas lançou em 1952; a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, criada em 1958 pelo governo de Juscelino Kubitschek.

Nos anos de 1960, grupos de base da Igreja Católica, organizações estudantis e partidos de esquerda se engajaram na luta pela educação popular, com foco no ensino de jovens e adultos analfabetos. As iniciativas de maior destaque nessa época foram o Movimento de Educação de Base (MEB), criado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; e o Movimento de Cultura Popular (MCP), com as campanhas de alfabetização no Nordeste, contexto no qual estava inserido o projeto-piloto de Angicos, no Rio Grande do Norte, implementado em 1963 por Paulo Freire, como já fizemos referência aqui. A experiência de Angicos teve grande repercussão e foi replicada no Programa Nacional de Alfabetização (PNA), criado em janeiro de 1964 como parte das Reformas de Base do governo federal de João Goulart. O objetivo era levar para diversas regiões do país o “Sistema Paulo Freire” de alfabetização, com a participação da sociedade civil (movimentos estudantis, sindicatos e associações populares), mas execução e gestão do Ministério da Educação e Cultura, que chegou a criar uma Comissão Especial para implementar o programa, tendo Paulo Freire como coordenador (Manfredi, 2008, p. 371). A ditadura militar, no entanto, impediu a continuidade dessas experiências, a começar pelo PNA, que foi extinto em abril de 1964, logo após o golpe, em uma das primeiras medidas do regime.

Três anos depois, os militares criaram em 1967 a Fundação Mobral - Movimento Brasileiro de Alfabetização, com a promessa de alfabetizar 11 milhões de jovens e adultos em quatro anos e erradicar o analfabetismo nos quatro anos seguintes (até 1975). O programa não conseguiu atingir nenhuma das metas<sup>24</sup> e acabou extinto em 1985, durante o período de redemocratização do país, quando a Fundação Mobral foi substituída pela Fundação Nacional de Educação de Jovens e Adultos (Educar), criada pelo governo de José Sarney. Assim como no período anterior à ditadura militar, a descontinuidade dos programas de alfabetização de

---

<sup>24</sup> A baixa eficiência do programa foi constatada pela própria Fundação Mobral, em 1985, como revela Christofoletti (1997, p. 19): “Em quinze anos de existência, o Mobral atendeu 40 milhões de pessoas; receberam certificado 15 milhões, mas, como admitia o próprio órgão em 1985, apenas 1,5 milhões de pessoas podiam ser consideradas alfabetizadas”.

jovens e adultos se repetiu nos governos pós-redemocratização. A Fundação Educar foi extinta em 1990 pelo presidente Fernando Collor de Mello, que implementou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC). Em atendimento à Constituição Federal de 1988, o governo de Itamar Franco instituiu em 1993 o Plano Decenal de Educação para Todos, com a meta de eliminar o analfabetismo em dez anos, mas as políticas de alfabetização a longo prazo também não foram implementadas (Gadotti, 2008, p. 41). O governo de Fernando Henrique Cardoso extinguiu em 1997 a Comissão Nacional de Alfabetização, que tinha por tarefa elaborar diretrizes para as políticas de alfabetização, e criou o Programa Alfabetização Solidária (PAS), dentro da concepção de voluntariado e de desresponsabilização do Estado<sup>25</sup>.

FHC também vetou parte da Lei 9.424/96 – de criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), que garantia recursos federais para os estados e municípios financiar a educação de jovens e de adultos (EJA)<sup>26</sup>. Mais uma vez, o governo brasileiro negava o direito à cidadania para aqueles que já haviam sido abandonados na infância pelo sistema educacional formal. As consequências desse equívoco foram demonstradas por Di Pierro (2000) ao analisar as políticas públicas para a educação básica de jovens e adultos no Brasil, no período de 1985/1999. Ela observou que, apesar das taxas de analfabetismo terem diminuído ao longo do século, o número absoluto de pessoas analfabetas continuou crescendo:

O aumento contínuo do contingente total de analfabetos na população é um indício de que as taxas de analfabetismo não refletem apenas a dinâmica demográfica, expressando estoque de analfabetos remanescente nos grupos etários mais velhos. Elas revelam que esse estoque está sendo repostado continuamente pela produção social do analfabetismo junto às novas gerações, mediada pelo sistema educacional, seja por

---

<sup>25</sup> Criado em 1997, o PAS foi um dos projetos implementados pelo governo FHC no âmbito do Programa Comunidade Solidária. Seu foco foi basicamente erradicar o analfabetismo na faixa etária dos 12 aos 18 anos, por meio de convênios com fundações e instituições educacionais da sociedade civil que recebiam recursos do governo para implementar e gerir o programa. O PAS foi fortemente criticado por educadores, que o consideraram uma espécie de terceirização da educação, devido ao seu caráter assistencialista e de desresponsabilidade do Estado. Após o fim do governo FHC, o programa foi incorporado ao Alfabetização Solidária (ALFASOL), uma Organização Não Governamental (ONG). Sugestão de leitura: BARREYRO, Gladys Beatriz. O "Programa Alfabetização Solidária": terceirização no contexto da reforma do Estado. In: Educar em revista, p. 175-191, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/12728/13528>

<sup>26</sup> Em 2006, após diversas campanhas e mobilizações dos movimentos de educação popular, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 53/2006, que instituiu o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). O Fundo foi instituído em 2007 pela Lei 11.494/2007 e pelo Decreto 6.253/2007, em substituição ao Fundef, garantindo a inclusão das matrículas de EJA para recebimento dos recursos federais.

meio da não frequência à escola, seja pela exclusão precoce da mesma, sem que tenham se consolidado as aprendizagens básicas das habilidades associadas ao alfabetismo. (Di Pierro, 2000, p. 181)

Em 2003, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva criou a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (SEEA) e lançou o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado para jovens acima de 15 anos, adultos e idosos, através de parcerias com entidades públicas e privadas sem fins lucrativos. No ano seguinte, a SEEA foi substituída pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), que posteriormente foi reformulada para Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), com o objetivo de promover a integração com o EJA e a inclusão da educação indígena, ambiental, do campo e de jovens e famílias em situação de vulnerabilidade social (Gadotti, 2008, p. 48). Segundo estimativas do MEC (BRASIL, 2012), o PBA teria atendido cerca de 14,7 milhões de brasileiros entre 2003 e 2012. No entanto, faltam estudos sobre os resultados alcançados efetivamente pelo programa. Da Silva, Ferreira e Boing (2020) chamam atenção para a reformulação do PBA a partir de 2008, quando as políticas de alfabetização passaram a ser focadas na chamada “idade certa”, ou seja, não mais pensando no jovem e no adulto analfabeto, e, sim, na criança em idade escolar.

O destino do PBA após o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, é marcado por incertezas. Segundo alguns autores (Teixeira e Guimarães, 2019; Brasil e Zappellini, 2017), o programa teria sido interrompido pelo governo de Michel Temer em 2016 e retomado no ano seguinte. De fato, no dia 15 de setembro de 2016, o MEC chegou a noticiar em seu *site* que o PBA seria reformulado a partir de 2017:

(...) o atendimento no Brasil Alfabetizado vem diminuindo a partir 2013, quando abriu vagas para 1.113.450 alfabetizandos. Em 2014, o número de vagas caiu para 718.961 e em 2015, com execução em 2016, despencou para 168 mil atendidos. O ciclo atual em execução foi iniciado no ano passado, e conta com 191 entidades executoras, 17.445 turmas ativadas 167.971 alfabetizandos, 17.088 alfabetizadores, 2.902 coordenadores e 105 tradutores intérpretes de libras. (...) A atual gestão identificou falhas no programas, como uma taxa média de alfabetização de 50%, quando somente 7% dos alfabetizandos continuam na EJA. O MEC vem discutindo as dificuldades do atual modelo com vários segmentos da sociedade – incluindo educadores, gestores, sociedade civil –, no sentido de corrigir as falhas e aprimorar o programa. (BRASIL, 2016)

Em 2022, localizamos duas notícias sobre o PBA em sites do governo federal na internet. A primeira, publicada em 09/02/2022 pelo MEC e intitulada “Decreto presidencial

reformula Programa Brasil Alfabetizado”, faz referência à interrupção do PBA, que, segundo a notícia, teria ocorrido “a partir de 2017”<sup>27</sup>. A segunda notícia foi divulgada no dia seguinte (10/02/2022), desta vez no portal do governo federal, com a chamada “Programa voltado para alfabetização de jovens e adultos é reformulado”, anunciando a publicação do Decreto nº 10.959/22, editado pelo presidente da República, Jair Bolsonaro, cujo objetivo seria dar “maior efetividade ao trabalho dos alfabetizadores”<sup>28</sup>. No entanto, durante a escrita dessa dissertação, não encontramos outras referências sobre a situação do PBA, seja nos portais oficiais do governo ou em artigos e estudos científicos.

Antes de anunciar a reformulação do Programa Brasil Alfabetizado, o governo Bolsonaro havia lançado, em abril de 2019, a Política Nacional de Alfabetização (PNA), com o objetivo de priorizar a leitura e letramento na primeira infância por meio do método fônico “baseado em evidência”<sup>29</sup>. Classificada por especialistas como um retrocesso pedagógico, a PNA foi fortemente criticada por educadores, que a consideraram uma política doutrinária, de negação e de apagamento dos avanços educacionais das últimas décadas. Ou, nas palavras da educadora Maria do Rosário Mortatti (2019, p. 45): “uma “guinada ideológica” para trás e pela direita”. Não se observa, portanto, nenhuma ação efetiva no campo da alfabetização de jovens e adultos no governo Bolsonaro.

O breve histórico que aqui fizemos das políticas de combate ao analfabetismo ao longo desse último século evidencia a descontinuidade dos programas por todos os governos que aqui comentamos. Ainda não foi possível garantir a cidadania a uma parcela significativa da população a quem foi negado o direito à educação. Como as estatísticas demonstram, o analfabetismo tem cor e classe social, ao marginalizar duplamente negros e pobres. Paulo Freire acreditava que é possível interromper esse ciclo por meio de uma política pública democrática de educação de jovens e adultos, coordenada pelo Estado, mas com a participação ativa dos movimentos populares.

---

<sup>27</sup> Saiba mais: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/decreto-presidencial-reformula-programa-brasil-alfabetizado>

<sup>28</sup> Ver em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2022/02/programa-voltado-para-alfabetizacao-de-jovens-e-adultos-e-reformulado>

<sup>29</sup> Sobre a PNA, acessar o *site* do MEC: <https://alfabetizacao.mec.gov.br/>. Para conhecer artigos e estudos de especialistas a respeito do tema, consultar: <https://www.cenpec.org.br/tematicas/parecer-politica-nacional-de-alfabetizacao-e-a-bncc>

Seu projeto-piloto em Angicos, em 1963, serviu de base para o MOVA, programa de alfabetização de jovens e adultos que ele implementou em 1989 no município de São Paulo, durante a sua gestão como Secretário Municipal de Educação e que inspirou o Projeto MOVA-Brasil, que é tema dessa dissertação. Essa experiência foi replicada ao longo das décadas de 1990 e 2000 em vários outros municípios e estados brasileiros, a maioria deles governados pelo PT e/ou coalizões políticas do campo da esquerda. No entanto, a baixa institucionalização dos diversos programas MOVA, muitos deles criados e implementados por meio de Decretos, gerou um ciclo de descontinuidade, sempre que partidos conservadores sucediam os governos do campo popular e democrático.

Na sessão seguinte, mostraremos como o MOVA-SP foi implementado por meio de uma experiência eminentemente participativa, como foi estruturado e sua influência na elaboração do Projeto MOVA-Brasil.

## **2.2. A origem do MOVA e seu ideário participativo**

As lutas dos movimentos populares nos anos de 1970 e 1980 por cidadania e redemocratização, que desaguaram na campanha “Diretas Já” (1983-1984) e na Constituição de 1988, estavam impregnadas do ideário participativo, como destacamos na primeira parte do Capítulo 1. Diversos dos atores coletivos que disputavam os rumos do país estavam envolvidos, direta ou indiretamente, com movimentos de educação popular, em torno de pautas comuns que discutiam direitos humanos e ações contra as desigualdades e exclusão sociais (Gohn, 2014). Os textos que Paulo Freire escreveu durante o período de exílio político<sup>30</sup>, principalmente o seminal “Pedagogia do oprimido” (1968)<sup>31</sup>, influenciaram não só os educadores populares, como toda uma geração de lideranças políticas e sociais, ao fazer “as ligações entre a ação educativa e a ação política” (Scocuglia, 1999, p. 37).

---

<sup>30</sup> Após o golpe militar de 1964, Paulo Freire foi mantido 70 dias preso pelo Exército, em Recife, o que o levou ao exílio político, permanecendo fora do Brasil por 16 anos. Após a anistia, retornou ao país, em 1980, e volta a lecionar na UNICAMP e na PUC-SP. Para mais informações, consultar: <http://memorial.paulofreire.org/>

<sup>31</sup> Considerada a obra mais emblemática de Paulo Freire, “Pedagogia do oprimido”, foi escrita durante seu exílio no Chile e concluída em 1968. O livro, no entanto, foi proibido pela ditadura militar de circular no Brasil, permanecendo inédito até 1974. Como relata a contracapa da 79ª edição brasileira, é um “livro radical”, que aborda “a luta pela desalienação, pelo trabalho livre, pela afirmação dos seres humanos como pessoas e não coisas. É destinado aos revolucionários que se comprometem com os oprimidos, para, com eles e ao lado deles, lutar na construção de um mundo em que seja mais fácil amar” (Freire, 2021).

A concepção freiriana da educação como prática sócio-política emancipadora traz em seu bojo o ideário participativo que serviu de fio condutor das lutas dos movimentos sociais por redemocratização. Conforme ressalta Scocuglia (Ibid., p. 34), Paulo Freire interpretava a ausência de participação política dos brasileiros como um dos mais graves legados da trajetória de dominação, dependência externa, autoritarismo e paternalismo, que marcam a história do país, conceito que o pedagogo trabalhou ao longo de sua obra como “cultura do silêncio”<sup>32</sup>.

Foi imbuído desse ideário participativo que ele aceitou o convite de Luiza Erundina para assumir em 1989 a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), após a vitória histórica do PT nas eleições de 1988, quando o partido conquistou pela primeira vez várias capitais e municípios<sup>33</sup>. A participação popular, que havia sido uma das principais plataformas políticas de Erundina nas eleições, transformou-se em programa de governo, tendo como principal referência a área de educação (Gadotti, 2008). A base do plano de gestão de Freire foi a construção de uma “educação pública, popular e democrática”, cujo princípio foi a “inversão de prioridades” ou, como explica Moacir Gadotti, que o assessorou na SME, “investir mais nos que mais precisam” (Gadotti, 2018, p. 137).

Neste contexto, foi lançado em 29 de outubro de 1989 o Programa MOVA-SP, Movimento de Alfabetização de Jovens e de Adultos da Cidade de São Paulo<sup>34</sup>, criado e pensado coletivamente, em parceria com os movimentos de educação popular que já atuavam no município, desde a década de 1970 (Santos, 2007, p.58). O sentido e o propósito participativo do MOVA-SP estão expressos em dois de seus quatro objetivos<sup>35</sup>: (i) “Reforçar o incentivo à participação popular e à luta pelos direitos sociais do cidadão, ressaltando o direito básico à educação pública e popular”; (ii) “Reforçar e ampliar o trabalho dos grupos populares que

---

<sup>32</sup> O escritor Venício Lima dedica um capítulo de seu livro “Paulo Freire - a prática da liberdade para além da alfabetização” (2021) a discutir o conceito de “cultura do silêncio” sob a perspectiva freiriana. Segundo ele, a teoria de Freire é permeada pela busca da “superação da “cultura do silêncio” na qual os oprimidos estavam imersos” (Lima, 2021, p. 74). Paulo Freire referia-se ao silenciamento como “formas de ser, pensar e expressar”, resultantes do passado colonial, cuja estrutura de dominação condiciona tanto opressores, como oprimidos. “Falar, por exemplo, em democracia e silenciar o povo é uma farsa”, afirmou Freire no livro “Pedagogia do Oprimido” (1981, p. 96).

<sup>33</sup> Para mais informações, consultar a nota de rodapé nº 1, no primeiro capítulo desta dissertação.

<sup>34</sup> O Programa MOVA-SP foi lançado no dia 29 de outubro de 1989, na Câmara Municipal de São Paulo, e instituído pelo Decreto 28.302, de 21 de novembro de 1989

<sup>35</sup> Para acessar a íntegra do documento da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, consultar acervo do Centro de Referência Paulo Freire/IPF: <http://acervo.paulofreire.org:8080/xmlui/handle/7891/1441>

trabalhassem com alfabetização de adultos na periferia da cidade”. Conforme Gadotti (2008) e Pontual (1995)<sup>36</sup>, os encaminhamentos referentes ao programa eram previamente discutidos em fóruns deliberativos que contavam com a participação da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e representações das organizações sociais parceiras. Para que uma entidade envolvida com educação popular pudesse integrar-se ao MOVA-SP, era preciso que se constituísse como personalidade jurídica sem fins lucrativos, apresentasse um projeto de atuação e tivesse representação no Fórum dos Movimentos Populares de Educação de Adultos da Cidade de São Paulo. Este Fórum foi criado em 1989, como deliberação do I Simpósio Municipal de Educação de Jovens e Adultos, realizado em 01 de abril de 1989, para pensar a concepção do MOVA-SP. A estrutura e funcionamento do programa, assim como seus princípios político-pedagógicos também foram discutidos coletivamente por um Grupo de Trabalho com representantes da SME e dos movimentos populares. Três instâncias deliberativas ficaram responsáveis pela gestão e acompanhamento do MOVA-SP: os Fóruns Regionais de Movimentos Populares de Alfabetização de Jovens e Adultos, onde se discutia as necessidades e problemas locais (ao todo, foram constituídos seis fóruns); o Fórum Municipal de Movimentos Populares de Alfabetização de Jovens e Adultos, onde os representantes das Regionais unificavam o debate; e o Fórum MOVA-SP, onde movimentos populares e a SME negociavam e deliberavam sobre o programa.

A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo atuava em três campos: pesquisa e acompanhamento, formação e administrativo. Cabia à SME prover os recursos financeiros e materiais necessários para a manutenção dos núcleos de alfabetização, por meio de convênios com as entidades populares; criar novos núcleos de alfabetização nas regiões onde não houvesse movimentos de educação popular; prover cursos de formação dos alfabetizadores (monitores) e supervisores; acompanhar os trabalhos, sua organização e coordenação; garantir a orientação político-pedagógica e a formação permanente dos educadores.

As entidades parceiras cediam o espaço físico para funcionamento das salas de aula (núcleos), formavam as turmas, indicavam os monitores e os supervisores e participavam das deliberações sobre o programa. Os educadores eram escolhidos nos bairros onde atuavam. Como

---

<sup>36</sup> As informações e dados sobre o MOVA-SP utilizados nessa dissertação partem dos estudos de Moacir Gadotti (2008), “MOVA, por um Brasil alfabetizado”; e de Pedro Pontual (1995), “Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão de Luiza Erundina: a experiência do MOVA-SP (1989-1992)”, referenciados na bibliografia

explica Gadotti (2008, p.58), o fato deles pertencerem à comunidade era um dos diferenciais do programa, pois faziam parte da mesma realidade dos educandos e “estavam comprometidos com as lutas que aí se desenvolviam”. A formação dos alfabetizadores e supervisores ocorria de forma contínua.

Nos quatro anos do MOVA-SP (1989-1992), a SME realizou convênios com 73 movimentos que atuavam com educação popular no município e atendeu cerca de 20 mil jovens e adultos em cerca de 1.000 núcleos de alfabetização e pós-alfabetização. Neste período, ocorreram 20 cursos introdutórios de formação para os monitores e supervisores, 75 encontros de formação permanente e seis seminários. Em 1990, foi realizado o I Congresso de Alfabetizandos da Cidade de São Paulo, com participação de mais de 5 mil alunos e educadores. Nesse encontro, os educandos reivindicaram a continuidade dos estudos, o que resultou na extensão do programa para um ciclo de pós-alfabetização interdisciplinar, visando garantir aos alunos o Ensino Fundamental 1 e, posteriormente, o acesso ao ensino noturno nas escolas atendidas pelo EDA (Programa de Educação de Adultos).

A construção coletiva do MOVA-SP e sua gestão participativa foram a marca de uma experiência, até então singular, de política pública no âmbito da administração municipal de São Paulo. Mas, se por um lado, representou avanços e conquistas importantes, por outro, foi marcada por contradições e conflitos. Ao entrevistar lideranças dos movimentos populares, gestores e funcionários da SME durante a pesquisa de mestrado sobre o programa, Pontual observou que:

... os conflitos no relacionamento entre movimentos e secretaria não foram poucos e nem pequenos. (,,) houve dificuldades grandes tanto dos movimentos quanto daqueles que compunham a equipe central do MOVA e até mesmo do Gabinete em lidar com aquela nova situação. Ou seja, o aparelho de Estado, em nível municipal, passara a ser governado por forças políticas com um programa democrático e popular e, tendo a sua frente, pessoas que, até aquele momento, sempre estiveram atuando no terreno da sociedade civil, ou ainda que, apesar de serem funcionários (sobretudo da rede escolar) não haviam passado pela experiência de serem dirigentes de um governo com aquelas características. (Pontual, 1995, p.133).

Ele também percebeu que a condição de projeto especial definida para o MOVA (sua posição institucional na SME estava diretamente vinculada ao Gabinete do Secretário) foi um fator que contribuiu para o isolamento do programa e a sua desarticulação com a política educacional do município. Para Pontual, a fragilidade institucional do programa dificultou a luta dos movimentos em garantir a sua continuidade na administração seguinte (Ibid., p. 200-201). Com o fim da gestão de Luiza Erundina, o MOVA-SP foi interrompido pela Secretaria

Municipal de Educação, o que gerou um protesto com participação de mais de 5 mil pessoas, no dia 13 de abril de 1993, na Avenida Paulista, onde os movimentos de educação popular cobravam a continuidade do programa (Gadotti, 2008, p. 65). Houve também manifestações junto à SME e à Câmara Municipal de São Paulo, mas, sem resultados (Pontual, 1995, p. 212).

Apesar de extinto pelo prefeito Paulo Maluf (1993-1996), o MOVA-SP consolidou-se como uma “ideia-força”, que reverberou para outros movimentos de alfabetização de jovens e adultos, que adotaram a concepção político-pedagógica do programa. As entidades com mais estrutura mantiveram-se articuladas e criaram o Instituto de Alfabetização, Cultura e Educação Popular (IACEP), que realizou parcerias com o Movimento de Educação de Base (MEB). Assim, várias entidades parceiras do MOVA-SP seguiram engajadas na luta por políticas públicas de alfabetização de jovens e adultos (Pontual, 1995, p. 212-213). “O grande saldo que ficou do MOVA-SP foi a experiência de articulação dos movimentos populares, constituídos hoje num novo e importante ator social na cidade de São Paulo” (Gadotti, 2008, p. 69).

O Instituto Paulo Freire foi uma das instituições que levou adiante o projeto MOVA, com programas de formação de educadores de jovens e adultos, com base na metodologia freiriana e nos princípios político-pedagógicos da experiência realizada em São Paulo. Nas décadas de 1990 e de 2000, o programa foi replicado em diversos municípios pelo país afora, a grande maioria deles sob a administração do PT, como foi o caso de Porto Alegre (RS), Belém (PA), Angra dos Reis (RJ), Guarulhos (SP), Timóteo (MG), Campo-Erê (SC), Embu das Artes (SP), Dourados (MS), Ipatinga (MG), Catanduva (SP), entre outros. Houve ainda a experiência do MOVA Regional do ABCD paulista, envolvendo os municípios de Santo André, São Bernardo, Diadema, Mauá, São Carlos e Ribeirão Pires. O MOVA também foi implementado em nível estadual pelos governos do Rio Grande do Sul, do Rio de Janeiro, do Acre e do Mato Grosso do Sul. No entanto, os projetos, seja no âmbito da gestão municipal ou estadual, foram descontinuados sempre que ocorriam mudanças na coalizão política dos governos (Santos, 2007, p. 82).

Foi o que aconteceu com o MOVA-SP, extinto após o fim da gestão de Luiza Erundina (1989-1992). O programa só voltou a ser retomado pelo município uma década depois, novamente por meio de uma administração petista, desta vez como projeto de governo de Marta Suplicy (2001-2004). Implementado por meio do Decreto N° 41.109, publicado em 06 de setembro de 2001, o MOVA-SP alfabetizou 65.469 jovens e adultos, entre os anos de 2002 e 2004, mas, assim como na gestão de Erundina, o projeto não chegou a ser institucionalizado.

Com a mudança de governo, o MOVA-SP foi novamente ameaçado de extinção, mas conseguiu escapar do ciclo de descontinuidade em função do forte engajamento dos educandos e das entidades sociais e de educação popular que participavam do projeto. Esses atores sociais desencadearam um movimento sólido pela institucionalização do MOVA-SP, com ações de protestos e articulações políticas junto ao governo municipal e à Câmara de Vereadores (Santos, 2007, p. 137). Foi estabelecido um processo de negociação com as entidades sociais e, após uma série de mobilizações e audiências públicas, a Câmara Municipal aprovou o Projeto de Lei Nº 110/2005, de autoria do vereador Paulo Fiorilo (PT), para que a Secretaria Municipal de Educação absorvesse o MOVA-SP. O projeto foi sancionado em outubro de 2005 pelo então prefeito, José Serra (PSDB), e transformado na Lei Municipal 14.058/2005, garantido, assim, a institucionalização do MOVA-SP, que atualmente conta com 82 entidades conveniadas, segundo informação disponibilizada no dia 02 de fevereiro de 2022 pelo site da SME <sup>37</sup>.

Criado a partir do ideário participativo que marcou o período de redemocratização do Brasil, o MOVA-SP implementado por Paulo Freire em 1989, com sua metodologia dialógica e emancipadora, inspirou diversas experiências de educação popular pelo país afora (Gadotti, 2008). A parceria entre a sociedade civil e o Estado, realizada por meio de ações de cogestão, foi o principal diferencial da gestão de Freire, ao envolver os atores sociais em todas as etapas do projeto, desde a elaboração até a implementação, mas sem que o Estado abrisse mão da responsabilidade de prover políticas públicas de educação de jovens e adultos (Pontual, 1995, p. 227).

A experiência pioneira do MOVA-SP, como vimos, foi replicada em vários municípios e estados, desencadeando um movimento nacional de educadores populares, que se organizaram para defender o projeto das ameaças constantes de descontinuidade, nos contextos de mudanças de governo. Em outubro de 2001, foi realizado em Porto Alegre o I Encontro Nacional do MOVA, onde discutiu-se a transformação do projeto em política pública nacional e a criação da Rede MOVA BRASIL, que foi implementada em 2003<sup>38</sup>. Segundo Santos (2007,

---

<sup>37</sup> Conferir em: <https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/educacao-de-jovens-e-adultos-eja/formas-de-atendimento/mova-sp-2/entidades-parceiras-do-mova-sp/>

<sup>38</sup> A Rede MOVA BRASIL foi criada durante o III Encontro Nacional do MOVA, realizado em 2003, em Goiás, e agrega educadores que participam dos projetos e programas de MOVA, implementados por governos e por instituições, além de educadores populares engajados em outros movimentos de EJA. Entre seus objetivos, está o fortalecimento do MOVA como concepção educacional para políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos.

p. 82), os educadores se articulavam para tentar influir nos programas de governo dos candidatos que disputavam as eleições de 2002, principalmente, a presidencial, cuja candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) apontava como promissora. Além disso, no programa de governo do petista, o capítulo de Educação trazia o MOVA como alternativa para uma política nacional de erradicação do analfabetismo de jovens e adultos<sup>39</sup> (Ibid., p. 83).

Em novembro de 2002, após a vitória de Lula, educadores integrantes da Rede de Apoio à Ação Alfabetizadora do Brasil (RAAAB) e dos Fóruns Estaduais de EJA enviaram um manifesto ao presidente eleito, defendendo o MOVA como política pública nacional para erradicação do analfabetismo<sup>40</sup>. A proposta apresentada pelos educadores era de constituição de uma Rede, a partir do MOVA, para articular e expandir as ações de alfabetização de jovens e adultos já existentes no país e promover “novas iniciativas de alfabetização orientadas por uma perspectiva de democratização da cultura e participação popular” (Santos, 2007, p. 174-175). A proposta não foi aceita pelo Ministério da Educação e Cultura, mas foi implementada por outro caminho, como explica Gadotti (2008, p.46): “O governo Lula, via Petrobras, apoiou um programa de alfabetização, com base nessa metodologia”, referindo-se ao Projeto MOVA-Brasil (M-BR), que a estatal desenvolveu entre 2003 e 2015, em parceria com o Instituto Paulo Freire (IPF) e a Federação Única dos Petroleiros (FUP), cuja experiência de gestão compartilhada é o principal objeto de estudo dessa pesquisa.

Nos próximos capítulos, veremos como ocorreu o processo de implantação do M-BR e as articulações que levaram três atores tão diversos a assumirem a gestão de um ambicioso programa de alfabetização de jovens e adultos, um campo de atuação até então inédito para o movimento sindical petroleiro e um desafio para a própria Petrobras, cuja política de responsabilidade social ainda estava em desenvolvimento. No quarto e último capítulo, analisaremos essa experiência, buscando compreender não só os impactos do processo de cogestão para o projeto, mas, principalmente, os efeitos das interações socioestatais sobre os

---

Para se aprofundar sobre o tema, consultar a Tese de Santos (2017), “Tecendo a Rede MOVA BRASIL: sua história, seus sujeitos e suas ações”, disponível na bibliografia desta dissertação.

<sup>39</sup> Coligação Lula Presidente. Caderno Temático do Programa de Governo: “Uma escola do tamanho do Brasil”. 2002, p. 20. Disponível em: [www.pt.org.br](http://www.pt.org.br)

<sup>40</sup> Consultar os Anexos B e C da Tese de Santos (2007, p. 171-177), disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-08112007-103438/pt-br.php>

repertórios de ação da FUP, da Petrobras e do IPF.

O capítulo seguinte está dividido em duas partes. Na primeira, explicaremos o desenho da pesquisa, a metodologia adotada e o critério de seleção dos interlocutores. Na segunda parte, apresentaremos os três atores envolvidos na gestão do M-BR, tecendo um breve perfil das três entidades e contextualizando os principais repertórios de ação que marcaram suas trajetórias.

### **CAPÍTULO 3: OS INTERLOCUTORES E A METODOLOGIA ADOTADA**

Ao longo de seus 12 anos de existência (2003-2015), o MOVA-Brasil foi considerado uma das mais importantes experiências de responsabilidade social da Petrobras (Gadotti, 2008, 2013) e, ainda hoje, continua sendo referência nos fóruns e conferências de EJA<sup>41</sup>. Lançado em agosto de 2003, o projeto alfabetizou 283.607 jovens e adultos e formou 10.956 alfabetizadores em 692 municípios de 12 estados do país. Seu principal diferencial foi a gestão compartilhada, em parceria com a Federação Única dos Petroleiros, entidade sindical representativa dos trabalhadores da Petrobras, e o Instituto Paulo Freire, que dedica-se à educação popular.

O atual estudo busca entender como funcionou o processo de cogestão, que importância teve para a consolidação e os resultados do MOVA-Brasil e se impactou os repertórios de ação dos atores envolvidos. Definidos os objetivos centrais da investigação, optamos pela pesquisa de abordagem qualitativa e pelo método de estudo de caso, que, segundo Yin (2015), é o que melhor contribui para a compreensão de fenômenos contemporâneos, sejam eles individuais, organizacionais, sociais ou políticos. Gil (2008, p. 58), por sua vez, considera o estudo de caso um método que tem como característica principal a profundidade, por ser um estudo “exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado”.

É importante destacar que a proposta inicial da pesquisa era delimitar a investigação do MOVA-Brasil ao Polo Rio de Janeiro, onde está localizada a sede da Petrobras e por ter sido o único estado fora da região Nordeste onde o projeto foi implementado de forma ininterrupta durante todo o período de sua existência. O objetivo com esse recorte era entender se a gestão compartilhada havia sido um diferencial para os resultados alcançados nos territórios atendidos pelo Polo RJ, tendo como segundo plano a análise da mútua constituição das interações socioestatais entre a Petrobras, a FUP e o IPF. No entanto, durante a pesquisa exploratória, percebemos que o objeto da investigação deveria ser o Comitê Gestor do M-BR<sup>42</sup>, por ser o

---

<sup>41</sup> A experiência exitosa do MOVA-Brasil foi lembrada por profissionais de educação popular durante o XVII Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos, realizado entre os dias 4 e 7 de agosto de 2022, em Florianópolis (SC). Para mais informações, consultar: <http://forumeja.org.br/xviieneja>

<sup>42</sup> O Comitê Gestor, como veremos no próximo capítulo da dissertação, foi o núcleo central de articulação e implementação das diretrizes e ações desenvolvidas no âmbito do MOVA-Brasil. O Comitê tinha dois representantes de cada ente gestor – Petrobras, FUP e IPF – e todas as decisões eram tomadas conjuntamente e de forma consensuada. “Cabe ao Comitê Gestor garantir o desenvolvimento das ações do projeto, sejam elas em âmbito Nacional ou nos polos, estabelecer parcerias de gestão local, definir seus limites e acompanhar as ações desenvolvidas pelos parceiros” (Gadotti, 2008, p. 107).

núcleo de decisão e implementação das ações do projeto e o principal espaço de interação dos atores envolvidos na cogestão. Além disso, as limitações de mobilidade impostas pelo período pandêmico da Covid-19, com elevados índices de contaminação no estado do Rio de Janeiro durante a realização da pesquisa, dificultaram a localização dos interlocutores e o acesso ao campo.

De acordo com Flick (2009, p. 88), “é importante limitar o problema de pesquisa escolhido a uma questão de pesquisa passível de ser manejada”, pois o sucesso de qualquer estudo depende da formulação da pergunta de pesquisa. Como o nosso interesse principal era investigar o processo de gestão participativa e não os resultados do projeto no Rio de Janeiro, **a pergunta que inicialmente havia sido proposta para a pesquisa - *Que impacto a gestão compartilhada do M-BR causou sobre os repertórios de ações dos atores envolvidos e seus efeitos no Polo RJ?* - foi reformulada para: *Como a gestão compartilhada impactou o MOVA-Brasil e que efeitos teve nos repertórios de ação dos atores envolvidos?***

Para Yin (2015, p. 12), a definição das questões que guiam o estudo (ele trata no plural, pois considera que pode ser mais de uma) é “provavelmente o passo mais importante a ser dado no processo de pesquisa”. O autor chama atenção para a relação intrínseca entre o enunciado da pergunta e a metodologia: “as questões “como” e “por que” são mais explicativas e provavelmente levam ao uso de um estudo de caso” (Ibid. p. 10). Becker (1994), por sua vez, ressalta a preferência pela questão "como" em vez de "por que", pois esta última, na sua opinião, pode gerar uma defensividade maior por parte dos interlocutores. Já Flick (2009, p. 96) entende que o fundamental na escolha da metodologia qualitativa é definir se o pesquisador fará a análise direta do objeto (observação participante) ou se analisará os relatos sobre o que ocorreu, trabalhando “entrevistas com participantes e com as narrativas deles”. Definidas e justificadas a abordagem e a metodologia da pesquisa, o próximo passo foi escolher as técnicas de coleta de dados.

### **3.1. A estrutura da pesquisa**

Por tratar-se de um estudo de caso qualitativo e contemporâneo, que precisa ser

contextualizado (Yin, 2015), a escolha pela entrevista semiestruturada como principal fonte de evidência foi um caminho natural, por ser uma técnica de coleta de dados que privilegia a perspectiva dos sujeitos da investigação (Bogdan e Biklen, 1994). De acordo com Minayo (2002, p. 57), a entrevista é um importante “meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada”.

Como o estudo de caso possibilita ao pesquisador lidar com uma ampla variedade de evidências (Yin, 2015), foram também utilizadas outras técnicas de coleta de dados, como análise documental de fontes primárias (atas de reuniões, informativos e cartilhas produzidos pelo Comitê Gestor) e análise bibliográfica de fontes secundárias (matérias de jornais, publicações especializadas, artigos científicos e pesquisas relacionadas ao tema). Todas as fontes pesquisadas estão referenciadas nos anexos e na bibliografia.

Conforme Yin (2015, p.124), a utilização de "estratégias híbridas" de coleta de dados tende a contribuir para um resultado mais relevante, pois o “uso de múltiplas fontes de evidência na pesquisa de estudo de caso permite que o pesquisador aborde uma variação maior de aspectos históricos e comportamentais”. Uma das principais vantagens dessa estratégia de pesquisa é o “desenvolvimento de linhas convergentes de investigação”, o que contribui para uma triangulação de dados (Ibid.).

### **3.1.2. Mapeamento dos interlocutores**

Para investigar os repertórios de interações que marcaram a gestão compartilhada do MOVA-Brasil e compreender os efeitos de mútua constituição resultantes desse processo, buscou-se a identificação dos atores-chave que participaram do Comitê Gestor. O mapeamento dos interlocutores se deu a partir de pesquisa exploratória de material disponibilizado pela FUP e pelo IPF e via consulta do acervo eletrônico do projeto, disponibilizado na internet: <http://memorial.movabrasil.org.br>.

Foram identificados 18 atores-chave que participaram em algum período do Comitê Gestor do M-BR. Importante ressaltar que diferentes pessoas passaram pelo Comitê, ao longo dos 12 anos de existência do projeto, sempre obedecendo a paridade de duas vagas para cada entidade. Após a identificação dos atores-chave, iniciaram-se as buscas para contata-los por meio da técnica bola de neve (*snowball*), que utiliza redes de referência e indicações dos próprios informantes para chegar a outros interlocutores (Vinuto, 2014). Em seguida, foram

feitos contatos telefônicos e trocas de mensagens por WhatsApp com 15 dos potenciais informantes. Ao final, obteve-se o retorno e a confirmação de 09 ex-gestores do MOVA, que aceitaram participar das entrevistas, sendo 03 da Petrobras, 02 do IPF e 04 da FUP.

Além desses interlocutores, também foram localizados dois articuladores e uma coordenadora que atuaram no Polo RJ (que, a princípio, seria o objeto do estudo) e uma ex-assessora do Comitê Gestor. No total, foram realizadas 13 entrevistas com atores-chave que desenvolveram diferentes funções na gestão, articulação e implementação do M-BR.

**Tabela 1. PERFIL DOS ENTREVISTADOS (\*)**

IDENTIDADE	ENTIDADE	FUNÇÃO	ATUAÇÃO	PERÍODO	IDADE	GÊNERO	ESCOLARIDADE
GP-1	Petrobras	Responsabilidade Social	Comitê Gestor	2009 a 2012	53	Feminino	Superior
GP-2	Petrobras	Responsabilidade Social	Comitê Gestor	2004 a 2012	60	Masculino	Superior
GP-3**	Petrobras	Responsabilidade Social	Comitê Gestor	2003 a 2012	62	Feminino	Superior
GF-1	FUP	Dirigente sindical	Comitê Gestor	2008 a 2012	54	Masculino	Superior
GF-2**	FUP	Dirigente sindical	Comitê Gestor	2003	59	Masculino	Superior
GF-3	FUP	Dirigente sindical	Comitê Gestor	2003 a 2005	61	Masculino	Médio
GF-4	FUP	Dirigente sindical	Comitê Gestor	2006 a 2008	62	Masculino	Médio
GI-1**	IPF	Educação	Comitê Gestor	2003 a 2010	58	Feminino	Superior
GI-2	IPF	Educação	Comitê Gestor	2010 a 2016	53	Feminino	Superior
A-1	Sindicato	Dirigente sindical	Articulador	2004 a 2015	58	Masculino	Médio
A-2	Sindicato	Dirigente sindical	Articulador	2004 a 2015	65	Masculino	Médio
C	IPF	Educação	Coordenador Polo	2004 a 2011	50	Feminino	Superior
S**	IPF	Assessoria	Comitê Gestor	2003 a 2016	63	Feminino	Superior

Fonte: Elaboração própria

(\*) Entrevistas realizadas entre 17/01/2022 e 31/03/2022

(\*\*) Interlocutores que acompanharam a discussão embrionária sobre o M-BR durante o período de transição entre os governos FHC e Lula (final de 2002)

### 3.1.3. Entrevista semiestruturada

Todos os interlocutores participaram de entrevistas semiestruturadas, com perguntas abertas e algumas que seguiram um roteiro direcionado para determinados temas, mas sem

engessar as respostas. As entrevistas foram realizadas separadamente com cada participante, após terem acesso ao Termo de Conhecimento Livre e Esclarecido (TCLE), previamente autorizado pelo Comitê de Ética da FLACSO/Brasil, cujo modelo pode ser consultado nos Apêndices. A interlocução ocorreu de forma não presencial, por meio do aplicativo *Zoom*, de videoconferência, com tempo médio de duração de 55 minutos, no período de janeiro a março de 2022.

Todas as entrevistas foram gravadas, após o devido consentimento dos interlocutores, que foram categorizados em dois grupos: **atores gestores** e **atores implementadores**. As perguntas foram adaptadas a cada grupo, conforme as especificidades da atuação e da posição dos participantes no projeto. De modo geral, buscou-se nas entrevistas entender como funcionou o Comitê Gestor, como as decisões eram tomadas e que impacto tiveram para o projeto e as entidades envolvidas. No caso dos representantes da Petrobras, as questões também trataram sobre a política de responsabilidade social da empresa e o relacionamento com os sindicatos. Já no roteiro de entrevistas com os representantes da FUP, houve perguntas relativas aos reflexos dessa experiência na organização sindical e se houve constrangimentos por conta dos conflitos inerentes à relação capital e trabalho. Com os representantes do IPF, foram levantadas questões relacionadas ao processo pedagógico e à interface com outras políticas públicas. Nas interlocuções com os articuladores e a coordenadora de polo, o objetivo foi entender o impacto da gestão compartilhada na implementação do projeto nos territórios. O roteiro das entrevistas está disponibilizado para consulta nos Apêndices da dissertação.

#### **a) Categorização dos entrevistados**

##### ATORES GESTORES

- 1) Atores ligados ao setor de Responsabilidade Social da Petrobras - 03
- 2) Atores ligados à FUP - 04
- 3) Atores ligados ao Instituto Paulo Freire (IPF) – 03

##### ATORES IMPLEMENTADORES

- 1) Articuladores dos Sindicatos da FUP no Polo RJ - 02
- 2) Coordenadora do Polo RJ – 01

## **b) Identificação dos interlocutores**

Para que houvesse uma maior abertura por parte dos entrevistados, foi previamente garantido o anonimato a todos os interlocutores, que estão identificados na dissertação por uma combinação de letras e número, que representa cada participante. Os códigos foram definidos da seguinte forma: G - gestão; A – articulação; C – coordenação; S - assessoria. No caso dos gestores, o código é seguido pela letra inicial que identifica a entidade representada no Comitê Gestor do MOVA-Brasil: P – Petrobras; F – FUP; I – IPF. Seguindo esses critérios, os interlocutores da pesquisa foram assim identificados:

GP1, GP2 e GP3 - integrantes da Petrobras no Comitê Gestor

GF1, GF2, GF3 e GF4 - integrantes da FUP no Comitê Gestor

GI1 e GI2 - integrantes do IPF no Comitê Gestor

A1 e A2 - articuladores regionais do M-BR

C - coordenadora de Polo

S - assessora do Comitê Gestor

### **3.1.4. Análise dos dados**

Finalizado o processo principal de coleta de dados, foi realizada a transcrição integral de todas as entrevistas e sua posterior análise, através do cruzamento com outras fontes de evidência (documentos e publicações do MOVA-Brasil e literatura especializada). As principais fontes documentais foram consultadas no acervo eletrônico do projeto (<http://memorial.movabrasil.org.br>) e por meio de contatos diretos com o IPF e a FUP. Ao todo, foram consultados 16 cadernos de formação, 03 almanaques, 07 livros e cartilhas, 15 boletins e 03 atas de reuniões.

É importante ressaltar que, durante o processo de análise de dados, as informações coletadas nas entrevistas foram tratadas respeitando-se a opinião e a vivência de cada interlocutor, mas também interpretadas à luz do contexto geral do grupo, buscando-se, assim, a triangulação com os relatos dos demais entrevistados.

O objetivo foi atingir o máximo de rigor metodológico possível, mas tendo a compreensão da complexidade do objeto e das dificuldades impostas pelo tempo exíguo e pela conjuntura pandêmica que marcaram o desenrolar da pesquisa. Ademais, é preciso reconhecer

que é possível a existência de viés ao longo do estudo, em função da trajetória profissional da pesquisadora, atravessada por interações diversas com o campo investigado.

Por fim, ressaltamos que, além de fornecer um rico material sobre as vivências e impressões dos interlocutores que participaram da singular experiência de gestão compartilhada do MOVA-Brasil, as entrevistas realizadas produziram testemunhos e observações que, complementados pela análise documental e pelos referenciais teóricos e empíricos do campo estudado, se configuram em um importante acervo de investigação que poderá ser aproveitado para além da atual pesquisa.

### **3.2. Os gestores do MOVA-Brasil e seus repertórios**

O objetivo nessa seção é traçar um breve perfil dos três atores que fizeram acontecer o MOVA-Brasil e cujos representantes no Comitê Gestor foram os interlocutores da pesquisa. No capítulo seguinte, que finaliza a dissertação, analisaremos a experiência da gestão compartilhada e os impactos desse arranjo sobre os repertórios de ação de cada uma das partes envolvidas, buscando-se, assim, compreender seus efeitos de mútua constituição e se a gestão compartilhada foi ou não um diferencial para os resultados alcançados pelo projeto.

#### **3.2.1. A Petrobras**

O surgimento da Petrobras está diretamente relacionado às reivindicações que mobilizaram a sociedade brasileira no final da década de 1940 e que resultaram na histórica campanha “O petróleo é nosso”, no início dos anos 50. “O slogan ganhou as ruas e rompeu com o discurso vigente até então, de que apenas grandes consórcios internacionais seriam capazes de montar uma indústria petrolífera no Brasil” (Agência Petrobras, 2018). A pressão popular levou o então presidente Getúlio Vargas a sancionar no dia 3 de outubro de 1953 a Lei 2004, aprovada pelo Congresso Nacional, que instituiu a criação da Petróleo Brasileiro S. A., empresa de economia mista que tinha por missão tornar o Brasil autossuficiente na produção de petróleo.

Detentora do monopólio estatal das atividades de óleo e gás, com exceção da distribuição, a Petrobras desenvolveu a indústria petrolífera do país, impulsionou o setor de bens de capital e se consolidou ao longo das décadas como um dos principais agentes indutores da economia nacional, ao movimentar uma gigantesca rede de fornecedores de materiais, equipamentos e serviços para o setor petróleo, contratando desde fabricantes de bens industriais a firmas de engenharia (Barbosa, 2020, p.81). Como destaca Felipe (2010), a Petrobras alterou

as estruturas societárias nacionais, pois

significou uma importante mudança institucional no ambiente econômico, político e regulador em torno do petróleo, não só porque essa nova institucionalidade mudou o jogo das forças então vigentes a favor do exercício político do nacionalismo econômico – com forte viés estatal -, mas também porque dentro do próprio sistema estatal, a nova companhia foi atraindo para si as principais decisões estratégicas tanto no que se relaciona ao petróleo quanto ao desenvolvimento da embrionária indústria de bens de capital no Brasil. (Felipe, 2010, p. 52)

A trajetória de construção e consolidação do Sistema Petrobras, bem como sua importância estratégica para o desenvolvimento do Estado brasileiro e as políticas públicas, é largamente estudada pela literatura especializada, entre a qual destacamos Dias e Quaglino (1993), Alveal (1994), Schutte (2004 e 2016), Morais (2013), De Negri *et al* (2010 e 2013) e Barbosa (2020). A estatal é também reconhecida mundialmente pela excelência no desenvolvimento de tecnologias de ponta e como fomentadora de Pesquisa e Desenvolvimento (De Negri *et al*, 2013), o que possibilitou a descoberta de petróleo em águas profundas e ultraprofundas, como as bacias dos litorais do Sudeste e Nordeste, nas décadas de 1970 e 1980, e mais recentemente, em 2007, a Província do Pré-Sal, considerada uma das maiores reservas de petróleo do planeta<sup>43</sup>.

Devido à sua pujança e centralidade nos projetos nacionais, a Petrobras tem sido alvo de disputas econômicas e políticas, que a fizeram passar por diversas reestruturações nas últimas décadas. Nos governos neoliberais dos anos de 1990, a empresa foi fortemente impactada por privatizações e fechamento de subsidiárias, pelo desmantelamento do seu braço petroquímico, pela redução drástica de investimentos do Estado e encolhimento dos quadros de trabalhadores. Mas o principal golpe sofrido pela Petrobras foram as mudanças regulatórias no setor de óleo e gás, impostas pela Lei 9.478, de 1997, que sacramentou o fim do monopólio da empresa sobre as atividades de exploração, produção, refino e transporte de petróleo, algo que já havia sido orquestrado em 1993 e em 1994, durante a revisão constitucional. Na época, setores econômicos do país tentaram acabar com a garantia de monopólio da Petrobras que

---

<sup>43</sup> Especialistas avaliam que as reservas de petróleo do Pré-Sal estejam estimadas entre 119 bilhões de barris (Jones e Chaves, 2015) e 143,1 bilhões de barris (Lima, 2015), o que colocaria o Brasil entre os cinco países com as maiores reservas petrolíferas do planeta, à frente, por exemplo, do Kuwait, dos Emirados Árabes e da Rússia. Para mais detalhes, consultar: LIMA, Paulo César Ribeiro. A situação econômica, financeira e operacional da Petrobras. Estudo técnico. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Março de 2015; e JONES, Cleveland; CHAVES, Hernani. Assessment of yet-to-find-oil in the Pre-Salt area of Brazil. 14th International Congress of the Brazilian Geophysical Society. Rio de Janeiro, Brazil, August 3-6, 2015.

havia sido assegurada pela Constituição de 1988. Não obtiveram sucesso, principalmente por conta da forte resistência da sociedade, mobilizada pelos sindicatos de petroleiros e movimentos sociais, que se organizaram em Comitês de Defesa do Sistema Petrobras, realizando forte pressão sobre os parlamentares no Congresso Nacional (Romão, 2006, p. 141).

No final de 1995, mesmo após a histórica greve de 32 dias que os trabalhadores petroleiros realizaram em maio (Romão, 2006), o governo de Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar no Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 9, que interrompeu o monopólio que a Petrobras exercia há quatro décadas. Em seu segundo mandato, FHC inicia a reestruturação do setor petrolífero, sancionando em 1997 a Lei 9.478, que abriu a exploração e produção de petróleo para as empresas privadas de capital nacional e estrangeiro. Outro fato que fragilizou a estatal nesse período foi a oferta de ações da empresa na Bolsa de Valores de Nova Iorque, em agosto de 2000. A megaoperação resultou na transferência de 31,7% das ações ordinárias (com direito a voto) da União<sup>44</sup> para mais de 20 mil acionistas privados, inclusive diversos fundos de investimentos internacionais, o que foi considerado por alguns autores como uma forma de “privatização controlada”, já que a participação do Estado ficou reduzida a menos de 57% da composição acionária da empresa (Schultte, 2016, p.22).

Com a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, a Petrobras passou por uma nova reestruturação, dessa vez na direção contrária do que ocorreu na década anterior. A empresa voltou a ter centralidade no projeto de desenvolvimento nacional e a atuar como fomentadora de políticas públicas, tornando-se um dos principais instrumentos do Estado para alavancar a indústria local e o crescimento econômico do país. Em função desse reposicionamento, a Petrobras realizou investimentos estratégicos que resultaram em dois marcos que iriam alterar os rumos da empresa e da política energética brasileira: o alcance em 2006 da tão almejada autossuficiência do país na produção de petróleo e a descoberta do Pré-Sal no ano seguinte. Segundo Schultte (2016), a decisão política do governo Lula diante deste último feito foi uma “moderada reestatização” do setor: suspendeu as rodadas de licitação das bacias petrolíferas, que passaram a ser realizadas após o fim do monopólio da Petrobras; e

---

<sup>44</sup> Na época, a União detinha 81,7% das ações ordinárias da Petrobras e 9,2% das ações preferenciais. O governo autorizou ofertar ao mercado nacional e internacional 31,7% das ações ordinárias e todas as preferenciais, após reunião com o Conselho Nacional de Desestatização, em agosto de 1997, como reportou na época o jornal Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc150806.htm>

elaborou uma nova regulamentação (Lei 12.351/2010) para exploração das reservas do Pré-Sal, criando o regime de partilha de produção<sup>45</sup>, que garantiu ao Estado parte da renda obtida pelo petróleo e reservou à Petrobras o papel de operadora única.

O controle estatal sobre a exploração e produção do Pré-Sal tinha como objetivo principal garantir que a Petrobras operasse como braço da política industrial-tecnológica do governo. Toda a demanda de equipamentos e serviços relacionada à exploração do Pré-Sal passaria pelas decisões da empresa. (Schultze, 2016, p. 51)

Com o início da exploração do Pré-Sal, o Brasil e a Petrobras ganharam papel de destaque na geopolítica internacional (Schutte, 2016; Barbosa, 2020). Conforme Morais (2013), enquanto as reservas provadas brasileiras aumentaram 78% entre 2000 e 2011, as reservas das demais nações produtoras de petróleo que, assim como Brasil, não integram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), diminuíram ou cresceram de forma pouco significativa no mesmo período. A Petrobras, líder mundial em tecnologia para exploração de petróleo em águas profundas<sup>46</sup>, alcançou em 2010 o posto de terceira maior empresa de energia do mundo<sup>47</sup>, chegando a ser responsável por 13% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (Fiori, 2019). Com os investimentos feitos pela estatal na exploração do Pré-Sal, o Brasil ultrapassou, em dezembro de 2014, a produção diária de 2,5 milhões de barris de petróleo<sup>48</sup>.

A relevância da Petrobras no setor público durante os governos Lula e Dilma teve

---

<sup>45</sup> No regime de concessão de petróleo, que foi instituído pela Lei 9.478, em 1997, após o fim do monopólio da Petrobras, as empresas que arrematarem os campos de petróleo nos leilões realizados pelo governo e tiverem sucesso na exploração ficam com todo o petróleo extraído e pagam para o Estado de 5% a 10% de royalties, além de bônus de assinatura de contrato e participação especial, quando exploram campos com grande volume de produção e/ou grande rentabilidade. Já no sistema de partilha, além dos impostos pagos, as empresas petrolíferas dividem com a União o petróleo que for extraído do subsolo. Para mais informações, consultar: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/entenda-as-rodadas/os-regimes-de-concessao-e-de-partilha>

<sup>46</sup> As inovações tecnológicas desenvolvidas pela Petrobras para operar com eficiência poços marítimos de petróleo localizados a mais de 7 mil metros de profundidade tornaram-se referência internacional, principalmente após a estatal ter recebido quatro vezes (1992, 2001, 2015 e 2020) o Distinguished Achievement Award da Offshore Technology Conferente (OTC), a mais importante premiação do setor mundial de exploração e produção de petróleo em mar (Azevedo, 2020, p. 28; Petronotícias, 2021).

<sup>47</sup> Levantamento anual feito pela consultoria internacional PFC Energy, que desde 1999 ranqueia as 50 maiores empresas de energia do mundo com capital aberto, posicionou a Petrobras em terceiro lugar no ranking de 2010, à frente de gigantes do setor, como a Shell e a Chevron. Consultar: <https://exame.com/mundo/petrobras-e-a-3a-maior-empresa-de-energia-do-mundo-segundo-pfc-energy/>

<sup>48</sup> Consultar em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/producao-de-petroleo-bate-recorde-historico-em-2014>

ressonância também no fortalecimento da sua política de responsabilidade social. Houve uma reestruturação e ampliação do escopo de financiamento de projetos voltados para a sociedade. No Balanço Social referente ao exercício de 2003, a empresa fez o seguinte comunicado aos investidores:

Em 2003, a Petrobras assumiu uma mudança de paradigma na sua forma de empreender ações sociais e de participar do desenvolvimento cultural, ambiental e esportivo do País. Mais do que patrocínio, comprometeu-se com diretrizes e causas e estabeleceu novos conceitos e processos. (...) Como política de investimento social, a Petrobras adotou como foco principal a luta pela inclusão e pela erradicação da fome e da miséria no Brasil. (...) A atitude da Empresa deixou de ser de repassadora de recursos financeiros para participar na condição de parceira dos primeiro, segundo e terceiro setores na implementação de direitos humanos. Essa nova postura tem implicações em toda a sua atuação nas ações sociais. Dessa forma, a Companhia passou a ser protagonista do processo e não apenas financiadora e fiscalizadora. (Petrobras, 2003)

Entre 2003 e 2015, a Petrobras destinou um total de R\$ 6,469 bilhões para as áreas social, ambiental, cultural e de esportes, segundo levantamento (2022)<sup>49</sup> feito pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), com base nos Balanços Sociais e Relatórios de Sustentabilidade publicados pela empresa. Isso representa um valor médio anual de R\$ 497,6 milhões em investimentos sociais ao longo dos governos do PT. Se compararmos essa média com os anos anteriores, percebe-se que houve um crescimento significativo dos valores reportados pela Petrobras: R\$ 35 milhões (1999), R\$ 69,105 milhões (2000), R\$ 130,077 milhões (2001) e R\$ 254,002 milhões (2002)<sup>50</sup>. É importante destacar que, conforme explica Malafaia (2006, p. 33), “os relatórios anuais da Petrobras passaram a ser divulgados em 1997, tendo como público alvo os acionistas e não englobando os balanços sociais, que só passaram a ser publicados em 1999”. Ao longo das duas últimas décadas, a empresa desenvolveu os seguintes programas de responsabilidade social: Programa Petrobras Social (de 2001 a 2003), Programa Petrobras Fome Zero (de 2003 a 2007), Programa Petrobras Desenvolvimento e Cidadania (de 2007 a 2013) e o atual Programa Petrobras Socioambiental,

---

<sup>49</sup> Estudo técnico “A Petrobras nos governos Lula e Bolsonaro – quadro comparativo 2003-2022”, produzido pela subseção do Dieese/FUP, em colaboração com o Inep – Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível.

<sup>50</sup> Informações dos Balanços Sociais da Petrobras reproduzidas por Elisa Malafaia (2006) em sua dissertação de mestrado “Avanços das práticas de responsabilidade social corporativa no setor de petróleo: o caso da Petrobras”, defendida junto à COPPE/UFRJ. O estudo analisou o período de 1999 a 2003 e está disponível em: <http://www.ppe.ufrj.br/index.php/pt/publicacoes/dissertacoes/2006/1073-avanco-das-praticas-de-responsabilidade-social-corporativa-no-setor-de-petroleo-o-caso-da-petrobras>

implementado em 2014.

Após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, a Petrobras entra em um novo ciclo de gestões neoliberais, com redução drástica de investimentos no Estado Nacional, privatizações e desintegração de sua cadeia produtiva, passando a atuar com foco na rentabilidade financeira e não mais no desenvolvimento nacional. Conforme explica Costa Pinto,

o dinamismo do setor do petróleo e gás brasileiro se desacelerou em 2014, para em seguida entrar em uma profunda crise (2015) provocada por uma “tempestade perfeita” que articulou, ao mesmo tempo, a forte redução do preço do petróleo, as dificuldades financeiras da PETROBRAS e a crise reputacional da PETROBRAS provocada pela operação Lava Jato. (Costa Pinto, 2020, p.307)

Outro fato relevante que ocorreu paralelamente ao impeachment de Dilma Rousseff foi uma nova mudança regulatória na exploração de petróleo, com a alteração em 2016 do Regime de Partilha de Produção do Pré-Sal, que havia sido instituído no governo Lula. Essa alteração acabou com a exclusividade que a Petrobras exercia como operadora única dos campos de petróleo e também retirou da lei a obrigatoriedade da estatal participar de todos os leilões, o que facilitou e ampliou o acesso das multinacionais à exploração e produção do Pré-Sal (Nozaki *et al*, 2018).

O novo arranjo político-econômico-institucional que se configurou no Brasil pós-golpe impactou sobremaneira as capacidades da Petrobras enquanto empresa estatal, interditando seu papel histórico de propulsora da economia e do desenvolvimento nacional. O planejamento da empresa foi drasticamente alterado, com o abandono de setores estratégicos para a soberania energética, como refino, distribuição, fertilizantes, gás e energia renovável, com privatização de subsidiárias e de diversas unidades operacionais<sup>51</sup>. A prioridade da Petrobras passou a ser a produção do Pré-Sal e a exportação de óleo cru, com foco na rentabilidade dos acionistas, que têm sido beneficiados por dividendos recordes, obtidos, principalmente, às custas do caixa

---

<sup>51</sup> O processo de privatização da Petrobras foi acelerado no governo de Jair Bolsonaro, com uma média de 2,5 ativos negociados a cada mês, nos três primeiros anos de sua gestão, segundo levantamento feito pela subseção FUP do Dieese. Entre as principais privatizações concretizadas nesse período, estão a subsidiária BR Distribuidora, as redes de gasodutos do Norte, Nordeste e Sudeste e a Refinaria Landulpho Alves (Rlam), na Bahia, que é responsável por 13% da capacidade de refino do país. Também foram negociadas a Refinaria de Manaus (AM), a Fábrica de Lubrificantes do Nordeste (CE), a Refinaria Potiguar Clara Camarão (RN) e a Unidade de Industrialização do Xisto (PR). Além dessas, ainda permaneciam à venda, em julho de 2022, a Refinaria Gabriel Passos (MG), a Refinaria Abreu e Lima (PE), a Refinaria Presidente Getúlio Varga (PR) e a Refinaria Alberto Pasqualini (RS). Juntas, as refinarias colocadas à venda representam mais da metade do parque de refino nacional.

gerado pelas privatizações e pela política de preços de alta volatilidade praticada pela empresa desde 2016, com base no Preço de Paridade de Importação (PPI), alinhando os reajustes dos combustíveis produzidos nas refinarias ao preço internacional do barril de petróleo e ao dólar (Leão, 2020; Costa Pinto, 2020 e 2022).

Essa mudança de rumos alterou significativamente os investimentos sociais da Petrobras. O levantamento do Dieese (2022) aponta que, entre 2016 e 2021, os valores reportados pela empresa em suas demonstrações contábeis foram reduzidos para R\$ 1,050 bilhão. Ou seja, a média anual de investimentos sociais caiu de R\$ 497,6 milhões (entre 2003 e 2015) para R\$ 175 milhões (entre 2016 e 2021), patamar próximo ao do final dos anos de 1990. Mas, apesar da fragmentação causada pela venda de ativos e pela retirada de investimentos estruturais, a Petrobras continua tendo papel extremamente relevante para a indústria petrolífera nacional, sendo responsável por 93% da produção de óleo e gás do país e por 80% do refino de derivados de petróleo (Dieese, 2022). E, sobretudo, a empresa ainda é controlada pelo Estado brasileiro, que detém 50,26% das ações ordinárias (com direito a voto), apesar do avanço galopante dos investidores privados, principalmente os estrangeiros, detentores das ADRs (ações negociadas na Bolsa de Nova Iorque), que já possuem 44,73% do capital total da estatal<sup>52</sup>.

### **3.2.2. O Instituto Paulo Freire**

O Instituto Paulo Freire se identifica como uma instituição civil e sem fins lucrativos, que atua desenvolvendo projetos de assessoria, consultoria, pesquisas, formação inicial (presencial e a distância) e educação continuada nas áreas de educação, cultura, comunicação e ambiental<sup>53</sup>. Está sediado no município de São Paulo, onde foi fundado em 1991, seis anos antes do falecimento do educador Paulo Freire, que participou ativamente do projeto de criação do IPF e acompanhou de perto todos os projetos até 1997, ano de sua morte (Gadotti e Carnoy, 2018, p. 12).

O Instituto tem em sua trajetória diversas parcerias no campo da educação popular com sindicatos, movimentos sociais e entidades civis, bem como com órgãos governamentais na

---

<sup>52</sup> Para melhor compreender a composição acionária da Petrobras, consultar o *hotsite* de relacionamento com os investidores: <https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/composicao-acionaria/>

<sup>53</sup> Consultar: [www.paulofreire.org.br](http://www.paulofreire.org.br); <https://linktr.ee/institutopaulofreire>

elaboração de projetos e programas voltados não só para a área de educação, como também para a defesa dos direitos da criança e adolescente e dos direitos humanos. O IPF também participa de diversos conselhos setoriais de políticas públicas, tendo atuado na elaboração de Planos de Educação, entre eles o PNE-2014-2024 (Antunes, 2018), além de integrar os conselhos internacionais do Fórum Social Mundial e do Fórum Mundial da Educação. Na primeira década de 2000, a entidade desenvolveu o Projeto Eco-Político-Pedagógico (PEPP), cuja proposta é pensar a escola a partir de cinco dimensões: leitura do mundo, princípios de convivência, gestão democrática, currículo, gestão social do conhecimento e avaliação dialógica, formativa e continuada (Antunes, 2018).

O IPF mantém uma editora e uma plataforma de educação à distância (eadfreiriana.org), além de abrigar o Centro de Referência Paulo Freire, que tem por missão preservar e divulgar a memória e o legado do educador e filósofo pernambucano (que foi declarado em 2012 patrono da educação brasileira), disponibilizando para o público um amplo acervo de materiais, entre documentos, livros, reportagens, fotografias e vídeos das aulas, conferência, palestras e entrevistas feitas por ele. Entre 2011 e 2013, foram digitalizadas 30 mil páginas de textos, 100 vídeos, 200 fitas cassete, 500 fotos, entre outros materiais do acervo, que podem ser consultados e baixados pela internet, acessando [www.acervo.paulofreire.org](http://www.acervo.paulofreire.org) (Soares, Freire e Feitosa, 2018).

O Instituto foi uma das entidades que levou adiante o projeto MOVA, desenvolvendo programas de formação de educadores de jovens e adultos, com base na metodologia freiriana e nos princípios político-pedagógicos da experiência que Paulo Freire realizou no município de São Paulo, entre 1989 e 1992. Com o apoio e a assessoria do Instituto, vários municípios do país replicaram o programa de alfabetização nos anos seguintes. Antes do MOVA-Brasil, o Instituto Paulo Freire já havia tido outra parceria com a Petrobras, quando desenvolveu em 2001/2002 o Projeto JovemPaz, com participação de alunos de 15 escolas públicas do estado de São Paulo, em 38 atividades diferenciadas de formação e comunicação, com foco na sustentabilidade ambiental e cultura da paz, que resultaram na formação de 225 educadores sociais (Silva *et al.*, 2004).

### **3.2.3. A Federação Única dos Petroleiros**

Criada em 1993, a Federação Única dos Petroleiros (FUP) é a maior entidade de classe dos trabalhadores da Petrobras, atuando também na representação de trabalhadores de empresas

petrolíferas privadas. É filiada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), à Confederação Nacional do Ramo Químico (CNQ) e à IndustriALL Global Union (Federação Internacional dos Trabalhadores das Indústrias). Segundo o seu estatuto, a FUP tem por objetivo “expressar as reivindicações e lutas dos trabalhadores, através de suas entidades representativas, do ponto de vista econômico, social, cultural e político” (FUP, 2008, p. 2).

A Federação representa mais de 100 mil trabalhadores do setor petróleo, incluindo aposentados e pensionistas do Sistema Petrobras, por meio de seus 13 sindicatos filiados, cujas bases de atuação cobrem praticamente todo o país: Amazonas, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Duque de Caxias (RJ), Norte Fluminense (RJ), São Paulo (com exceção de Santos e São José dos Campos), Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul<sup>54</sup>. Entre esses 13 sindicatos, 12 são filiados à CUT e um é filiado à Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB). Até 2006, a FUP unificava todos os 18 sindicatos de petroleiros do Brasil, mas divergências políticas entre as lideranças sindicais levaram à desfiliação de cinco sindicatos<sup>55</sup>, que fundaram em 2010 a Federação Nacional dos Petroleiros (FNP).

A origem da FUP está inserida no contexto de renovação do movimento sindical brasileiro que marcou os anos de 1980, quando diversas categorias, inspiradas pelas greves dos metalúrgicos no ABC paulista, se organizaram pela base para romper com a “velha” estrutura sindical de subordinação ao Estado, herdada dos governos de Getúlio Vargas. O movimento, que ficou conhecido como “novo sindicalismo” (Antunes e Silva, 2015), influenciou os petroleiros a se mobilizarem em coletivos de oposição às direções sindicais, que, historicamente, sempre foram atreladas à diretoria da Petrobras (Romão, 2006). Para defender reivindicações autênticas da categoria petroleira, esses coletivos se unificam em 1986 e formam o Comando Nacional dos Petroleiros, que aglutinava oposições da maioria dos sindicatos, com o objetivo de negociar com a estatal as questões trabalhistas. Em 1987, fundam o Departamento Nacional dos Petroleiros da CUT, que desencadeou um movimento de base pela filiação dos sindicatos à central sindical. Em 1993, finalmente, criam a Federação Única Cutista Petroleira

---

<sup>54</sup> Para mais informações sobre a Federação, consultar <https://fup.org.br/historia/>

<sup>55</sup> Sindipetro Rio de Janeiro, Sindipetro Litoral Paulista, Sindipetro São José dos Campos, Sindipetro Sergipe/Alagoas e Sindipetro Pará/Amazonas/Maranhão/Amapá. Esses dois últimos sindicatos são filiados à CSP-Conlutas e os demais não têm filiação à central sindical.

(FUC-P), que teve o nome alterado no ano seguinte para Federação Única dos Petroleiros (FUP), com o objetivo de unificar nacionalmente a categoria, atraindo também sindicatos que não eram cutistas.

No artigo 5º de seu estatuto, a FUP se declara como “uma entidade democrática, sem caráter religioso, nem político partidário e independente em relação ao Estado e aos patrões, sem discriminação de etnia, credo, gênero e sexualidade, que tem por finalidade a defesa dos interesses dos trabalhadores” (FUP, 2008, p.1). A autonomia em relação aos partidos, no entanto, nunca foi empecilho para que a entidade se posicionasse nas disputas eleitorais presidenciais, sempre que a Petrobras e a soberania nacional estiveram sob ataque. Os congressos e plenárias nacionais da FUP, suas principais instâncias decisórias, historicamente têm aprovado o apoio a coalizões partidárias de esquerda, que defendam a Petrobras como peça-chave no projeto de desenvolvimento nacional. Como explica Romão,

O processo político envolvendo ampla participação popular que desaguou na criação da Petrobrás, marcou de forma indelével a empresa e seus empregados, seja do ponto de vista empresarial, seja do ponto de vista sócio político. (...) Os ataques a essa empresa serão vistos, de forma mais profunda, não apenas como agressão a mais uma empresa estatal, mas entendidos e trabalhados pelos sindicatos como uma agressão ao projeto de nação. (Romão, 2006, p. 181)

Em 2001, ano em que os petroleiros enfrentaram graves ataques do governo Fernando Henrique Cardoso contra a Petrobras e a categoria<sup>56</sup>, o 7º Congresso Nacional da FUP (Confup) aprovou o apoio à eleição de seu principal opositor, Luiz Inácio Lula da Silva, para a Presidência do país, em 2002, antecipando-se, inclusive, ao próprio Partido dos Trabalhadores, que ainda não havia deliberado sobre a pré-candidatura de Lula. No ano seguinte, o 8º Confup ratificou não só o apoio à candidatura petista, como aprovou a construção de um plano de governo com propostas dos petroleiros para a Petrobras e o setor de óleo e gás. Com a vitória de Lula, houve uma mudança significativa no relacionamento entre a FUP e a gestão da Petrobras, com uma correlação de forças mais favorável aos trabalhadores (Galvão, 2019), após

---

<sup>56</sup> O ano de 2001 foi marcado por enfrentamento dos petroleiros às tentativas de privatização da Petrobras, que tiveram início no ano anterior, quando FHC reduziu a participação do Estado no controle acionário da empresa. Seu governo também autorizou a privatização parcial da Refinaria Alberto Pasqualini, no Rio Grande do Sul, e tentou alterar o nome da estatal para Petrobrax. Em março de 2001, ocorre o afundamento da plataforma P-36, que resultou na morte de 11 trabalhadores. A FUP e seus sindicatos enfrentaram ainda uma campanha de retirada de direitos e o avanço da terceirização, o que levou a categoria a realizar uma greve de cinco dias, em outubro.

José Eduardo Dutra, um ex-sindicalista,<sup>57</sup> assumir o comando da estatal. Em julho de 2003, seis meses após sua posse como presidente da Petrobras, Dutra foi um dos convidados da conferência de abertura do 9º Confup:

Com o tema *Petroleiros: 50 anos construindo a história da Petrobrás*, a solenidade de abertura do IX CONFUP homenageou os 20 anos da greve de 1983, destacando as lutas da categoria ao longo destas cinco décadas de existência da Petrobrás. A solenidade também teve uma importância histórica para os trabalhadores que, pela primeira vez receberam no Congresso da categoria o presidente da Petrobrás e um Ministro de Estado: José Eduardo Dutra e Jacques Wagner (então ministro do Trabalho). (FUP, 2003a)

Uma das resoluções aprovadas neste congresso foi o apoio da categoria petroleira ao Projeto Fome Zero e “o resgate da responsabilidade social da Petrobras como empresa pública” (FUP, 2003b, p. 49). Essa decisão endossou a participação da FUP na gestão compartilhada do projeto MOVA-Brasil, como veremos mais adiante. O referendo da Federação ao projeto político do PT de fortalecimento da Petrobras foi renovado a cada congresso e a cada plenária realizada ao longo dos governos petistas, mesmo nos momentos mais agudos da recente crise política e institucional que afetou o partido. Em junho de 2010, Dilma Rousseff, ex-ministra de Minas e Energia e da Casa Civil nos governos Lula e então candidata a suceder-lhe na Presidência da República, recebeu pessoalmente o apoio dos petroleiros durante participação na 2ª Plenária Nacional da FUP (Plenafup), realizada em Brasília<sup>58</sup>. Sua reeleição também foi referendada, por unanimidade, pelo 16º Congresso Nacional da FUP, em agosto de 2014<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Entre 1983 e 1990, José Eduardo Dutra trabalhou como geólogo da Petrobras Mineração (Petromisa), em Sergipe, subsidiária da Petrobras que foi extinta em 1990 pelo governo Fernando Collor de Mello e cujos ativos foram adquiridos depois pela Vale. Dutra integrou a direção executiva da CUT nacional, entre 1988 e 1990, e presidiu o Sindicato dos Mineiros do Estado de Sergipe (Sindimina), no período de 1989 a 1994. No governo Lula, foi presidente da Petrobras, entre janeiro de 2003 e julho de 2005, e presidente da Petrobras Distribuidora, entre setembro de 2007 e agosto de 2009, quando deixou o cargo para concorrer à Presidência do PT, partido que comandou entre 2010 e 2012. Retornou à Petrobras como diretor Corporativo e de Serviços, cargo em que permaneceu até outubro de 2015, quando faleceu, vítima de um câncer. A FUP lhe fez uma homenagem póstuma, batizando com o seu nome o Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis Zé Eduardo Dutra (Ineep), criado pela entidade em 2018.

<sup>58</sup> Ver notas publicadas pela FUP: “*Os petroleiros são a pátria de capacete e macacão*”, afirma Dilma Rousseff na II Plenafup (<https://bit.ly/3vyhokT>) e *Petroleiros aprovam moção de apoio a Dilma Rousseff* (<https://bit.ly/3Qku6fo>), disponíveis em: <https://fup.org.br/ii-plena-fup/>

<sup>59</sup> “A plenária final também aprovou por unanimidade o apoio à reeleição da presidenta Dilma Rousseff, que enviou aos delegados uma mensagem de congratulações, que foi lida em plenário, na quinta-feira, 14, durante a abertura do Congresso”. Trecho de nota publicada pela FUP está disponível em seu site: <https://fup.org.br/xvi-confup-aprova-apoio-a-dilma-e-elege-jose-maria-rangel-novo-coordenador-da-fup-3/>

Em julho de 2015, no auge das investigações da operação Lava Jato<sup>60</sup> e do turbilhão de ataques que desaguou no impeachment sofrido pela presidente Dilma, Lula foi presença marcante na 5ª Plenária da FUP:

Os petroleiros que participam da 5ª Plenafup, em Guararema (SP), receberam nesta sexta-feira (03) o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que durante três horas e meia falou para a categoria sobre a importância de se defender a Petrobrás, as conquistas sociais, a soberania e a democracia. Sua intervenção foi acompanhada pelos trabalhadores em todo o país, pois a plenária está sendo transmitida ao vivo pela internet. Ele afirmou que a maior riqueza da Petrobrás são os seus trabalhadores, mas destacou que a luta em defesa da empresa “não é só dos petroleiros, é de quem tem responsabilidade com a soberania desse país”. (FUP, 2015)

O ex-presidente participou ainda de três outras atividades em defesa da Petrobras realizadas pela FUP nesse período e que tiveram por foco a retomada dos investimentos da empresa no Brasil. A primeira delas foi no dia 15 de setembro de 2014, quando Lula realizou uma caminhada com os sindicatos no Centro do Rio de Janeiro, até a sede da Petrobras, onde falou para os trabalhadores. No dia 25 de fevereiro de 2015, ele foi o principal convidado do ato de lançamento da campanha “Defender a Petrobras é Defender o Brasil”, na Associação Brasileira de Imprensa (ABI). No ano seguinte, participou no dia 25 de agosto de manifestação

---

<sup>60</sup> A Operação Lava Jato foi deflagrada pela Polícia Federal em março de 2014, para investigar um megasquema de lavagem de dinheiro, que envolvia uma rede de postos de gasolina e lava a jato em Brasília. Às vésperas das eleições de outubro de 2014, a PF anunciou a descoberta de operações de desvio de recursos envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras, políticos e partidos políticos. As investigações foram feitas por uma força tarefa com participação do Ministério Público Federal do Paraná, estado onde os casos foram julgados pelo ex-juiz federal, Sérgio Moro, que abandonou o cargo em 2018, após condenar arbitrariamente Lula à prisão e aceitar o posto de ministro da Justiça do governo de Jair Bolsonaro. A Lava Jato, que tinha por objetivo inicial o combate aos crimes de corrupção, transformou-se em uma operação política, como revelou a série de reportagens “As mensagens secretas da Lava Jato”, publicada a partir de junho de 2019 pelo site The Intercept Brasil (<https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato>). A série ficou popularmente conhecida como “Vaza Jato”, por divulgar mensagens comprometedoras entre Moro e os procuradores do MPF/PR, vazadas por um hacker. Após as denúncias, o STF revogou a prisão de Lula, anulou as sentenças de Moro e reconheceu sua parcialidade no julgamento do ex-presidente. Diversos estudos apontaram que a operação Lava Jato teve efeitos avassaladores sobre a cadeia produtiva da indústria petrolífera e toda a economia do país, bem como graves impactos jurídicos e políticos sobre as instituições brasileiras. Por conta disso, vários autores consideram a Lava Jato um fenômeno que desestruturou o Estado Democrático de Direito. Para mais informações sobre a operação, recomendamos acessar o projeto Museu da Lava Jato (<https://museudalavajato.com.br/>) e os trabalhos referenciados nessa nota:

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. **A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil**. Autêntica Editora, 2022.

DIEESE. **Implicações econômicas intersetoriais da Operação Lava Jato**. São Paulo, março de 2021.

KERCHE, Fábio; FERES JR., João (Orgs). **Operação Lava Jato e a democracia brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

OLIVEIRA MEDEIROS, Cintia Rodrigues de; SILVEIRA, Rafael Alcadipani da. **A Petrobrás nas teias da corrupção: mecanismos discursivos da mídia brasileira na cobertura da Operação Lava Jato**. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 11, n. 31, p. 11-20, 2017;

da FUP no Estaleiro Mauá, em Niterói (RJ), em protesto contra os desinvestimentos da Petrobras e seu impacto no desmonte da indústria naval.

A aliança política em torno da defesa da Petrobras que a FUP firmou com os governos do PT se refletiu também no trânsito de sindicalistas para a gestão da empresa. De acordo com Galvão (2019, p. 20), "ao menos 40 lideranças sindicais, quase todas concursadas na própria empresa, assumiram postos em diretorias, gerências executivas e setoriais, coordenações e supervisões". A ocupação de cargos na administração pública (seja em órgãos do governo ou nas estatais ou em autarquias) é considerada por autores contemporâneos que estudam a relação dos movimentos sociais com as políticas públicas como importante estratégia utilizada por atores sociais para acessar os subsistemas de políticas públicas e incidir sobre elas:

As redes de políticas públicas tendem a envolver não apenas agentes estatais, mas também agentes da sociedade civil e/ou mercado, operando por sobre as fronteiras entre campos estatais e societários. Assim, de um lado, a inserção de ativistas e organizações de movimentos sociais em uma determinada rede de política pública oportuniza não apenas novas relações com agentes estatais e com o próprio campo estatal, mas pode possibilitar inclusive oportunidades de ocupação de posições estatais relacionadas àquela política. (Silva, 2021, p. 87)

Como pudemos verificar, ao analisar a trajetória da Petrobras nas últimas duas décadas, a pauta histórica da FUP, de fortalecimento da empresa como peça-chave no desenvolvimento nacional, tornou-se central nos governos do PT. Nossa hipótese é de que os repertórios da Federação, como aqui exposto e que melhor abordaremos adiante, podem ter capacitado a entidade a assumir papel de destaque na inédita experiência de gestão compartilhada de um projeto de alfabetização de jovens e adultos, que esteve diretamente vinculado às políticas públicas do governo federal.

Nota-se que o histórico de repertórios, tanto da FUP, quanto do IPF, e as relações estreitas que as duas entidades desenvolviam com atores que ocupavam posições relevantes na estrutura da Petrobras foram decisivos no processo que definiu os parceiros daquele que viria a ser o principal projeto social da empresa nos governos do PT. No próximo capítulo, iremos analisar como essas interações socioestatais – envolvendo Petrobras, FUP e IPF – impactaram a cogestão do MOVA-Brasil e como os repertórios de cada ator envolvido nessa experiência foram determinantes para a existência e o alcance do projeto.

## **CAPÍTULO 4: “A GENTE DECIDIA TUDO JUNTO” - OS SENTIDOS DA GESTÃO COMPARTILHADA NO PROJETO MOVA-BRASIL**

Os dois primeiros capítulos da dissertação discutiram o papel preponderante dos movimentos sociais na elaboração e execução de políticas públicas, principalmente, após a implementação dos mecanismos de participação social que foram garantidos na Constituição de 1988. Como demonstrado no primeiro capítulo, as interações entre a sociedade civil e o Estado fizeram avançar processos de inclusão social e de reconhecimento de direitos, sobretudo nos governos do PT, com o alargamento dos canais participativos, o que possibilitou novos arranjos de gestão de políticas públicas.

A gestão compartilhada do MOVA-Brasil foi uma experiência atravessada por todas essas nuances e marcada, sobretudo, pela construção de consensos em meio à complexidade de interações produzidas por atores de trajetórias bastante diversas. Como veremos a seguir, o projeto foi pensado e estruturado para complementar as políticas públicas e o Programa Fome Zero, lançado no primeiro governo Lula, em 2003. O M-BR uniu representações sindicais petroleiras, educadores populares, organizações sociais e gestores da Petrobras, com a finalidade de “promover a dignidade humana” por meio de um curso de alfabetização que melhorasse as “condições de participação cidadã, de trabalho e geração de renda” (MOVA-Brasil, Memorial).

Nesse capítulo, a partir dos relatos dos interlocutores, mostraremos como o processo de cogestão foi pensado, construído e implementado. Na sequência, analisaremos os efeitos que essa experiência provocou sobre as entidades parceiras e o projeto em si. A gestão compartilhada do MOVA-Brasil foi um fator determinante para a implementação e abrangência do projeto? Que impactos causou ao movimento sindical petroleiro, à Petrobras e ao Instituto Paulo Freire? Os repertórios desses três atores foram afetados pela experiência? Que capacidades emergiram desse arranjo diferenciado de interação socioestatal? Essas são algumas das questões que buscaremos responder a seguir.

### **4.1. Novos sujeitos entram em cena: a gestão tripartite**

Um dos primeiros atos anunciados por Lula ao tomar posse, em janeiro de 2003, foi a criação do Programa Fome Zero (PFZ), com o desafio de integrar políticas estruturais e emergenciais no combate à fome e à pobreza. O programa agregou várias medidas de enfrentamento às desigualdades sociais, buscando a inclusão dos 44 milhões de brasileiras e

brasileiros que se encontravam na época em situação de vulnerabilidade social. Uma das ações previstas era acabar com o analfabetismo entre os jovens e adultos <sup>61</sup>.

A Petrobras e outras estatais deram contribuições importantes ao programa, não só alocando recursos financeiros, como impulsionando projetos sociais nos territórios atendidos. “O presidente Luiz Inácio Lula da Silva recebeu nesta terça-feira [29/04/2003] um pacote de iniciativas que 40 empresas estatais vão tomar para ajudar o governo no Programa Fome Zero”, anunciou, na época, a Agência Estado <sup>62</sup>. No Balanço Social da Petrobras de 2003, as medidas tomadas pela empresa em contribuição ao PFZ foram o principal destaque da capa de apresentação do documento:

Reconhecida pelos fortes vínculos com os valores da sociedade, a Petrobras alinha sua atuação social, a partir de 2003, às políticas públicas de combate à exclusão e à miséria. Esse é o espírito do Programa Petrobras Fome Zero, que está contribuindo para transformar a realidade das comunidades mais pobres do País. Até 2006, serão investidos R\$ 303 milhões em projetos com impacto positivo nas áreas de educação, qualificação profissional, geração de emprego e renda para jovens e adultos, garantia dos direitos da criança e do adolescente, empreendimento social e voluntariado. Com o Programa Petrobras Fome Zero, a Empresa reorientou sua política social e direcionou a ação para o desenvolvimento com cidadania, com o objetivo de atingir 4 milhões de pessoas em todo o Brasil. (Petrobras, 2003)

Foi nesse contexto que a Petrobras lançou o MOVA-Brasil, no segundo semestre de 2003, tendo o Instituto Paulo Freire (IPF) e a Federação Única dos Petroleiros (FUP) como parceiros e cogestores. Como explicam alguns dos entrevistados que participaram dessa pesquisa, a ideia partiu da Gerência Executiva de Comunicação Institucional da Petrobras, que, em 2003, passou a ser ocupada por Wilson Santarosa, ex-dirigente do Sindicato dos Petroleiros de Campinas e da CUT-SP e ex-coordenador do Comando Nacional dos Petroleiros, organização que precedeu a criação da FUP. Santarosa teria se inspirado em um projeto de alfabetização de jovens e adultos que a Ford desenvolvia no entorno de sua fábrica, em São Bernardo do Campo (SP), em parceria com o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista. Como a Petrobras estava selecionando projetos que contribuíssem para o Programa Fome Zero,

---

<sup>61</sup> Quando foi implementado em 2003, o Programa Fome Zero previa cinco prioridades emergenciais, entre elas, a superação do analfabetismo. Para isso, foram desenvolvidas ações de pré-alfabetização para crianças em idade escolar nos municípios atendidos e um programa de alfabetização de jovens e adultos, atendidos inicialmente em áreas de reforma agrária (Aranha, 2010, p.60).

<sup>62</sup> A reportagem “Estatais anunciam pacote de ajuda ao Fome Zero” está disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,estatais-anunciam-pacote-de-ajuda-ao-fome-zero,20030429p37287>

a orientação foi buscar parceiros cujo perfil se adequasse ao grande mutirão nacional de combate à fome e à exclusão social.

Na época, a Comunicação da Petrobras promovia e patrocinava projetos culturais, esportivos e ambientais, mas não tinha ainda uma política estruturada de responsabilidade social, que, a partir de 2003, passou a ter um papel estratégico para o governo, como relata um ex-gestor da estatal:

(...) a Petrobras não tinha uma estrutura de gestão dedicada à atividade de responsabilidade social (...) uma estrutura com esse objetivo, ela só foi criada, formalmente, em 2005. E, até então, algumas atividades, que basicamente eram pequenos patrocínios de projetos, onde a Petrobras não participava da gestão efetiva, ela simplesmente aportava recursos e patrocinava um projeto social, tal qual o patrocínio de um show musical, ela botava a marca em alguns materiais, pagava um determinado valor e isso era considerado um contrato de patrocínio. (...) o presidente Lula é eleito e a partir daí, no início de 2003, em janeiro, houve uma mudança completa, eu diria, uma mudança muito grande, não só de pessoas, mas, principalmente, de orientação no campo da gestão pra Petrobras (...) tiveram duas orientações básicas do Governo Federal passada à direção da Petrobras, através do seu Conselho de Administração... as companhias estatais atuarem fortemente com uma visão de responsabilidade social e a segunda orientação, desenvolverem os projetos alinhados a políticas públicas nos campos onde eles estivessem atuando. (entrevistado GP2)

Esse mesmo interlocutor explica que as articulações para implementação do que viria a ser o MOVA-Brasil começaram já no início de 2003, com a Petrobras buscando “um parceiro estrutural” no campo da educação e “um parceiro estrutural do ponto de vista do desenvolvimento e operação das ações necessárias”, mas que tivesse “uma correlação com os trabalhadores da Petrobras” (GP2). Assim, surgiram as conversas com o Instituto Paulo Freire, com o qual a estatal já havia atuado em um projeto educacional, o JovemPaz <sup>63</sup>, e sindicalistas petroleiros que integravam na época as Diretorias Executivas da FUP e da CUT. Um deles participou da nossa pesquisa e relatou que a Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT (CNM), que já tinha experiência com projetos na área de educação popular, chegou a ser cogitada para ser parceira no MOVA-Brasil, mas a decisão final foi a favor da FUP, que, além de ser a interlocutora dos petroleiros nas relações de trabalho com a Petrobras, tinha uma relação próxima com Wilson Santarosa, o gerente executivo de Comunicação.

---

<sup>63</sup> A Petrobras e o IPF desenvolveram o Projeto JovemPaz entre 2001 e 2002, com participação de alunos de 15 escolas públicas do estado de São Paulo, em 38 atividades diferenciadas de formação e comunicação, com foco na sustentabilidade ambiental e cultura da paz, que resultaram na formação de 225 educadores sociais. Para mais informações, consultar: SILVA, Alexandro Fernando *et al.* Formação de educadores sociais: Projeto JovemPaz – construção intercultural da paz e da sustentabilidade. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004.

(...) a ideia [de parceria no M-BR] era ser a CNM, não era a FUP... mas, a FUP tinha um certo peso dentro do novo governo, né, na nova visão de gestão. A CUT não era uma coisa real para as relações trabalhistas na Petrobras... o relacionamento com o público interno era RH [Recursos Humanos da Petrobras] e FUP ... não tinha muita intermediação, não tinha outros atores presentes. (...) É claro que... a posição, o cargo na estrutura, certo, de um gerente executivo originário [do movimento sindical petroleiro], que era o Santarosa, né, foi determinante. Foi determinante. Ele que decidiu no final. (entrevistado GF2/ex-dirigente da CUT)

Percebe-se, portanto, que o histórico de repertórios da FUP e do IPF e suas trajetórias de interações com atores que ocupavam posições relevantes na estrutura da Petrobras foram decisivos no processo que definiu os parceiros daquele que viria a ser o principal projeto social da estatal nos governos do PT. Abers, Silva e Tatagiba (2018) já haviam demonstrado que o êxito que certos movimentos encontraram para institucionalizar demandas sociais nos governos Lula teve relação direta com os repertórios de interação socioestatal e as redes de relacionamentos que eles constituíram previamente. Isso evidencia-se na entrevista de uma ex-gestora da Petrobras que participou de todo o processo de implementação do M-BR:

Eu conheci o Instituto Paulo Freire porque nós fizemos em 2001 uma seleção pública de projetos e o Instituto Paulo Freire foi selecionado ... e, aí a gente chamou o Instituto Paulo Freire com essa ideia e vendo que o Instituto Paulo Freire tinha disposição de trabalhar com os sindicatos, como eles já, tinham uma experiência anterior, a gente chamou a FUP pra propor a ideia, né, pra que com a FUP, a Petrobras saísse de uma pauta apenas que tivesse a ver com as questões salariais ou de condições de trabalho. (...) o próprio Instituto Paulo Freire, ele tinha uma experiência com processo de alfabetização, mas não com essa escala tão grande, né. Então, foi aí que se criou a ideia do MOVA-Brasil, que era um sonho de Paulo Freire, era um desejo do próprio Instituto, mas que se consolidou a partir da presença da Petrobras, pela grandiosidade dela, pelo tamanho do projeto que ela poderia abarcar. (entrevistada GP3)

O IPF, que já vinha desenvolvendo desde a década de 1990 programas de formação de educadores e de alfabetizadores de jovens e adultos, com base na metodologia e nos princípios político-pedagógicos do MOVA-SP, tinha pela primeira vez a chance de transformar em realidade o programa freiriano de alfabetização de jovens e adultos em nível nacional. Os projetos com esse perfil que haviam sido implementados até então ocorreram em parcerias promovidas por prefeituras e por um ou outro governo estadual, em sua grande maioria de administrações petistas, e sem continuidade nas gestões seguintes, como já abordamos no capítulo 2 desta dissertação. Quando o Instituto foi convidado a participar do projeto da Petrobras, a ideia imediata foi trabalhar com as metodologias pedagógica e de gestão do MOVA, como explica uma das interlocutoras do IPF:

... inicialmente, a proposta do Instituto Paulo Freire foi replicar um pouco o modelo do MOVA que foi feito na cidade de São Paulo e que foi feito no Rio Grande do Sul... a GP3 e o GP2 [ex-gestores da Petrobras que também foram ouvidos durante a pesquisa] entenderam, por bem, dialogar e apresentar a ideia pra FUP porque, afinal, a FUP era o braço de movimento, o braço mais social da Petrobras e, junto com todos os seus sindicatos, foi extremamente fundamental. O MOVA não seria o mesmo se não tivesse havido esse momento de perceber, de compreender que era necessária uma contribuição da FUP e dos seus sindicatos para o projeto. (entrevistada G11)

Se no MOVA-SP a gestão e articulação das turmas nos territórios foram feitas por meio da constituição de fóruns deliberativos, que contaram com a participação de diversas entidades de educação popular, a proposta da Petrobras era de gestão compartilhada envolvendo o IPF e mais um ator, que se encarregasse das parcerias com organizações sociais nos estados atendidos pelo projeto. O aval para que a FUP exercesse esse papel e ocupasse um espaço, até então inédito, na gestão de um projeto social, em parceria com a empresa, foi dado pelos trabalhadores, em julho de 2003, durante o 9º Congresso Nacional da FUP. Na ocasião, petroleiros e petroleiras de todas as bases sindicais aprovaram por unanimidade Moção de Apoio ao Projeto Fome Zero e à participação dos trabalhadores da Petrobras nas ações de inclusão social. A íntegra do texto pode ser acessada no Anexo 1, mas destacamos aqui alguns trechos da resolução:

(...) o 9º CONFUP reconhece o Programa Fome Zero Petrobras, recomendando a toda a categoria participação na realização do Programa Interno e Externo. (...) confiantes na força e na importância estratégica da nossa categoria, declaramos que somos co-responsáveis na construção e implementação dos projetos que visam combater as desigualdades e todas as formas de discriminação, assim como a promoção da inclusão social. (Anexo 1, destaques em itálico e em sublinhado fazem parte do texto original)

Como veremos mais adiante, a participação da FUP implicou em algumas alterações na proposta inicial de gestão do MOVA-Brasil que, segundo os entrevistados, foram determinantes para o êxito alcançado, ao longo de seus 12 anos de existência. O interlocutor GP2 destaca a importância da parceria da Petrobras com o movimento sindical e explica que, desde o início, a intenção era desenvolver uma experiência de cogestão, em que a empresa fosse muito mais do que uma mera financiadora do projeto. O objetivo era:

(...) trazer essa lógica, de desenvolver um projeto que fosse apoiado pela empresa, mas não apenas apoiado com recursos financeiros, mas também com recursos de gestão, que tivesse uma grande ancoragem no Instituto Paulo Freire como o guardião do processo e o desenvolvedor da tecnologia de educação e tivesse na FUP e nos sindicatos de trabalhadores da Petrobras o grande operacionalizador e articulador regional do projeto buscando inúmeras outras parcerias. A gente dizia: “o MOVA é um projeto pra funcionar construindo milhares de sala de aulas sem um tijolo, sem um saco de cimento”. Quer dizer, caberia aos sindicatos buscar parcerias que já existissem

no sindicato e integrá-las ao projeto ou outras tantas parcerias que não existissem, mas se interessassem em participar do projeto e colaborassem com a sua operacionalização. (entrevistado GP2)

O M-BR foi formalizado no segundo semestre de 2003, como uma das ações do Programa Petrobras Fome Zero (PPFZ), lançado em setembro daquele ano, com planejamento e orçamento previstos para quatro anos de gestão, portanto, até o final do primeiro mandato do governo petista, ou seja, dezembro de 2006. Presente à cerimônia de lançamento do PPFZ, o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, assim se referiu ao programa em seu discurso:

“A Petrobrás não é apenas uma empresa do ponto de vista técnico, do ponto de vista da tecnologia campeã, eu acho que, numa ação como essa, a Petrobrás pode mostrar que é plenamente possível ter o lucro extraordinário que ela teve e fazer política social do tamanho da sua grandiosidade. (...) a Petrobrás pode fazer, no campo social, o mesmo sucesso que ela fez no campo da prospecção e do refino de petróleo.” (Brasil, 2003)

O PPFZ funcionou como uma espécie de guarda-chuva dos projetos e ações sociais desenvolvidos pela estatal, que tinham como objetivos principais combater a exclusão social e contribuir para a erradicação da fome e da miséria, de forma articulada com os programas sociais do governo federal vinculados ao Fome Zero, conforme já mencionamos anteriormente. O MOVA-Brasil tinha um peso considerável dentro desse programa, como destacam os interlocutores que atuavam na área de Responsabilidade Social da Petrobras:

(...) o grande definidor da atuação da Petrobras nesse campo [de responsabilidade social] foi a disponibilidade por parte da direção da companhia de [alocar] recursos, de executar os milhares de projeto no âmbito do Programa Petrobras Fome Zero (...) uma visão que veio do governo, verdade seja dita, de desenvolvimento de projetos nas empresas estatais alinhados a políticas públicas (...) o MOVA foi o primeiro e, até hoje, o maior deles, executado pela Petrobras. Isso é uma característica e eu acho que um mérito fundamental do MOVA. (entrevistado GP2)

(...) o programa Petrobras Fome Zero como um todo é que foi um divisor de águas, né. E o MOVA, pelos seus recursos, pela sua envergadura, pelas características do projeto, foi um importante projeto nesse grupo. (...) a própria área de responsabilidade social da Petrobras chegou onde chegou por causa desse conjunto da obra. (entrevistada GP3)

(...) a gente tinha um objetivo maior, que era aquele projeto de alfabetização e que era superimportante pra cada instituição, mas tinha toda uma importância social pro país naquele momento. E também porque nos envolvia muito também como profissionais e como pessoas, sabe? (...) a Petrobras que puxou muito isso. Muito assim mobilizada por aquela ideia do Fome Zero. Então teve toda uma motivação maior... (entrevistada GP1)

Devido à sua pujança, o MOVA-Brasil teve continuidade após o encerramento do Petrobras Fome Zero (2003-2007), permanecendo na carteira de projetos sociais da empresa até 2015. Ele foi incorporado pelos dois outros programas de responsabilidade social que sucederam o PPFZ: o Petrobras Desenvolvimento e Cidadania (2007-2013) e o Petrobras Socioambiental, lançado em novembro de 2013 e que permanece até hoje <sup>64</sup>.

Por mais de uma década, o M-BR alfabetizou 283.607 jovens, adultos e idosos em 692 municípios espalhados por 12 estados do país (Tabela 2). A primeira fase do projeto foi desenvolvida de forma piloto, entre janeiro e outubro de 2004, em cinco estados – Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro e São Paulo - e atendeu 12.167 alunos, em um total de 161 municípios. A última etapa foi realizada entre 2015 e 2016, já atingindo 11 estados do país: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Sergipe.

**Tabela 2. ATENDIMENTO DO MOVA-BRASIL**

PERÍODO*	ESTADOS	MUNICÍPIOS	NÚCLEOS	TURMAS	ALUNOS
09/2003 a 10/2004	05	161	45	543	12.167
11/2004 a 07/2005	06	128	33	525	14.440
08/2005 a 04/2006	06	138	40	863	23.301
08/2006 a 06/2007	09	232	76	1.000	24.287
08/2007 a 06/2008	10	199	92	1.325	33.979
12/2009 a 11/2010	10	194	86	1.329	31.897
12/2010 a 12/2011	10	184	87	1.311	33.472
12/2011 a 12/2012	10	204	90	1.417	41.416
01/2013 a 01/2014	10	188	88	1.352	31.612
02/2014 a 01/2015	11	177	69	1.000	20.879
02/2015 a 02/2016	11	116	49	766	16.157
<b>TOTAL</b>	<b>12**</b>	<b>692***</b>	<b>755</b>	<b>11.431</b>	<b>283.607</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Memorial MOVA-Brasil e do Instituto Paulo Freire

(\*) A periodicidade do projeto variou ao longo dos anos, mas sempre mantendo um período regular de nove meses de aula. Como o início de cada edição dependia da renovação do convênio com a Petrobras, o tempo do projeto pode ter sido impactado em algumas etapas por questões políticas e estruturais decorrentes desse processo

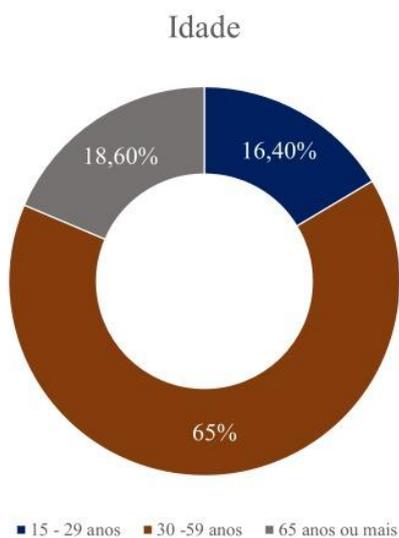
(\*\*) O M-BR atendeu 12 estados, alguns de forma ininterrupta e outros durante uma ou mais etapas do projeto. Foram eles: AL, AM, BA, CE, MA, MG, PB, PE, RJ, RN, SE e SP

(\*\*\*) Ao todo, foram atendidos 692 municípios, alguns deles de forma recorrente ou em mais de uma etapa do projeto

<sup>64</sup> Para mais informações sobre o Projeto Petrobras Socioambiental, acessar: <https://petrobras.com.br/pt/sociedade-e-meio-ambiente/socioambiental/>

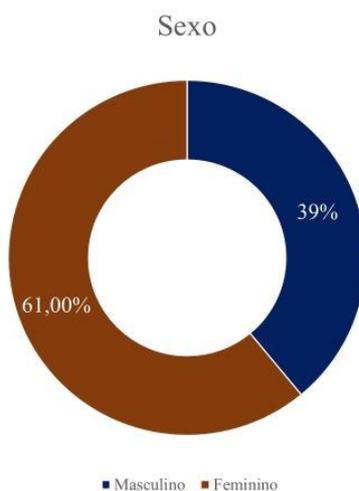
O MOVA-Brasil implementou um total de 11.431 turmas, entre 2004 e 2015, constituídas, em média, por 20 a 25 pessoas, com idade superior a 15 anos, que não tiveram acesso à educação escolar na infância. A maioria das localidades atendidas foram periferias de cidades com instalações da Petrobras e comunidades de áreas rurais nos estados atendidos pela estatal. O perfil dos alunos, segundo o IPF, era, basicamente, de mulheres na faixa dos 30 a 59 anos, que se autodeclaravam pardas e pretas.

**Figura 1.** Perfil dos alunos matriculados por idade



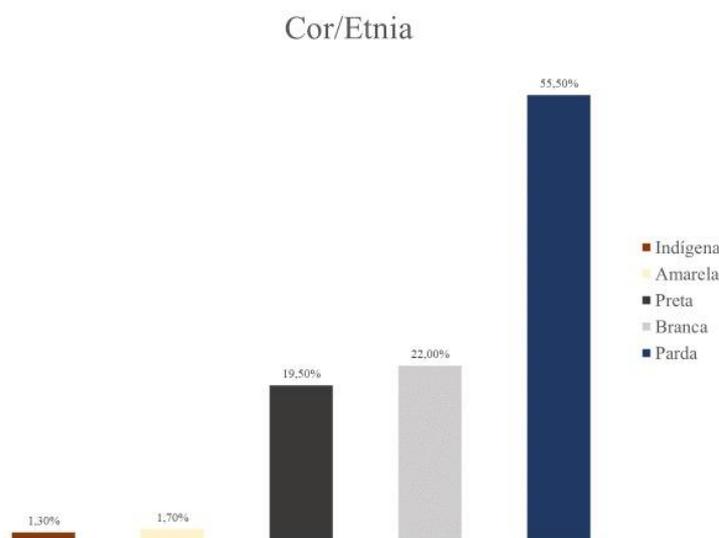
Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema MOVA-Brasil - 11/2013

**Figura 2.** Perfil dos alunos matriculados por gênero



Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema MOVA-Brasil - 11/2013

**Figura 3.** Perfil dos alunos matriculados por cor/etnia



Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema MOVA-Brasil - 11/2013

O projeto também alfabetizou jovens e adultos em presídios (masculino e feminino), em assentamentos rurais, em comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas e ciganas, além de ter aberto 173 turmas em áreas isoladas do semiárido nordestino, possibilitado que 4.252 brasileiras e brasileiros dessa região pudessem ter acesso à escrita e à leitura. Para chegar a todas essas pessoas, o M-BR formou mais de 10 mil alfabetizadores, selecionados nas próprias comunidades atendidas e formados pela equipe pedagógica do Instituto Paulo Freire, seguindo os preceitos da metodologia freiriana, que foi originalmente implementada no MOVA-SP (1989-1992), como já abordamos no segundo capítulo. Além dos alfabetizadores (identificados como monitores), o projeto também formou coordenadores de núcleos e de polos.

O núcleo agregava, em média, 15 turmas de uma região e os polos centralizavam os núcleos por estado. A equipe do MOVA-Brasil também contava com um assistente administrativo em cada polo, além de um conjunto de profissionais das áreas pedagógica, financeira/contábil e administrativa, que trabalhavam na Coordenação Nacional do projeto, implementando as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor, como veremos mais adiante.

Uma das marcas do MOVA, desde a experiência pioneira na prefeitura de São Paulo (ver capítulo 2), foram as parcerias formadas nos territórios atendidos. No caso do M-BR, uma rede de mais de cinco mil parceiros foi formada pela FUP e seus sindicatos, possibilitando espaços para as salas de aula e a estrutura necessária para o atendimento dos educandos e o

trabalho dos educadores. Além disso, foram muitas as parcerias estabelecidas com movimentos sociais, prefeituras e organizações não governamentais para além da sala de aula, que envolveram ações de economia solidária (cooperativas diversas, hortas e plantações comunitárias, coleta e reciclagem de lixo, etc), de inclusão digital e de participação social (audiências públicas, comissões, fóruns e conferências), possibilitando, assim, autonomia e empoderamento para os alunos, paralelamente ao processo de alfabetização.

O caráter multidisciplinar do M-BR e a intersecção com outras políticas públicas já estavam no escopo do projeto, como destacado nos cadernos de formação dos educadores e demais colaboradores:

O MOVA-Brasil é desenvolvido por meio de uma parceria entre Petrobras, Federação Única dos Petroleiros (FUP) e Instituto Paulo Freire (IPF) e tem como finalidade contribuir com a promoção da dignidade humana por meio de um curso de alfabetização, que melhore as condições de participação cidadã, de trabalho e geração de renda, garantindo aos indivíduos e às comunidades a oportunidade de reconstruírem seu destino e de conquistarem o direito à cidadania plena e participativa. Por isso, apoiamos as ações do governo e da sociedade organizada na luta pela inclusão social e superação da miséria no Brasil. (MOVA-Brasil, 2011a, p. 11)

Um dos componentes originais da Metodologia Mova é a participação ativa dos articuladores sociais e dentre suas tarefas centrais está a de buscar articulação do Projeto com outros programas governamentais. (MOVA-Brasil, 2015, p. 31)

(...) o Mova oferece não só a aprendizagem da leitura e da escrita, mas, sim, possibilita que os sujeitos discutam, se mobilizem, se organizem, enfim, criem espaços onde possam refletir sobre seu papel enquanto sujeito cultural, histórico, político e social. (MOVA-Brasil, 2011b, p. 39)

A experiência do MOVA-Brasil foi referendada pela Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), em conferências de políticas públicas, em fóruns internacionais de educação e em diversas edições do Fórum Social Mundial (FSM), realizados no Brasil e no exterior (Gadotti, 2013, p. 356-359). O Comitê Gestor do projeto realizou debates e conferências sobre educação popular e mobilização social nas edições do FSM de Bamako (Mali), Caracas (Venezuela), Nairóbi (Quênia), Dakar (Senegal), Túnis (Tunísia) e na Cúpula dos Povos da Rio+20, Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 2012, no Rio de Janeiro (Ibid.).

Apesar da grandiosidade e da importância do M-BR, de seu reconhecimento dentro e fora do país, o convênio com a Petrobras, que garantia o financiamento do projeto, foi interrompido em 2016, ano que marcou o impeachment da então presidente da República,

Dilma Rousseff. A perda do mandato presidencial interditou não só o ciclo dos governos petistas, como alterou drasticamente a gestão da Petrobras, conforme ficou evidenciado no capítulo anterior, na seção em que foram contextualizadas as trajetórias dos três atores responsáveis pela implementação do MOVA-Brasil. Essa questão será tratada mais adiante, nas considerações finais da dissertação.

A seguir, vamos explicar como foi estruturada e compartilhada a gestão tripartite do projeto, as atribuições de cada ator envolvido e o papel desempenhado pelo Comitê Gestor.

#### **4.2. O papel do Comitê Gestor**

Como visto, o MOVA-Brasil nasceu a partir do Programa Petrobras Fome Zero (PPFZ), que era coordenado por um Comitê Gestor, formado por representantes de diferentes áreas da estatal. Podemos dizer que o PPFZ foi uma espécie de incubadora do projeto, que, a partir dessa experiência, também montou o seu Comitê Gestor, porém constituído de forma tripartite (Petrobras, FUP e IPF) e estruturado a partir da perspectiva freiriana de gestão democrática, participativa e dialógica, como trataremos mais adiante.

Foi também por meio de Comitês Gestores que o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) implementou em 2003 o Programa Cartão Alimentação (PCA), a principal ação do Programa Fome Zero. Os comitês foram criados experimentalmente no Semiárido Brasileiro e depois estendidos para as outras regiões do país. Eram formados por nove membros, sendo que seis escolhidos entre os segmentos organizados da sociedade civil que participavam dos conselhos municipais de políticas públicas. Os outros três eram indicações do governo estadual, governo municipal e um representante dos agentes de saúde.

Ao final de 2003, já existiam 2.132 comitês do Fome Zero em todo o Brasil, sendo que 1.500 instalados em municípios do Nordeste (Gomes, 2006). Eles foram o braço operacional do Cartão Alimentação nos municípios, mas, sobretudo, uma importante base de controle social do Programa, sendo responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização das ações implementadas (Balsadi, Del Grossi e Takagi, 2004). Mesmo considerados uma experiência de gestão social inovadora - “a mais revolucionária iniciativa do governo Lula em matéria de mobilização social”, segundo Frei Betto (Aranha, 2010) -, os Comitês Gestores do Fome Zero foram extintos em dezembro de 2003, após a implementação, em outubro daquele ano, do Programa Bolsa Família, que passou a unificar todas as políticas de transferência de renda do

governo federal.

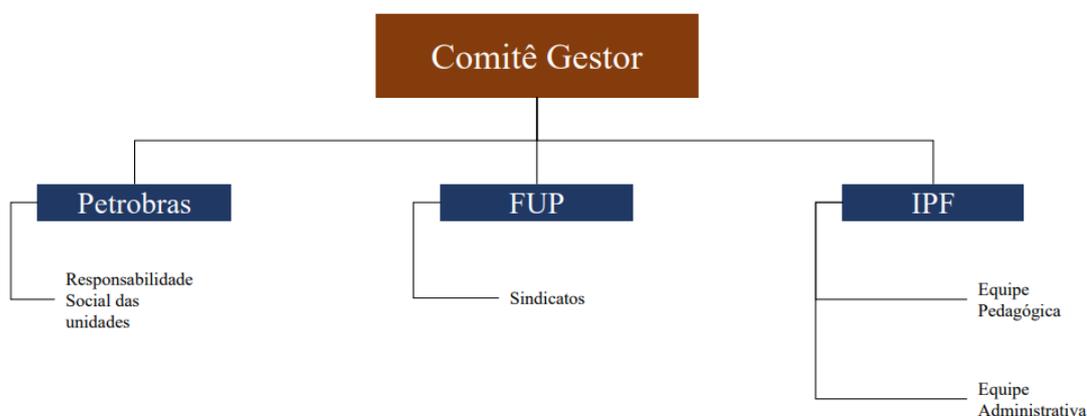
Coordenador de Mobilização Social do PFZ, Frei Betto assim reagiu à desestruturação dos comitês:

Tivessem os petistas no governo conservado uma visão estratégica voltada à mudança social e ao protagonismo do povo organizado, teriam destinado recursos financeiros e políticos aos movimentos populares que, ainda hoje, padecem da falta de apoio para levarem adiante suas bandeiras e conquistas. Eles deveriam ter sido o sujeito político, por excelência, do governo Lula. (...) A lei criou o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, sem incluir o Gabinete de Mobilização Social. (...) Sem choro nem vela nem fita amarela publicou-se o decreto de morte dos Comitês Gestores. E, com eles, do próprio Fome Zero. Por discordar da medida, em dezembro de 2004 deixei o governo. (Aranha, 2010, p.138-139)

De acordo com os relatos de alguns interlocutores da pesquisa, percebe-se que a experiência dos comitês gestores do PFZ, então em curso em 2003, pode ter servido de inspiração para o Programa Petrobrás Fome Zero e, conseqüentemente, para o modelo tripartite de gestão do MOVA-Brasil. Com participação paritária de dois representantes da Petrobras, da FUP e do IPF, o Comitê Gestor estruturou o projeto e garantiu o seu desenvolvimento, tanto em âmbito nacional, quanto nos polos, pois referendava também as parcerias de gestão local, definindo seus limites e acompanhando as ações implementadas pelos parceiros (Gadotti, 2008, p. 107). O Comitê Gestor do M-BR, portanto, foi responsável pela definição, articulação e implementação das diretrizes e ações desenvolvidas pelo projeto, decidindo sobre as questões políticas e a logística, como abrangência geográfica, parcerias institucionais, comunicação, contratação profissional, formação inicial e continuada dos educadores, certificação dos alunos alfabetizados e encaminhamento para as turmas de EJA, financiamento e prestação de contas, entre outras deliberações.

As atribuições principais de cada cogestor foram assim definidas: à Petrobras cabia o financiamento (e todas as incumbências decorrentes, como fiscalização, aprovação de relatórios de atendimento, monitoramento das metas, prestação de contas, etc), a FUP e seus sindicatos realizavam a articulação social e o IPF era o executor pedagógico e administrativo, responsável também pela gestão financeira e pela prestação de contas.

**Figura 4.** Composição do Comitê Gestor do MOVA-Brasil



Fonte: Elaboração própria

A institucionalização desse arranjo foi feita através de instrumento contratual, com convênios firmados entre o Instituto Paulo Freire e a Petrobras, obedecendo os trâmites legais e burocráticos da administração pública<sup>65</sup>: parecer favorável dos setores jurídico, financeiro e tributário da Petrobras; rotina de monitoramento e fiscalização (inclusive presencial); prestação de contas sujeita à auditoria; acompanhamento dos órgãos fiscalizadores (CGU, TCU, DEST, CVM)<sup>66</sup>. Para atender criteriosamente às exigências da Petrobras e dos órgãos externos, uma equipe técnica do IPF trabalhava em conjunto com os educadores em uma instância denominada Coordenação Pedagógica e Administrativa Nacional, que respondia diretamente ao Comitê Gestor do MOVA-Brasil. Os polos, por sua vez, contavam com uma coordenação regional, também responsável pelas áreas pedagógica e administrativa, que atuava conforme a orientação nacional. Uma ex-coordenadora do Polo RJ, que participou da pesquisa, comentou como ocorria o processo na ponta:

Era o tempo todo essa pressão pra nós que administrávamos o projeto nos estados, [de atender à cobrança] financeira, assim, da prestação de contas. Não só prestação de contas, de tudo, todas as fotos, todos os registros, tudo tinha que ser muito comprovado porque você tinha uma Petrobras por trás disso aí. E ela prestava conta ao TCU. A gente tá falando de um projeto que envolveu alguns milhões. Então, eu acho que isso também foi positivo para o projeto. A rigidez como a gente tinha que prestar conta de cada centavo que era investido no projeto e isso vinha aqui na ponta,

<sup>65</sup> Para mais detalhes, consultar Gadotti (2013, pp. 92-97) e MOVA-Brasil (2011a)

<sup>66</sup> CGU - Controladoria Geral da República; TCU – Tribunal de Contas da União; DEST – Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; CVM – Comissão de Valores Mobiliários

no monitor, no professor lá na salinha de aula dele, sabe. Se ele gastasse dinheiro com uma água, ele precisava prestar conta daquela água, e isso do micro pro macro. Tudo tinha que ser muito organizado e acho que isso deu essa possibilidade do projeto continuar por tanto tempo. (entrevistada C1)

O trabalho nos polos era acompanhado de perto pelos sindicatos da FUP, responsáveis por garantir a infraestrutura necessária para formar as turmas e viabilizar as aulas, por meio de parcerias com diversos atores locais (associações de moradores, entidades de classe, movimentos sociais, igrejas, prefeituras, clubes, organizações não governamentais, etc). Além disso, os representantes da FUP também participavam do dia a dia do M-BR, ajudando na solução de problemas e até mesmo na fiscalização, como revela a interlocutora.

(...) quando você tem os sindicalistas atuando no projeto, você tem os trabalhadores fiscalizando a empresa. (...) é uma instituição que fiscaliza a outra e a outra... [a FUP] fiscaliza a Petrobras e fiscaliza o Instituto [IPF], porque é uma Federação que tem nome, que tem responsabilidade e tá envolvida com esse projeto. Ela briga pelo projeto, brigo pra que esse projeto aconteça de verdade, pra que atinja quem tem que atingir. (...) Eu tinha o Instituto que me fiscalizava, a Petrobras que me fiscalizava, mas eu tinha a FUP que me fiscalizava, eu como coordenadora, sabe. Os monitores tinham a FUP fiscalizando eles pra saber se estavam fazendo o projeto acontecer de verdade. (entrevistada C1)

As tarefas nos polos eram distribuídas conforme as responsabilidades e atribuições de dois núcleos que atuavam na ponta, para fazer o projeto acontecer: os articuladores sociais e as equipes técnicas e pedagógicas, vinculadas à coordenação nacional.

A Articulação Social, exercida pela FUP e seus sindicatos, tinha a responsabilidade de organizar a atuação geográfica do MOVA-Brasil nos polos, mapeando as regiões para a instalação das turmas e núcleos, conforme as metas estabelecidas pelo Comitê Gestor, como, por exemplo, priorizar comunidades com altos índices de analfabetismo e articular, desde o início, o encaminhamento posterior dos alfabetizandos para o EJA e cursos profissionalizantes, para que pudessem dar continuidade aos estudos. Esse mapeamento era realizado em conjunto com as parcerias estabelecidas para garantir a infraestrutura necessária ao trabalho dos educadores e viabilizar o atendimento aos educandos. O trabalho de divulgação do projeto nas regiões e de seleção dos alfabetizadores era feito também pela Articulação Social junto com os parceiros e em diálogo constante com a Coordenação Nacional e o Comitê Gestor. A FUP e os sindicatos de petroleiros também atuaram como mobilizadores e fiscalizadores do M-BR, buscando o engajamento das comunidades com o projeto, auxiliando na solução de problemas e evitando a evasão de alunos.

A Coordenação Nacional era responsável pela operacionalização pedagógica e administrativa do MOVA-Brasil, participando também dos processos de seleção e gestão dos profissionais. As equipes atuavam com a área de Educação de Jovens e Adultos do Instituto Paulo Freire e as diretorias administrativa e pedagógica da entidade, planejando e executando as atividades e os orçamentos previstos, conforme as diretrizes e fluxogramas aprovados pelo Comitê Gestor.

O polo tinha abrangência estadual, com núcleos regionais que agregavam turmas por localidades. Cada núcleo tinha, em média, 15 turmas. No Polo RJ, por exemplo, a nona edição do M-BR, iniciada em fevereiro de 2013, atendeu 21 municípios, com 161 turmas distribuídas por 13 núcleos, totalizando 3.452 alunos e 158 monitores/alfabetizadores (MOVA-Brasil, PEPP 2013). Os núcleos foram assim formados:

**Quadro 1. NÚCLEOS DO POLO RJ/2013-2014**

NÚCLEO	MUNICÍPIOS	MONITORES
Renovação	Bom Jesus de Itabapoana	15
Unidos pela educação	Campos dos Goytacazes e São João da Barra	17
Determinação	Quissamã	13
Cidadania em ação	Conceição de Macabu, Araruama e São Francisco do Itabapoana	7
Superação	Cachoeira de Macacu	8
Práxis	Magé	9
Pescadores de conhecimento	Rio de Janeiro	16
Reflexão	Duque de Caxias	10
Renascer	Belford Roxo, São João de Meriti e Nilópolis	14
Nunca é tarde para mudar	São Gonçalo, Maricá, Itaboraí e Saquarema	15
Resgate	Nova Iguaçu	14
Aprendendo com alegria	Japeri	12
Superando desafios	Queimados	8

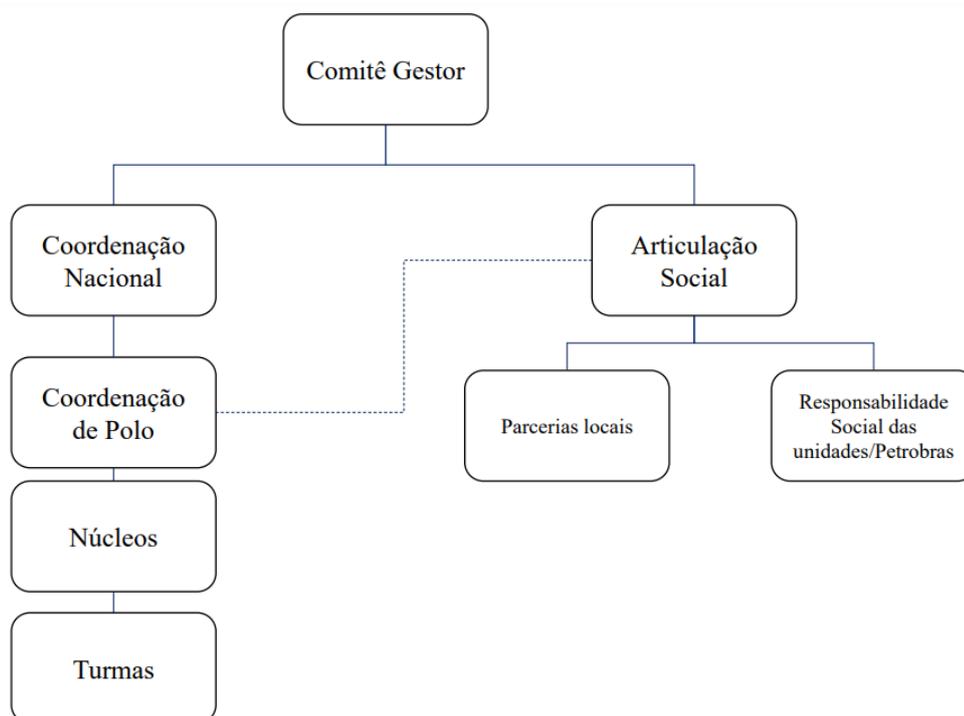
Fonte: Elaboração própria com dados do Projeto Eco-Político Pedagógico (PEPP) do Polo RJ – 2013

Cada um desses núcleos tinha um responsável pela coordenação pedagógica, que se reportava à Coordenação do Polo RJ, que, por sua vez, respondia à Coordenação Nacional, que implementava as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor (Figura 5).

As coordenações de polo eram responsáveis pela formação inicial e continuada dos educadores e demais colaboradores do projeto. O polo contava com pelo menos um

coordenador, um assistente pedagógico e um auxiliar administrativo, trabalhando em diálogo permanente com a Articulação Social (sindicatos da FUP), que fazia a interface com as parcerias estabelecidas e a área de Responsabilidade Social da Petrobras na região (Figuras 4 e 5). No caso do Polo RJ, as unidades da estatal integradas ao projeto eram a Refinaria Duque de Caxias/Reduc, na Baixada Fluminense; a Transpetro (terminais de Macaé e de Duque de Caxias) e as bases de terra da Bacia de Campos, no Norte Fluminense.

**Figura 5.** ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MOVA-BRASIL



Fonte: Elaboração própria

Como visto, era no polo que o projeto acontecia, mas cada diretriz, cada ação do MOVA-Brasil era decidida no Comitê Gestor. Essa foi a instância máxima de decisão do projeto (Figura 5), onde a Petrobras, a FUP e o IPF deliberavam sobre os procedimentos políticos, administrativos e pedagógicos. Conforme Gadotti (2013, p. 87), todas as questões que asseguravam o desenvolvimento do M-BR eram discutidas pelo Comitê Gestor, que tinha a responsabilidade de decidir os encaminhamentos mais adequados para solucionar os problemas e desafios que surgiam. Cabia a esse núcleo acompanhar as ações desenvolvidas pela gestão local, estabelecendo diálogo com os parceiros e articuladores sociais para garantir as contrapartidas necessárias ao bom andamento do projeto (Ibid., p. 88).

Nos 12 anos de existência do M-BR, várias pessoas passaram pelo Comitê, sempre mantendo a relação paritária, com dois representantes por entidade gestora. Uma das interlocutoras da pesquisa, que atuou no setor de Responsabilidade Social da Petrobras e integrou o Comitê Gestor entre 2009 e 2012, chama a atenção para o alinhamento dos parceiros nas tomadas de decisões. Ela explica que o Comitê era um espaço muito mais de consensos do que de conflitos:

(...) no comitê gestor, a gente definia as diretrizes, é onde a gente fazia avaliação do projeto. Então... a nossa relação se dava muito nesse comitê, era uma relação muito, muito próxima. A gente decidia tudo junto. Eu acho que esse, inclusive, era um grande diferencial desse projeto, sabe, porque essa coisa de ser tripartite, né, de ser as três instituições, a gente era muito alinhado. Porque nós conversávamos sobre tudo do projeto, desde a parte do pedagógico mesmo, sabe, da estratégia pedagógica que vinha do Instituto Paulo Freire, até a parte administrativa... e isso fez com que o projeto tivesse um ganho, sabe, porque a gente não tinha conflitos... Digo assim, conflitos entre as instituições... A gente era muito afinado (entrevistada GP1)

A declaração da interlocutora reforça o caráter freiriano da metodologia de gestão adotada pelo MOVA-Brasil, cujos parceiros não só “faziam parte” do projeto, como também “tomavam parte” de cada ação planejada, realizada e avaliada, buscando, coletivamente, o aperfeiçoamento para alcançar os objetivos propostos. Esses valores eram transmitidos nos cursos de formação de gestores, técnicos e educadores do projeto, por meio de palestras e do próprio material didático distribuído, como a cartilha que explicava os princípios e as práticas da gestão compartilhada: “A concretização dessa concepção de gestão compartilhada possibilita a ressignificação de relações e práticas, como também o encontro, os conflitos e a construção de saberes e de estratégias de intervenções concretas na realidade” (IPF, 2011a, p. 9).

A seguir, abordaremos os principais impactos dessa experiência, a partir do olhar e das vivências dos interlocutores.

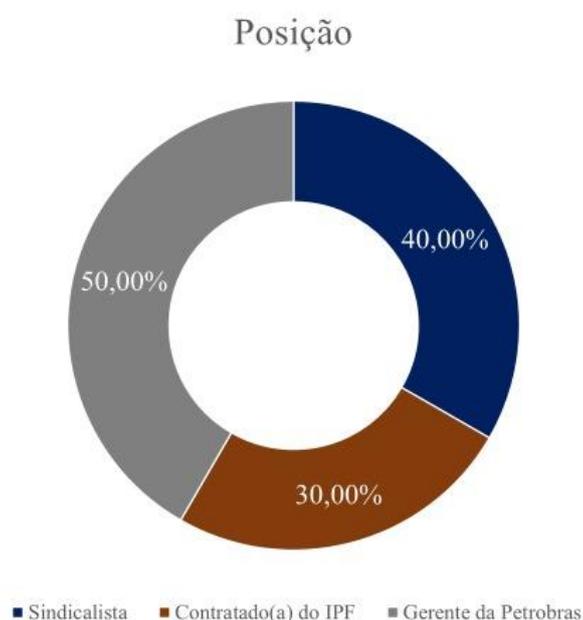
### **4.3. Do “estranhamento” à construção de consensos**

Por ser a principal instância decisória do MOVA-Brasil, o Comitê Gestor é o *locus* da atual pesquisa e, portanto, os dados obtidos nas entrevistas são reflexões das interações ocorridas no âmbito desse núcleo. Nosso objetivo é tentar entender como foi construída a relação entre os três grupos de gestores – FUP, Petrobras e IPF, conhecer as principais dificuldades enfrentadas e verificar se o processo de gestão compartilhada impactou o projeto e os repertórios das entidades envolvidas. Como explicado no capítulo 3, ao ser descrita a metodologia da pesquisa, os interlocutores foram categorizados em dois grupos: *atores gestores*

e *atores implementadores*. As abordagens feitas nessa seção terão como referência as informações transmitidas pelo primeiro grupo (atores gestores).

Importante ressaltar que, do total de 13 entrevistados, 10 foram categorizados como atores gestores. Ou seja, 77% dos participantes atuaram no Comitê Gestor. Dentre eles, três exerciam a função de gerente na área de Responsabilidade Social da Petrobras (40% dos interlocutores), quatro eram dirigentes sindicais ligados à FUP (50%) e três eram contratados do IPF (30%).

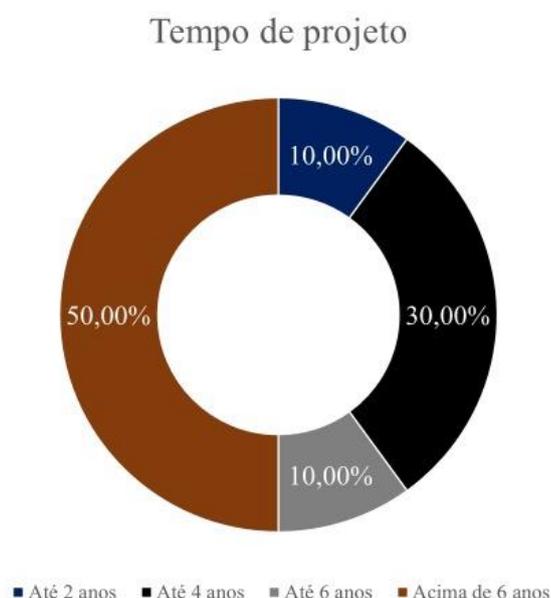
**Figura 6.** Perfil profissional/político dos entrevistados



Fonte: Elaboração própria

A maioria dos entrevistados teve uma larga experiência na gestão compartilhada do M-BR. Dos 10 interlocutores, cinco participaram por mais de seis anos do Comitê Gestor (50%), um por até seis anos (10%), três por até quatro anos (30%) e apenas um dos entrevistados atuou no Comitê por menos de dois anos (10%). Três dos interlocutores acompanharam a discussão embrionária do projeto, ainda no período de transição entre os governos FHC e Lula, entre novembro e dezembro de 2002.

**Figura 7.** Tempo de atuação dos entrevistados no Comitê Gestor



Fonte: Elaboração própria

Oito dos dez interlocutores (80%) afirmaram ter nível de escolaridade superior completo e dois (20%) disseram ter nível médio. A idade dos entrevistados variou entre 53 e 65 anos, sendo que 50% tinham entre 53 e 58 anos e a outra metade, entre 60 e 65 anos. Em termos de equidade de gênero, o grupo se dividiu entre cinco que se declararam mulheres (50%) e outros cinco que se declararam homens (50%).

No decorrer do processo de realização das entrevistas e, posteriormente, durante a análise e tratamento dos dados, ficou perceptível que os relatos de conflitos na gestão compartilhada do MOVA-Brasil estiveram sempre associados às dificuldades iniciais de colaboração e de parceria entre sindicalistas da FUP e gestores da Petrobras, dois grupos de atores que, historicamente, sempre estiveram em lados opostos na relação capital e trabalho. Quando questionados sobre as divergências nos processos decisórios, eles apresentaram um padrão comum de respostas: todos os entrevistados, sem exceção, fizeram questão de ressaltar que as deliberações no Comitê Gestor ocorriam de forma conjunta, consensuada e sem imposições. “Resistência”, “estranhamento”, “desconfiança” foram as definições mais utilizadas pelos interlocutores representantes da Petrobras ao se referirem às dificuldades enfrentadas no início da experiência de cogestão.

Havia muita desconfiança dos sindicatos com a iniciativa da Petrobras, poucos acreditavam. Então, o Carrara [ex-dirigente da FUP], depois o Hélio [ex-dirigente da

FUP] e vários outros atores enfrentaram bastante resistência na FUP para poder tocar o projeto e nós também enfrentávamos porque o projeto precisava da junção de várias partes para que desse certo (...) porque dentro das localidades, a gente precisava contar com os gerentes de cada unidade, de cada refinaria, de cada área da Petrobras, Transpetro, todos foram envolvidos para que pudesse dar o suporte local às equipes. E isso era muito difícil, porque eles não queriam gastar nem tempo, nem recurso, nem energia com algo que não fosse ligado à produção de petróleo. E a própria participação dos gestores locais, dos gerentes com o sindicato - que era sempre tensionada, né, um processo tensionado para uma outra questão - foi bem difícil, foi uma luta no início. Depois as pessoas foram compreendendo a dimensão e aí a gente teve uma ótima repercussão do projeto como um todo. (entrevistada GP3)

Tinham algumas pessoas que ficavam meio em dúvida ... o pessoal da empresa em si achava estranho... colegas queriam saber, queriam entender como que um sindicato estava junto [participando da gestão do projeto], que não fazia muito sentido... a gente esclarecia qual era o papel do sindicato ali e qual era a contribuição, porque se fosse pensar, a Petrobras também não necessariamente precisaria está investindo em um projeto como esse, né? Então a gente colocava o que significava o MOVA para a empresa e até mesmo o tipo de contribuição que ela tinha que dar para a sociedade. Mas tinham questionamentos sobre a participação da FUP... dentro da Petrobras, mesmo. Fora da empresa, eu nunca fui questionada. Era mais dentro da empresa porque o pessoal conhecia, sabia o que que era a FUP e tal... (entrevistada GP1)

A gente teve vários conflitos, alguns iniciais, alguns que permaneceram ao longo de um tempo maior.... que nasceram do estranhamento ao novo... era uma proposta de parceria numa relação entre empregador e empregado.... completamente diferente das relações que existiam, que era discussões de oposição em pautas trabalhistas. (...) se a gente pudesse sintetizar um pouco das principais dificuldades, eu diria que é o estranhamento dos gestores da companhia sobre desenvolver um projeto em parceria com sindicatos... o estranhamento de gestores da companhia fora do campo social e ambiental, tô falando de gestores que estavam lá nas áreas de exploração e produção, que estavam nas refinarias, que originalmente não tinham atividade social. (...) também teve esse estranhamento dentro dos sindicatos que, em alguns momentos, estavam lá participando ativamente do projeto, mas não estavam tão dedicados a articular a busca de parceiros.... priorizavam o sindicato em si e não o projeto e isso gerou algumas dificuldades iniciais (...). Depois de um certo tempo, o projeto entrou meio que em velocidade de cruzeiro e aí as dificuldades foram as dificuldades naturais da operação de um projeto que teve a amplitude e abrangência e a intensidade que o MOVA teve. (entrevistado GP2)

Já por parte dos interlocutores sindicalistas que participaram do Comitê do MOVA-Brasil, os relatos de conflitos na relação com os gestores da Petrobras foram mais evasivos e tratados por eles como irrelevantes diante da importância política do projeto. “Havia um entendimento que a gente tinha que ser protagonista”, afirmou GF3, uma das lideranças da FUP. Ele afirmou que nunca teve conflitos ou algum tipo de constrangimento no relacionamento com a Petrobras na gestão do M-BR por ser também um dirigente da alta cúpula do movimento sindical petroleiro.

(...) o objetivo de um sindicato é a luta de classe... então a prioridade tua vai ser aquilo ali... Agora, como o projeto tinha uma gestão tripartite, independente da nossa luta de classe na FUP, ele não seria afetado. (...) a gente se encontrava regularmente, discutia, tinha o relatório... Cada ator teve o seu papel, cada um entendia o papel do outro ator:

"Vê aqui, ó, como tá o andamento do projeto. Aí, tá aqui, tá acontecendo isso. Tá, como é que vamos resolver?". Tudo era discutido. (entrevistado GF3)

Opinião semelhante teve outro interlocutor representante da FUP. "Com a eleição do governo popular, você não perde a relação capital trabalho, mas você tem um espaço muito amplo de debate com o empregador. E a FUP soube ocupar esse espaço muito bem", afirmou o entrevistado GF4. Para ele, "não é contraditório ampliar esse leque" e lembrou que, mesmo durante as greves que os petroleiros realizaram nos governos do PT, não houve qualquer "atrito" com a gestão da Petrobras em relação ao MOVA-Brasil.

(...) nós tivemos greve, aliás, as maiores greves, mas, em nenhum momento houve essa questão da Petrobras: "Se vocês fizerem greve, eu vou romper com esse projeto". Ele [o M-BR] era completamente protegido e as pessoas que estavam dentro [do Comitê Gestor] sabiam dos seus papéis. (...) não havia cobrança da categoria: "a FUP tá deixando de avançar no nosso acordo coletivo porque tá em negociação com a Petrobras, tá dentro de um projeto chamado MOVA Brasil". (...) sempre dizíamos que o papel nosso era muito além da luta de classe. (...) É inadmissível que em uma cidade como Carmópolis [em Sergipe], que é o maior polo de petróleo terrestre do Brasil, ao redor daquela riqueza, o analfabetismo ser alto. (entrevistado GF4)

Um dos sindicalistas entrevistados chamou atenção para outro tipo de conflito que apareceu também em relatos de interlocutores da gestão da Petrobras: o fato de gerentes e trabalhadores de base terem enxergado inicialmente o MOVA-Brasil como um instrumento de "formação de militantes".

(...) tudo que se refere a projeto social tem uma parcela [dos trabalhadores] que entende a importância e tem outros que discordam, acham que está formando militante, acham que está formando um exército de esquerda. Eu escutei na época algumas críticas assim (...) Trabalhadores nos abordavam e falavam: "Por que vocês ficam investindo nisso? Tem outras coisas que se preocupar". Mas isso foi no começo do projeto... depois que a gente começava a divulgar os depoimentos das pessoas [alfabetizadas], era muito gratificante. E aqueles que no início discordavam, depois acabavam concordando, entendeu? (entrevistado GF1)

(...) houve uma resistência inicial de gestores de unidades de negócio da companhia e gestores de órgãos da companhia... como também dentro do próprio movimento sindical... a visão, em vários momentos, de que o projeto era uma oportunidade de gerar recursos para os sindicatos. (...) mas isso foi trabalhado ao longo do tempo e eu diria que a maioria depois se tornou apoiador do projeto. (entrevistado GP2)

Os "estranhamentos" e as "desconfianças" e "resistências" que impactaram inicialmente o processo de gestão compartilhada do MOVA-Brasil foram superados, muito em função da intensa interação que existia entre os atores, cuja prática dialógica e participativa refletia a metodologia freiriana, aplicada a todo o projeto.

A gestão compartilhada significa, então, espaços de encontro e relação das diferentes

perspectivas para pensar, refletir, planejar, acompanhar, avaliar, fazer a gestão do projeto, numa perspectiva democrática, por isso de forma dialógica, participativa, comunitária, visando à garantia do direito de aprender de todos os alfabetizandos. (...) A construção dessa gestão compartilhada, em cada nível de execução – central, estadual e local –, está orientada por princípios democráticos, que implicaram uma redefinição dos mecanismos políticos, administrativo-financeiros, de comunicação e do papel da prática pedagógica nesse contexto. (MOVA-Brasil, 2011a, p. 8-9)

A construção do consenso era um exercício constante dentro do Comitê Gestor, como revelaram os interlocutores ouvidos na pesquisa. Frases como “a gente decidia tudo junto”, “nada era impositivo”, “era uma orquestra afinada”, “uma relação de mútua confiança” foram citadas pelos entrevistados, ao se referirem à experiência de cogestão que protagonizaram. Palavras e expressões com sentidos de “alinhamento”, “engajamento”, “consenso”, “unicidade”, “participação”, “sintonia” também apareceram nos depoimentos:

(...) essa possibilidade de construção coletiva nos diferentes lugares, isso deu ao MOVA esse resultado qualitativo porque as pessoas se sentiam criadoras, né, desde o educando, o monitor, até a coordenação nacional se sentiam criadores desse processo. Então ninguém se sentia engessado (...) era tão interessante essa orquestra, né, era uma orquestra tão bem afinada porque nesse período que eu fiquei eu percebia que havia, não só uma intencionalidade política, mas era, sobretudo, um compromisso ético para que as coisas funcionassem e, efetivamente, para que as pessoas, sujeitos centrais do MOVA, que eram os idosos, adultos e jovens fossem atendidos com essa rigorosidade. (entrevistada GI2)

Esse modelo de gestão tripartite provocava os consensos porque se não, não funcionava, né. Não era ninguém abrindo mão, mas negociando, negociando. Às vezes, o Paulo Freire podia tá errado, a Petrobras estar errada, como a FUP podia tá errada, mas a capacidade de diálogo e discussão ia corrigindo os erros. (...) construir consensos não é uma coisa fácil de fazer, mas quando se atinge, dá um resultado que você não imagina. (entrevistado GF2)

Tudo era conversado entre os três parceiros e tudo sempre era consensuado (...) todos foram muito conscienciosos, entendeu? Sempre o objetivo maior era o projeto. E nunca precisou partir para a votação... nada foi impositivo, tudo foi construído pelos três parceiros. A linha de fluxo com os três parceiros era de ida e vinda, todos, sem exceção. (entrevistado GF1)

(...) era uma gestão muito compartilhada e muito mediada... você tinha uma, digamos assim, unicidade das decisões, que vinha no comitê gestor nacional, porém você tinha um compartilhamento, uma singularidade de escuta e de execução em cada local, em cada estado. (entrevistada GI1)

Uma divergência inicial que o Comitê Gestor enfrentou e transformou posteriormente em consenso, como relataram os entrevistados, foi a deliberação da FUP de que todos os monitores, assistentes e coordenadores contratados deveriam ter uma relação formal de trabalho, com carteira assinada. Isso bateu de frente com a proposta original elaborada pela Petrobras e IPF, que previa uma bolsa-auxílio para os colaboradores do M-BR. Ou seja, uma

remuneração sem contrato de trabalho formal, nem direitos trabalhistas.

A FUP, no entanto, não abriu mão da garantia de carteira assinada para todos os contratados, o que fez dobrar o custo originalmente previsto para o projeto, segundo os entrevistados. Para aprovar a revisão do orçamento, houve uma articulação direta dos petroleiros com Wilson Santarosa, gerente executivo de Comunicação Institucional da Petrobras (setor responsável pelo convênio), que levou a demanda ao presidente da empresa, que na época era José Eduardo Dutra. Tanto Santarosa, quanto Dutra tinham uma relação estreita com a Federação, pois, como ressaltamos no capítulo anterior, ambos eram oriundos do movimento sindical. A mudança na forma de contratação das equipes do MOVA-Brasil foi enfatizada pelos interlocutores como uma demonstração da força política da FUP. Espontaneamente, oito dos 13 interlocutores abordaram esse fato nas entrevistas, referindo-se a ele como “conquista” e “vitória” da entidade sindical.

Fizemos toda uma intercessão junto à diretoria da Petrobras e aí, é lógico, né, fomos lá defender, foi o [Instituto] Paulo Freire junto e tudo mais. E nós conseguimos essa primeira vitória, que foi a revisão do orçamento e com isso pudemos ajustar o projeto. (...) vale ressaltar que o projeto andou bem justamente após esse aspecto... quando a gente exigiu as obrigações trabalhistas para todos os monitores e tudo mais, isso criou uma responsabilidade muito grande dos monitores, coordenadores, dos coordenadores regionais, os que tocavam o projeto da alfabetização mesmo lá na ponta... inclusive, no início, era impressionante o número de primeiro emprego de jovens. (entrevistado GF3)

(...) quando se tomou a decisão de registrar todo mundo, o que dobrou o valor do projeto, aí foi um trabalho de formiguinha... a gente trabalhou nos cálculos, nas propostas, juntos... o IPF e a FUP (...) e vou dizer que a FUP foi fundamental... ela tinha toda a legitimidade e tinha a força de repactuar qualquer que fosse a necessidade, inclusive de ampliar o projeto, que muitas vezes, foi feito isso. E quando chegava esses momentos, a gente tinha um diálogo muito, muito aberto e transparente entre o IPF e a FUP e depois a gente levava para dentro da responsabilidade social [da Petrobras]... depois dos três parceiros bem alinhados, sintonizados, a gente ia falar com a presidência da Petrobras sempre que necessário. (entrevistada GII)

Por outro lado, houve também relatos de problemas internos na organização sindical petroleira, que afetaram o projeto no início. Problemas causados nos estados, nas primeiras fases do MOVA-Brasil, por alguns dirigentes sindicais que articularam a formação das turmas de educandos, de acordo com as conveniências políticas locais. Houve também conflitos decorrentes de casos pontuais de favorecimento e nepotismo durante a seleção de monitores e coordenadores de polos. Segundo os interlocutores, esses problemas, assim que identificados, eram resolvidos de forma consensuada no Comitê Gestor.

(...) foi a fase inicial [do M-BR], que a gente teve que atuar e que foi fundamental para o deslanche do projeto adiante. (...) isso deu pro grupo da coordenação [Comitê Gestor] um grau de confiança entre nós três [FUP, IPF e Petrobras] muito grande (...) viram que podiam confiar na FUP... que a gente não teria nenhum tipo de corporativismo para proteger alguma ação que não fosse absolutamente voltada para os interesses do projeto (entrevistado GF3)

(...) os problemas aconteciam porque era tanto disputa para ter mais salas [de aula], quanto disputa para ter mais recurso, quanto disputa para que a seleção dos educadores pudesse contemplar a uns e outros. Isso tudo acontecia, mas, o mais importante é que isso tudo não servia para desmobilizar ou desmotivar. Servia para ser mais aguerrido o processo, para ser mais determinante, mais avaliativo, mais participativo. (...) Então tinha todo um trabalho muito mediado. E tinha a rigorosidade de ser um convênio com a Petrobras, né. Então, imagina isso tudo, numa mobilização importantíssima nacional, que tinha as regras da educação, o desejo das lutas dos movimentos sociais e a rigorosidade dos órgãos de controle para além da Petrobras. (entrevistada G11)

Os relatos dos interlocutores sobre os conflitos e dificuldades iniciais da gestão compartilhada do MOVA-Brasil apontam que os obstáculos enfrentados pelo Comitê Gestor foram sempre resolvidos de forma consensuada, sem imposições ou omissões por parte de qualquer uma das três entidades parceiras. Esse achado vai ao encontro de outras experiências de gestão compartilhada vivenciadas no campo da educação popular:

As experiências têm demonstrado a potencialidade da gestão compartilhada em práticas de educação popular ao estabelecer relações dialógicas, cooperativas, solidárias e ações pedagógicas desafiadoras, participativas, propositivas e respeitadas. (...) A falta de modelos e receitas para a execução da gestão compartilhada gera, aos sujeitos envolvidos, desconforto, dúvidas e insegurança, mas, ao mesmo tempo, estimula a criatividade, a luta, a partilha, a solidariedade e a ousadia. A construção processual e coletiva da gestão compartilhada contribui para a ampliação e a consolidação de uma cultura democrática na relação entre os envolvidos, considerando as idiossincrasias e as diretrizes gerais. (Assumpção, 2008, p. 05-06)

É possível, então, compreender a gestão compartilhada como uma ação dialógica e participativa, o que a aproxima de uma gestão social, cujas principais vantagens, segundo Tenório (2005), são: a) possibilitar a participação nas decisões do sistema público; b) dar a todos o direito de se expressar e opinar; c) compartilhar ações entre participantes; d) maior autenticidade das ações públicas, pois a sociedade se encontra inserida nas decisões. O autor, que é especialista em administração pública, explica:

Pode-se então conceituar gestão democrática ou participativa ou social como um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social público, privado ou de organizações não - governamentais). O adjetivo social qualificando o substantivo gestão será entendido como o espaço privilegiado de

relações sociais em que todos têm o direito à fala, sem nenhum tipo de coação (Tenório, 2005, p. 102).

Ao longo das entrevistas com os interlocutores da pesquisa, ficou perceptível que suas experiências no Comitê Gestor foram marcadas pela *práxis* das duas dimensões de sentido inerentes à gestão compartilhada: “participar de” e “partilhar com”. A seguir, fecharemos esse último capítulo da dissertação apontando os principais efeitos de mútua constituição produzidos pelo MOVA-Brasil, a partir das interações decorrentes do processo de cogestão.

#### **4.4. Aprendizados e legados: efeitos de mútua constituição**

A seção anterior tratou dos conflitos que surgiram no início da gestão compartilhada do MOVA-Brasil, do consenso como marca principal do processo de tomada de decisões e da horizontalidade do Comitê Gestor, a partir dos relatos feitos pelos informantes que participaram do projeto como atores-gestores. Discutiremos agora os efeitos de mútua constituição produzidos pelo M-BR, ou seja, as capacitações geradas, os principais aprendizados e legados, bem como os impactos dessa experiência para a Petrobras, o Instituto Paulo Freire e a Federação Única dos Petroleiros e seus sindicatos filiados. Além dos relatos dos atores-gestores, serão abordadas nessa seção as entrevistas realizadas com os três atores-implementadores que participaram da pesquisa: uma ex-coordenadora do Polo RJ e dois articuladores sociais que estiveram à frente do projeto no estado do Rio de Janeiro.

Antes de entrar no debate proposto por essa seção, retomaremos, pontualmente, a discussão teórica realizada no capítulo 1, onde mobilizamos diversos autores que são referência nos estudos de movimentos sociais e de participação política. A revisão dessas literaturas demonstrou que os avanços conquistados nas políticas públicas no Brasil, no período pós-transição democrática, não foram resultado exclusivamente de atuações contenciosas de sindicatos e de outros movimentos organizados, mas também das parcerias realizadas com o Estado em momentos de maior permeabilidade à participação institucional dos atores sociais, como foi o caso do período petista.

Abers, Silva e Tatagiba (2018) ressaltaram a importância das “estruturas relacionais” nas trajetórias históricas dos movimentos sociais, cujas pautas são defendidas por fora e por dentro das instituições do Estado, tanto via mobilizações e protestos, como por meio da atuação nos conselhos e conferências de políticas públicas ou através de interações políticas e ocupação de cargos nas estruturas estatais. Ou seja, os movimentos sociais importam para a produção de

políticas públicas, assim como os resultados das políticas impactam os repertórios dos movimentos. Esse caráter de mútua constituição tem sido a tônica das relações entre Estado e sociedade civil no Brasil (Lavallo, Houtzager e Castello, 2012), sobretudo a partir da Constituição de 1988 (Avritzer, 2012), e realça o protagonismo dos movimentos sociais nas transformações do país, para além das ações de conflito e de protestos. Quanto mais efetivo for o repertório de interação entre a sociedade civil e o Estado, mais chances os movimentos terão de arquitetar “encaixes” em órgãos governamentais e instituições estatais, que podem ou não gerar capacidade de influência e permanência, que, quando ocorrem, se configuram como “domínio de agência” (Lavallo *et al*, 2018).

Diante do que foi exposto pelos interlocutores da pesquisa e em diálogo com a literatura contextualizada nesse estudo, é possível afirmar que o MOVA-Brasil foi resultado de um complexo processo de interações socioestatais, intensificadas no momento em que houve uma permeabilidade maior do Estado à participação de atores sociais, cujos repertórios tinham identificação com o projeto defendido pela coalização política que governou o Brasil naquele período (2003-2015). Tais “estruturas relacionais” facilitaram a abertura de pontos de acesso, que resultaram em “encaixes” de ex-dirigentes sindicais petroleiros em posições-chave no comando da Petrobras e foram também determinantes para o êxito do modelo de gestão paritária do M-BR. Logo, podemos afirmar que a capacidade de influência dos atores sociais, notadamente a FUP, possibilitou que os “encaixes” institucionais se configurassem em “domínio de agência”, com reflexos diretos sobre o projeto, dada a sua permanência e relevância por 12 anos na carteira da Petrobras. Essas duas categorias analíticas trabalhadas pela literatura especializada – “encaixes” e “domínio de agência” - ajudam a compreender a experiência de cogestão do MOVA-Brasil, pois iluminam as condições que levam os movimentos sociais a terem mais ou menos acesso aos núcleos decisórios das instituições estatais, bem como as situações em que conseguem pautar e/ou implementar modelos alternativos de políticas públicas que reflitam seus repertórios.

Quando esse processo ocorre impacta tanto os atores sociais, quanto os estatais, em um movimento de mão dupla, o qual a literatura especializada denomina de “mutua constituição”. Entendemos como efeitos de mútua constituição as transformações nas esferas estatal e dos movimentos sociais, decorrentes das capacidades que ambos atores adquirem nos processos de interações em que estão envolvidos. Trata-se de uma complexa e profunda interrelação, que impacta não só as organizações sociais e estatais, como a própria sociedade, pois os resultados

gerados por essa ação conjunta podem alterar as políticas públicas, especialmente as de cunho social (Lavalle *et al*, 2018).

A partir desse conceito, buscaremos, a seguir, identificar os principais impactos produzidos pela gestão compartilhada do MOVA-Brasil. Para isso, nos baseamos nas interlocuções realizadas com os entrevistados e na análise de conteúdo dos documentos e materiais do projeto (cartilhas/almanaques, boletins, cadernos de formação, livros e atas de reuniões). Conforme as evidências apontadas, foi possível identificar três contextos de efeitos de mútua constituição que podem ser decorrentes ou atribuídos ao M-BR:

- 1) Efeitos sobre os atores gestores: Petrobras, FUP e IPF.
- 2) Efeitos nos territórios atendidos: educandos, educadores e comunidades onde estão inseridos.
- 3) Efeitos relacionados às políticas públicas, notadamente as de educação, economia solidária e agricultura familiar.

#### **4.4.1. Efeitos sobre os atores gestores**

Pode-se afirmar que os principais efeitos de mútua constituição gerados pelo MOVA-Brasil ocorreram no âmbito do Comitê Gestor, impactando diretamente os atores envolvidos. Foi possível identificar importantes capacidades produzidas por essa experiência, assim como mudanças nos repertórios da FUP, do IPF e da própria Petrobras, que, como visto anteriormente nesse capítulo, deixou de ser uma empresa que financiava e apoiava algumas ações pontuais no campo social e cultural, ao assumir um papel mais ativo na gestão de projetos que incidiam diretamente nas políticas públicas, em parceria com o governo federal.

GP2, um dos interlocutores da Petrobras, explicou que, para demarcar essa mudança, a Comunicação Institucional, onde estava inserido o setor de Responsabilidade Social, adotou a mesma metodologia de desenvolvimento de projeto das áreas de negócio da empresa, sinalizando para os demais gestores que o que estavam “fazendo ali era algo muito mais amplo, complexo e novo” do que apoiar um projeto social. Com isso, foi ocorrendo uma “lenta e gradual mudança de visão dos gestores da companhia, que o MOVA propiciou também no campo da responsabilidade social”.

A responsabilidade social passou a ser um dos pilares da Petrobras e foi estruturada nacionalmente por meio de uma gerência própria, tendo o M-BR como a sua principal vitrine. Em entrevista, em junho de 2013, aos organizadores do livro que registrou os dez anos do

projeto, o ex-presidente da estatal, José Eduardo Dutra, explicou o sentido dessa mudança: “É preciso entender que a questão da responsabilidade social é um projeto tão importante quanto o investimento, quanto calcular a produção do petróleo, quanto refinar ou quanto se levará de gás para um determinado local” (Gadotti, 2013, p. 391).

Outra interlocutora da Petrobras, GP1, chamou atenção ainda para a visibilidade que a empresa teve nas cidades do interior do país, proporcionada pelo M-BR:

(...) o MOVA era muito conhecido em lugares onde não tinha refinaria da Petrobras, por exemplo. A gente ia lá pro sertão e a Petrobras era vista não como uma patrocinadora, mas como uma empresa engajada com as questões sociais.. e isso foi um aprendizado que a gestão do projeto nos trouxe.

No caso da FUP, os impactos provocados pelo projeto repercutem ainda hoje nas estruturas sindicais. Ao serem questionados sobre os principais legados e efeitos do M-BR para as entidades sindicais, os interlocutores foram unânimes em destacar a importância do alargamento da relação da federação com a sociedade, para além das pautas corporativas dos trabalhadores petroleiros. Um dos principais ganhos nesse sentido, segundo os entrevistados, foi a construção de uma ampla rede de interações com as organizações populares e o fortalecimento dos laços que já existiam com parceiros históricos nas lutas em defesa da soberania nacional, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Muitos dos alunos atendidos pelo MOVA-Brasil eram de assentamentos rurais e de comunidades ribeirinhas, o que ampliou os repertórios de interação da FUP com esses movimentos.

Durante os 12 anos em que os sindicatos petroleiros atuaram como articuladores nos territórios atendidos pelo M-BR, é possível afirmar que houve um empoderamento maior dessas entidades como lideranças sociais nas comunidades, o que impactou também as novas gerações de sindicalistas, que passaram a ter uma visão mais abrangente e ativista da organização sindical, como explica um dos interlocutores que coordenou a implementação do projeto no Polo RJ:

(...) a gente era muito corporativo, não tinha uma visão mais cidadã do papel que a gente podia desempenhar... a gente se organizava bem dentro dos petroleiros, mas esse trabalho nosso de organização não servia à sociedade. (...) a partir do MOVA, todos os sindicatos da FUP entenderam que é dever dos sindicatos também olhar pra sociedade, que a gente tinha que estar trabalhando pra organizar o entorno (...) Isso foi fundamental em algumas comunidades... a gente estar lá, estimulando as pessoas a se auto-organizarem... as pessoas acabam procurando a gente para se organizarem, a gente está levando a organização para diversos setores. (...) o perfil da direção aqui é esse perfil herdado do período do MOVA... todos os sindicatos da FUP têm esse

perfil... essa parceria trouxe muito de sensibilidade pra gente entender as necessidades que são imensamente maiores do que as que estamos discutindo em um acordo coletivo... então acho que esse é o maior legado (do M-BR) que a gente tem hoje nas direções sindicais (entrevistado A1)

A experiência com a gestão compartilhada do MOVA-Brasil também capacitou a FUP para outra parceria inédita com a Petrobras: a elaboração e implementação da ISO-26000, Norma Internacional que trata das Diretrizes de Responsabilidade Social, publicada em 01/11/2010, após cinco anos de construção coletiva, que envolveu diversos países, entre eles o Brasil, que teve papel de destaque<sup>67</sup>. Esse fato foi ressaltado por GP2, interlocutor da Petrobras:

(...) não tenho notícia de nenhuma outra categoria de trabalhadores que tenha trabalhado na discussão de elaboração da ISO 26000 e depois na sua difusão... a Petrobras e a FUP tiveram uma grande parceria nesse processo... outras empresas participaram (da discussão da ISO), mas não junto com os seus trabalhadores organizados.

Em relação aos efeitos do M-BR sobre o Instituto Paulo Freire, é importante ressaltar que não cabe nessa pesquisa avaliar os inúmeros impactos pedagógicos do projeto, o que seria objeto de investigação para um outro estudo. Nosso objetivo aqui é jogar luz sobre os efeitos de mútua constituição gerados a partir da participação no Comitê Gestor. Nesse sentido, pode-se afirmar que o maior legado do IPF foi a capacitação de realizar a gestão financeira e administrativa de um projeto em nível nacional, com toda a complexidade de prestação de contas públicas, como foi o MOVA-Brasil, além do diferencial de ter tido três atores compartilhando esse processo em uma experiência de cogestão. As capacitações adquiridas pelo Instituto foram sistematizadas em diversos materiais de apoio para os cursos de formação das equipes do projeto, entre eles uma cartilha sobre gestão compartilhada (MOVA-BRASIL, 2011a), que transformou-se em referencial para outros empreendimentos sociais.

---

<sup>67</sup> Segundo o portal do INMETRO, cerca de 450 especialistas de 99 países do mundo inteiro, além de mais de 200 observadores e de 42 organizações internacionais e não governamentais, participaram da construção da ISO-26000 ([http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade\\_social/iso26000.asp](http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/iso26000.asp)). O Brasil, ao lado da Suécia, presidiu o grupo de elaboração da Norma, fato até então inédito na construção de uma ISO, tendo a Petrobras como uma das principais interlocutoras. A FUP acompanhou os trabalhos de discussão e implementação da ISO-26000 no Brasil, junto com o Dieese, chegando a garantir no Acordo Coletivo de Trabalho de 2010, o compromisso da Petrobras em realizar um fórum conjunto com os trabalhadores para debater sua política e suas ações de responsabilidade social. Em 2011, a Federação também realizou uma série de seminários para envolver os dirigentes sindicais no debate, chamando atenção para o fato de que “as empresas, entre elas a Petrobrás, se utilizam da responsabilidade social como um instrumento de marketing, que encobre muitas vezes práticas antissindicais, condições inseguras de trabalho, assédio moral, entre outros ataques aos trabalhadores”. Saiba mais: <https://www.cut.org.br/noticias/fup-organiza-seminarios-para-debater-norma-internacional-de-responsabilidade-soc-93a7>

De uma certa forma, é possível afirmar que o M-BR possibilitou ao IPF converter o seu modelo alternativo de gestão participativa em uma tecnologia social de concepção freiriana, que tem inspirado diversos outros projetos, notadamente, no campo da educação popular. O Instituto, por exemplo, elaborou o Caderno de Gestão Compartilhada<sup>68</sup> do Projeto E-DHESA – Educação, Cidadania e Direitos Humanos: Conectando Redes e Saberes -, que foi lançado em junho de 2013 pela Rede de Educação Cidadã (RECID), por meio de um convênio firmado com a então Secretaria de Direitos Humanos do governo de Dilma Rousseff. Outra atribuição do IPF nesse período foi ministrar cursos de formação e capacitação de lideranças sociais sobre gestão compartilhada e administração de convênios com instituições públicas. No Quadro 2, que segue abaixo, estão sintetizados alguns efeitos de mútua constituição que identificamos como decorrentes das interações socioestatais ocorridas no âmbito do Comitê Gestor do projeto MOVA-Brasil.

**Quadro 2 – EFEITOS DE MÚTUA CONSTITUIÇÃO NO COMITÊ GESTOR**

<b>Efeitos sobre a FUP e Sindicatos</b>	<b>Efeitos sobre o Instituto Paulo Freire</b>	<b>Efeitos sobre a Petrobras</b>
Reposicionamento na sociedade, com maior atuação social	Capacitação para gerir projetos em nível nacional	Resgate da função social como um dos pilares da empresa
Criação de redes de interação com organizações populares	Gestão compartilhada como tecnologia social	Integração com as políticas públicas do gov. federal
Mudança de concepção sindical – menos corporativismo	Formação de lideranças sociais sobre gestão compartilhada	Reposicionamento e estruturação da política de responsabilidade social
Empoderamento dos sindicatos nos territórios – liderança social	Inspiração para outros projetos, fazendo circular a experiência de gestão do M-BR	Maior visibilidade nas cidades do interior
Parceria com a Petrobras na ISO-26000		Parceria com a FUP na ISO-26000

Fonte: elaboração própria

---

<sup>68</sup> Para mais informações, acessar: <https://recid.redelivre.org.br/2013/07/16/caderno-de-gestao-compartilhada-2/>

#### 4.4.2. Efeitos nos territórios atendidos

Os impactos causados pelo MOVA-Brasil nos territórios atendidos foram diversos e muito além da fundamental tarefa de alfabetização de jovens e adultos. Como abordado nas seções anteriores do capítulo, o projeto envolveu mais de 5 mil parcerias ao longo de seus 12 anos de existência, que possibilitaram não só a estruturação das salas de aula e condições de acesso para os educandos e educadores, como também inúmeras ações de inclusão e de empoderamento desses sujeitos em suas comunidades.

Do interior do Amazonas à Baixada Fluminense, passando pela região do Semiárido, presídios de São Paulo e periferias das capitais nordestinas, o M-BR produziu mudanças em todos os locais onde foi implementado. As capacitações geradas possibilitaram, por exemplo, o aumento da renda dos educandos, com conseqüente ganho econômico para as localidades atendidas pelo projeto, devido ao aumento dos empregos formais e das várias iniciativas de economia solidária e de empreendedorismo. Outro impacto produzido pelo M-BR foram mudanças culturais decorrentes do reconhecimento de comunidades quilombolas, ciganas e pesqueiras, bem como da organização e empoderamento social dos educandos e educadores, que passaram a ter voz ativa nas decisões políticas de seus municípios.

Não há como negar que o grande elo entre os articuladores e o Mova é o compromisso com a comunidade local e as ações que referendam este compromisso têm base no coletivo, nas organizações e na forma sistemática de planejar e mobilizar. Sendo assim, o Mova oferece não só a aprendizagem da leitura e da escrita, mas, sim, possibilita que os sujeitos discutam, se mobilizem, se organizem, enfim, criem espaços onde possam refletir sobre seu papel enquanto sujeito cultural, histórico, político e social. (MOVA-Brasil, 2011b, p. 39)

Entre os relatos dos interlocutores sobre auto-organização das comunidades atendidas pelo MOVA-Brasil, houve uma sobre uma localidade do interior da Bahia, com alto índice de analfabetismo, mas que não tinha uma parceria que pudesse ceder um espaço com estrutura para acomodar os alunos. Para viabilizar o projeto, as pessoas se mobilizaram e conseguiram alugar um local, que, além de sala de aula, transformou-se em um espaço cultural e de empoderamento da comunidade. Nesse caso, os efeitos de mútua constituição foram entre o projeto e a comunidade, impactando todos os atores envolvidos: alunos, educadores, articuladores sociais, os gestores locais e a própria localidade, ou seja, sujeitos que não foram necessariamente atendidos pelo M-BR.

Outro exemplo de mútua constituição nos territórios beneficiados pelo projeto vem da Baixada Fluminense, mais especificamente de turmas de alunos formadas por trabalhadores

terceirizados da Refinaria Duque de Caxias (Reduc). Após receberem os certificados de alfabetização, eles puderam ter acesso aos cursos de reciclagem na área de segurança industrial, uma obrigatoriedade para que continuassem prestando serviços na unidade. O relato dessa experiência foi feito pelo interlocutor A2, dirigente do Sindicato dos Petroleiros de Duque de Caxias, que atuou durante anos como articulador social do projeto na região:

Nós tínhamos um grande número de trabalhadores dentro da Reduc que eram analfabetos ou semianalfabetos. Tinham uns que assinavam o nome, outros nem isso... alguns estavam há mais de 20 anos na Reduc, contratados por empreiteiras e empresas de serviços gerais. Não era justo eles ficarem de fora do mercado de trabalho por falta de escolaridade... Aí, fizemos uma parceria com a gerência (da Reduc) e montamos duas salas de aula no refeitório, atendendo quase 70 trabalhadores. (entrevistado A2)

Ou seja, todos os atores envolvidos nessa experiência foram positivamente impactados pelo MOVA-Brasil: a Reduc, por manter em seus quadros profissionais experientes; os trabalhadores, por continuarem empregados, porém mais capacitados; e o sindicato, por ter o papel de interlocutor valorizado e fortalecido perante os trabalhadores e a empresa.

Outros sujeitos bastante impactados pelo projeto foram os monitores responsáveis pela alfabetização dos jovens e adultos. A grande maioria eram mulheres<sup>69</sup>, muitas delas vivendo pela primeira vez a experiência de ter um emprego de carteira assinada, ainda que temporário. Conforme já relatado nas seções anteriores do capítulo, os monitores eram selecionados nas mesmas comunidades dos educandos e preparados pela equipe do IPF, em um processo contínuo de formação, que ocorria paralelamente ao período de alfabetização. Ou seja, eram ao mesmo tempo sujeitos e atores do MOVA e, portanto, duplamente impactados pelo projeto, conforme explica a interlocutora C1, uma das coordenadoras do Polo RJ.

Os monitores que vinham pra gente, eles eram pessoas que, de alguma forma, estavam articuladas àquela comunidade. Eles não necessariamente eram pedagogos, nem normalistas... às vezes uma representação social daquela comunidade, com muito entendimento das necessidades daquela comunidade... pessoas que lutam muito, mas são muito desfavorecidas porque também estão inseridas naquela realidade, mas, de alguma forma, é uma liderança ali, tem um envolvimento com aquela comunidade. Esses educadores tinham suas vidas transformadas porque eles eram pessoas muito simples que viviam uma luta local, mas que não tinham dimensão do que é uma

---

<sup>69</sup> Conforme perfil traçado pelo Polo RJ, de acordo com os dados dos monitores que atuaram no M-BR no ano de 2013, foi identificado que 95,2% eram mulheres, sendo que 71,1% não tinham experiência anterior com ensino de jovens e adultos. A maioria (66,3%) estava situada na faixa dos 30-59 anos de idade, 31% entre 18 e 29 anos e apenas 2,7% tinham idade igual ou superior a 60 anos. Em termos de escolaridade, 46% tinham o ensino médio completo, 24,6% apresentavam ensino superior completo e 17,6%, incompleto. De forma geral, esse era o perfil que se repetia nos demais estados atendidos pelo MOVA-Brasil, conforme relatos feitos pelos coordenadores dos outros polos (Gadotti, 2013).

pedagogia freiriana. Quantos monitores nossos não tinham curso universitário e resolveram estudar porque estavam extremamente motivados? Então eram pessoas com pouquíssima assistência, com pouquíssimos recursos e que de repente se viram num desejo absurdo de estudar porque eles querem mudar a própria realidade e mudar a realidade do outro, ajudar, contribuir, ele sente que tem um dever social e que com essa coisa da apropriação do poder, que é o conhecimento, né, eles ficariam mais fortes. (entrevistada C1)

É possível afirmar, portanto, que as transformações provocadas pelo M-BR nos territórios atendidos podem ser consideradas como efeitos de mútua constituição, pois, ao mesmo tempo que foram decorrentes do projeto, também impactaram os atores implementadores, em especial os monitores, potencializando ainda as articulações sociais realizadas pelos sindicatos e beneficiando as unidades locais da Petrobras. Na figura 8, que segue abaixo, tentamos sintetizar as relações de mútua constituição decorrentes do projeto MOVA-Brasil nas comunidades onde foi implementado.

**Figura 8.** Impactos nos territórios



Fonte: Elaboração própria

#### **4.4.3. Efeitos relacionados às políticas públicas**

Um dos principais diferenciais do projeto MOVA-Brasil em relação ao MOVA-SP e a outros programas de alfabetização de jovens e adultos realizados no país foi a articulação com políticas públicas, especialmente na área social. Desde o início, ele foi pensado para ser uma ação complementar aos programas governamentais de combate à fome e à miséria (no âmbito do Programa Fome Zero), mas, sobretudo, um projeto integrado às políticas de erradicação do analfabetismo e de educação de jovens e adultos (EJA). Apesar de não ser uma política pública,

o M-BR cumpriu esse papel no decorrer de sua trajetória, como explica uma das interlocutoras:

(...) ele era complementar à política pública e teve na arquitetura dele todo o ciclo da política pública... o projeto cumpriu isso, que é a construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação, avaliação... quer dizer, na prática, ele foi uma política pública, mas um projeto que foi institucionalizado através de uma empresa estatal, mas não teve a permanência. Daí a diferença dele em relação à política pública, não teve a garantia da permanência como uma política pública normalmente tem, mas ele foi executado e funcionou nos moldes de uma política pública. (...) Por outro lado, ele foi além de uma política pública, porque pôde corrigir ao longo do caminho, pôde avançar, pôde desenvolver várias capacidades pros atores envolvidos, sem aquela amarra, sem aquela camisa de força que uma política pública às vezes tem. (entrevistada GI2)

Além de atuar de forma articulada com o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), o MOVA-Brasil garantiu parceria direta com o Ministério da Educação e Cultura (MEC), que emitia os certificados de alfabetização dos educandos, o que facilitava o encaminhamento deles para o EJA. Por sua vez, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), teve uma estreita relação com o Comitê Gestor do projeto, realizando diversas atividades conjuntas, no sentido de construir uma política nacional de educação de jovens e adultos que incluísse a alfabetização, por meio de uma metodologia inspirada no MOVA (Gadotti, 2013, p. 423-425).

No decorrer de sua trajetória, o M-BR realizou também ações intersetoriais com outras políticas sociais do governo federal, principalmente no campo da economia solidária e da agricultura familiar, tendo por objetivo a complementaridade do processo de alfabetização com a profissionalização dos educandos. Algumas iniciativas nesse sentido foram o Programa Cataforte, que chegou a atender algumas cooperativas de catadores de lixo formadas por educandos do projeto, bem como a inserção no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de alunos e monitores que trabalhavam com hortas comunitárias e/ou agricultura familiar.

Em um dos cadernos de formação do MOVA-Brasil, que tem por tema a economia solidária, é enfatizado o papel central dos articuladores sociais na implementação de parcerias e integração com os programas de capacitação profissional do governo federal (MOVA-BRASIL, 2015). “Todos sabemos que os educandos de EJA já trazem muitos aprendizados, saberes e competências acumuladas ao longo de suas vidas. Na perspectiva freiriana, elas devem ser reconhecidas, respeitadas e valorizadas” (Ibid., p. 31).

Em suas últimas etapas, especialmente a partir de 2013, o Comitê Gestor do MOVA-

Brasil definiu como metas do projeto o encaminhamento dos educandos para cursos profissionalizantes, propondo ações conjuntas com o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Por meio de uma parceria do Ministério de Minas e Energia (MME) com a Petrobras, o Prominp criou um Plano Nacional de Qualificação que capacitava jovens para trabalhar na indústria de petróleo e gás natural. O programa oferecia cursos gratuitos de níveis básico, médio, técnico e superior, em 175 áreas de atuação ligadas às atividades do setor. Os cursos eram ministrados por meio de parcerias com cerca de 80 instituições de ensino. Também foram oferecidas bolsas de estudo para os alunos desempregados, além de um reforço escolar que preparava os interessados para as provas de seleção do programa, com aulas de português, matemática e raciocínio lógico.

O MOVA-Brasil chegou a realizar uma experiência piloto de parceria com o Prominp através do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), que encaminhava para o programa educandos das turmas de São Gonçalo e Itaboraí, muitos deles trabalhadores que atuavam nas obras de construção da unidade. No entanto, essa e outras ações de integração do com Prominp e o Pronatec foram interrompidas em 2016, devido ao encerramento do convênio do M-BR com a Petrobras.

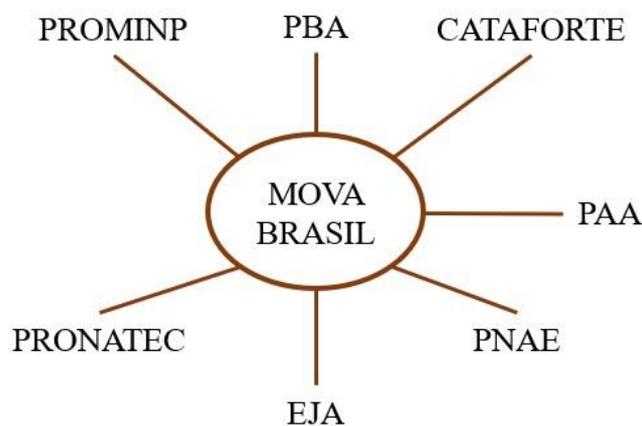
O país vivia naquele período uma conjuntura política bastante complexa, com a estatal sendo bombardeada pelas denúncias da Operação Lava Jato e o governo de Dilma Rousseff praticamente interdito, em meio aos ataques da oposição e da mídia, mobilizando a população a favor do impeachment. Como explica uma assessora do Comitê Gestor do M-BR,

a gente já sabia que o projeto não seria renovado, pois houve mudanças estruturais dentro da Responsabilidade Social da Petrobras, com cortes de orçamento, mas ficou evidente que o encerramento se deu, especialmente, por conta da proposta freiriana do MOVA-Brasil, que era absolutamente contrária ao projeto que foi implantado no país, após o impeachment da Dilma. Foi uma perda muito grande para o projeto, pois nós estávamos com planos de ampliar as parcerias e também ampliar a inserção dos educandos no mercado de trabalho, mas tudo isso foi abortado com o impeachment. (entrevistada A1)

Apesar da insuficiência de informações sobre os desdobramentos das intersecções entre o MOVA-Brasil e as várias políticas públicas aqui citadas (Figura 9), é possível considerar a possibilidade de que as capacitações geradas pelas interações entre o projeto e os programas sociais do governo federal tenham provocado efeitos de mútua constituição, impactando os atores envolvidos no processo e os sujeitos beneficiados. Alguns exemplos nesse sentido foram a integração do M-BR com o PBA e a parceria com o MEC e a Secadi, o que resultou em efeitos

diretos sobre o projeto, os educandos e a própria política de educação de jovens e adultos.

**Figura 9.** Ações intersetoriais



Fonte: Elaboração própria

Esse capítulo final discutiu por diversos ângulos a gestão compartilhada do MOVA-Brasil, os “estranhamentos” e “consensos” que marcaram as interações no Comitê Gestor e os diversos efeitos de mútua constituição decorrentes desse arranjo institucional protagonizado por três atores de repertórios tão distintos. A partir dos relatos dos interlocutores que participaram da pesquisa, foi possível compreender os papéis determinantes da FUP e do IPF para a efetividade da gestão democrática e participativa, cujos resultados impactaram os diversos atores e sujeitos envolvidos com o M-BR.

Conforme a literatura dos movimentos sociais já havia demonstrado em estudos de casos semelhantes, a pesquisa evidenciou que o arranjo de cogestão do projeto só foi possível em função das trajetórias políticas dos atores partícipes, o que confirma a gênese relacional das interações entre a sociedade civil e o Estado no Brasil, principalmente no contexto pós-redemocratização.

O capítulo jogou luz, ainda, sobre as principais capacidades geradas pela gestão tripartite, tanto no que diz respeito aos repertórios de ação dos gestores e implementadores do MOVA-Brasil, quanto em relação aos sujeitos que foram empoderados pelo projeto e, assim, puderam impactar também as suas comunidades. Essas duas vertentes da gestão compartilhada – “participar de” e “partilhar com” – dialogam com a *práxis* da metodologia freiriana, que foi o DNA do próprio projeto e, de uma certa forma, também do Comitê Gestor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos relatos dos interlocutores que implementaram e participaram da gestão compartilhada do MOVA-Brasil, a atual pesquisa investigou os padrões das interações vivenciadas pela FUP, Petrobras e IPF no âmbito do Comitê Gestor do projeto. O objetivo central foi verificar se essa experiência alterou os repertórios dos atores envolvidos e que capacidades foram geradas, utilizando-se como principal referencial teórico do estudo o conceito de mútua constituição, que foi amplamente trabalhado no segundo e no quarto capítulos da dissertação.

Foi realizado um denso levantamento bibliográfico, que resultou em um importante resgate dos principais marcos históricos da participação social no Brasil durante e após a redemocratização. Essa tarefa foi fundamental para contextualizar a pergunta que guiou a pesquisa: *Como a gestão compartilhada impactou o MOVA-Brasil e que efeitos teve nos repertórios de ação dos atores envolvidos?*. Da mesma forma, foi preciso que o estudo problematizasse a questão do analfabetismo de jovens e adultos no país, demarcando a relevância de Paulo Freire na construção de um projeto político-pedagógico de enfrentamento a esse grave problema social.

Correlacionar a gestão do MOVA-Brasil com as lutas por participação popular e inclusão social que marcaram o período de redemocratização e, posteriormente, os projetos políticos dos governos Lula e Dilma resultou em importantes ganhos para a pesquisa. A partir dessa perspectiva, foi possível uma melhor avaliação dos sentidos das interações vivenciadas no Comitê Gestor e dos efeitos de mútua constituição que foram examinados no capítulo 4 da dissertação. O enlace e o entrelace desses fios também potencializaram a interlocução com os entrevistados, buscando-se nesse processo a compreensão de como a maior empresa estatal do Brasil, a organização sindical de seus trabalhadores e uma entidade da sociedade civil conseguiram gerenciar conjuntamente por 12 anos um projeto social da magnitude e complexidade do M-BR.

A partir dos relatos feitos pelos interlocutores, ficou evidente que o MOVA-Brasil foi resultado de um complexo processo de interações, que possibilitou à FUP e ao IPF acessar as estruturas estatais, quando houve uma permeabilidade maior à participação de atores sociais de repertórios similares ao projeto defendido pela coalização política que governou o Brasil

naquele período (2003-2015). Em diálogo com a literatura de movimentos sociais, a pesquisa confirmou o caráter relacional e agêntico dessa experiência, ao revelar que os “encaixes” que levaram ex-dirigentes sindicais petroleiros a ocuparem posições-chave no comando da Petrobras foram determinantes para o êxito da cogestão do M-BR.

É possível, portanto, afirmar que a capacidade de influência dos atores sociais, notadamente a FUP, possibilitou que os “encaixes” institucionais se configurassem, ainda que temporariamente, em “domínio de agência”, com reflexos diretos sobre o projeto, dada a sua relevância por 12 anos na carteira da Petrobras. No entanto, a ocupação de cargos nas estruturas estatais, apesar de ter sido uma configuração de encaixe amplamente utilizada pelos movimentos sociais nos governos petistas, devido ao seu caráter de impermanência, não foi capaz de garantir “domínios de agência” que pudessem proteger as conquistas resultantes das experiências disruptivas de gestão de políticas sociais, como foi o caso do MOVA-Brasil.

Em meio ao golpe jurídico-parlamentar que resultou no impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, o projeto foi descontinuado, paralelamente ao esvaziamento do setor de Responsabilidade Social da Petrobras, que, desde 2015, já vinha passando por uma reestruturação, com cortes de investimentos e afastamento de aliados da FUP que ocupavam posições-chave na gestão. Os Balanços Sociais e Relatórios de Sustentabilidade da empresa indicam que os recursos investidos em projetos socioambientais e de fomento à cultura e ao esporte caíram a mais da metade nos anos seguintes. No período de 2003 a 2015, a média anual de investimentos sociais reportados pela Petrobras foi de R\$ 500 milhões. Entre 2016 e 2021, passou a ser de R\$ 175 milhões. Outra consequência desse desmonte foi a tentativa de apagamento dos resultados do MOVA-Brasil. Desde 2014, não há qualquer referência ao projeto nos balanços sociais da estatal.

A grosso modo, pode-se dizer que os achados da pesquisa confirmam a principal tese trabalhada pela literatura que investiga o fenômeno de alargamento da participação social no Brasil: (i) os movimentos importam para as políticas sociais, assim como os resultados produzidos por essas políticas importam para os movimentos; (ii) as interações entre os movimentos e as instituições estatais e/ou governos não implicam, necessariamente, em desmobilização ou cooptação. No caso dos trabalhadores petroleiros, a presença atuante de dirigentes sindicais no Comitê Gestor do M-BR não comprometeu a autonomia sindical, nem as demandas corporativas da categoria, que realizou diversas greves e ações de protestos, concomitantemente à atuação da FUP na cogestão do projeto. Ocorreram, por exemplo, três

grandes movimentos grevistas nesse período: em março de 2009, em outubro de 2013 e em novembro de 2015, quando os petroleiros permaneceram em greve por mais de 13 dias.

Ressalta-se que, ao longo da dissertação, três categorias tiveram centralidade no diálogo com a literatura especializada: os repertórios de interação entre atores sociais e estatais no contexto de alargamento da política participativa dos governos petistas; a gênese dos encaixes dos atores sociais nas arenas estatais; os efeitos de mútua constituição decorrentes dos processos de institucionalização das demandas dos movimentos sociais. Os achados da pesquisa reforçam o que já havia sido apontado pelos diversos estudos empíricos e teóricos que investigaram nas últimas duas décadas a relação entre movimentos sociais e políticas públicas no Brasil contemporâneo: os repertórios de interações e as redes de relacionamentos construídas pela FUP e pelo IPF ao longo de suas trajetórias possibilitaram oportunidades de acesso aos subsistemas políticos, que se institucionalizaram (Comitê Gestor do M-BR), alterando repertórios e gerando capacidades que impactaram mutuamente os atores sociais e estatais.

As principais hipóteses trabalhadas no estudo de caso foram confirmadas, tanto no que diz respeito ao papel determinante do Comitê Gestor para o desenvolvimento e alcance do MOVA-Brasil, quanto em relação às interações realizadas durante o processo de gestão compartilhada e seus efeitos de mútua constituição. A pesquisa apontou que a FUP, a Petrobras e o IPF tiveram seus repertórios profundamente afetados por essa experiência, que impactou também os mais de 600 municípios atendidos. Foi possível identificar três contextos de efeitos de mútua constituição decorrentes das interações socioestatais que aconteceram no âmbito do projeto: (i) alterações de repertórios e/ou capacidades dos atores gestores; (ii) impactos nos territórios atendidos; (iii) ações de intersetorialidade com as políticas públicas, notadamente as de educação, economia solidária e agricultura familiar.

Além disso, é preciso destacar que o projeto político-pedagógico do MOVA-Brasil esteve sempre conectado à concepção freiriana de participação social e cidadania ativa e que, portanto, não há como desassociar o Comitê Gestor dessa perspectiva. Paulo Freire (2003) já afirmava ser impossível “ensinar participação sem participação”, pois é “impossível só falar em participação sem experimentá-la” e que o mesmo acontece com a democracia: “aprende-se democracia fazendo democracia” (Ibid. p. 114).

Por fim, os impactos sociais gerados pelo M-BR demonstraram que a Petrobras não deve ser enxergada como uma organização puramente técnica e monolítica, desconectada dos interesses da sociedade civil. Como peça-chave de governos desenvolvimentistas de diferentes

matizes e períodos, a empresa nem sempre utilizou a sua capacidade estatal para gerir projetos de inclusão social. O MOVA-Brasil foi uma importante experiência que comprovou a capacidade de atuação social da empresa para além das políticas setoriais de óleo e gás. A gestão compartilhada de projetos sociais, em parceria com setores organizados da sociedade civil, revelou-se como uma alternativa viável em contextos políticos de fortalecimento da democracia participativa. Seria possível garantir ações semelhantes em governos liberais? Projetos políticos antidemocráticos podem comprometer a responsabilidade social da Petrobras? Essas e outras questões têm potencial para impulsionar um novo campo de pesquisa que aprofunde a investigação sobre o papel social das empresas estatais para além dos governos petistas.

Ademais, apesar das limitações da dissertação e da possibilidade da existência de viés, espera-se que os achados possam contribuir para a agenda de estudos que tem investigado os diversos padrões de interações entre a sociedade civil e o Estado no Brasil e na América Latina, bem como os efeitos de mútua constituição produzidos pelos arranjos de gestão participativa no campo das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. Ação criativa em ecologias complexas: a construção da autoridade prática de políticas associativas. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (orgs). Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, abr.-jun. 2014.

ABERS, Rebecca. Introdução: Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado. IN: ABERS, Rebecca Neaera (org.), Ativismo Institucional: Criatividade e luta na burocracia brasileira. Brasília: Editora UnB, 2021.

ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath; TATAGIBA, Luciana. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando Autores e Oportunidades Políticas. Lua Nova, São Paulo, n. 105, p. 15-46, set. 2018.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? Sociologias, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 52-84, set.-dez. 2011.

AGÊNCIA PETROBRAS. Exposição Petrobras em 60 momentos. Rio de Janeiro: Petrobras, 2018. Disponível em: <http://www.exposicao60anos.agenciapetrobras.com.br/>

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Analisando impactos do movimento social na construção da política socioeducativa: coalizões de defesa e encaixes. In: LAVALLE, Adrian Gurza et al. (orgs). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2018.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, (109), 68-92, 2012.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. Sociedade e Estado, 32 (3), 649-680, 2017.

ALMEIDA, Débora Rezende; LAVALLE, Adrian Gurza. Democracia: qual queremos? In: TEIXEIRA, Ana Cláudia; ALMEIDA, Carla; MORONI, José Antônio (org). A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas. Marília/SP: Ed. Lutas Anticapital, pp. 25-36, 2020.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. Lua Nova, São Paulo, n. 76, p. 49-86, 2009.

ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. Sociologia & antropologia, v. 2, p. 21-41, 2012.

ALVEAL CONTRERAS, Edelmira del Carmen. Os desbravadores. A Petrobras e a Construção do Brasil Industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará, ANPOCS, 1994.

ANTUNES, Ângela Biz. Exercício da cidadania desde a infância. In: GADOTTI, Moacir; CARNOY, Martin (orgs.). Reinventando Freire. A práxis do Instituto Paulo Freire. São Paulo: IPF/Lemann Center/Stanford Graduate School, 2018. p. 103-117.

ANTUNES, Ricardo; SILVA, Jair Batista da. Para onde foram os sindicatos? Do sindicalismo de confronto ao sindicalismo negocial. Caderno Crh, v. 28, p. 511-527, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000300005>

ARANHA, Adriana Veiga (org). Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, v.1, 2010.

ASSUMPCÃO, Raiane Patrícia Severino. Gestão compartilhado do conhecimento, de procedimentos e de ações: Reflexões a partir de vivências do Instituto Paulo Freire – Brasil em processos de educação popular. Acervo Paulo Freire, 2008. Disponível em: [http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4156/1/FPF\\_PTPF\\_01\\_0813.pdf](http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/4156/1/FPF_PTPF_01_0813.pdf)

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). A inovação democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

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

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de (Orgs.). Conferências Nacionais - atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília - Ipea, 2013a.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional-Algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Opinião Pública, v. 18, p. 383-398, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: Avritzer, Leonardo (org). Experiência democrática, sistema político e participação popular. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013b.

AZEVEDO, Ricardo de. Revista Teoria & Debate, Opinião: Uma Varinha de condão? Ed. 04, 01 set.,1988.

BARBALHO, Fernando Almeida; MEDEIROS, Janann Joslin. Transparência e legitimação de objetivos institucionais em empresas estatais: um estudo de caso sobre a Petrobras. Cadernos Ebape. Br, v. 12, n. SPE, p. 469-493, 2014.

BARBOSA, Joabe Aquitófel Ribeiro et al. Intervenção direta do Estado no setor produtivo: o caso Petrobras. Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade Federal de Uberlândia, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/handle/123456789/29962>.

BECKER, Howard. Método de pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Hucitec, 1994.

BEZERRA, Carla de Paiva. Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores. Dissertação de mestrado em Ciência Política, São Paulo, FFLCH-USP, 2014.

BEZERRA, Carla de Paiva. Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores (1980-2016). Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 34, n. 100, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3410016/2019>

BEZERRA, Carla de Paiva. Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo/FFLCH, São Paulo, 2020.

BITTAR, Jorge (Org.). O modo petista de governar. São Paulo: Teoria & Debate, 1992.

Blikstad, Karin; Pismel, Adriana; TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. A participação da sociedade na implementação de políticas públicas: a novidade dos “programas associativos”. In: Anais do 40º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/334974643>

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política. v. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 674, 1998.

BOGDAN, Roberto C.; BIKLEN, Sari Knopp. Investigação qualitativa em educação. Porto: Porto Editora, 1994.

BOSCHI, R. A arte da associação. Rio de Janeiro: Vértice, 1987.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. De Angicos a ausentes – 40 anos de Educação Popular. Porto Alegre: Corag, 2001.

BRASIL, Patrícia Cristina; ZAPPELINI, Thais Duarte. Articulação governamental nas políticas públicas: Programa Brasil Alfabetizado em perspectiva. In: Anais do XXVI Encontro Nacional do CONPEDI, GT Direitos sociais e políticas públicas I. Brasília, 2017. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/2070z86p/t1538S7DuYwZt6hN.pdf>

BRASIL. Presidente (2003-2006: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso na cerimônia de lançamento do programa Petrobras Fome Zero. Brasília, 01 set. 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-09-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-petrobras.pdf/view>

BRASIL. Ministério da Educação. Brasil Alfabetizado será ampliado em 2017 e atenderá 250 mil jovens e adultos. Brasil, 15 set. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/204-10899842/39281-brasil-alfabetizado-sera-ampliado-em-2017-e-atendera-250-mil-jovens-e-adultos>

BRASIL. Serviços e Informações do Brasil. Programa voltado para alfabetização de jovens e adultos é reformulado. Brasil, 10 fev. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2022/02/programa-voltado-para-alfabetizacao-de-jovens-e-adultos-e-reformulado>

CARDOSO, André de Oliveira. As políticas do Estado e a indústria de bens de capital: Os impactos no emprego e na estrutura produtiva nacional da indústria parapetrolífera no período de 2003 a 2013. Dissertação de mestrado em economia. Osasco: Universidade Federal de São Paulo, 2019.

CARLOS, Euzeneia. A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações. In: LAVALLE, Adrian Gurza et al. (orgs). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2018.

CARLOS, Euzeneia. Cooperação e conflito na relação movimentos sociais e Estado. Política e Sociedade, Florianópolis, v. 16, n.35, p. 321-350, jan.-abr. 2017.

CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo/FFLCH, São Paulo, 2012.

CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas: balanço do debate e proposições analíticas. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (orgs). Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CHAUÍ, M. Prefácio. In: SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

CHRISTOFOLETTI, Elisabete. Educação popular e educação de adultos. Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente, v. 1, n. 9, p. 1-23, set. 1997. Disponível em:

[http://www.revistapresenca.unir.br/artigos\\_presenca/09elisabetechristofoletti\\_educacaoparaadultos.pdf](http://www.revistapresenca.unir.br/artigos_presenca/09elisabetechristofoletti_educacaoparaadultos.pdf)

COELHO, Vera Schattan; LAVALLE, Adrian Gurza. Os movimentos negro e indígena e a política de saúde e de HIV/Aids: institucionalização e domínio de agência. In: LAVALLE, Adrian Gurza et al. (orgs). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2018.

CONTI, Irio Luiz; SILVA, Marcelo Kunrath. As organizações de movimentos sociais e o campo estatal: análise da trajetória do sindicalismo rural cutista/Fetraf. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (orgs). Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

COSTA PINTO, Eduardo. Nacionalismo energético, Petrobras e desenvolvimento brasileiro: a retomada interdita. OIKOS (Rio de Janeiro), v. 19, n. 1, 2020.

COSTA, Wanderley Messias da. A Petrobrás e a indústria de petróleo no Brasil: geopolítica e estratégia nacional de desenvolvimento. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia, n. 39, 2019.

COUTINHO, Isadora; LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William (orgs). Desinvestimento e desregulação da indústria de óleo e gás: o caso brasileiro e as lições internacionais. Brasília: Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais/INEEP, 2020.

DA SILVA, Sandra Cristina Vanzuita; FERREIRA, Valéria Silva; BOEING, Rosiani Fabricia Ribeiro. As políticas de combate ao analfabetismo no Brasil: continuidades e descontinuidades. Horizontes, v. 38, n. 1, 2020. Disponível em: <https://revistahorizontes.usf.edu.br/horizontes/article/view/1041>

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Org.). Democracia, sociedade civil e participação, p. 477-498. Chapecó: Universitária, 2007.

DAGNINO, Evelina. “Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania”. In: Evelina Dagnino (org.). Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil, pp.103-115. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. (Org.) La cultura en las crisis latinoamericanas. Buenos Aires, CLACSO, 2004a.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, v. 202, p. 279-301, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004b.

DAGNINO, Evelina. The choices of the left: the paradox of the new developmentalist state. In Puzone, Vladimir, & Miguel, Luis Felipe (Eds.). *The Brazilian left in the 21st century: conflict and conciliation in peripheral capitalism (69-90)*. Palgrave MacMillan, Cham, 2019.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Editora Paz e Terra; Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

DE NEGRI, Fernanda; NEGRI, João Aberto De; TURCHI, Lenita Maria (org). *Impactos tecnológicos das parcerias da Petrobras com universidades, centros de pesquisa e firmas brasileiras*. Brasília: Ipea e Petrobrás, 2013.

DE NEGRI, João Alberto et al. *Poder de compra da Petrobras: impactos econômicos nos seus Fornecedores*. Brasília, IPEA, Petrobras, 2011.

DI PIERRO, Maria Clara. *As políticas públicas de educação básica de jovens e adultos no Brasil do período de 1985/1999, 2000*, f. Tese (Doutorado em História e Filosofia da Educação). Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

DIANI, Mario; BISON, Ivano. Organizações, coalizões e movimentos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, p. 219-250, 2010.

DIAS, Lidiane Nazaré da Silva; SIQUEIRA, José Ricardo Maia. *Análise da evolução qualitativa dos balanços sociais da PETROBRAS do período de 2000 a 2004*. São Paulo: Anais do XXI Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 2006.

DIAS, José Luciano de Mattos; QUAGLINO, Maria Ana; *A questão do petróleo no Brasil: uma história da PETROBRAS*. Rio de Janeiro: CPDOC: PETROBRAS, 1993.

DIEESE, *A escalada do preço dos combustíveis e as recentes escolhas da política do setor de petróleo*. Nota Técnica, n. 194, 26 de maio de 2018.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DOWBOR, Monika. *A arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo/FFLCH, São Paulo, 2012.

ELISALDE, Roberto. *Paulo Freire: educación popular, Estado y movimientos sociales: una experiencia de gestión al frente de la Secretaria de Educación de San Pablo (1989-1991)*. Buenos Aires: Biblos, 2015.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese de Doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 2005.

FELIPE, Ednilson Silva. Mudanças Institucionais e Estratégias Empresariais: a trajetória e o crescimento da Petrobras a partir da sua atuação no novo ambiente competitivo (1997- 2010). 2010. 322 f. Tese de Doutorado em Ciências Econômicas. Instituto de Economia. UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

FLICK, Uwe. “Introdução à pesquisa qualitativa”. Trad. Joice Elias Costa. 3. ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, Paulo. Ação cultural para a liberdade e outros escritos. 9.ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

FREIRE, Paulo. Educação como prática para a liberdade. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREIRE, Paulo. Medo e ousadia: o cotidiano do professor. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

FREIRE, Paulo. Política e educação. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FUP. Estatuto da Federação Única dos Petroleiros. 2008. Disponível em: <https://fup.org.br/estatuto-fup/>

FUP. IX Confup. 2003a. Disponível em: <https://fup.org.br/ix-confup/>

FUP. Lula na 5ª Plenafup: “A maior riqueza da Petrobrás são os seus trabalhadores”. 03 jul., 2015. Disponível em: <https://fup.org.br/lula-na-a-5-plenafup-a/>

FUP. Relatório do IX Confup. 2003b. Disponível em: <https://fup.org.br/wp-content/uploads/2021/09/confup9.pdf>

GADOTTI, Moacir. Por um Brasil Alfabetizado. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008.

GADOTTI, Moacir (org.). Alfabetizar e conscientizar: Paulo Freire, 50 anos de Angicos. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.

GADOTTI, Moacir (org.). MOVA-Brasil 10 anos: Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2013.

GADOTTI, Moacir; CARNOY, Martin (orgs.). Reinventando Freire. A práxis do Instituto Paulo Freire. São Paulo: IPF/Lemann Center/Stanford Graduate School, 2018.

GALVÃO, José Eduardo. Sindicalistas gestores e arranjos de negociação permanente na Petrobras: aspectos dos conflitos trabalhista e sindical durante a gestão do Partido dos Trabalhadores na Petrobras (2003-2016). Tese de doutoramento. Campinas: Unicamp, 2019.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação política. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais e redes de mobilização civil no Brasil contemporâneo. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2010.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais: desafios teórico-metodológicos. In: GOHN, Maria da Glória; BRINGEL, Breno M. (orgs.). Movimentos sociais na era global. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

GOHN, Maria da Glória. Novas teorias dos movimentos sociais. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

GOHN, Maria da Glória. Teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. Caderno CRH, v. 32, p. 63-81, 2019.

GOMES, Aldenôr. A gestão participativa nas políticas públicas: a experiência do Programa Fome Zero no semi-árido nordestino. Revista Cronos - UFRN, v. 7, n. 1, p. 39-51, jan./jun. 2006.

KECK, Margaret. PT - A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/khwkr>

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, p. 33-42, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, Adrian Gurza et al. (orgs). Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2018.

LAVALLE, Adrián Gurza; Houtzager, Peter; Castello, Graziela. A construção política das sociedades civis. In: GURZA LAVALLE, Adrián (org). O horizonte da política – Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo, UNESP/CEM, 2012, pp. 185-259.

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

LAVINAS, Lena; GENTIL, Denise L. Brasil anos 2000: A política social sob regência da financeirização. Novos estudos CEBRAP, v. 37, n. 2, pp. 191-211, 2018.

LEÃO, Rodrigo. Petrobras está mais vulnerável ao cenário externo. In: NOZAKI, William; COUTINHO, Isadora; LEÃO, Rodrigo (orgs.). Desinvestimento e desregulação da indústria de óleo e gás: o caso brasileiro e as lições internacionais. p.25-29. Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais: INEEP, 2020.

LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William. A Petrobras no mar: uma história de incertezas e sucessos orientados pelo Estado Nacional. In: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. H.; KLIASS, P. (Orgs.). Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho. Brasília: Ipea, 2019, p. 297-365.

LOURAL, Marcelo S. Investimentos industriais no Brasil: uma análise setorial do período 1999-2013. Campinas, 2016.

LÜCHMANN, Lígia. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. Política & Sociedade, vol. 13, nº 28, 2014.

LÜCHMANN, Lígia. A representação no interior das experiências de participação. Lua Nova, São Paulo, n. 70, 2007.

MACEDO, Maria do Socorro Alencar Nunes. A política de alfabetização do governo Bolsonaro e sua lógica colonial-imperialista. In: Observatório da Democracia, 20. jan. 2020. Disponível em: <https://observatoriodademocracia.org.br/2020/01/20/%EF%BB%BFa-politica-de-alfabetizacao-do-governo-bolsonaro-e-sua-logica-colonial-imperialista/>

MALAFAIA, Elisa Monteiro. Avanços das práticas de responsabilidade social corporativa no setor de petróleo: o caso da Petrobras. Dissertação de mestrado. Programa de Pesquisa Energética da COPPE/UFRJ, 2006.

MARQUES, E. Redes sociais e instituições na construção do Estado e sua permeabilidade. RBCS v. 14, 1999.

McADAM, Doug; McCARTHY, John; ZALD, Mayer. Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures and cultural framings. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney. Movimentos sociais e eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. Sociologias, Porto Alegre, v. 13, p. 18-51, 2011.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Dynamics of contention. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. Lua Nova, São Paulo, n. 76, p. 11-48, 2009.

McCARTHY, John.; ZALD, Mayer. Resource mobilization and social movements: a partial theory. American Journal of Sociology, vol. 82, n. 6, 1977.

MELUCCI, Alberto. Getting involved: identity and mobilization in social movements. *International Social Movements Research*, vol. 1, 1988.

MELUCCI, Alberto. The new social movements: a theoretical approach. *Social Science Information*, vol. 19, n. 2, 1980.

MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais? *Lua Nova*, São Paulo, n. 17, p. 49-66, 1989.

MENEGOZZO, Carlos Henrique M. Partido dos Trabalhadores: bibliografia comentada (1978-2002). São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 3, p. 551-579. FGV: Rio de Janeiro, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa: consensos e controvérsias. *Revista pesquisa qualitativa*, v. 5, n. 7, p. 1-12, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MONTENEGRO FILHO, Mário Jorge França. Avaliação de projetos sociais: análise da metodologia utilizada pela Petrobrás. Rio Grande do Norte: Dissertação de Mestrado, UFRN. 2013.

MORAIS, José Mauro. *Petróleo em Águas Profundas. Uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília: IPEA, 2013.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Brasil, 2091: notas sobre a “Política Nacional de Alfabetização”. *Olhares: Revista do Departamento de Educação da Unifesp*, v. 7, n. 3, p. 17-51, 2019.

MOVA-BRASIL. Boletim Informativo nº 2, ano 2, julho de 2012. Disponível em: [http://www.movabrasil.org.br/wp-content/uploads/2011/09/boletim\\_vFINAL\\_cv5.pdf](http://www.movabrasil.org.br/wp-content/uploads/2011/09/boletim_vFINAL_cv5.pdf).

MOVA-BRASIL. *Cadernos de Formação - Alfabetização, formação profissional e direitos humanos*. COUTO, Sonia; MARINO, Samara; NASCIMENTO, Luiz Marine José do. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.

MOVA-BRASIL. *Cadernos de Formação – Alfabetização inicial de jovens e adultos: A ousadia de fazer e o dever de mostrar*. NASCIMENTO, Luiz Marine José do; SILVA, Rodrigo Costa da (Orgs.). São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2011b.

MOVA-BRASIL. *Cadernos de Formação – Economia Solidária*. Antunes, Ângela; NERI, Juliana Fonseca de Oliveira; Stanghrim, Roberta. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015.

MOVA-BRASIL. Cadernos de Formação – Educação de Adultos, 3. ed. SANTOS, Alessandra Rodrigues dos; NASCIMENTO, Luiz Marine José do. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2015.

MOVA-BRASIL. Cadernos de Formação - Gestão Compartilhada. MUNK, Alexandre; MONTEZANO, Daniel; SILVA, Sandra Pereira (Orgs). São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2011a.

MOVA-BRASIL. Memorial. Disponível em: <http://memorial.movabrasil.org.br:8080/xmlui/>

MOVA-BRASIL. Projeto Eco Político Pedagógico do Polo Rio de Janeiro. In: Arquivos PEPPs dos Núcleos. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2013.

NASCIMENTO, Luiz Marine José do; SILVA, Rodrigo Costa da (orgs). Alfabetização inicial de jovens, adultos e idosos: a ousadia de fazer e o dever de mostrar. Projeto MOVA-Brasil Desenvolvimento e Cidadania. IPF: São Paulo, 2011. Disponível em: <http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/alfabetizacao-inicial-de-jovens-adultos-e-idosos.pdf>.

NOZAKI, William; et al. Caminhos e descaminhos da gestão do pré-sal: entre a soberania e a subordinação. Texto para discussão, ano 1, n. 2. Inep, 2018. Disponível em: <https://inep.org.br/wp-content/uploads/2020/06/post-6.pdf>

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: Oliveira, Francisco de; PAOLI, Maria Celia (orgs.) Os Sentidos da Democracia: Políticas do Dissenso e Hegemonia Global, pp-55-82. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

PAIVA, Vanilda Pereira. Educação popular e educação de adultos: contribuição à história da educação brasileira. São Paulo: Edições Loyola, 1983.

PAOLI, Maria Célia. Empresas e Responsabilidade Social: os enredamentos da cidadania. In SANTOS, Boaventura de S. (Org). Democratizar e democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 1, p. 375-418, 2002.

PELIANO, Anna Maria T. Medeiros (coord). Bondade ou interesse? Como e por que as empresas atuam na área social. Brasília: IPEA, 2001.

PETROBRAS. Balanço Social 2003. Arquivo Dieese/FUP.

PETROBRAS. Balanço Social e Ambiental da Petrobrás 2006. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/relatorios-anuais/>

PETROBRAS. Balanço Social e Ambiental da Petrobrás 2007. Disponível em: <https://www.investidorpetrobras.com.br/resultados-e-comunicados/relatorios-anuais/>

PETROBRAS. Projetos sociais de todo país receberão R\$ 20 milhões em patrocínio da Petrobras. Agência Petrobras de Notícias, 28 set. 2006. Disponível em: [https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=2096](https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=2096).

PETRONOTÍCIAS. OTC Concede à Petrobras um prêmio especial pela qualidade de suas inovações no Campo de Búzios. 16 ago. 2021. Disponível em: <https://petronoticias.com.br/otc-concede-a-petrobras-um-premio-especial-pela-qualidade-de-suas-inovacoes-no-campo-de-buzios/>

PINI, Francisca Rodrigues. A Educação Popular em Direitos Humanos no processo de alfabetização de jovens, adultos e idosos: uma experiência do Projeto MOVA-Brasil. Educação em Revista, v. 35, 2019.

PIRES, Roberto R. C. A participação social no nível nacional: Desafios a um projeto inacabado. In: Avritzer, Leonardo (org). Experiência democrática, sistema político e participação popular. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

PIRES, Roberto Rocha; VAZ, Alexandre. Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais. IPEA, texto para discussão, n. 1707, Brasília, 2012.

PISMEL, Adriana Cattai. Participação, Movimentos Sociais e Políticas Públicas: A sistematização inicial de uma agenda de pesquisa. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 04, n. 03, pp. 9-31, 2019.

POLIS, INESC. Arquitetura da Participação no Brasil Contemporâneo: avanços e desafios. Disponível em: <https://polis.org.br/noticias/polis-e-inesc-lancam-pesquisa-sobre-a-participacao-social-no-brasil/>

PONTUAL, Pedro. Desafios pedagógicos na construção de uma relação de parceria entre movimentos populares e o governo municipal da cidade de São Paulo na gestão de Luiza Erundina: a experiência do MOVA-SP (1989-1992). Dissertação de mestrado em Educação. Faculdade de Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1995. <http://www.acervo.paulofreire.org/handle/7891/4615>

PONTUAL, Pedro; ALMEIDA, Carla Cecília R. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In: Magalhães, Inês; Barreto, Luiz; Trevas, Vicente (org). Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

RIBEIRO, Simone França; SOARES, Rosemary Dore. Educação e Cidadania: o voto das pessoas analfabetas. Anais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação/ANPED, 27ª Reunião Anual, GT Educação de Pessoas Jovens e Adultas, 2004. Disponível em: <https://www.anped.org.br/biblioteca/item/educacao-e-cidadania-o-voto-das-pessoas-analfabetas>

RIDENTI, Marcelo. Desenvolvimentismo: O retorno. Revista Espaço Acadêmico, n. 92, jan., 2009.

ROMÃO, Frederico Lisboa. A greve do fim do mundo: petroleiros 1995: a expressão fenomênica da crise fordista no Brasil. 2006. 504p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279882>.

ROMÃO, Wagner de Melo. Relação entre Estado e movimentos sociais sob o lulismo. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (orgs). Movimentos sociais e políticas públicas. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

ROMÃO, Wagner; BEZERRA, Carla; RODRIGUES, Maira. O desmonte da participação social. 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/o-desmonte-da-participacao-social/>

SADER, Eder. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia distributiva. In: SANTOS, Boaventura de Souza. Democratizar a Democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia, p. 01-678. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Patrícia Gomes. O discurso da responsabilidade social na Petrobras. Dissertação de Mestrado em Ciências da Linguagem - Universidade do Sul de Santa Catarina, 2006.

SAUER, Ildo; SEGER, Sônia. Os múltiplos significados da exploração do Pré-Sal para o futuro do Brasil. Versus, abril 2011.

SCHNEIDER, Ben Ross. O Estado desenvolvimentista no Brasil: Perspectivas históricas e comparadas. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Elo Perdido. Estado, globalização e indústria petroquímica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2004.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Petrobras em marcha forçada. Textos Para Discussão. Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDS), 2016.

SERAFIM, Lizandra. Participação no governo Lula: as pautas da reforma urbana no Ministério das Cidades (2003-2010). 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SERAFIM, Lizandra. Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia. *Argumentum*, 11 (1), 33-41, 2019.

SILVA, Alexandro Fernando et al. Formação de educadores sociais: Projeto JovemPaz - construção intercultural da paz e da sustentabilidade. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004.

SILVA, Marcelo Kunrath. Contribuições da teoria dos campos ao estudo das relações entre movimentos sociais e políticas públicas. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (orgs). *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021. p.71-93.

SILVA, Marcelo Kunrath. De volta aos movimentos sociais? Reflexões a partir da literatura brasileira recente. *Ciências Sociais Unisinos*, v. 46, n. 1, p. 2-9, 2010.

SILVA, Marcelo Kunrath; OLIVEIRA, Gerson de Lima. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, p. 86-124, set.-dez. 2011.

SILVA, Thaís dos Santos. Intervenção do estado no domínio econômico: o caso Petrobras nos governos PT. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas). Universidade Federal de Uberlândia, 2019.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. *Sociologias* [online], v. 14, n. 30. pp. 70-116, 2012.

SOARES, Fernanda; FREIRE, Lutgardes Costa; FEITOSA, Sônia Couto. “Aqui eu sinto a presença de Paulo Freire”. In: GADOTTI, Moacir; CARNOY, Martin (orgs.). *Reinventando Freire. A práxis do Instituto Paulo Freire*. São Paulo: IPF/Lemann Center/Stanford Graduate School, 2018. p. 387-392.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul.-dez., 2006.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. ‘Virada institucional’: o debate sobre o papel das instituições e dos atores nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo. *BIB*, São Paulo, n° 79, p. 83-103, 2016.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Do local para o nacional: o Orçamento Participativo e as novas práticas políticas petistas. Tese de Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas. *Lua Nova*, São Paulo, n° 84, 2011.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Partidos, governo e Legislativo nas disputas do Orçamento Participativo: uma análise comparativa. *Opinião Pública*, v. 27, p. 154-188, 2021.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Prefeitos, vereadores e partidos políticos nas disputas do OP: uma análise comparativa da adoção, continuidade, interrupção e do fim de uma inovação democrática. EDUFES, e-book, 2021.

TARROW, Sidney. Mentalities, political cultures, and collective action frames. In: MORRIS, A. D.; MUELLER, C. M. (eds.). *Frontiers in social movement theory*. New Haven/London: Yale University Press, 1992.

TARROW, Sidney. *Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009.

TARROW, Sidney. *Power in movement. Social movements and contentious politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. *Rev. Sociologia Política*, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselho e a Construção da Democracia no Brasil: um rápido balanço de duas décadas de participação conselhistas. In: Antônio Albino Canelas Rubim; Taiane Fernandes; Iuri Rubim. (Org.). *Políticas Culturais, Democracia e Conselhos de Cultura*, 2010.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, p. 47-103. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas: a controversa novidade dos programas associativos. In: TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves (orgs). *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

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

TEIXEIRA, Ana Claudia C. *Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)*. Tese de Doutorado. Campinas, Unicamp, 2013.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Trajetórias do ideário participativo no Brasil*. Caderno CRH, v. 33, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33834>

TEIXEIRA, Claudia de Souza Teixeira; GUIMARÃES, Elaine de Araújo. *Programas federais de alfabetização de jovens e adultos: do Plano Nacional de Alfabetização*

ao Programa Brasil Alfabetizado. Rev. Ed. Popular, Uberlândia, v. 18, n. 2, p. 107-128, maio/ago. 2019.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Re) visitando o conceito de gestão social. Desenvolvimento em questão, v. 3, n. 5, p. 101-124, 2005.

TILLY, Charles. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. Social Science History, n. 17, 1993.

TILLY, Charles. From mobilization to revolution. Newberry Award Records, 1978.

TOURAINÉ, Alain. Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos. Lua Nova, n. 17, junho, pp. 5-18, 1989b.

TOURAINÉ, Alain. Palavra e sangue. Campinas: Editora Unicamp, 1989a.

TOURAINÉ, Alain. The study of social movements. Social Research, v. 52, n. 4, p. 749-787, 1985.

TREVAS, Vicente; MAGALHÃES, Inês; BARRETO, Luiz (org). Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

VARGAS, S. A.; BONZANINI, O. A.; VARGAS, A. J. Economia ambiental em projetos sociais e ambientais: evidenciação dos investimentos realizados pela empresa Petrobras no exercício de 2012. Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental - REGET/UFES. v. 19, n. 1, p. 27-38, 2015.

VIDAL, Diana Gonçalves. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. Educação e Pesquisa. 2013, v. 39, n. 3, p. 577-588. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022013005000007>

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. Temáticas, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, 2014.

YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e métodos. 5. ed. Bookman editora, 2015.

## APÊNDICES

### QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

#### Identificação dos interlocutores:

Nome  
Entidade  
Área de atuação  
Idade  
Gênero  
Escolaridade  
Que período participou do M-BR

#### Roteiro de perguntas:

1. Que atividade você exercia no período do MOVA antes do projeto?
2. Qual era a sua função no projeto?
3. Em seu ponto de vista, o MOVA foi um divisor de água na política de responsabilidade social da Petrobras? *(pergunta para os representantes da empresa)*
4. Como você avalia a gestão compartilhada do MOVA? Qual o impacto sobre o projeto?
5. Você diria que a cogestão foi um fator preponderante para os resultados e alcance do projeto? De forma positiva ou negativa? *(pergunta específica para os articuladores e a coordenadora do M-BR no Polo RJ)*
6. Como era a dinâmica das interações com os atores que participaram da gestão do projeto?
7. Houve dificuldades nesse processo? Se sim, quais as que mais impactaram o projeto? Como eram administrados os conflitos?
8. Na sua opinião, ter tido na gestão do MOVA a entidade sindical que representa os trabalhadores da Petrobras foi o principal diferencial do projeto?
9. Como os gestores e os empregados da Petrobrás lidaram com o fato de ter a FUP na gestão de um projeto social financiado pela empresa? *(pergunta para os representantes da Petrobrás e da FUP/Sindicatos)*
10. Qual o grau de influência que o IPF e a FUP tiveram na gestão do projeto? Que condições favoreceram e/ou limitaram a capacidade do IPF e da FUP influenciarem as tomadas de decisão do projeto? *(pergunta para os representantes da FUP/Sindicatos/IPF)*
11. Houve algum tipo de constrangimento ou cerceamento na relação com a Petrobrás pelo fato da FUP estar na gestão do projeto? E para a FUP e os sindicatos, que tensão esse processo causou? *(pergunta para os representantes da FUP/Sindicatos)*
12. Você diria que a relação da Petrobras com a FUP e os sindicatos melhorou ou ficou mais desgastada após o MOVA? *(pergunta para os representantes da Petrobras)*

13. Em termos de aprendizado, o que foi mais relevante na gestão compartilhada do MOVA? Que capacidades foram adquiridas neste processo (*sob o ponto de vista de cada um dos atores: Petrobras/FUP/Sindicato/ IPF*)?
14. Em que aspectos, o fato do projeto ter tido participação da FUP e dos sindicatos facilitou e/ou atrapalhou a articulação com organizações e governos nos municípios atendidos (*pergunta para os articuladores e coordenadoras*)?
15. Em sua opinião, é possível retomar o projeto MOVA Brasil com o mesmo modelo de gestão compartilhada que foi implementado em 2003?

## **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO/TCLE**

Pesquisa: **Petrobras, Petroleiros e Paulo Freire: Mútua constituição na gestão compartilhada do MOVA Brasil (2003-2015)**

CAAE: Parecer 65/2021 Comitê de Ética da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

Você está sendo convidada(o) a participar, de forma voluntária, da pesquisa “Petrobras, Petroleiros e Paulo Freire: Mútua constituição na gestão compartilhada do MOVA Brasil no Polo RJ (2003-2015)”, desenvolvida por Alessandra Rangel Murteira, no âmbito do curso de mestrado da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais - FLACSO Brasil.

Este documento, chamado **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido**, visa assegurar seus direitos como participante da pesquisa e é elaborado em duas vias, assinadas e rubricadas pelo pesquisador e pelo participante/responsável legal, sendo que uma via deverá ficar com você e outra com o pesquisador.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

### **Justificativa e objetivos:**

O presente estudo pretende investigar os efeitos da gestão compartilhada do MOVA-Brasil e a repercussão sobre as entidades envolvidas: a Petrobras, a Federação Única dos Petroleiros (FUP) e o Instituto Paulo Freire (IPF). O objetivo é analisar como essa experiência influenciou os atores que participaram do projeto, discutindo a mútua constituição das interações realizadas e os impactos produzidos sobre os repertórios de ação de cada um desses atores e, a partir disso, entender se a gestão compartilhada do MOVA-Brasil foi um diferencial para os resultados alcançados.

### **Procedimentos:**

O convite é para que você participe, voluntariamente, de uma entrevista individual, não presencial, que será feita através de plataforma de videoconferência, com gravação em vídeo e/ou áudio, com duração em torno de 40 minutos. A entrevista poderá ter trechos que serão utilizados no relatório final da pesquisa, sob forma de dissertação de mestrado, com a garantia de preservação do anonimato das(os) entrevistadas(os). As gravações ficarão armazenadas em drive pessoal, sob cuidado integral da pesquisadora, pelo prazo de cinco anos após a realização da pesquisa.

### **Desconfortos e riscos:**

A pesquisa **não** apresenta riscos previsíveis para as(os) participantes, que terão assegurado o direito de desistir das entrevistas a qualquer momento, bem como o direito de não responder a questões que possam lhes trazer desconforto. A pesquisadora responsável pela entrevista se compromete a tomar todas as providências necessárias para atender às suas solicitações, de forma a lhe deixar o mais confortável possível. Se após conceder a entrevista, você decida desistir da pesquisa, sua vontade será respeitada e a gravação será descartada, mediante solicitação por escrito.

### **Benefícios:**

Ouvir as pessoas que participaram da gestão e da implementação do MOVA-Brasil no Polo Rio de Janeiro é parte essencial da pesquisa, pois é através dos relatos e impressões dos entrevistados que

será possível dimensionar, analisar e avaliar as interações e contribuições decorrentes da experiência de gestão compartilhada do projeto. Sua participação nesse estudo, portanto, contribuirá não só para a execução dessa pesquisa, como para os estudos que investigam a participação social na construção e execução de políticas públicas no Brasil.

#### **Acompanhamento e assistência:**

Você tem plena liberdade de se recusar a participar do estudo, a qualquer momento, ficando assegurado que esta decisão não lhe acarretará penalização. A pesquisadora se compromete a providenciar a assistência necessária em situações eventuais que causem desconforto ou constrangimento às(os) entrevistadas(os). Todas as informações desta pesquisa serão confidenciais e só serão divulgadas em eventos ou publicações científicas, com a garantia incondicional do anonimato das(os) entrevistadas(os), cuja identidade será conhecida apenas pela responsável pelo estudo, mantendo-se, portanto, o sigilo sobre a sua participação.

#### **Sigilo e privacidade:**

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e seu nome não será citado na divulgação dos resultados desse estudo. As informações obtidas nas entrevistas serão tratadas de forma confidencial e só serão divulgadas em publicações científicas, com a garantia incondicional do anonimato das(os) entrevistadas(os).

#### **Ressarcimento e indenização:**

Como as entrevistas serão feitas em modo virtual, a pesquisadora se compromete a realizar o agendamento em dia e horário que melhor atender às suas necessidades, respeitando-se o cronograma de prazo da pesquisa. Em casos de despesas que você venha a ter para participar da entrevista, buscarei o ressarcimento, mediante comprovação das mesmas. Você também terá garantido o direito à indenização, caso ocorram eventuais danos decorrentes da pesquisa.

#### **Contato:**

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com a pesquisadora Alessandra Rangel Murteira, através de e-mail [flacso.rangel@gmail.com](mailto:flacso.rangel@gmail.com) e/ou celular (21) 99422-2678. Em caso de denúncias ou reclamações sobre sua participação e sobre questões éticas do estudo, você poderá entrar em contato com a secretaria acadêmica da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) das 09:00hs às 16:00hs na Avenida Ipiranga no. 1071, sala 608; CEP 01039-903 São Paulo – SP; telefone (11) 3229-2995; e-mail: [maestria.estado@flacso.org.br](mailto:maestria.estado@flacso.org.br)

#### **O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP):**

O papel do CEP é avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre proteção dos seres humanos envolvidos nas pesquisas. Desempenha um papel coordenador da rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas.

#### **Consentimento livre e esclarecido:**

Após ter recebido esclarecimentos sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, aceito participar:

\_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.  
(Nome e assinatura da/o entrevistada/o)

**Responsabilidade da Pesquisadora:**

Asseguro ter cumprido as exigências da resolução 466/2012 CNS/MS e complementares na elaboração do protocolo e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguro, também, ter explicado e fornecido uma via deste documento à (ao) participante da pesquisa. Informo **que o estudo foi aprovado pelo CEP da FLACSO**. Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pela (o) participante da pesquisa.

\_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

(Assinatura da pesquisadora)

## ANEXOS

### Anexo 1. Resolução do 9º Congresso Nacional da FUP em apoio ao Petrobras Fome Zero

#### 9º CONFUP

PETROBRÁS a proposta de ACT de 2003, visto que, a TRANSPETRO, através de seu departamento de RH, discrimina seus trabalhadores quando diz que não temos os mesmos direitos dos empregados da holding e que este acordo seja retroativo a setembro/2002, incluindo inclusive os termos dos acordos do ano em questão. Pedimos que seja revisto o plano PETROS adotado pela empresa e que foi assinado por nós no ato da contratação, cujo sistema adotado é exatamente o plano CD e também a inclusão na AMS cancelando os planos de saúde AMIL, que de tão ruim foi apelidado pelos trabalhadores como AMILzeria.

#### MOÇÃO PÓSTUMA

51. Que este Congresso homenageie o já falecido Deputado Eusébio Rocha – Autor da Lei 2004 que criou a PETROBRÁS.

#### **Propomos ao 9º Congresso Nacional da Federação dos Petroleiros a aprovação do Projeto Fome Zero**

**A solidariedade da Classe é necessária, para garantir a soberania nacional!**

*O Projeto Fome Zero não é um programa assistencialista e sim de mudança da estrutura do país promovendo a inclusão social.*

**Lutaremos pela garantia do Governo LULA!**

**A solidariedade de classe se faz necessária, para a garantia da soberania nacional!**

1. Nós, os trabalhadores na PETROBRÁS, contratados diretos e indiretos, após declararmos apoio à campanha do companheiro LULA à Presidência da República nos congressos da categoria - no 7º CONFUP (RS), em 2001 e no 8º CONFUP (BA), em 2002, reafirmamos neste 9º CONFUP a solidariedade ao nosso governo. É reivindicação da classe trabalhadora a aplicação de políticas públicas de inclusão social e a garantia de direitos de cidadania a todos, os brasileiros. Defendemos de forma implacável e irredutível a soberania nacional e a ampliação dos laços entre o Brasil e as nações que são vítimas da opressão e do arbítrio econômico internacional, especialmente na América Latina e na África.
2. Neste momento, estamos elegendo como agenda nacional dos petroleiros, que será aplicada em todas as bases da categoria. A Política de Segurança, Alimentar para o Brasil - Projeto Fome Zero.
3. Afirmamos a necessidade da execução deste projeto, desenvolvendo-o externamente, junto à sociedade civil – que é vítima das atrocidades do projeto excludente neoliberal -- e, internamente, junto à PETROBRÁS.
4. Hoje se alastra a desigualdade social entre os trabalhadores na PETROBRÁS. As maiores vítimas são os companheiros terceirizados. Chegamos a essa situação como resultado das políticas neoliberais anteriormente aplicadas. Um dos nossos desafios é por um fim no tratamento diferenciado e desumano dispensado aos trabalhadores.

## 9º CONFUP

Outro é lutar pelo afastamento imediato das gerências não comprometidas com o projeto do Governo Lula.

5. Estamos convictos de que o *Projeto Fome Zero não é* meramente assistencialista. Embora distribuir alimentos a quem tem fome seja uma questão emergencial, a proposta central é promover mudanças estruturais em nosso país, gerando emprego e renda, a partir de projetos de desenvolvimento sustentável. O que se pretende é centrar esforços para fechar a fábrica de miséria e tornar a nossa pátria livre, soberana e próspera.
6. Esse é o nosso desafio, que deve ter como marca a solidariedade de classe e como bandeira o sindicalismo integrado com outros segmentos da sociedade, ajudando os menos favorecidos e incentivando a sua organização social. Nesse sentido, o 9º CONFUP *reconhece o Programa Fome Zero* PETROBRÁS, *recomendendo a toda categoria a participação na realização do Programa Interno e Externo.*
7. Interno - Atenderá objetivamente ao público interno, revendo possíveis desníveis na estrutura administrativa que provoquem a exclusão de direitos.
8. Externa - Aplicará políticas estruturais e emergenciais, visando o público externo, cooperando decisivamente para implantação de políticas públicas de inclusão social.
9. Nós, os delegados ao 9º CONFUP, confiantes na força e na importância estratégica da nossa categoria, declaramos que somos co-responsáveis na construção e implementação dos projetos que visam combater as desigualdades e todas as formas de discriminação assim como a promoção da inclusão social.

---

## Oficinas

---

### CONHECENDO AS EMPRESAS DO SETOR DE PETRÓLEO, CONTRATAÇÃO COLETIVA DE PRESTADORES DE SERVIÇO, CAMPANHAS REIVINDICATÓRIAS E CALENDÁRIO DE LUTAS

#### PROPOSTAS:

##### Acordo Coletivo

1. Acordo coletivo para todas as empresas privadas e terceirizadas.
2. Proposta de Contrato Coletivo Padrão para Empresas do Setor Privado (observação será lida no plenário relatório RN).