

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

CRISTIANO DAS NEVES BODART

**ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE UM ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Versão corrigida

SÃO PAULO
2016

CRISTIANO DAS NEVES BODART

**ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE UM ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Versão corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Área de concentração Sociologia da Cidade, da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Sociologia.

Orientador: Profº. Dr. Brasília Sallum Jr.

SÃO PAULO
2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

BB666a Bodart, Cristiano das Neves
ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DOS MOVIMENTOS
SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE UM ESPAÇO
INSTITUCIONALIZADO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL /
Cristiano das Neves Bodart ; orientador Brasílio
João Sallum Jr.. - São Paulo, 2016.
315 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Sociologia. Área de concentração:
Sociologia.

1. Movimentos Sociais. 2. Sociologia Política. 3.
Orçamento Participativo. 4. Teoria do Confronto
Político. 5. Partidos Políticos. I. Sallum Jr.,
Brasílio João, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Cristiano das Neves Bodart

ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA
CONSTRUÇÃO E MANUTENÇÃO DE UM ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE
PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Área de concentração Sociologia da Cidade, da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Sociologia.

Data da aprovação:

Banca Examinadora:

Dr. Brasílio Sallum Jr. (orientador) – Dep. Sociologia/FFLCH-USP

Julgamento: _____ Ass: _____

Dr. Adrián Gurza Lavalle – Dep. Ciência Política/FFLCH-USP

Julgamento: _____ Ass: _____

Dr. Alvaro Comin – Dep. Sociologia/FFLCH-USP

Julgamento: _____ Ass: _____

Dr^a. Maria da Gloria Marcondes Gohn – Dep. Educação/UNICAMP

Julgamento: _____ Ass: _____

Dr. Wagner de Melo Romão - Dep. Ciência Política/UNICAMP

Julgamento: _____ Ass: _____

À Cassiane, minha esposa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Doutora Maria Célia Pinheiro Machado Paoli pelas orientações iniciais, as quais foram os primeiros passos na reorganização das ideias propostas para esta tese. Agradeço ao meu orientador, Doutor Brasília Sallum Junior, por todas as colaborações intelectuais a mim proporcionadas ao longo do período de orientação. Agradeço a CAPES pelos primeiros meses de financiamento desta pesquisa e ao CNPq, pelo suporte financeiro ao longo de três anos. Agradeço aos professores Álvaro Augusto Comin e André Vitor Singer pelas importantes sugestões dadas no exame de qualificação.

Agradeço à professora Doutora Sylvia Garcia pelas críticas ao projeto inicial, na ocasião da disciplina de Avaliação de Projetos. Igualmente agradeço aos colegas que cursaram essa disciplina e que não pouparam esforços para promover o debate em torno do projeto de tese. Em especial, agradeço ao Thiago Matioli e a Benno Alves pelas vezes que, almoçando ou jantando juntos no restaurante universitário da USP, tornaram-se interlocutores críticos as minhas ideias. Da secretaria do PPGS, agradeço ao Gustavo Barboza Mascarenhas pelo gentil atendimento às demandas dos alunos do programa.

Agradeço à professora Doutora Paula Marcelino, pela rica experiência de ter sido monitor em sua disciplina “Sociologia I”, no curso de graduação em Ciências Sociais da Universidade de São Paulo/USP.

Agradeço aos amigos Dr^o. Túlio Rossi, Dr^o. Radamés Rogério e ao mestre Roniel Sampaio Silva que colaboraram com críticas importantes à diversos trechos de minha tese.

Agradeço à FAMS, à AMO e ao CDDH pelo acesso aos documentos e atores sociais, sem o qual não seria possível ter concluído este trabalho. Deixo meu agradecimento especial ao atual presidente da FAMS, Jacinto José Sezini, ao presidente da AMO, Jean Cassiano, ao deputado federal e presidente do PDT, ex-prefeito da Serra, Sérgio Vidigal, pelas várias horas dispendidas com as entrevistas, bem como pela indicação de outros possíveis entrevistados.

Meu agradecimento, mais que especial, a minha esposa, Cassiane Ramos Marchiori, pelo incentivo e compreensão ao longo desses quatro anos.

Finalmente, agradeço a todos interlocutores que participaram direta e indiretamente desta pesquisa.

*Não há democracia efetiva sem um
verdadeiro poder crítico.*
Pierre Bourdieu

RESUMO

BODART, Cristiano das Neves. **Atuação dos partidos políticos e dos movimentos sociais na construção e manutenção de um espaço institucionalizado de participação social**. 2016. 315 f. Tese (doutorado) – Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2016.

A presente tese insere-se no debate em torno das relações entre movimentos sociais, partidos políticos e Estado, estando voltada à análise da produção de um espaço institucionalizado de participação social, a saber, o Orçamento Participativo. Realiza uma abordagem teórica revisada da Teoria do Confronto Político para pensar o repertório dos movimentos sociais na política institucional e não institucional. Do ponto de vista empírico, estudamos um conjunto interligado de atores coletivos: os movimentos sociais da Serra (ES), os partidos políticos e o Estado. Esses estão envolvidos diretamente no contexto histórico e político do recorte desse estudo (1980-2015), sendo componentes analíticos do problema de pesquisa. A questão central foi compreender como os partidos políticos (e seus agentes) e os movimentos sociais da Serra se comportaram antes e após a implantação de um espaço institucionalizado de participação social frente ao Estado. Assim, buscou-se identificar as influências dos partidos políticos sobre os movimentos sociais e vice-versa. Para a operacionalização dessa análise recorreremos à pesquisa histórico-documental apoiada em narrativas de atores-chave nesse processo. Dentre as considerações finais possíveis de serem aferidas, notamos que o uso do repertório de ação dos movimentos sociais da Serra sofreu transformações substantivas após a sua inserção na política institucionalizada. Enquanto que nos anos de 1980 predominou o uso de um repertório de confronto político, a partir da abertura de um espaço institucionalizado de participação social sobressaiu o uso de um repertório marcado por estratégias de proximidade, ainda que o repertório de confronto não tenha sido suspenso por completo. Os problemas sociais e a ausência do Estado nos anos de 1980, somados à ampliação das oportunidades políticas, à redução das restrições e à existência de uma significativa coesão social, possibilitaram a criação de um quadro interpretativo inicial marcado pelas noções de participação social, responsabilização do Estado das condições sociais precárias de grande parte da população, o qual transformou-se em uma conexão entre as orientações interpretativas dos indivíduos e das organizações, dando força à ideia de que era necessária a criação de um espaço de participação social institucionalizado. Ao mesmo tempo que o movimento social se fortaleceu, tornou-se aparelhado pelos partidos políticos, o que afastou do OP a sociedade civil não organizada. O estudo da experiência da Serra-ES ao destacar uma realidade que, em certa medida, ocorre em diversas cidades brasileiras, corrobora para pensarmos as relações entre movimentos sociais, partidos políticos e Estado (sob a perspectiva de intersecções Estado-movimento) no contexto democrático atual.

Palavras-Chave: Movimentos Sociais. Orçamento Participativo. Teoria do Confronto Político. Repertório. Política Institucional e não Institucional.

ABSTRACT

BODART, Cristiano das Neves. **Activities of political parties and social movements in the construction and maintenance of an institutionalized space for social participation.** 2016. 315 p. Thesis (doctoral) - Department of Sociology, Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, University of São Paulo, 2016.

This thesis is part of the debate on relations among social movements, political parties and the State and is focused on the analysis of an institutionalized space for social participation, namely, the Participatory Budget. It carries out a revised theoretical approach of the Political Confrontation Theory in order to consider the repertoire of social movements in institutional and non-institutional politics. From an empirical point of view, we studied an interconnected set of collective actors: the social movements of Serra (ES), political parties, and the State. These are directly involved in the historical and political context in the framing of this study (1980 - 2015), being analytical components of the research problem. The central question was to understand how the political parties (and their agents) and the social movements in Serra behaved before the State both prior to and after the introduction of an institutionalized space for social participation. Thus, we sought to identify the influences of political parties on the social movements and vice-versa. For the implementation of this analysis, we made use of historical-documentary research supported by narratives from key actors in that process. Among the final considerations to be assessed, we found that the use of the repertoire of social movement action in Serra underwent substantial transformations after its insertion into institutionalized politics. Whereas in the 1980s the use of a repertoire of political confrontation predominated, upon the liberalization of an institutionalized space for social participation, the use of a repertoire marked by strategies of proximity stand out, although the repertoire of confrontation hadn't been completely suspended. Social problems and the absence of the State in the 1980s, in addition to the expansion of political opportunities, the reduction of restrictions, and the existence of a significant social cohesion, enabled the creation of an initial interpretive political scene marked by the notions of social participation, State accountability for the precarious social conditions of a large part of the population, which was transformed into a connection between the interpretive direction of individuals and of organizations, giving strength to the idea that the creation of an institutionalized space for social participation was necessary. At the same time the social movement was strengthened, it was harnessed by the political parties which removed the non-organized civil society from the Participatory Budget. The study of the experience of Serra, ES, in highlighting a reality which, to some extent, takes place in several Brazilian cities aids in allowing us to consider the relations among social movements, political parties, and the State (from the perspective of the State-movement intersections) in the current democratic context.

Key words: Social Movements. Participatory Budget. Political Confrontation Theory. Repertoire. Institutional and Non-Institutional Politics.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | | |
|----------------|--|-----|
| Cartograma 1 – | Espírito Santo com destaque para a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e do município da Serra/ES..... | 154 |
| Cartograma 2 – | Municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES..... | 155 |
| Cartograma 3 – | Serra: Bairros urbanos do município agrupados por Regionais do Orçamento Participativo (2009)..... | 253 |
| Figura 1 – | Teorização do <i>status</i> de inclusão e exclusão dos movimentos sociais como <i>continuum</i> | 73 |
| Figura 2 – | Possíveis benefícios dos Orçamento participativo..... | 136 |
| Figura 3 – | Organograma funcional do OP da Serra/ES..... | 251 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabela 1 – | Caracterização dos entrevistados por sexo, idade, escolaridade e profissão entrevistados por Eleotério (2009)..... | 28 |
| Tabela 2 - | Caracterização dos entrevistados por Paulino (2009)..... | 29 |
| Tabela 3 – | Caracterização dos entrevistados por Carlos (2013a)..... | 30 |
| Tabela 4 – | Caracterização dos entrevistados por Bodart (2015)..... | 31 |
| Tabela 5 – | Partidos Políticos com registros deferidos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 1981-2015..... | 88 |
| Tabela 6 – | Novos loteamentos instalados em Serra-ES..... | 158 |
| Tabela 7 – | Evolução da população residente da Serra, Região Metropolitana da Grande Vitória, do Espírito Santo e do Brasil (1960-2006)..... | 161 |
| Tabela 8 – | Atores coletivos existentes no município e principais reivindicações que tiveram a participação da FAMS – década de 1980..... | 184 |
| Tabela 9 – | Importância da manifestação segundo os entrevistados..... | 194 |
| Tabela 10 – | Algumas das atuações das CEBs em Serra-ES (anos de 1970 e 1980)..... | 203 |
| Tabela 11 – | Deputados eleitos pelo Partidos dos Trabalhadores (182-1990)..... | 216 |
| Tabela 12 – | Prefeitos eleitos em Serra (1977-2015)..... | 223 |
| Tabela 13 – | Relação dos prefeitos e vice-prefeitos da Serra/ES, seus Partidos Políticos e a situação do OP em cada Gestão (1997 – 2012)..... | 273 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|------------|---|-----|
| Quadro 1 – | Vantagens da prática do Orçamento Participativo apontadas por Serageldin e outros (2003)..... | 124 |
| Quadro 2 – | Vantagens da prática do Orçamento Participativo..... | 127 |
| Quadro 3 – | Movimentos sociais no Município da Serra..... | 176 |
| Quadro 4 – | Aspectos da divulgação da manifestação de julho de 1987 e atores sociais mobilizados..... | 191 |
| Quadro 5 – | Organizações apoiadas diretamente pelo CDDH até o ano de 2008..... | 209 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|-------------|---|-----|
| Gráfico 1 – | Redes de relações sociais da FAMS e do CDDH (década de 1980)..... | 231 |
| Gráfico 2 – | Redes de relações sociais da FAMS no contexto fundacional e de inserção institucional: anos de 1980 e pós 1990..... | 236 |
| Gráfico 3 – | Redes de relações sociais do CDDH no contexto fundacional e de inserção institucional: anos de 1980 e pós 1990..... | 238 |
| Gráfico 4 – | Redes de relações sociais da FAMS do CDDH (década de 1990)..... | 240 |
| Gráfico 5 - | Evolução do número de participantes nas assembleias do Orçamento Participativo da Serra (1990-2002)..... | 254 |
| Gráfico 6 – | Evolução dos valores (em reais) destinados ao OP da Serra/ES (1998-2010)..... | 263 |
| Gráfico 7 – | Participação, em percentual, dos valores destinados em obras do OP da Serra em seus investimentos totais (1997-2006)..... | 263 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|--------|--|
| AMO | Assembleia Municipal do Orçamento |
| AMUS | Associação das Mulheres Unidas da Serra |
| ARENA | Aliança Renovada Nacional |
| CADH | Convenção Americana de Direitos Humanos |
| CDDH | Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra |
| CEBs | Comunidades Eclesiais de Base |
| ES | Espírito Santo |
| FAMS | Federação das Associações dos Moradores de Serra |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDEA | Instituto de Desenvolvimento e Educação de Adultos |
| IPTU | Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana |
| IQVU | Índice de Qualidade de Vida Urbana |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| MEP | Movimento pela Emancipação do Proletariado |
| MG | Minas Gerais |
| MNDH | Movimento Nacional de Direitos Humanos |
| NAOP | Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo |
| NMS | Novos Movimentos Sociais |
| OCIP | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público |
| ONGs | Organizações Não-Governamentais |
| OP | Orçamento Participativo |
| OPH | Orçamento Participativo de Belo Horizonte |
| OPs | Orçamentos Participativos |
| PCB | Partido Comunista Brasileiro |
| PDS | Partido Democrático Social |
| PDT | Partido Democrático Brasileiro |
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PMDB | Partido Democrático Brasileiro |
| PMS | Prefeitura Municipal da Serra |
| PRTB | Partido Renovador Trabalhista Brasileiro |
| PSD | Partido Social Democrata |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSDB | Partido Social Democrata Brasileiro |
| PT | Partidos dos Trabalhadores |
| RS | Rio Grande do Sul |
| SC | Santa Catarina |
| SEPLAE | Secretaria de Planejamento da Serra |
| SP | São Paulo |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 16 |
| PROCEDIMENTOS DE PESQUISA | 25 |
| 1 REVISITANDO ALGUNS ELEMENTOS TEÓRICOS PARA A COMPREENSÃO DA DINÂMICA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS | 35 |
| 1.1 MOBILIZAÇÃO, AÇÃO COLETIVA E MOVIMENTOS SOCIAIS..... | 36 |
| 1.2 A SOCIEDADE CIVIL..... | 57 |
| 1.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS..... | 61 |
| 1.4 MOVIMENTOS SOCIAIS, POLÍTICA INSTITUCIONAL E POLÍTICA NÃO INSTITUCIONAL..... | 72 |
| 2 O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL, AS PARTICIPAÇÕES INSTITUCIONALIZADAS E REPERTÓRIO DE INTERAÇÃO POLÍTICA..... | 77 |
| 2.1 A REFORMA PARTIDÁRIA E AS (RE)CONFIGURAÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS..... | 80 |
| 2.2 AS DIRETAS JÁ, A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988, A REFORMA DO ESTADO E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DE ATUAÇÃO NA ARENA POLÍTICA..... | 91 |
| 3 ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO..... | 119 |
| 3.1 BREVE APRESENTAÇÃO DO “ORÇAMENTO PARTICIPATIVO”..... | 119 |
| 3.2 POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO..... | 123 |
| 3.3 MAPEANDO OS ESTUDOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO..... | 137 |
| 3.4 UM “PONTO DE SOMBRA” NOS ESTUDOS EM TORNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO..... | 151 |
| 4 PARTIDOS POLÍTICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DA SERRA-ES..... | 154 |

| | | |
|-------|--|------------|
| 4.1 | O MUNICÍPIO DA SERRA | 154 |
| 4.2 | HISTÓRICO POLÍTICO E DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL EM SERRA..... | 165 |
| 4.2.1 | O protagonismo da Federação das Associações de Moradores da Serra..... | 176 |
| 4.2.2 | As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)..... | 197 |
| 4.2.3 | O Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra..... | 205 |
| 4.2.4 | Os Partidos Políticos de Esquerda..... | 211 |
| 4.2.5 | Imbricações entre movimentos sociais, CEBs e o Partidos Políticos..... | 227 |
| 4.3 | A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO EM SERRA/ES..... | 241 |
| 4.4 | UM ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO EM SERRA/ES: E AGORA?..... | 250 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 284 |
| | REREFÊNCIAS..... | 294 |
| | ANEXOS | 312 |
| | APÊNDICE | 315 |

INTRODUÇÃO

A presente tese de doutoramento tem por proposta compreender o processo de articulação de diferentes atores sociais na construção do projeto democrático participativo no município da Serra (ES), que culminou na institucionalização do Orçamento Participativo (OP), implantado em 1997 e praticado até 2012, sendo retomado em 2015. A questão central desta tese é compreender como os partidos políticos (e seus agentes) e os movimentos sociais da Serra vêm atuando na mobilização e participação sociais, antes e após a implantação de espaço institucionalizado de participação social, buscando identificar os possíveis impactos dos partidos políticos sobre os movimentos sociais e vice-versa.

No final da década de 1990, Ruth Vasconcelos Lopes Ferreira (1997) argumentou que eram escassos os estudos que buscavam compreender as relações entre movimentos sociais e partidos políticos no campo das Ciências Sociais. Esta afirmativa ainda é verdadeira. Embora muitos estudos tenham, nesses anos, destacado a necessidade de relacionar os movimentos sociais aos partidos políticos, poucos o fizeram. Desta forma, este trabalho pretende contribuir para mudar esta situação, ao mostrar como construiu-se uma arena participativa na qual os atores envolvidos foram o Estado, os partidos políticos e os movimentos sociais.

Do ponto de vista teórico, adotamos uma revisitação à Teoria do Confronto Político (ou Processo Político), contudo não se limitando a uma visão caracterizada apenas pela interação entre movimento social e Estado como entidades exteriores umas às outras, mas entendendo a necessidade de fazer uma ponte entre política institucional e não institucional. Assim, buscamos de forma crítica identificar quais parâmetros a referida teoria nos oferece para pensar numa experiência ocorrida no município da Serra, localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória-ES.

Chamamos a atenção para a necessidade de não cairmos no relacional e no voluntarismo das ações, uma vez que as estruturas das restrições e as oportunidades políticas não surgem do nada, ante são construídas pelos sujeitos em cena de dado contexto político, social e cultural segundo as relações de

poder, as quais também não são fixas e que estão em permanente alterações e tensões, por isso debruçamos nossa análise sobre os atores sociais que compõem o movimento social e seus integrantes e de que forma eles corroboraram para a ampliação das oportunidades políticas. Nos apropriamos também de outras colaborações teóricas para compreender os movimentos sociais daquele município, sobretudo de referências que nos possibilitem pensar em dois momentos distintos vividos no Brasil: antes e depois a Constituição Federal de 1988.

O Brasil é marcado por um universo rico de fenômenos sociais e políticos, os quais vêm constituindo-se em objetos privilegiados para a pesquisa. Dentre esses fenômenos estão os movimentos sociais e os partidos políticos, sobretudo após as mudanças ocorridas nas estruturas políticas dos anos de 1980 (FERREIRA, 1997). Nota-se que o município da Serra foi, nesse período, destaque no Espírito Santo tratando-se de movimentos sociais. Nesse complexo contexto, surge a seguinte indagação: como diferentes tipos de oportunidades induzem a determinados tipos de reações, aproximações e/ou distanciamentos do Estado? A Teoria do Confronto Político, por se propor em apresentar uma interpretação geral, parece não dar conta de responder questões como esta, embora nos ajude a pensá-las, mostrando-se um importante ponto de partida. Ademais, há quase uma ausência nos estudos brasileiros de enfoque nas relações entre Estado, partidos políticos e movimentos sociais que busquem compreender as dinâmicas que envolvem a criação de espaços institucionalizados de participação social quando estes originam-se de ações coletivas mobilizadas pelos movimentos sociais.

Nos importa estudar os movimentos sociais em relação aos partidos políticos, buscando compreender as relações imbricadas que os envolvem na construção e manutenção de um espaço participativo, mais especificamente o Orçamento Participativo. Buscamos identificar quais outros fatores, para além das oportunidades e restrições políticas, importam para que os movimentos sociais se desenvolvam e se fortaleçam.

Do ponto de vista empírico, estudamos um conjunto interligado de atores coletivos: os movimentos sociais da Serra (ES) — agregados em torno da Federação das Associações dos Moradores da Serra (Comunidades Eclesiais de

Base, Movimento pela Emancipação do Proletariado, Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra e Associações de Moradores) —; os partidos políticos desse mesmo município, sobretudo o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e; o Estado, representado pelo Executivo Municipal. Todos eles estão envolvidos diretamente no contexto histórico e político do recorte desse estudo, delimitado ao período de 1980 a 2015, e são componentes do problema aqui estudado. O recorte temporal foi realizado em função das transformações políticas ocorridas nesse período no município da Serra. O período concerne ao início da democratização — no final do Regime Militar — e seus desdobramentos recentes, sobretudo em função do surgimento e fortalecimento de movimentos sociais e da mudança de sua atuação frente ao poder público local.

O espaço — no nosso caso, o município da Serra — é tomado sob a perspectiva de Tilly (2005b), sendo compreendido como uma esfera de luta marcada por elementos definidores dos movimentos sociais. Sendo o espaço entendido como portador de elementos definidores da ação coletiva, é necessário entender que tal estudo busca compreender a experiência local daquele município, muito embora diversos aspectos possam ser, com os devidos cuidados, generalizáveis e capazes de provocar uma reflexão em torno de realidades situadas em outros contextos históricos e espaciais. Nesse sentido, o presente estudo adota uma visão relacional com o lugar, a qual acreditamos que contribuirá para indicar caminhos para futuras pesquisas, uma vez que os dados e as discussões aqui apresentados podem ser utilizados como inferências em outras pesquisas na busca de compreensão de outros contextos.

Os aspectos da história política do município da Serra, localizado no estado do Espírito Santo, em uma visão mais geral, se assemelham em muito à realidade de outras cidades metropolitanas brasileiras. É, portanto, uma cidade marcada pelo rápido crescimento urbano, industrial e demográfico, pela precarização das condições de vida de grande parte da população, pela deficiência dos serviços públicos, pelo desenvolvimento de fortes movimentos sociais reivindicatórios e de partidos de esquerda que pregavam uma nova configuração política, pautada na participação social, além de palco de atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

A escolha desse município justifica-se por três aspectos, sendo um deles o que nos parece ser uma peculiaridade: i) importante histórico de mobilização social; ii) possuir uma prática ininterrupta de Orçamento Participativo entre 1997 a 2012; iii) a origem peculiar do Orçamento Participativo, o qual foi uma reivindicação dos movimentos sociais e implantado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo, inicialmente, a resistência do Partido dos Trabalhadores (PT) na aproximação dos movimentos sociais com o Estado.

Algumas questões específicas nos auxiliam a buscar o objetivo central dessa tese, a saber:

- a) De que modo os partidos políticos de esquerda se relacionam com os movimentos sociais a fim de atuar junto a estes?;
- b) Por que em Serra a paternidade do OP teria sido assumida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT)?;
- c) Por que, naquele município, o Partido dos Trabalhadores se opôs inicialmente à implantação do Orçamento Participativo? Não sendo “situação”, o Partido dos Trabalhadores teria dificuldades em aceitar práticas participativas, como o OP?;
- d) As restrições e oportunidades políticas foram importantes para que os movimentos sociais em Serra, nos anos de 1980 e 1990, se aproximassem do Estado na busca da construção de um espaço participativo de cooperação?;
- e) A mudança de repertório dos movimentos sociais aumentou ou reduziu a participação social?;
- f) Teriam os partidos políticos, que apoiaram os movimentos sociais da Serra nos anos de 1980 e 1990, proporcionado recursos externos e colaborado para a ação coletiva em um momento que a capacidade de repressão do Estado parecia estar se reduzindo?;
- g) Seria possível identificar variáveis explicativas para explicar o sucesso dos movimentos sociais na construção de espaços participativos institucionalizados?

O recorte temporal adotado nos permitiu analisar um momento de grandes mudanças nas oportunidades e restrições políticas, assim como a forma com que os partidos de esquerda atuaram junto aos movimentos sociais da Serra (ES). Por

restrições políticas entendemos as ações de coerção do Estado sobre os movimentos sociais; por oportunidades políticas, o cenário com maior tolerância por parte do Estado em relação aos movimentos sociais (TARROW, 2009). Buscar-se-á identificar quais restrições específicas foram responsáveis pela menor participação social e quais as oportunidades específicas colaboraram para uma maior mobilização. Nesse sentido, discutiremos nesta tese “como” se deu as relações entre restrições e oportunidades políticas com a atuação dos movimentos sociais e partidos de esquerda na construção de um espaço participativo.

A dinâmica das teorias dos novos movimentos sociais, nos anos de 1970 e 1980, assim como seus desdobramentos, sofreram forte influência da teoria norte-americana do confronto político, revigorando uma das mais tradicionais áreas das ciências sociais, qual seja, a sociologia política (BOTELHO; ALONSO, 2012, p.11). Essa teoria nos parece ser colaborativa para o nosso intento pois,

Ao valorizar, de um lado, a capacidade de agência e a criatividade dos indivíduos em suas mobilizações, mas sem se descuidar, de outro, dos constrangimentos históricos e políticos que limitam as oportunidades da ação coletiva, novas perspectivas são criadas para o enfrentamento daquela e de outras dualidades das Ciências Sociais (BOTELHO; ALONSO, 2012, p.11).

Um dos expoentes da Teoria do Confronto Político, Charles Tilly, chama-nos atenção pela sua capacidade de imbricar a história e a sociologia, o que nos parece bastante útil. Outro ponto bastante caro em sua contribuição é o foco dado às mudanças. “Enquanto a maioria da literatura histórica documentava e analisava diferentes formas de contestação política e social, o trabalho de Tilly foi fundamentalmente analisar sua variação e mudança” (BRINGEL, 2012, p. 46). Nesse sentido, cabe-nos não apenas identificar os formatos de interações dos partidos políticos com os movimentos sociais, mas buscar analisar se houve mudanças substanciais nessas interações antes e depois da redemocratização.

No final da década de 1970, entraram no cenário político brasileiro novos atores sociais que se expressavam por meio de organizações que se denominavam Novos Movimentos Sociais (NMS). Por outro lado, os partidos de esquerda se reorganizavam após longo período de clandestinidade e desarticulação. A estes se impunha a tarefa de assimilar as novas formas de

representação e participação dos Novos Movimentos Sociais (NMS), e a esses a necessidade de repensar a perspectiva apartidarista¹ inicialmente assumida (FERREIRA, 1994, p. 166-167). É nesse contexto que temos, em Serra (ES), o desenvolvimento de movimentos sociais fomentados por integrantes de partidos de esquerda, tais como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), movimentos que passaram a mobilizar-se em torno da criação de um espaço institucionalizado de atuação e de proximidade com o Estado e governos.

A década de 1980 é marcada pela configuração de novas oportunidades e restrições políticas, sobretudo pela redemocratização política, fundação de novos partidos, descentralização dos recursos públicos e pelas propostas de criação de espaços institucionalizados de participação social. Para Silva (2011), uma característica que emergiu do processo de democratização brasileiro foi a ampliação das oportunidades de acesso institucional, o que foi provocado pelas crescentes demandas das organizações e dos movimentos sociais, bem como pelas iniciativas de governos orientados por um ideário de incorporação da sociedade civil nos processos de decisão e gestão governamental. Com a democratização houve a reorganização da sociedade civil, a rearticulação dos partidos políticos e o surgimento de movimentos sociais (FERREIRA, 1994). Nos anos de 1980, os movimentos sociais passaram a ter um contato mais direto com os partidos políticos, sobretudo os ditos de esquerda. Após o ano de 1988, há uma tendência de aproximação dos movimentos sociais com o Estado e, conseqüentemente, a abertura de novos espaços de participação social.

Em Serra, a década de 1990 é marcada pela implantação, em 1997, do Orçamento Participativo, fruto de reivindicações dos movimentos sociais, sobretudo por meio da Federação das Associações dos Moradores da Serra (FAMS). Contudo, em um primeiro momento, o poder público local se posicionou contrário à criação de um espaço institucionalizado de participação popular, como o Orçamento Participativo, tendo sido necessário os movimentos sociais da Serra lutarem pela criação e efetividade desse espaço.

A Federação das Associações dos Moradores da Serra, cujo papel foi

¹ Reproduziremos aqui esse termo utilizado pelos movimentos sociais dos anos de 1980 designando a não vinculação com partidos políticos.

fundamental para a construção desse espaço institucionalizado de participação social, teve sua origem fomentada por movimentos sociais de bairros² e por partidos políticos de esquerda, tais como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), tendo como integrantes representantes desses mesmos partidos, assim como de todos os movimentos sociais da Serra. Os líderes comunitários, geralmente presidentes das associações de bairro, parecem desempenhar um papel muito importante na interação entre FAMS, sociedade civil e partidos políticos. Atualmente, nota-se forte vinculação político-partidário no interior da referida associação e entre os líderes comunitários. A relação entre os partidos políticos e a FAMS é marcada por tensões e ambiguidades. Se por um lado a Federação das Associações dos Moradores da Serra realizou críticas às instituições políticas conservadoras e suas práticas clientelistas e de manipulação e cooptação, por outro sempre atuou buscando aproximação com os partidos políticos de esquerda (CARLOS, 2013a, p. 109).

É necessário nos distanciarmos da visão binária que aponta que os movimentos sociais atuariam de forma conflitiva com o Estado (e este o reprimirá), ou esses seriam cooptados pelos governantes. Precisamos ampliar a nossa visão das relações entre Estado, partidos e movimentos sociais, pois “de fato a gama de relações é [sic] muito mais variadas” (GOLDSTONE, 2003, p. 20). O primeiro passo é compreender que tanto os partidos políticos quanto os movimentos sociais e o Estado (também com os governos) são plurais em suas composições.

No caso do município da Serra, a institucionalização de um espaço de participação social em cooperação com o Estado foi de iniciativa dos movimentos sociais ali organizados e mobilizados, durante as décadas de 1980 e 1990. Estes se desenvolveram nos anos de 1980, buscando uma proximidade maior com o poder público local e exigindo sua participação nas decisões da gestão pública, o que ocorreu em 1998, com a inclusão do Orçamento Participativo como instrumento de gestão obrigatório, determinado pela Lei Orgânica do Município³. A partir desse momento, tais movimentos se deparam com um cenário diferente

² Os movimentos sociais que deram origem à FAMS são as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, Pastoral Operária do Brasil, Pastoral da Juventude para o Meio Popular (PJMP), Grupo de Mulheres e Associações comunitárias.

³ Disponível em: < <http://www.camaraserra.es.gov.br/sno/leiorganica.htm>>. Acessado em: out. 2013.

de atuação: um espaço institucionalizado. Conforme apresentou Euzineia Carlos (2013), seu repertório teve que ser ressignificado para as reivindicações de suas demandas, assim como para viabilizar a mobilização social e criar alinhamentos interpretativos que possibilitassem a mobilização social, uma vez que um novo cenário de oportunidades e restrições políticas se configurava. Resta-nos compreender o papel dos partidos políticos também nesse novo momento.

Frente às mudanças nas oportunidades e restrições políticas, buscamos compreender o papel dos partidos políticos quanto à *performance* dos movimentos sociais em interação e confronto com o Estado — no caso em estudo, o governo local. Algumas indagações pontuais nos ajudarão a compreender as questões mais centrais e gerais, tais como: quais são as configurações das oportunidades e as restrições políticas? Quais eram os alinhamentos interpretativos? Qual repertório foi mobilizado pelos movimentos sociais da Serra antes e depois da implantação do Orçamento Participativo? Como atuam os líderes comunitários e os partidos políticos nesse novo cenário?

O Partido dos Trabalhadores vem avocando para si a paternidade do Orçamento Participativo (OP)⁴. Nessa tese buscaremos demonstrar que, no caso do Orçamento Participativo da Serra (ES) — e acreditamos que em muitos outros casos —, esse instrumento é fruto de um conjunto de fenômenos típicos do momento histórico político brasileiro desencadeado pela redemocratização do país e pela Constituição Federal de 1988, fenômenos que criaram novas oportunidades e restrições políticas, que, por sua vez, possibilitaram aos movimentos sociais, juntamente com os partidos políticos de esquerda, mobilizar um repertório capaz de reivindicar e efetivar a maior participação social na gestão pública. Desta forma, partimos da hipótese de que a implantação do Orçamento Participativo não teve apenas a influência do Partido dos Trabalhadores, mas também de outros atores sociais. Por meio de contatos iniciais com integrantes e ex-integrantes dos movimentos sociais de Serra, identificamos a centralidade de dois outros partidos, o PCB e o PDT, sendo este último o responsável pela implantação oficial do Orçamento Participativo em Serra e sua continuidade por várias gestões consecutivas, questão que discutiremos posteriormente.

⁴ Realizaremos, ao longo da tese, uma exploração em torno dessa suposta paternidade.

Partimos do pressuposto apresentado por McAdam, Tarrow e Tilly (2009) de que os movimentos sociais utilizam-se de um repertório de ações legado por suas tradições de luta. O conceito de repertório⁵ está ligado a “[...] números limitados de desempenhos alternativos historicamente estabelecidos ligando reivindicadores a objetos de reivindicação” (TILLY, 1978; MCADAM, 1983). Os repertórios “[...] não são simplesmente uma propriedade dos atores do movimento; são uma expressão da interação histórica e atual entre eles e seus opositores” (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 24).

Esse conceito é importante para compreendermos as mudanças nos formatos das ações dos movimentos sociais ao se depararem com um espaço institucionalizado, marcados apenas não pelo confronto direto e violento, mas também pela busca de cooperação. Buscar-se-á compreender também porque os movimentos sociais da Serra optaram pelo uso de repertório de interação com o Estado e qual a influência dos partidos políticos nessa escolha.

A partir de um levantamento⁶ realizado para mapearmos os estudos em torno do Orçamento Participativo, identificamos que o papel do(s) partido(s) foi foco de alguns poucos trabalhos. Carlos (2007), ainda que de forma breve, buscou realizar uma comparação da centralidade do Orçamento Participativo nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB) em Vitória (ES). Muitos estudos que enfocam os partidos políticos apresentam narrativas históricas, sem, contudo, elaborar análises

⁵ Para um maior aprofundamento na discussão do conceito de repertório, ler Alonso (2012).

⁶ Foi realizado um levantamento dos estudos que trataram diretamente do tema. Inicialmente, tomou-se os principais livros publicados. Posteriormente, por meio da Banco de Teses e Dissertações da Capes, foi feito um levantamento de todas as dissertações e teses cujos títulos faziam referência direta ao Orçamento Participativo. Foram encontradas cinquenta e nove (59) teses de doutoramento, sendo vinte e nove (29) delas ligadas às Ciências Sociais (essas analisadas), a saber: nove (09) teses defendidas em programas de doutorado em Ciências Sociais, nove (09) em Sociologia, nove (09) em Ciência Política e duas (02) em Sociologia Política. Dentre as dissertações de mestrados, encontramos duzentos e cinquenta e dois (252) trabalhos cujo objeto direto de estudo foi o “Orçamento Participativo”. Dentre as teses que têm como objeto de estudo o OP, sessenta e duas (62) estavam ligadas às Ciências Sociais, assim distribuídas: vinte e oito (28) em Ciência Política, dezoito (18) em cursos de mestrado em Ciências Sociais, doze (12) em Sociologia e quatro (04) em programa de pós-graduação em Sociologia Política. Por fim, foi realizado um levantamento dos periódicos brasileiros de acesso livre e *online*, classificados nas áreas de Sociologia e Ciência Política como A1, A2, B1 e B2. Foram encontrados vinte e oito (28) artigos ligados diretamente ao Orçamento Participativo, sendo 8 deles em revistas qualificadas como A1; 10 artigos em revistas A2; sete (07) em periódicos B1; e três (03) em revistas qualificadas pela avaliação Qualis como B2. O objetivo desse levantamento é identificar o “estado da arte” dos estudos em torno do OP, a fim de apontar um “ponto de sombra” que julgamos importante ser estudado. Como um “ponto de sombra”, ou seja, um ponto ainda não bem esclarecido nos estudos realizados, identificamos que as relações entre movimentos sociais, partidos políticos e Orçamento Participativo não tenha recebido a devida atenção dos estudos que envolvem o OP.

significativas. Um estudo interessante foi desenvolvido por Souza (2010), cujo objetivo foi analisar o efeito da transição de um governo petista para outro não petista e seus impactos no Orçamento Participativo, tendo identificado a importância do Partido dos Trabalhadores para o maior sucesso daquele instrumento. Nesse sentido, Carregosa (2009) também aponta a importância do referido partido na implantação do Orçamento Participativo em diversas cidades nordestinas. É importante destacar que, entre os anos de 1997 e 2000, o Partido dos Trabalhadores foi o que mais implantou OPs (50%), porém diversos outros partidos políticos também haviam adotado a prática (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 38).

O uso de um repertório de ação pelos movimentos sociais em espaços institucionalizados ainda é pouco estudado (SILVA; OLIVEIRA, 2011), especialmente estudos voltados ao repertório de interação⁷, não fornecendo elementos capazes de explicar satisfatoriamente essa complexa relação entre movimentos sociais, partidos políticos e Estado, sobretudo no interior da prática do Orçamento Participativo ou na construção deste. Esta tese busca contribuir para esse campo de estudo ainda “cinzento”, que carece de maior aprofundamento e respostas mais satisfatórias, especialmente pensando a interação entre movimentos sociais, partido político, Estado e governo.

Embora seja possível relacionar os ganhos com os esforços dos movimentos sociais, não é tarefa fácil, se é que seja possível, identificar quais ações causaram um resultado específico. Sob esse reconhecimento, a presente tese se esforça para compreender as ações, o repertório adotado, as redes produzidas e mantidas no contexto das ações coletivas de reivindicações em um espaço institucionalizado, bem como entender o contexto de oportunidades e restrições políticas que envolvem nosso objeto de estudo.

PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

No que concerne ao procedimento metodológico, realizamos uma pesquisa

⁷ Um dos poucos trabalhos nessa direção é um artigo publicado na revista *Sociologias*, por Rebecca Abers e Marisa Von Bülow (2011), professoras e pesquisadoras do departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), e a tese de doutoramento em Ciência Política de Euzineia Carlos (2013), pela Universidade de São Paulo (USP).

ex-post-facto, sendo um estudo de caso de caráter exploratório-analítico.

José de Souza Martins (2014, p.12-13) apresenta algumas afirmações que julgamos merecer atenção para o estudo que propomos. De acordo com ele,

[...] não há pesquisa sociológica nem antropológica sem interação entre pesquisador e as populações que estuda e às quais recorre para obter de viva voz respostas, depoimentos e narrativas. Mesmo quando o pesquisador utiliza materiais de terceiros, como fizeram os três pilares teóricos da Sociologia – Durkheim, Weber e Marx – que se valeram de relatos e relatórios, depoimentos, testemunhos e memórias de quem tivera contato direto com o narrado. Esse é o material pré-sociológico ou pré-antropológico, o pré-conhecimento [...] Até porque tais informações não vêm desprovido [sic] de uma interpretação própria [...]. Os sociólogos arrecadam sua principal matéria-prima num diálogo de conhecimentos, na conversação indagativa entre o conhecimento sociológico e o conhecimento de senso comum, entre o pesquisador e os sujeitos dos enigmas sociais que pedem ou comportam desvendamento científico.

Essas assertivas nos trouxeram um direcionamento para os procedimentos de pesquisa, sobretudo em relação à obtenção das informações que precisaríamos para desenvolver esta tese. O primeiro direcionamento foi no sentido de buscar averiguar se existiam dados coletados por outros pesquisadores que estivessem relacionados ao tema que aqui abordamos, sobretudo entrevistas realizadas com ativistas dos movimentos sociais da Serra ou de partidos políticos daquele município. O segundo direcionamento se deu no sentido de compreender que era necessário, ainda que tivéssemos acesso à entrevistas realizadas por terceiros, termos o contato direto com os atores envolvidos na questão estudada, principalmente para “preencher” lacunas deixadas pelos dados levantados por terceiros.

O desenho da pesquisa está baseado em procedimentos metodológicos predominantemente qualitativos, tendo sido utilizadas as pesquisas documental e bibliográfica⁸ para a compreensão e reconstrução do histórico dos movimentos sociais e dos partidos políticos em Serra, assim como entrevistas em profundidade com atores-chave, militantes e ex-militantes dos movimentos sociais e dos partidos políticos que julgamos ter centralidade para este estudo.

⁸ Fontes primárias foram catalogadas e preservadas em acervo na Universidade Federal do Espírito Santo pela pesquisadora Euzineia Carlos (2012), na elaboração de sua tese de doutoramento em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Tal tese, assim como uma outra dissertação de mestrado em Políticas Públicas defendida por Vânia Paulino (2009), na Universidade Federal do Espírito Santo, nos fornecem material para a reconstrução histórica dos movimentos sociais em Serra. Os movimentos sociais possuem também documentos ainda não catalogados, os quais também serão explorados.

Denominamos atores-chave os indivíduos que estiveram diretamente envolvidos com os movimentos sociais da Serra nos anos de 1980 e 1990 e os militantes de partidos políticos que atuaram naquele município nesse mesmo período.

Os documentos analisados foram as atas de reuniões das instituições que mobilizavam os movimentos sociais, estatutos da Federação das Associações dos Moradores de Serra, estatuto do Centro de Defesa dos Direitos Humanos, como seus relatórios e panfletos, bem como jornais que relataram os acontecimentos envolvendo os movimentos sociais de Serra, sobretudo nos anos de 1980 e 1990.

A escolha dos entrevistados se deu a partir do contato com as lideranças mais conhecidas no município, que nos indicaram outros informantes-chave (ou agentes-chave). Optamos por entrevistar aqueles que estiveram envolvidos com os partidos políticos e os movimentos sociais da Serra no período de recorte temporal desta tese. Em contato com os entrevistados, tomamos o cuidado com as “emoldurações” da racionalidade dos atores entrevistados. Com destacou Martins,

O depoimento sobre fatos ocorridos com uma pessoa ou grupo já vem emoldurado no que se chama de racionalidade, no tornar coerente o que poderia ser tomado pelo ouvinte como incoerência. Nesse tornar coerente o que coerente não parece, no tornar inteligível para o ouvinte o que ele não poderia compreender nos termos próprios de quem narra, o narrador não só informa, mas informa interpretando. É essa interpretação indissociável dos fatos narrados que oferece ao exame sociológico, como matéria-prima de sua Sociologia, uma modalidade de conhecimento que lhe pede, pois, que seja ela, antes de tudo, e também, sociologia do conhecimento de senso comum (MARTINS, 2014, p. 13).

Ao mesmo tempo em que os atores entrevistados respondem segundo os seus interesses ideológicos, principalmente por serem militantes, nos fornecem uma coerência narrativa que não seria possível compreender apenas por meio da análise de documentos da época do evento social estudado. Nesse sentido, coletar narrativas foi de grande importância para a compreensão das relações sociais que envolveram e ainda envolvem o objeto deste estudo. A busca por narrativas ocorreu de duas maneiras: através de narrativas coletadas por terceiros e por meio da realização de novas entrevistas em profundidade e semiestruturadas.

Nos utilizamos, inicialmente, de dados coletados por terceiros; estes foram

levantados por meio de entrevistas em trabalhos anteriores, os quais tiveram como objeto de estudo os movimentos sociais da Serra nos anos de 1980 e 1990. Tais informações são partes das entrevistas realizadas por Eleotério (2000), Carlos (2012) e Vânia (2009) a atores-chave deste processo. Essas entrevistas foram o ponto de partida para a realização de novas entrevistas direcionadas aos objetivos desta tese.

Os dados coletados por Eleotério (2000), que utilizamos nesta pesquisa, são compostos de oito (08) entrevistas realizadas com atores que participaram de um protesto em 04 de agosto de 1987, cujo objetivo era pressionar o governo do estado a concluir a obra do Hospital Dório Silva, que se arrastava por quatro anos. Embora o foco da pesquisa de Eleotério tenha sido apenas “[...] caracterizar os aspectos psicossociais relacionados à participação de um grupo de moradores em um protesto pelo funcionamento de um novo hospital público no município da Serra-ES” e identificar os motivos que os levaram a participarem do protesto (2000, p. 11), as narrativas dos entrevistados nos fornecem diversas racionalizações que se apresentam como uma rica matéria-prima para as análises que propomos. A Tabela 1 apresenta a caracterização dos entrevistados por Eleotério (2009).

Tabela 1 – Caracterização dos entrevistados por sexo, idade, escolaridade e profissão entrevistados por Eleotério (2009).

| CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS | | | | |
|-----------------------------|-----------|-------|-----------------------------|---------------------------------|
| Entrevistado | Sexo | Idade | Escolaridade | Profissão |
| E1 | Masculino | 42 | 2º Grau | Funcionário Público |
| E2 | Masculino | 41 | Superior – Ciências Sociais | Funcionário Público |
| E3 | Masculino | 33 | 1º grau | Assessor Parlamentar |
| E4 | Feminino | 50 | Superior - Pedagogia | Terapeuta Corporal |
| E5 | Feminino | 47 | Superior - Letras | Professora de Educação Especial |
| E6 | Feminino | 43 | Mestrado em Educação | Professora universitária |
| E7 | Masculino | 42 | Superior – Ciências Sociais | Eletricitário/sindicalista |
| E8 | Feminino | 46 | Superior - Serviço Social | Funcionária Pública |

Fonte: Entrevistas (apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 29).

Para nos referirmos aos entrevistados, usaremos a letra “E”, seguida de um

número referente a cada um deles, como se observa na primeira coluna da Tabela 1.

Outras narrativas que utilizaremos foram aquelas coletadas por Paulino (2009). Esta pesquisadora realizou entrevistas com oito (08) atores sociais que participaram dos movimentos sociais da Serra ou de partidos políticos que atuavam naquele município. Alguns trechos de descrição das narrativas coletadas pela autora serão utilizadas, como as demais, para subsidiar com informações/relatos que julgamos necessárias aos objetivos desta pesquisa. Por meio da Tabela 2 buscamos apresentar, de forma adaptada, o perfil dos entrevistados pela referida pesquisadora.

Tabela 2 – Caracterização dos entrevistados por Paulino (2009).

| Sujeito | Instituição/ organização | Experiência de participação |
|----------------|-------------------------------------|--|
| E9 | CEBs | Participa das CEBs desde 1973, atuou e continua atuando no CDDH Serra. Faz parte do movimento de negros, grupos de economia solidária e do Centro Ecumênico de Estudos Bíblicos. |
| E10 | MEP | Participou do MEP desde a década de 1970. Participou também das CEBs e dos movimentos de bairros e ainda continua militando na vida partidária. |
| E11 | FAMS | Participou da Associação de Moradores de seu bairro: Porto Canoa e desde 1994 atua como presidente da FAMS. |
| E12 | PARTIDO DOS TRABALHAD ORES | Participa do Partido dos Trabalhadores desde a década de 1980 e atualmente é vice-presidente do partido. Participa do Fórum Permanente pelo Acesso Universal à Saúde. É Secretário Executivo do Comitê Estadual Permanente pela Erradicação da Tortura membro do Conselho Estadual de Direitos Humanos e Coordenador Geral do CDDH da Serra. |
| E13 | PCB | Atuou no PCB desde seu surgimento. Atuou também nos Conselhos de Saúde via CEBs e FAMS. Luiz se mantém em atividades partidárias, participa do diretório do Partido do Movimento Democrático Brasileiro. |
| E14 | PCB | Atuou no PCB desde seu surgimento. Atuou também nos Conselhos de Saúde via CEBs e FAMS. Na data da entrevista estava ainda atuando junto à FAMS. |
| E15 | CDDH | Atuou nas CEBs, militou no Partido dos Trabalhadores e atua no CDDH da Serra desde o seu surgimento. Participa da Coordenação Executiva do Programa de Proteção aos Defensores e Defensoras dos Direitos Humanos no ES. É Secretária de Comunicação do CADH e ainda faz parte da Coordenação Estadual do MNDH-ES. |
| E16 | AMUS | Atuou no movimento de mulheres desde seu surgimento e ocupou o cargo de coordenadora da AMUS. |

Fonte: Adaptado de Paulino (2009, p. 22-23).

Das 13 entrevistas realizadas por Carlos (2013a), nos interessa apenas aquelas envolvendo pessoas que atuam nos movimentos sociais da Serra, totalizando, portanto, três (03) entrevistas. Utilizamos também alguns dados de um *Survey* realizado por essa mesma autora, intitulado “movimentos sociais e instituições participativas” (2010)⁹.

Tabela 3 – Caracterização dos entrevistados por Carlos (2013a).

| Entrevistado | Instituição/ organização | Experiência de participação |
|--------------|-----------------------------|--|
| E17 | FAMS | Masculino. Aposentado. Membro fundador e ativista do movimento. Atuou em órgãos da diretoria nas gestões 1999-2001, 2003-2005, 2005-2007 e 2007-2009. Presidente da FAMS (gestão 2009-2012). |
| E18 | FAMS | Masculino. Professor universitário. Membro fundador da Fams e ex-militante. Na diretoria do movimento atuou no órgão Assessoria nas gestões 1982-1983 e 1983-1985. Foi vice-coordenador geral na gestão 1986-1988. |
| E19 | CDDH | Masculino. Médico. Membro fundador e ativista do movimento. Presidente do CDDH na gestão 2008-2010, além das gestões 1990-1992 e 2006-2008. Ocupou outros órgãos da diretoria nas gestões 1992-1995 e 1997-2001. Militante do MNDH e conselheiro do CADH, atual presidente deste conselho. |

Fonte: Adaptado de Carlos (2013a).

Além dessas entrevistas realizadas por terceiros, realizamos outras sete (07) entrevistas como complementariedade à coleta de dados/informações. Estas entrevistas foram realizadas a partir de questões não abordadas suficientemente nas entrevistas realizadas por Paulino (2009), Eleotério (2009) e Carlos (2013a). Foram entrevistas consideravelmente longas, em profundidade e semiestruturadas.

A técnica adotada para chegarmos aos entrevistados foi a *Snowball* (Bola de Neve) ou “Cadeia de Informantes” (DENZIN, 1978; ALBUQUERQUE, 2009). Trata-se de uma construção de cadeia (ou banco) de referência para recrutamento de entrevistado, fazendo uso das relações entre os indivíduos, caracterizando-se como uma forma de amostra não probabilística, sendo obtida a

⁹ “*Survey* de questionário semiestruturado aplicado a 100 militantes e ex-militantes, selecionados por meio de amostra não aleatória que considerou a posição de centralidade do ator no movimento” (CARLOS, 2013a, p. 25).

partir do estabelecimento de algum critério de inclusão, não tendo cada parte da população-alvo a mesma probabilidade de serem selecionados como composição da amostra utilizada na pesquisa — no caso, o grupo de agentes entrevistados. Cabe ressaltar que esse tipo de procedimento torna os resultados passíveis de não generalização (ALBUQUERQUE, 2009).

A técnica adotada pode ser assim descrita: a cada um dos entrevistados foi solicitado que indicasse alguns outros atores capazes de colaborar com o que estava sendo perguntado. Desta forma, construímos um banco de recrutamento. Esse método parte do pressuposto de que é mais fácil um agente social envolvido diretamente na questão tratada conhecer outros agentes do que os pesquisadores os identificarem, sendo bastante propício para a aproximação com as situações sociais que buscamos analisar. Por outro lado, tal técnica pode favorecer a prática tendenciosa de indicação de entrevistados, pois isso não escolhemos construir uma rede, e sim um banco de potenciais entrevistados, os quais entrevistamos de forma aleatória, a partir das oportunidades de encontros que foram surgindo ao longo do trabalho de campo. Um crítica comum à técnica *Snowball* está no fato de esta induzir o pesquisador a recrutar os agentes de maior visibilidade do grupo pesquisado (ALBUQUERQUE, 2009). Isto, na presente pesquisa, não é tido como um ponto negativo, já que pretendíamos justamente entrevistar os agentes que tiveram maior centralidade nos movimentos sociais da Serra e nos partidos políticos que estiveram próximos a estes.

A Tabela 4 apresenta o perfil de outros atores-chave que julgamos importante realizar as entrevistas em profundidade:

Tabela 4 – Caracterização dos entrevistados por Bodart (2015).

| Entrevistado | Instituição/ organização | Experiência de participação |
|---------------------|-------------------------------------|--|
| E20 | FAMS | Masculino. Aposentado. Membro fundador e ativista do movimento. Atuou em órgãos da diretoria nas gestões 1999-2001, 2003-2005, 2005-2007 e 2007-2009. Presidente atual da FAMS (gestão 2012-2016). |
| E21 | PDT | Masculino. Médico e Político. Ex-vereador em Serra (1988-1992). Presidente Estadual do PDT. Ex-prefeito em Serra (1997-2004). Deputado Federal (2012-2016). |
| E22 | PT | Masculino. Político. Ex-filiado ao antigo PCB. Ex-vereador (2008-2012). Presidente comunitário. |

Continua...

| | | |
|------|------|---|
| E 24 | – | Masculino. Aposentado. Ex-ativista do movimento social da Serra. Ex-membro da FAMS (1996-2010). |
| E 25 | AMO | Feminino. Ex-coordenadora da Assembleia Municipal do Orçamento (2009). Funcionária pública municipal. |
| E 26 | NAOP | Masculino. Ex-coordenador da Núcleo de Acompanhamento OP (2009). Funcionário público municipal. |
| E27 | CDDH | Feminino. Militante e fundadora do Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra (CDDH). |
| E28 | AMO | Masculino. Presidente da AMO e filiado ao PSD. |

Fonte: Elaborado pelo autor.

A maior padronização nas apresentações do perfil dos entrevistados não foi possível por terem origens diferentes e terem sido apresentados com objetivos diferentes. Contudo, aspectos importantes para sabermos “de onde fala” o entrevistado foram satisfatoriamente obtidos. Embora tenhamos realizado outras entrevistas, optamos em utilizar as narrativas apenas dos entrevistados que vivenciaram as atividades dos movimentos sociais ou dos partidos políticos durante todo o período estudado, obtendo assim oito entrevistas. Buscamos, a partir da observação dos perfis descritos das entrevistas de Eleotério, Paulino e Carlos, não entrevistar os mesmos indivíduos (com exceção do ex-presidente da FAMS, pois julgamos seus relatos anteriores insuficientes). Por se tratar de um município marcado pela migração, muitos que vivenciaram os movimentos sociais nos anos de 1980 e 1990 não vivem mais em Serra, assim como muitos que hoje atuam nos movimentos sociais do município ainda não residiam no município naquele período.

Dividimos as análises em dois períodos, ou tempos (T1 e T2), o que possibilitará a comparação de padrões identificados (*cross-time*). O primeiro período de análise será de 1980 a 1997, enquanto o segundo será de 1997 a 2015. No T1, observaremos o padrão de repertório utilizado pelos movimentos sociais, o papel dos partidos políticos e seus agentes na produção de um alinhamento interpretativo que viesse a desencadear a busca por um espaço institucionalizado de participação social marcado pela interação sociedade-Estado. No T2, buscaremos igualmente identificar os padrões de repertórios adotados, tendo como foco principal identificar como se dá a atuação dos movimentos sociais após a criação de um espaço institucionalizado de

participação social: o Orçamento Participativo (OP).

A perspectiva teórica adotada foi a Teoria das Oportunidades Políticas, assim como os conceitos de repertório e alinhamento interpretativo. Dentre a fundamentação teórica utilizada estão obras de Tarrow (2009); Tilly (1992, 1995); McAdam, Tarrow e Tilly (2009) e Alonso (2009); Abers e Bülow (2011); e Abers, Serafim e Tatagiba (2011). Recorreremos, dentre outros, a Sallum Jr. (1996, 2003); Medeiros (2007); e Burgos (2007) para a contextualização do momento de redemocratização brasileira.

Embora o Orçamento Participativo enquanto instrumento de gestão pública não seja o foco dessa pesquisa, a atuação dos movimentos sociais sobre ele e a relação destes com os partidos políticos torna-se necessário para entender sua dinâmica. Na compreensão do Orçamento Participativo e das suas formas de inclusão e participação da sociedade civil, bem como de seu desenho institucional, nos apropriaremos das colaborações de diversos pesquisadores. Dentre eles destacamos os trabalhos de Lígia Helena Lüchmann (2002, 2012); Adalmir Marquetti (2003, 2007, 2008); Leonardo Avritzer (2003, 2005, 2007, 2008), além de minha dissertação de mestrado, defendida em 2009, na Universidade Cândido Mendes, cujo objeto foi estudar o Orçamento Participativo da Serra (ES) e o objetivo averiguar se o OP rompia com a causação circular, marcada pela priorização de investimentos em áreas mais desenvolvidas e abandono das áreas urbanas mais pobres.

A tese está organizada em quatro (04) capítulos, além das considerações finais.

No primeiro capítulo são expostas as bases teóricas do estudo proposto, sendo apresentados elementos para a compreensão da dinâmica dos movimentos sociais, bem como esboçada a Teoria dos Processos Políticos, os conceitos de ação coletiva, movimentos sociais, confronto político, repertório, oportunidades e restrições políticas, alinhamento interpretativo, sociedade civil e partidos políticos e, por fim, uma breve discussão em torno política institucional e política não institucional.

No capítulo dois é apresentado o processo de democratização brasileira e como novas arenas de participação social se desenvolveram a partir dos anos de 1980, bem como de que forma muitos movimentos sociais e partidos políticos

passaram a atuar nesses espaços.

O capítulo três está subdividido em três seções. Na primeira seção é realizada uma apresentação conceitual do Orçamento Participativo. A segunda seção destina-se a superar o caráter normativo comum dos estudos em torno do Orçamento Participativo, destacando as potencialidades desse instrumento, como também suas deficiências e limitações. O objetivo é termos elementos para discutirmos, em capítulo posterior, como os movimentos sociais lidam com essas limitações e potencialidades. Na terceira seção realizamos um levantamento do estado da arte. Objetivamos identificar os focos de estudos quando o objeto é o Orçamento Participativo e demonstrar que pesquisas como esta tese, que buscam analisar o papel dos movimentos sociais e dos partidos políticos de esquerda¹⁰ (quando não estão no poder) na implementação de orçamentos participativos, são escassas ou inexistentes no Brasil.

No quarto capítulo realizamos o estudo de caso, tomando a experiência do município da Serra (ES) como objeto de estudo. Inicialmente o caracterizamos, para depois contextualizarmos esse município no processo de redemocratização brasileira, demonstrando a sua realidade política e socioeconômica nos anos de 1980 e 1990. Demonstra-se, nesse capítulo, o histórico de mobilização social e os atores sociais envolvidos, destacando a centralidade da Federação de Moradores da Serra, das Comunidades Eclesiais de Base, do Centro de Direitos Humanos e de alguns partidos políticos (PT, PCB e PDT).

Ainda no capítulo quatro é realizada a análise central dessa tese, em que buscamos compreender as atuações (e relações) dos partidos políticos de esquerda e dos movimentos sociais na construção e manutenção de um espaço institucionalizado de participação social (o Orçamento Participativo) em Serra (ES).

Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

¹⁰ O critério de definição de “partido de esquerda” e “partido de direita” em Serra foi o auto-reconhecimento.

1 REVISITANDO ALGUNS ELEMENTOS TEÓRICOS PARA A COMPREENSÃO DA DINÂMICA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

[...] a ação coletiva não é uma categoria abstrata que pode ficar fora da história e separada da política (TARROW, 2009, p.19).

Como bem destacou Ferreira (1997), a história recente brasileira é muito rica em fenômenos sociais e políticos, que constituem objetos privilegiados para estudos, acima de tudo quando nos referimos aos movimentos sociais e aos partidos políticos. As ações coletivas e os movimentos sociais dinamizaram a história recente do Brasil e compuseram parte importante da nossa formação social e política, marcada por contradições. Nessa seção, nos debruçaremos sobre os conceitos e teorias que julgamos frutíferos para a compreensão das dinâmicas políticas que envolveram os movimentos sociais e os partidos políticos ao longo das décadas de 1980 e 1990. Ainda que o nosso foco se concentre nessas duas décadas, muitos elementos aqui discutidos nos ajudam a compreender as dinâmicas internas dos fenômenos sociais e políticos atuais. Nas palavras de Ferreira (1997, p. 14),

Jamais podemos prescindir do conhecimento da história da abordar e apreender, com profundidade, a dinâmica interna dos fenômenos sociais e políticos que acontecem na atualidade. Neste sentido, ao mesmo tempo em que somos eternos “devedores do conhecimento histórico, contribuimos, através de nossos estudos, para o registro de fenômenos sociais e políticos que se transformam a cada momento. A transitoriedade de alguns destes fenômenos, que se constituem objetos das Ciências Sociais, não invalida o seu estudo, porque através dele, contribuimos para ampliar o conhecimento de nossa história.

Observando nossa história notamos que os movimentos sociais tradicionalmente atuaram, quase sempre, em confronto com o Estado, porém, recentemente, a partir da redemocratização brasileira, os movimentos sociais vêm buscando atuar de forma interativa, sobretudo em espaços institucionalizados, tais como em conselhos, em fóruns e por meio de orçamentos participativos. Também é verdade que alguns governos vêm buscando ampliar os canais de participação social.

Optamos em apresentar em um primeiro momento as contribuições teóricas que serão por nós adotadas, bem como delimitar os conceitos que utilizaremos para, num segundo momento, nos debruçarmos sobre o nosso objeto de estudo a partir dessas colaborações, o que se dará do quarto capítulo da presente tese.

1.1 MOBILIZAÇÃO, AÇÃO COLETIVA E MOVIMENTOS SOCIAIS

A fim de alcançar nosso objetivo, torna-se necessário compreendermos a lógica da mobilização dos movimentos sociais e como se dá o confronto político com o Estado. Nesse sentido, trabalhos como os de Tarrow (2009); Tilly (1992, 1995); McAdam, Tarrow e Tilly (2009); Alonso (2009), Abers e Bülon (2011); e Gohn (2011; 2013) são de grande valia.

Julgamos importante, para as posteriores análises apresentadas, deslindar o conceito de movimento social que merece atenção nesta pesquisa. Sob a perspectiva tradicional, para que uma ação coletiva se efetive como movimento social, é necessário, como indica seu adjetivo, que seja social, que aconteça fora das instituições políticas e que seja marcada por formação de associações e organização de protestos (TILLY, 2005a).

Alonso (2009, p. 56), ao apresentar a definição de movimento social de Tilly (1993), afirmou que este “[...] é definido, então, como uma ‘interação contenciosa’, que ‘envolve demandas mútuas entre desafiantes e detentores do poder’, em nome de uma população sob litígio”.

Comumente, entendem-se movimentos sociais como organizações que atuam em protestos contenciosos contra o Estado, mas essa definição é bastante imprecisa. Para Tarrow (2009, p. 138), “[...] a simples ocorrência de um número maior de eventos de protestos não constitui, em si, um movimento social”. Segundo o autor, os desafiantes precisam ter suas reivindicações enquadradas de modo a atrair novos atores, construindo redes sociais, assim como construir uma percepção clara do “nós”, do “eles” e dos objetivos a serem perseguidos. Para Tarrow,

Quando suas ações se baseiam em densas redes sociais e estruturas conectivas e recorrem a quadros culturais consensuais e orientados para

a ação, elas podem sustentar essas ações no conflito com opositores poderosos. Em tais casos – e apenas em tais casos – estamos diante de um movimento social (TARROW, 2009, p. 27).

Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly afirmam que,

Se pensássemos que os movimentos sociais são simples agregados de identidades e interesses, estaríamos inclinados a estudá-los por meio de seus documentos, de suas declarações públicas e de sua negociação interna de identidades coletivas. Mas os movimentos também combinam as reivindicações coletivas às autoridades com demonstrações de que a população é merecedora, unificada, numerosa e comprometida. E isso dirige nossa atenção para as ações públicas – as *performances* – que os movimentos apresentam, tanto para marcar suas demandas às autoridades como para criar e manter seus adeptos (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 35).

Na perspectiva de Tarrow (2009, p.21), não devemos compreender os movimentos sociais a partir de casos polares, como o extremismo, a privação e a violência. Antes, devem ser definidos enquanto “[...] desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada com as elites, opositores e autoridade”. Para esse autor, existem quatro elementos empíricos, a saber: protesto coletivo, objetivo comum, solidariedade social e interação sustentada (2009, p. 20).

Os elementos constituintes de um movimento social apresentados por Tarrow (2009), McAdam, Tarrow e Tilly (2009) dão conta do conceito tradicional de movimento social, porém nesta pesquisa tomaremos os movimentos sociais como uma coletividade de atores sociais, organizacionais e institucionais com base em identidades compartilhadas marcadas por relações de conflito e cooperação (MELUCCI, 1995; ABERS; BÜLOW, 2011). A fim de não excluir os atores que estão dentro da arena estatal ou em relação com ele e que não são militantes de movimentos sociais, usaremos, em alguns momentos, o conceito de sociedade civil.

A partir da delimitação conceitual de movimentos sociais aqui construída, entendemos que estes não se limitam apenas a eventos que envolvam enfrentamento, mas também atuam em cooperação com o poder público e com cidadãos não militantes, operando em espaços institucionalizados, o que parece configurar uma democracia híbrida, ainda representativa, mas com espaços de participação social deliberativos, ainda que hajam projetos políticos diferentes.

O conceito de “projeto político” nos é funcional “[...] para designar os

conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos (DAGNINO, 2004, p. 144). São nos espaços públicos que encontramos a tensão e o conflito em torno de projetos políticos diferentes e os conflitos dão-se conforme a maior ou menor proximidade entre os projetos políticos que permeiam as relações entre Estado e sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Outro conceito importante nessa tese é o de “confronto político”. A cerca dele, Tarrow (2009, p. 18) nos fornece um caminho interpretativo bastante proveitoso. Para o autor, “[...] o confronto político ocorre quando pessoas comuns, sempre aliadas a cidadãos mais influentes, juntam forças para fazer frente às elites, autoridades e opositores”; ou ainda é definido como

Inteirações coletivas, episódicas e públicas entre os responsáveis das demandas e seus objetivos quando: a) ao menos um governo é demandante, objeto de demandas ou parte das demandas e, b) as demandas, casos se concretizem, afetam aos interesses de, ao menos, um dos demandantes (MACADAM; TARROW; TILLY, 2001, p. 5).

O conceito de “oportunidades políticas” desenvolveu-se na década de 1960, nos Estados Unidos. Foi nesse país que germinou uma abordagem mais política dos movimentos sociais centrados em várias versões, que se consolidou como “estruturas de oportunidades”. Tal conceito desenvolveu-se para fechar uma lacuna explicativa deixada, na época, pela Teoria da Escolha Racional e pela perspectiva culturalista dos movimentos sociais da Escola de Frankfurt (TARROW, 2009, p. 100). Embora as duas perspectivas ajudassem a compreender o “porquê” da ação coletiva, restava compreender por que certos movimentos conseguem adesão em certos períodos da história e por que alguns países ocidentais vivenciavam mais confrontos sustentados nos anos de 1960 do que outros países.

A pedra fundamental desta tradição foi colocada por Charles Tilly, no seu clássico de 1978 *From Mobilization to Revolution*. Naquele livro, Tilly, formulou um ‘modelo de sistema político’ para a análise da ação coletiva, a partir do qual elaborou um conjunto de condições para a mobilização, estando entre as principais as oportunidades-ameaças para os desafiantes e a facilitação-repressão das autoridades (TARROW, 2009, p. 36-37).

A proposta de Tilly se baseia no pensamento social europeu, resolutamente estruturalista, em que as condições não podem ser moldadas pelos

propósitos dos atores. Tilly, embora tivesse dado, em suas primeiras obras, um peso reconhecidamente excessivo à estrutura, em sua última obra revisionista, escrita em parceria com Tarrow e McAdam (2001), passou a dar mais espaço à *Agency*, na análise das interações conflituosas, “[...] retomando o conceito de repertório, acoplado a ele a noção de performance” (ALONSO, 2012, p.28). As performances estariam marcadas por duas faces: modulares — reconhecíveis em contextos diferentes — e singularizadas — por agregar símbolos e outros elementos locais (ALONSO, 2012, p. 29).

O conceito de repertório se consolidou nos estudos das ações coletivas e dos movimentos sociais depois que este passou a ser utilizado para observar evidências de que as produções de uma quantidade de formas de atuação seriam limitadas, embora apresentando pequenas variações, compondo uma espécie de coleção (que seria o repertório) disponível para o uso dos atores (BRINGEL, 2012). Estes, por sua vez, seriam selecionados de maneira mais ou menos deliberada, caracterizando-se por serem contingenciais, “[...] pois ocorrem variações dependendo da rigidez ou flexibilidade do repertório, da inovação dos grupos e de seu uso em determinados lugares e momentos históricos” (BRINGEL, 2012, p. 46). Dentre os repertórios de ações coletivas dos movimentos sociais podemos destacar o protesto público, as passeatas, vigílias, panfletagem, abaixo assinado, cartas de manifesto, ofícios encaminhados aos órgãos públicos, audiências com autoridades, ação judicial, comício, ocupação, entre outros. É ao conjunto dessas ações que damos o nome de “repertório”.

Autores baseados em viés norte-americano eram mais permeáveis às dinâmicas do processo político. Dentre eles destacaram-se Michael Lipsky (1968); Peter Eisinger (1973); e Frances Fox Piven e Richard Cloward (1993). Entretanto, foi o sociólogo Doug McAdam quem sistematizou essas abordagens de mobilização dos movimentos sociais em um “modelo de processo político”. Para isso, McAdam se debruçou sobre o desenvolvimento do movimento americano pelos direitos civis (TARROW, 2009, p. 37).

Embora os termos oportunidade-ameaça e facilidade-repressão fizessem parte da síntese original do trabalho de Tilly, durante os anos de 1980, os teóricos dos processos políticos acabaram focando mais nas oportunidades.

Para Tarrow (2009, p. 18), o confronto político ocorre quando atores sociais

que não possuem recursos próprios notam que oportunidades e restrições políticas em transformações geram incentivos à ação coletiva.

São as mudanças nas oportunidades políticas e nas restrições que produzem os incentivos para iniciar novas fases de confronto, embora não sejam, sozinhas, suficientes para a mobilização social. Diferentemente, oportunidades políticas podem criar condições para a proximidade entre Estado e sociedade civil, e poucas restrições parecem criar condições para o uso de um repertório de interação (TARROW, 2009), ainda que apenas esses dois elementos não sejam suficientes para ampliar ou reduzir as ações coletivas, contudo, as oportunidades e restrições políticas influenciam na forma ou modo como os movimentos sociais atuam. Tarrow (2009) destaca que os repertórios foram se modificando ao longo do tempo, sendo alguns o resultado das alterações no ambiente social e político. Os repertórios são mobilizados e se modificam a partir das oportunidades e repressões políticas que se configuram. Corroborando, Tilly (2008, p. 14) afirma que “[...] no interior de um limitado conjunto [o repertório], os atores selecionam quais peças irão encenar aqui e agora, e em qual ordem”.

Tarrow (2009, p. 38) entende oportunidade política

[...] como dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que encorajam as pessoas a se engajarem no confronto político. Entendendo as restrições políticas como fatores – tal como a repressão, mas também algo semelhante à capacidade das autoridades de colocar barreiras sólidas aos insurgentes – que desencorajam o confronto.

No caso brasileiro, a proximidade do Estado com a sociedade civil em uma gestão que se propõe ser participativa encorajaria a participação; em contrapartida, parece desencorajar a formação de movimentos sociais. Para Tarrow (2009, p. 259), o processo de democratização, se por um lado reduz as restrições políticas, por outro abranda a capacidade de os movimentos sociais produzirem rupturas, o que é muitas vezes essencial para a mobilização social. Destaca Gohn (2001) que muitos movimentos sociais foram impulsionados pelos desejos de concretizar e aprofundar a redemocratização do país, assim como movidos pelo desejo de participar de ações cidadãs, pela necessidade de enfrentamento das carências urbanas. Essa perspectiva também é útil para pensarmos as complexas atuações dos movimentos sociais, sobretudo por não ignorar os aspectos materiais que acreditamos motivar, em grande medida, ações

coletivas importantes.

O ciclo de ações coletivas, uma vez iniciado, reduz os custos de ação coletiva para outros atores e

[...] a solidariedade não gera ação, se não puder contar com “estruturas de mobilização”: recursos formais, como organizações civis, e informais, como redes sociais, que favorecem a organização. A mobilização é, então, o processo pelo qual um grupo cria solidariedade e adquire controle coletivo sobre os recursos necessários para sua ação (ALONSO, 2009, p. 55).

É importante destacar que os movimentos sociais interagem com as instituições. Não apenas desafiando-as, mas também, em muitos casos, colaborando com atores institucionais. Mas essa colaboração tem duas faces. Se de um lado a proximidade com as instituições pode lhes proporcionar ganhos, por outro, pode acabar absorvendo sua lógica e seus valores, deixando-se cooptar.

Nota-se que o conceito de oportunidade política enfatiza os recursos externos ao grupo que se mobiliza ou busca mobilizar-se. De acordo com Tarrow,

[...] a política de confronto é produzida quando as oportunidades políticas se ampliam, quando demonstram potencial para alianças e quando revelam a vulnerabilidade dos oponentes. O confronto se cristaliza em movimentos sociais quando ele toca em redes sociais e estruturas conectivas e produz quadros interpretativos de ação coletiva e identidades de apoio capazes de sustentar o confronto com oponentes poderosos (TARROW, 2009, p. 43).

Os teóricos que mobilizam o conceito de oportunidade política trabalham com a mobilização de recursos externos ao grupo, enfatizando, em sua maioria, elementos perceptíveis pelos integrantes dos movimentos, uma vez que apenas mudanças estruturais percebidas são capazes de afetar o comportamento das pessoas de forma direta (TARROW, 2009, p. 106).

Algumas vezes, as oportunidades políticas ocorrem para uns, e não para outros grupos (TARROW, 2009, p. 106), embora oportunidades para um grupo possam gerar oportunidades para outros. As oportunidades políticas não são percebidas igualmente por todos os potenciais desafiantes. De acordo com Tarrow (2009, p.106), apesar de o termo “estrutura” ter sido mobilizado para caracterizar as oportunidades políticas, “[...] em sua maioria, as oportunidades e restrições políticas são situacionais e não podem compensar por muito tempo as fraquezas em recursos culturais, ideológicos e organizacionais” (p. 106-107).

É importante destacar, a fim de não gerar confusão interpretativa, que nem todos os confrontos políticos são movimentos sociais. O contrário também é verdade. Existem ações coletivas de confronto que não são caracterizadas como movimentos sociais, assim como existem movimentos sociais cujo repertório usado não o caracteriza como sendo de confronto, mas de parceria com o Estado ou governo. Numa sociedade de regime pluralista partidário, como se configurou o Brasil a partir dos anos de 1980, o comportamento dos governos se diferenciam em relação aos movimentos sociais, não sendo possível identificar um padrão único para todo o Estado. No entanto, como bem destacou Tarrow (2009, p. 19),

[...] a ação coletiva de confronto é a base dos movimentos sociais não por serem estes sempre violentos ou extremos, mas porque é o principal e quase sempre o único recurso que as pessoas comuns têm contra opositores mais bem equipados ou estados poderosos.

Em se tratando de confronto político, o conceito de repertório de confronto nos é bastante importante e colaborativo. Charles Tilly definiu “repertório de confronto” em sua obra *Popular “Contention in Great Britain 1758-1834”*, de 1995, como “[...] as maneiras através das quais as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados” (TILLY, 1995, p. 41).

O conceito de repertório colabora para a compreensão do conjunto limitado de rotinas aprendidas, compartilhadas e colocadas em prática a partir de um processo de escolhas (TILLY, 1992, p. 7). Nessa mesma direção, Tarrow (2009, p. 51) afirma que os limites do uso dos repertórios estão nas opções disponíveis para a interação coletiva, estabelecendo as bases para as futuras escolhas. As novas possibilidades de interação, destaca Tarrow, se dão aos poucos: “[...] As pessoas tentam novas formas na busca por vantagens táticas, mas o fazem aos poucos, na margem de rotinas bem estabelecidas” (TILLY, 1992, p.7). Tarrow afirma que embora tendo bases estruturais, as mudanças de repertórios aparecem como grandes divisores da história política (2009).

Tilly (1978), ao desenvolver o conceito de repertório, destacou inicialmente que existiam basicamente três tipos: i) competitivos (que expressam rivalidades); ii) reativos (ações de defesa de direitos ameaçados) e; iii) proativos (para reivindicar novos direitos). Essa tríade foi posteriormente contestada pelo próprio autor, ao reconhecer que “[...] as diferentes formas não eram excludentes e que

na continuidade que implicavam havia muito mais que uma mera alusão à teoria da modernização” (BRINGEL, 2012, p. 46). O certo é que o conceito se consolidou nos estudos de ações coletivas, “[...] sendo usadas para observar a evidência de que a produção de demandas se concentram em uma quantidade limitada de formas, que se repetem com variações mínimas e constituem a coleção (repertórios)” (BRINGEL, 2012, p. 46).

É importante estar atento ao fato de que, como destacou Tarrow (2009), os movimentos sociais não utilizam apenas de um tipo de ação particular ou de repertório, podendo assumir variedades de formas, isoladas ou combinadas. Essa flexibilidade e caráter multiforme de sua performance permite a combinação de reivindicações, tornando possível a maior participação de novos atores e coalisões, assim como atuar em comunhão com outros grupos. Outro aspecto a ser observado é que o mesmo indivíduo que atua nos movimentos sociais pode ser encontrado em gabinetes, grupos de pressão e junto aos partidos políticos (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 33). Certamente a multiplicidade de atuação em espaços diferentes proporciona aos atores experiências diversas, o que alarga seus repertórios de atuação, não sendo, necessariamente, cooptado. Para McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 33), “[...] esses vários tipos de atividades podem ser combinados no repertório dos mesmos grupos e podem até ser empregados simultaneamente”.

Para Tarrow (2009, p. 138), “[...] o repertório de confronto oferece três tipos básicos de ação coletiva: violência, ruptura e convenção”. O autor destaca que esses três tipos básicos combinam, em graus diferentes, as propriedades do desafio, da incerteza e da solidariedade. Com relação à violência, afirma que é mais fácil de ser iniciada, mas geralmente é limitada à ação de um grupo pequeno que se arrisca à repressão. Quanto à cisão, afirma este mesmo autor, que quebra a rotina, espanta espectadores e deixa as elites desorientadas por um tempo. No que concerne à convenção, Tarrow afirma que sua vantagem está em criar rotinas que as pessoas entendam e que as elites tendam a aceitar ou até a facilitar a sua prática, o que possibilita maior facilidade para sua institucionalização; mas, por outro lado, pode sofrer pela falta de entusiasmo (TARROW, 2009, p. 138).

Para McAdam, Tarrow e Tilly (2009) a eficácia instrumental de um repertório está em sua capacidade de pegar desprevenido os oponentes ou as

autoridades. Assim a “novidade” é um aspecto importante na ação coletiva exitosa, o que encoraja a inovação tática, a qual pode se dar pela combinação de estratégias.

Partindo das premissas apresentadas por Tarrow (2009) e por McAdam, Tarrow e Tilly (2009), compreende-se que os repertórios de confronto político sofrem combinações e transformações a partir de um conjunto de repertórios anteriores, geralmente de forma lenta.

Tarrow (2009), ao tratar de mudanças de repertórios, afirma que grandes eventos teriam efeitos profundos no sentido de fortalecer modelos de ação coletiva, tornando-se necessário encontrar, observando os eventos coletivos, as causas que produziram fortes mudanças na política popular.

Resta-nos compreender como os movimentos sociais sustentam o confronto político. Segundo Tarrow (2009) a sustentação do confronto político ocorre quando este está apoiado por densas redes sociais e marcado por símbolos motivadores da ação. Ainda de acordo com o referido autor,

O confronto político surge como uma reação a [sic] mudanças nas oportunidades e restrições políticas em que os participantes reagem a uma variedade de incentivos: materiais e ideológicos, partidários ou baseados no grupo, de longa duração ou episódicos (TARROW, 2009, p. 27).

Tarrow (2009, p. 95) aponta que o “[...] confronto político se forma ao redor da armadura da política institucional, e aumenta e diminui ao ritmo das mudanças nas oportunidades políticas e restrições políticas”. Percebe-se que as reivindicações só se transformam em confronto de acordo com as oportunidades e restrições políticas.

O ponto central a ser compreendido em relação aos resultados obtidos pelos movimentos sociais é que não se trata de um ou outro repertório ser definido como mais ou menos eficiente; antes devemos considerar que “[...] nem a força do Estado nem as estratégias preponderantes são exteriores aos fatos políticos, que mudam segundo o resultado de guerras, eleições, realinhamentos de partidos e mudança na opinião pública” (TARROW, 2009, p. 113).

Alguns autores apontam que o sucesso, para muitos movimentos, pode estar mais no resultado do fortalecimento de uma identidade coletiva do que na conquista ou no sucesso político (MELUCCI, 1995; PIZZORNO, 1978; TARROW,

2009). Acrescentamos ainda que o sucesso de um movimento social pode estar em sua ampliação do estoque de capital social, o que pode viabilizar novas ações coletivas de forma mais sólida, rápida e menos custosa aos organizadores, assim como criar “pontes” entre sociedade civil, partidos e autoridades.

Os estudos que buscam atribuir o sucesso e os insucessos dos movimentos sociais em relação ao alcance de suas demandas são bastante variados e amplos (TARROW, 2009). Alguns estudos apontam como chave para o sucesso os recursos internos, as organizações e as estratégias dos desafiantes. Outros, a abertura de oportunidades políticas. Há trabalhos que focalizam as variáveis ambientais, tais como o número de aliados, o ambiente político e a estrutura de acesso político que possuem os movimentos sociais. Há, ainda, estudos que destacam a crença dos desafiantes como importantes para o sucesso da ação coletiva. Para Tarrow, e nisso estamos de acordo, as variáveis são múltiplas, sendo preciso uma combinação de fatores – internos e externos, organizacionais e políticos, estruturais e estratégicos – para se discutir os sucessos e fracassos dos movimentos sociais. Dada a complexidade e o fato de que cada movimento social terá suas peculiaridades, o intento de apontar o motivo do sucesso de um dado movimento social nos parece menos importante do que compreender os seus mecanismos de atuação e interação durante sua realização. Como já mencionado, o ganho dos movimentos sociais vai para além do alcance de suas reivindicações. A participação social, além de politizante, “[...] dar poder, tanto no sentido psicológico, de dar uma crescente disposição de assumir riscos, como no político, de dar acesso a novas habilidades e a perspectivas ampliadas” (TARROW, 2009, p. 2009).

Para Tarrow,

[...] precisamos acrescentar às vozes dos ativistas o impacto da opinião pública, os grupos de interesse, os partidos políticos e os executivos como causas potenciais dos resultados que interessam aos movimentos [...] Além disso, ondas internacionais de movimentos ou de opinião podem gerar a convicção de que algumas mudanças são inevitáveis – mesmo quando os movimentos locais são fracos ou não existentes (2009, p. 205).

Por esse motivo, compreender o complexo cenário político e social da época é fundamental para os propósitos desta pesquisa. Igualmente importante é identificar as práticas, a fim de compreender o alinhamento interpretativo

construído, uma vez que, como acreditava Tilly, “[...] sentidos são inseparáveis das práticas, por isso, o melhor acesso a eles é a análise de performances – não de discursos” (TILLY, 1978 apud ALONSO, 2012, p. 29).

Com relação às oportunidades políticas, Tarrow (2009, p.99) destaca que uma análise da história nos revela que os confrontos não derivam das privações das pessoas e da desorganização da sociedade, mas dos “[...] níveis e tipos de oportunidade com que as pessoas se deparam, as restrições em sua liberdade de ação e a percepção de ameaças de seus interesses e ações”. Para esse autor, o confronto está relacionado mais fortemente às oportunidades de ação coletiva – e limitado por restrições a ela – do que às questões socioeconômicas que afetam os indivíduos (TARROW, 2009).

Representantes da Teoria do Confronto Político sustentam que a existência ou não de movimentos sociais em determinados períodos se devem “[...] às variações na estrutura política e ao funcionamento do processo político” (TARROW, 2009, p. 36). Tilly, um dos representantes dessa teoria, “[...] vê a mudança social não como um processo social, mas como um termo que engloba processos muitos diferentes entre si e com conexões variadas” (BRINGEL, 2012, p. 47). Para Angela Alonso, tal conceito

[...] explica o surgimento e desenrolar de mobilizações coletivas mediante a reconstrução do contexto político, ou da estrutura de oportunidades e ameaças políticas, principalmente as relações de forças entre autoridades – grupos ocupando cargos no Estado – e os desafiantes – que se encontram do lado de fora (ALONSO, 2012, p. 21).

A Teoria dos Processos Políticos nos leva a compreender que o confronto tende a aumentar quando as pessoas obtêm recursos externos para escapar da submissão e encontrar oportunidades para usá-los. Ele também tende a recrudescer quando as pessoas se sentem ameaçadas por custos que não podem arcar ou que ofendem o seu senso de justiça. Os desafiantes encontram oportunidades de apresentar suas reivindicações quando se abre o acesso institucional; quando surgem divisões nas elites; quando os aliados se tornam disponíveis; e quando declina a capacidade de repressão do Estado e as estratégias dos governos em reprimir as ações coletivas. Quando isso se combina com a percepção do alto custo da inação, as oportunidades produzem episódios de confronto político (TARROW, 2009). Esse confronto político surge quando

indivíduos incentivados por líderes ou contra-elites mostram os pontos mais vulneráveis da classe dominante e das autoridades, conduzindo a criação de redes sociais e identidades coletivas que atuam em torno de temas comuns (TARROW, 2009).

Os confrontos políticos podem ocorrer com auxílio de elites que não estão no poder e que se dividem, assim como quando os desafiantes têm aliados que podem atuar como amigos nos tribunais ou como negociadores em seu favor. Um outro aliado importante nos sistemas representativos são os partidos políticos (TARROW, 2009). Importante destacar que, geralmente, os partidos políticos buscam criar opinião pública, sendo um foco permanente de difusão do pensamento, além de, direta e indiretamente, estimularem os indivíduos a participarem da coisa pública (AZAMBUJA, 1941).

Compreender as oportunidades e restrições políticas de um período é fundamental para entender as dificuldades ou facilidades encontradas pelos movimentos sociais. “As autoridades reagem à difusão de um novo repertório com repressão, facilitação e, em muitos casos, desenvolvendo estratégias de controle social que transformam uma nova tática em parte do repertório convencional” (MCCARTHY; BRITT; WOLFSON; 1991; DELLA PORTA, 1995 apud MCADM; TARROW; TILLY, 2009, p. 24-25). Cabe ressaltar que “[...] mesmo em formas herdadas de ação coletiva há um acréscimo de inovação e de espontaneidade [...]” nos repertórios. “A inovação nas formas de ação coletiva resulta da interação entre aqueles que protestam e seus opositores” (TARROW, 2009, p. 135). À medida que os opositores abrem espaços para o diálogo e participação, os que protestam acabam tendo que utilizar outros repertórios mais eficazes. Mesmo nas formas herdadas de ação coletiva, há um incremento de inovação nos repertórios adotados, o que ocorre face à interação entre os que protestam e seus oponentes, numa dialética entre ação e a reação por parte do Estado (TARROW, 2009).

Para Tarrow, mudanças paradigmáticas nas formas pelas quais as pessoas costumam expressar suas reivindicações são raras, isso por serem os repertórios marcados por uma evolução histórica longa e lenta (2009). As mudanças mais significativas se dão justamente na mudança dialética entre ação dos

manifestantes e reação das autoridades. Os picos de ciclos de protestos¹¹ são momentos que podem marcar um novo paradigma. Esse momento é descrito por Tarrow como: “[...] quando ‘tudo é possível’, ‘cai o muro entre o que é instrumental e o que é expressivo’, ‘a política rompe seus limites e invade a vida como um todo’ e os ‘animais políticos transcendem seu destino de alguma maneira” (2009, p. 136). É neste contexto que podem surgir novos atores e novos quadros de significados, muitas vezes inovações que permanecem. Nesse sentido, a mudança paradigmática “[...] é como uma maré de uma enchente que revolve bastante solo, mas deixa sedimentos aluviais depois dela” (ZOLBERG, 1972, p. 206 apud TARROW, 2009, p. 137).

Uma das características destacadas por Tarrow (2009) em relação ao confronto político é que este expande as oportunidades de atuação de outros grupos e indivíduos. Para ele, o aumento de oportunidades não afeta apenas as alianças dos movimentos sociais, mas também seus opositores. “Os movimentos que empregam violência atraem repressão física” (TARROW, 2009, p. 119).

Para que os indivíduos venham a aderir aos movimentos sociais, arriscando-se e/ou sacrificando seu tempo, devem ter uma boa razão para fazê-lo, estarem envolvidos na formação de um consenso, uma identidade e estimulados por uma organização ou organizador (TARROW, 2009).

As mudanças de percepção das oportunidades para a ação política e as restrições a ela induzem ou inibem a participação das pessoas em ações coletivas. Além dessa percepção, há outro elemento que influencia a ação coletiva. Trata-se da percepção de ameaça aos interesses, valores e a sobrevivência dos grupos e indivíduos (TARROW, 2009).

Tarrow argumenta que “as estruturas do Estado como as divisões políticas criam oportunidades relativamente estáveis”, por outro lado, mudanças na estrutura do estado podem provocar alterações nas oportunidades e restrições políticas que proporcionam abertura para atores com poucos recursos a se engajarem no confronto político (TARROW, 2009). Reconhecemos, como bem destacou Melucci (1992), que não podemos ignorar as identidades, as quais as

¹¹ O conceito de “Ciclo de Protesto” desenvolvido por Tarrow (1985, 1998) se deu a partir dos *insights* de Tilly, referindo-se a uma fase de intensificação dos conflitos e dos confrontos políticos no sistema social em que há uma difusão da ação coletiva tanto entre setores mais mobilizados quanto menos mobilizados (BRINGEL, 2012, p. 48).

estruturas podem condicionar, mas não determinar as ações que, segundo Bringel (2012, p. 49-50) “[...] podem ocorrer ou não, dependendo dos recursos materiais e simbólicos, da capacidade de mobilização e, em particular, da existência de redes de confiança e de uma identidade coletiva”.

A ação coletiva de confronto pode demonstrar as possibilidades de ações coletivas para outros grupos e indivíduos; destacar as fraquezas do opositor; as brechas de atuação; revelar aliados que não se conheciam ou que antes eram passivos; e derrubar barreiras institucionais, possibilitando a passagem para outras reivindicações (TARROW, 2009); e ampliar nosso espectro de atuação aos espaços institucionalizados, por exemplo.

Abers e Bülow (2011, p. 55) destacam, partindo das colaborações de Banaszak (2005), que é importante observar os efeitos que as interseções entre e sociedade civil podem ter na mobilização social e nos movimentos sociais. As autoras demonstram que Estado e atores estatais (sociedade política) desempenham um papel fundamental na configuração dos movimentos, podendo, muitas vezes, esses atores serem considerados parte integrante desse movimento social marcado pela interação; sendo parte de redes que cruzam as fronteiras entre Estado e sociedade, governo e sociedade, gerando, em alguns casos, ativismos em prol dos movimentos sociais a partir do próprio Estado.

Os autores da teoria do confronto político focaram na compreensão do confronto dos atores sociais com o Estado. Em relação a essa abordagem queremos destacar ser necessário pensarmos as atuações dos movimentos sociais para além do confronto (em seu sentido estreito), buscando compreender também a interação entre movimento social e Estado, assim como sociedade civil e Estado, sem, contudo, reduzir as análises à ideia de cooptação.

Como destacou Ruscheinsky (1999, p. 34),

A opção partidária, no interior do movimento social ou enquanto militante desse, pode ser vista como resultante do exercício de um comprometimento, de uma cultura política determinada. Inclusive pode implicar o empenho pela alteração do contexto que envolve a coletividade de modo a implementar os objetivos do comprometimento. A opção pelo apoio a um partido político, ou a relação complexa no sentido de somar esforços em determinados assuntos e ocasiões, tende a ser uma perspectiva de junção de Esforços para consolidar a representação política e atuar sobre a instância institucional no intuito de transformar as relações sociais.

Nessa mesma direção, Abers e Bülow (2011, p.67-68) apontam que grupos da sociedade civil organizada podem inserir seus ativistas em cargos públicos (por meio de eleições ou em cargos comissionados negociados) como forma de conquistar demandas que não seriam possíveis de serem atingidas se permanecerem apenas como ativistas. Desta forma, o uso de repertório de ação dos movimentos sociais em espaço institucionalizado vai além da dicotomia Estado-sociedade civil ou Estado-movimento social (ou ainda sociedade política-sociedade civil). Antes, encontra-se imbricado entre esses dois atores, o que tem sido ainda pouco estudado pela literatura especializada no Orçamento Participativo.

Destacamos que o tema, sob a rotulação de cooptação, foi por muito tempo relegado a um segundo plano (DOWBOR, 2012), e que só recentemente as interações não contenciosas dos movimentos sociais com o Estado passaram a ser incorporadas nos estudos dos movimentos sociais (GIUGNI; PASSY, 1998; GOLDSTONE, 2003; ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007; ABRES; SERAFIM; TATAGIBA, 2011). Tais trabalhos contribuem para a teoria dos movimentos sociais, sobretudo na busca da compreensão da interação dos movimentos sociais com o Estado que se dão em espaços institucionalizados, tais como os conselhos municipais, os fóruns de participação e os orçamentos participativos.

A teoria dos movimentos sociais, mormente sua vertente de processo político, não teve como foco ou tampouco desenvolveu categorias e proposições a respeito das atuações dos movimentos sociais em cooperação com o Estado ou com governos específicos (DOWBOR, 2012). Isso se deu pelo foco restrito dados aos protestos contenciosos, o que nos parece ser uma limitação. É necessário compreendermos os movimentos sociais em suas diversas formas de atuação, sejam elas em confronto ou em parceria. Sob essa perspectiva, acreditamos que os estudos em torno dos movimentos sociais serão ainda mais frutíferos. Como bem destacou Dowbor (2012), se é uma estratégia do movimento social incluir seus ativistas no Estado, é razoável que seja avaliado, sob o olhar do movimento social, seu percurso no posto assumido, sem contudo antecipar a adjetivação de cooptado. Nesse sentido, compreender o olhar dos integrantes dos movimentos sociais nos parece importante para um maior entendimento das questões envolvidas nessa aproximação.

Para McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 34), “[...] as atividades expressivas dos movimentos envolvem a manifestação tanto da identidade como do interesse”; suas ações podem ser moldadas de acordo com as respostas das autoridades. O interesse é um elemento importante na mobilização de uma ação social, como defendido pelos autores da Escolha Racional, tal como Olson (1999). Porém, limitar a motivação dos atores ao cálculo de custos benefícios não nos parece frutífero para a compreensão das ações coletivas. Fatores como estruturas de oportunidades e restrições políticas são importantes para compreendermos a atuação dos movimentos sociais, assim como outros elementos, tais como a identidade e a confiança. Conforme Tarrow (2009, p. 40), “[...] a cooperação da ação coletiva depende da confiança e da cooperação geradas entre os participantes por meio de entendimentos e identidades compartilhados”. Nesse sentido, o conceito de “quadros interpretativos” nos ajuda a compreender a ação coletiva:

[quadros interpretativos] não se relacionam apenas à generalização dos descontentes, mas definem o “nós” e “eles” na estrutura de conflito de um movimento. O quadro interpretativo pode se formar com auxílio da identidade e da ideologia, mas não apenas destes. A ideologia pode funcionar como um “guarda-chuva [sic] para os descontentamentos distintos de grupos sobrepostos (TARROW, 2009, p. 40).

O conceito de quadros interpretativos passou a ser adotado de forma ampla por sociólogos como David Snow. Segundo ele e seus colaboradores, “[...] há uma categoria especial de entendimento cognitivo - os quadros interpretativos das ações coletivas – que se refere a como os movimentos sociais constroem significados para a ação” (TARROW, 2009, p. 143). O conceito de “quadros interpretativos”, ou “enquadramentos interpretativos”, parece ter se originado nas ideias de *representação* e *quadros* desenvolvidos nos estudos de Erving Goffman, sobretudo na sua obra *Frame Analysis: an Essay on the Organization of Experience*, de 1974¹². Consoante o referido autor, o conceito de quadro nos possibilita distinguir os processos de organização da experiência social.

A noção de quadros interpretativos está ancorada no fato de que toda atividade enquadrada está inevitavelmente embasada em um mundo circundante,

¹² Versão que foi traduzida para o português brasileiro e produzida pela Editora Vozes só em 2012, sob o título *Os Quadros da Experiência Social: uma Perspectiva de Análise*.

ou seja, em um conjunto de disposições que delimitará os papéis de acordo com tais atividades. Para Goffman (1985), os indivíduos em interação face a face buscam compreender o que se passa no cenário configurado da interação (no *quadro*) e a partir de suas percepções direcionam e controlam os seus comportamentos por meio de suas encenações sociais. Para tanto, os indivíduos se utilizam de equipamentos expressivos, os quais ele denominou fachadas. Para Goffman,

As fachadas podem se institucionalizarem em termos de expectativas às quais dão lugar e tendem a receber sentido de uma estabilidade à parte das tarefas específicas que no momento são realizadas em seu nome. A fachada torna-se uma *representação coletiva* e um fato por direito próprio. Quando um ator assume um papel social estabelecido, geralmente verifica que uma determinada fachada já foi estabelecida para esse papel (GOFFMAN, p.34, 1985).

A fachada, desta forma, aproxima-se do conceito de “alinhamento interpretativo”, podendo ser selecionada pelos indivíduos e possuir institucionalidade e existência social própria, cuja existência depende das expectativas e sentidos atribuídos a ela. Grosso modo, podemos apontar que o ponto comum entre as duas perspectivas está no fato de que podem ser simplificadas na relação “interação-sentido-ação”. Aponta Medeiros (2009) que essa perspectiva ficou conhecida como construtivismo sociocultural, destacando-se os trabalhos de Klandermans (1997), Gamson (1992) e Snow e Benford (2000). A Teoria do Processo Político igualmente se apropriou do conceito de Enquadramento Interpretativo, tendo mais relevância os trabalhos de Tarrow (2009) e Tarrow e Tilly (1995).

Sustenta Tarrow (2009, p. 42) que a ação coletiva é deflagrada e mantida nas relações face a face, nas ruas, nas redes sociais e nas estruturas conectivas existentes entre eles. É no interior dos grupos que transformam esse potencial em ação coletiva.

As redes sociais e as instituições possuem um papel muito importante no estímulo à participação dos indivíduos em ações coletivas, pois o enquadramento interpretativo não é suficiente para os movimentos sociais (TARROW, 2009, p. 159).

Para esse mesmo autor, “[...] as redes sociais na base da sociedade passaram a ser a fonte mais comum de recrutamento para os movimentos sociais

(TARROW, 2009, p.160).

[...] as formas mais efetivas de organização são baseadas em unidades locais, parcialmente autônomas e contextualmente enraizadas, ligadas por estruturas conectivas e coordenadas por organizações formais. [...] é na luta que as pessoas descobrem quais são os valores que compartilham e quais os que os dividem, e aprendem a enquadrar suas demandas em torno dos primeiros e a esconder os últimos” (TARROW, 2009, p. 158).

Muitos movimentos sociais desenvolveram-se no interior de instituições, apropriando-se de suas estruturas e ideologias, assim como as redes sociais já existentes. Tarrow cita que a Igreja Católica abrigou no seu interior, por muito tempo, movimentos heterodoxos emergentes, fazendo menção às comunidades de base surgidas entre os anos de 1960 e 1970. Em muitos municípios brasileiros, os movimentos sociais das décadas de 1980 tiveram a Comunidade Eclesiais de Base como berço e estoque de capital social inicial, representando um espaço de discussões de problemas sociais reais, assim como uma organização colaboradora na mobilização de ações coletivas (RUSCHEINSKY, 1999).

Para McAdam, Tarrow e Tilly (2009), os movimentos sociais dependem não só do interesse ou das oportunidades existentes, mas também das redes sociais produzidas no cotidiano. Para esses autores, os laços interpessoais são mais determinantes na ação coletiva do que a existência de organização formal ou incentivos individuais.

As redes sociais podem ser preexistentes, assim como fruto de enquadramento interpretativo. Para Johnston e Klandermans (1995), o conceito de enquadramento interpretativo (*frame*), encarado como “construção de significados”, possibilita uma análise frutífera da relação entre sistemas culturais e aspectos performáticos presenciados nas ações coletivas. Tal noção denota uma expressão sócio-psicológico-cognitiva capaz de produzir um esquema de interpretação que habilita o indivíduo a localizar, perceber, identificar e atuar de forma orientada e marcada por significados (SNOW; BENFORD, 2000). Para Snow e Benford, quadro interpretativo seria um “[...] esquema interpretativo que simplifica e condensa o ‘mundo lá fora’ salientando e codificando seletivamente objetos, situações, eventos, experiências e sequenciais de ações num ambiente presente ou passado” (1992, p. 137).

Snow e Benford (2000) destacam a importância dos processos discursivos, relacionados à interação e à comunicação entre os membros na produção de um alinhamento de significados de determinada ação ou causa coletiva, sobretudo na “produção” e “compartilhamento” de uma identidade agregadora.

Segundo Snow e Benford (1992), os movimentos sociais buscam “nomear” descontentamentos conectando-os entre si com o propósito de construir quadros de significados mais amplos para o reconhecimento social dos envolvidos na ação coletiva, enviando aos desafiados uma mensagem uniforme (apud TARROW, 2009). Ao moldar os símbolos culturais tradicionais aos seus objetivos, os movimentos sociais fazem o que ficou conhecido como “alinhamento do quadro interpretativo”¹³. Claro que criar um alinhamento na interpretação dos acontecimentos não é uma tarefa fácil para os líderes dos movimentos sociais, uma vez que eles disputam com diversos outros atores na construção dos significados e, por conseguinte, na sua interpretação. É notório que o cidadão comum possui sua própria “leitura” dos acontecimentos e exige um esforço considerável dos líderes na reconstrução desses significados, para a construção de um alinhamento interpretativo. McAdam, Tarrow e Tilly nos indicam alguns elementos importantes para a compreensão da construção de alinhamentos interpretativos, afirmando que

Múltiplos reivindicantes incluem representantes legais dos mesmos interesses, defensores dos interesses estabelecidos ameaçados por novas reivindicações, defensores de interesses adjacentes e grupos ligados a interesses não relacionados que aproveitam oportunidades de alianças ou de pressões sobre as autoridades assediadas. Como resultado, os ativistas se empenham muito para criar coalizões e tentar formar identidades coletivas mais amplas em torno delas, disputando o controle de organizações, eliminando agendas rivais, criando expressões de apoio unificado para seus próprios programas e negociando com as autoridades (MCADAM, TARROW, TILLY, 2009, p. 23- 24).

Nota-se, a partir das contribuições de McAdam, Tarrow e Tilly (2009), que o alinhamento é fruto de disputas anteriores e de posterior coalizões de grupos em torno de expressões unificadas que atendam aos seus interesses.

É importante destacar que, ainda que haja um consenso na interpretação

¹³ Para saber mais sobre “alinhamentos de quadros interpretativos”, ver Snow, David; ROCHFORD, F. Burke; WARDEN, Steven & BENFORD, Robert. *Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation American Sociological Review*, 1986, p. 564-481.

dos símbolos, isso não é suficiente para que ocorra uma ação coletiva. Para que isso ocorra, é necessário que haja uma “mobilização” desse consenso na direção da ação pretendida.

O alinhamento interpretativo quase sempre tem por base as identidades “naturais” ou “herdadas”; os movimentos sociais que dele podem ser promovidos exigem solidariedade para agir de forma coletiva e consciente (TARROW, 2009), o que não significa que tais identidades não são permanentes e impermeáveis à influência externa. As identidades, os repertórios e os alinhamentos interpretativos não surgem do nada, assim como respondem às mudanças nas oportunidades e às restrições políticas, o que indica que os quadros interpretativos são amplamente mutáveis.

McAdam, Tarrow e Tilly reafirmaram, em um artigo de 2009¹⁴, o papel central da identidade nas mobilizações coletivas. Nesse *paper* afirmaram o seguinte:

Nossa caracterização inicial de pessoas “inseridas e ontologicamente comprometidas em vários tipos de estruturas e práticas sociais” sugere a direção que pretendemos tomar. Supõe-se que a maioria das pessoas participe da ação coletiva que está baseada nas comunidades das quais derivam os significados e identidades importantes para sua vida e bem-estar. Ao oferecer esta proposição não supomos nenhum cálculo consciente da parte do indivíduo. Mesmo sem avaliar conscientemente custos e benefícios, as pessoas agem para confirmar ou salvaguardar as fontes centrais de significado e identidade em suas vidas, especialmente quando há modelos disponíveis na forma de repertórios e reivindicações inseridas na história do grupo (p. 31).

Ainda de acordo com esses mesmo autores,

A maior parte dos movimentos não surge porque os outsiders são induzidos a se juntar à luta; ao invés, eles são agregados a partir da solidariedade e dos compromissos ontológicos das estruturas primárias de mobilização do movimento que estão, por sua vez, ligadas às comunidades de identidade comunicadas por meio de redes sociais (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 32-33).

Cabe destacar que os autores McAdam, Tarrow e Tilly (2009) deixam claro que além de rejeitarem a ideia de que a atividade do movimento social é irracional, afirmam que trata-se de “uma escolha estratégica entre outras feitas pelos atores quando é a resposta mais apropriada aos seus recursos,

¹⁴ MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Para Mapear o Confronto Político*. Lua Nova, São Paulo, 76: 11-48, 2009.

oportunidades e restrições”. Estamos de acordo com tal pensamento, compreendendo que as atividades desencadeadas pelos movimentos sociais são escolhidas, dentre outras possibilidades, de acordo com determinada situação. O movimento social, dentre os repertórios conhecidos e já mobilizados anteriormente, faz escolhas de comportamentos, “que vão desde ações coletivas não estruturadas, organizações de grupos de interesse até ativismo no interior de partidos políticos e instituições” (MCADAM; TARROW; TILLY, 2009, p. 33).

Destacam McAdam, Tarrow e Tilly que “[...] as identidades precisam ser reconhecidas para serem validadas”. Na validação das identidades, os territórios são as agências mais simbolicamente eficientes para alcançar esse intento (2009, p. 34-35). Dizer, por exemplo, que as causas ou demandas são dos “serranos”¹⁵ pode ser mais significativo e mobilizador do que dizer que as causas ou demandas são de interesse geral.

Para Tarrow (2009, p. 40-41), a ideologia é um conceito “[...] um tanto seco para descrever o que leva as pessoas às ações”. Os movimentos “[...] fazem um apaixonado trabalho de enquadramento interpretativo: configurando tais descontentamentos como reivindicações mais amplas e vibrantes” (SNOW; BENFORD, 1988 apud TARROW, 2009, p. 41).

Com relação ao alinhamento interpretativo, destacamos o papel da mídia. A mídia é fundamental nesse contexto, tanto para a construção de um consenso como na mobilização deste. Tarrow (2009, p. 75) destaca que a imprensa e as associações foram, no século XVIII, importantes para o desenvolvimento de movimentos sociais. Afirmo esse autor que “[...] se a imprensa e a associação eram canais complementares no desenvolvimento dos movimentos sociais, juntos eles eram uma combinação explosiva”. Para ele, se as associações criam laços de solidariedade entre as pessoas que se conhecem, a imprensa proporcionou a possibilidade de difusão dos movimentos sociais, além de construir uma estrutura conectiva entre um número maior de pessoas (TARROW, 2009). Embora a imprensa e as associações fossem expressões do capitalismo, elas se expandiram para além dos interesses do sistema econômico e incentivaram o desenvolvimento e a propagação dos movimentos sociais (TARROW, 2009). O

¹⁵ Moradores e/ou nativos da Serra (ES).

problema é que, historicamente, os meios de comunicação são afetados pela estrutura da indústria da mídia. Ainda que não venha a trabalhar diretamente para a classe governante, esta trabalhará para o mercado, reportando o que interessa para os leitores, o que dificulta a inserção de significados construídos pelos movimentos sociais, sobretudo de ruptura. Outro problema está no fato da mídia focalizar o que é notícia, levando-a a cobrir quase que com prioridade os atos de violência e repressão que se deflagram nos protestos, o que cria uma sensação de medo entre os manifestantes menos engajados, colaborando para o esvaziamento do movimento social e das ações coletivas.

Para Tarrow (2009, p. 144), há dois apelos muito utilizados na tentativa de produzir um alinhamento interpretativo; são eles o “quadro interpretativo da injustiça” e o alinhamento interpretativo marcado pela “emotividade”. O apelo ao significado de injustiça é uma estratégia de mobilização muito utilizada, acima de tudo em países marcados pela desigualdade social, como o Brasil: “São atividades centrais dos movimentos sociais inserir os descontentamentos em quadros interpretativos amplos que identificam um injustiça, responsabilizar outros por ela e propor soluções” (TARROW, 2009, p. 145). O papel da emotividade é importante, posto que fornece “o calor” necessário para a mobilização.

Algumas emoções como o amor, lealdade e reverência são claramente mais mobilizadoras do que outras como desespero, resignação e vergonha. Algumas, como a raiva, são ‘vitalizadoras’ e existem, mais provavelmente, nas fases de desmobilização. Os pontos altos do confronto geram eixos emocionais em torno dos quais gira a futura direção do movimento. Com o passar do tempo, os empreendedores de movimentos se esforçarão para evocar esses eixos emocionais através da retórica, rituais e reuniões nos lugares em que ocorreram a injustiça ou vitórias passadas (TARROW, 2009, p. 146).

Julgamos importante, para as posteriores análises apresentadas, deslindar também o conceito de sociedade civil. Isto por dois motivos principais: é comum na literatura tomar os conceitos de movimentos sociais e sociedade civil como sinônimos, o que é equivocado; e deixar claras as categorias analíticas que estaremos mobilizando no desenvolvimento desta tese.

1.2 A SOCIEDADE CIVIL

Em alguns momentos, ao invés da expressão “movimentos sociais”,

adotaremos a noção mais ampla de “sociedade civil”, a fim de ampliar a abordagem ao locus de atuação, abarcando a atuação política de outros atores sociais que não compõem os movimentos sociais ou que agem para além destes. Com a criação de espaços institucionalizados de participação política, além dos movimentos sociais, outros protagonistas passaram a participar desses espaços, tais como grupos de empresários e cidadãos não vinculados aos movimentos sociais. Para nós, o conceito de sociedade civil tem grande importância, pois introduz, ao lado dos movimentos sociais, instituições privadas (ou semi-públicas, como sindicatos, federações patronais etc) e públicas (estatais – como câmara de vereadores, partidos políticos etc) ao debate político.

O conceito de sociedade civil surgiu no século XIX, por volta de 1820, como uma dimensão dualista fruto das transformações da modernidade ocidental (AVRITZER, 2012). Inicialmente, o conceito buscava marcar uma diferenciação entre Estado e sociedade dos países do Atlântico Norte.

No final do século XX, o conceito reaparece com diferenças substantivas em relação ao seu significado no século anterior. No lugar de uma visão dualista, desenvolvem-se e ganham notoriedade três perspectivas: uma tripartite, outra para explicar as transformações políticas e sociais em curso nos países do Leste Europeu e latino-americanos e outra tradição neo-tocqueviliana, ou neo-durkheimiana (AVRITZER, 2012). Na visão tripartite, além da diferenciação anterior entre Estado e sociedade civil, inclui-se o entendimento de que a esfera das atividades econômicas privadas também se diferencia da sociedade civil. Na segunda perspectiva nota-se uma separação da sociedade civil em relação ao Estado, a economia e as organizações formalmente organizadas e burocraticamente estruturadas (AVRITZER, 2012). Nessa perspectiva encontramos as contribuições de Cohen e Arato (2001), para quem a sociedade civil enquadra-se no nível institucional de identificação com o mundo da vida (entendido como um lugar de socialização, interação social e atividades públicas). Cohen e Arato (2001), ancorados nas ideias de Habermas, apontam que há três componentes no mundo da vida: cultura, sociedade e personalidade. Estas diferenciações se estruturam por meio de instituições especializadas, em que cada um desses componentes se materializa. É justamente nesses níveis culturais de solidariedade e de identidades que é possível conceber o conceito de

sociedade civil. Na tradição neo-tocqueviliana ou neo-durkheimiana, notamos a diferenciação entre a esfera do Estado e a das associações voluntárias: “Nesta concepção, a sociedade civil é uma instância autônoma de produção de solidariedade social” (AVRITZER, 2012, p.385).

Todas essas perspectivas destacadas têm em comum o fato de compreender a sociedade civil como uma instância separada do Estado; algumas compreendendo que a sociedade civil não pode ser entendida como uma entidade burocraticamente organizada, como são os movimentos sociais comunitários, podendo, no entanto, abarcá-los.

Para Alonso (2009), especialmente depois da publicação da obra *Civil Society and Political Theory*, por Cohen e Arato (1992), o termo “novos movimentos sociais” passou a ser paulatinamente substituído pela noção de “sociedade civil”. Porém, é importante deixar claro que o conceito de movimento social não foi substituído por sociedade civil, sendo os movimentos sociais parte da sociedade civil. A substituição em curso, realizada por vários autores, está relacionada ao *locus* da atuação, e não ao ator. Assim, para nós, a conceituação de movimento social e sociedade civil nos possibilitará diferenciá-los, uma vez que nem todos os que compõem a sociedade civil são militantes em movimentos sociais, muito embora possam participar dos mesmos espaços de participação social, fazendo-se presentes em fóruns, audiências públicas, assembleias populares do Orçamento Participativo e em conselhos populares, por exemplo.

Nesse sentido, o conceito de sociedade civil possibilita abarcar a multiplicidade de movimentos que muitas vezes atuam na mesma arena e são compostos pelos mesmos protagonistas, especialmente a partir da ampliação das experiências de elementos da democracia deliberativa.

Devido às mudanças ocorridas no Brasil nas últimas décadas, defendemos que o conceito de sociedade civil deve ser pensado para além dos conceitos mencionados. De fato, precisamos pensar a sociedade civil como entidade separada do Estado, e não burocratizada, como uma instância autônoma de produção de solidariedade social, lugar de socialização, interação social e de atividades públicas. Não podemos pensá-la apenas em oposição ao Estado. Ainda que sendo compreendida como uma instância separada do Estado e do mercado, Cohen e Arato (2001) sugerem que a sociedade civil é capaz de

influenciá-los. Nesse sentido, Avritzer (2012) afirma que, no Brasil, “[...] houve a necessidade de teorizar as novas práticas democráticas desenvolvidas pela sociedade civil brasileira e descobrir as maneiras pelas quais ela interage com o Estado”. No entanto, os esforços nessa direção ainda são iniciais.

A ideia de sociedade civil em oposição ao Estado e as práticas dos seus atores de forma autônoma teve grande atenção entre o final dos anos de 1980 e início de 1990, incorporando todos os tipos de movimentos sociais entendidos também como autônomos em relação ao Estado ou governos. A ação política praticada pelos atores da sociedade civil era vista como contenciosa. A partir das mudanças ocorridas no Brasil nas últimas décadas, sobretudo a partir dos anos de 1990, que trataremos em capítulo posterior, entendemos não ser possível tratar de ações coletivas sem levar em conta o fato de que os atores envolvidos podem participar de outras arenas de disputa ou formas de atuação, para além da ação contenciosa, o mesmo valendo para os movimentos sociais, sendo necessário colocar em questão as relações de proximidade, cooperação e interdependência entre sociedade civil e Estado, assim como entre Estado e movimentos sociais.

Ao pensarmos o conceito de sociedade civil a partir da realidade brasileira nos deparamos com experiências inovadoras que desafiam os conceitos tradicionais de sociedade civil, nas quais o Estado ou o governo é o ator ativador da participação política e social; como corre por meio do Orçamento Participativo (BALLESTRIN; LOSEKANN, 2013).

Buscando problematizar o conceito de sociedade civil à luz da realidade brasileira, Ballestrin e Losekann (2013, p. 195) afirmaram que

[...] o problema do conceito de sociedade civil elaborado por Cohen e Arato na esteira habermasiana está na concepção de um limite de ação restrito e rígido para a sociedade civil. A característica de autolimitação impediria que a sociedade civil ocupasse posições efetivas no sistema político ou nas relações de mercado, deixando a essa o difuso papel de influenciar nas outras esferas. Não deixaram claro, obstante, como isso ocorreria. A objeção à influência autolimitada da sociedade civil segue, também, em outro sentido, qual seja, a necessária implicação entre autolimitação e autonomia. Assim, a partir de uma perspectiva relacional, admite-se que existam complexas e múltiplas imbricações entre Estado e Sociedade Civil, tendo em vista as heterogeneidades intrínsecas a estes dois. Torna-se duvidoso afirmar que a aproximação entre alguns setores da sociedade civil e do Estado comprometa a autonomia desta como um todo.

A interação ou aproximação entre a sociedade civil e o Estado não pode ser simplificada em cooptação, uma vez que “[...] a sociedade civil ainda é semiautônoma, ou seja, interage com o Estado mantendo a sua própria dinâmica organizacional e o seu próprio processo de tomada de decisão” (AVRITZER, 2012, p.386). Essa compreensão é importante para as análises as quais nos propomos nesta tese.

1.3 OS PARTIDOS POLÍTICOS

Ao- utilizarmos o conceito de sociedade civil, estamos possibilitando introduzir, ao lado dos movimentos sociais, outras instituições envolvidas nas ações coletivas, tais como os partidos políticos. Uma vez incluídos em nossa análise, julgamos ser pertinente nos debruçarmos sobre as suas formas de atuações junto aos movimentos sociais. É o que pretendemos desenvolver nas próximas páginas.

Conceituar partidos políticos não é uma tarefa fácil, como destacou Viana (2003). Difícil, em primeiro lugar, por conta da diversidade de partidos políticos, com características bastante diferentes entre si. Em segundo lugar, existem semelhanças entre partido político e outras instituições que exercem funções políticas, dificultando a compreensão de sua especificidade.

Etimologicamente, o termo partido deriva de uma acepção primeira do verbo “partir”, que no francês antigo designava “fazer partes, dividir”. Partido designou, inicialmente, um grupo armado que agia à margem das forças armadas do Estado e/ou em ruptura com ele (SEILER, 2000). “Com o tempo, a palavra veio a designar uma facção armada organicamente constituída – o partido dos Armagnacs – para, em seguida, tornar-se o sinônimo de facção política antes de adquirir sua concepção atual” (SEILER, 2000, p. 10).

O termo “partido político” não pode ser entendido como “parte política”, pois nem toda “parte política” é um “partido político”. Como destacou Viana (2003), “[...] o movimento ecológico, por exemplo, pode ser considerado uma parte política mas não um partido”.

De acordo com Seiler (2000), o vocábulo “partido” foi usado bem cedo nos estudos sociais. Esse autor atesta que tradutores de Aristóteles o utilizaram para

designar os grupos sociais que se colocavam em oposição a Atenas. Os estudiosos da Roma Antiga, por exemplo, utilizaram os termos “partido plebeu” e “partido patrício” para denominar os grupos políticos da época, não hesitando em utilizar a expressão “partidos políticos” para explicar o declínio da República da Roma Antiga (SEILER, 2000).

A concepção e formato atual dos partidos políticos modernos surgem no século XIX, como destacou Duverger:

Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: encontravam-se tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamento, grupos parlamentares, mas nenhum partido propriamente dito. Em 1950, estes uncionavam na maior parte das nações civilizadas, os outros se esforçavam por imitá-las (DUVERGER, 1980, p. 19).

Foi a consolidação das instituições burguesas burocráticas e o fortalecimento dos movimentos operários que criaram condições históricas para o surgimento dos partidos modernos. É justamente a partir dessa percepção que Duverger cria duas categorias de partidos: os de origens internas, fruto da burocracia burguesa e seus representantes que estavam no poder, e partidos de origens externas, originados nos seios das massas populares.

Seiler (2000) destaca definições conceituais para “partidos políticos” modernos que nos ajudam a levantar algumas considerações a esse respeito, ainda que concordemos com esse autor quando este afirma que definição conceitual de partidos políticos é ainda um desafio. Dentre os filósofos, Seiler (2000, p.23) destaca duas definições:

Um conjunto organizado de homens unidos para trabalhar em comum pelo interesse nacional, conforme o princípio particular com o qual se puseram em acordo (EDMUND BURKE apud SEILER, 2000, p.23).
Uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política (BENJAMIN CONSTANT apud SEILER, 2000, p.23).

Na definição de Burke, notamos uma ingenuidade quanto a “trabalhar pelo interesse nacional”; isto por dois motivos: i) os interesses nacionais nem sempre são os interesses dos partidos políticos que alcançam o poder. Ainda que tenham “vendido” a ideia de unidade, são “partidos”, logo representam frações da sociedade; ii) o acordo nas relações políticas é sempre muito fluido. A definição de Constant é bastante simplificadora, uma vez que o agregador nem sempre é

uma doutrina política clara e coesa. O ponto de encontro entre as duas definições que nos parecem importantes é que em torno dos partidos políticos haverá um “alinhamento interpretativo” agregador de indivíduos. Ainda que os partidos exerçam pressão sobre o Estado, estes não podem ser compreendidos como grupos de pressão. Os partidos políticos têm o direito à participação e à conquista do poder, diferentemente dos grupos de pressão que, na melhor das hipóteses, exercem pressões exteriores sobre o poder (CARRION, 1985).

Dentre os cientistas políticos, Seiler (2000, p. 23-24) destaca três definições para partidos políticos:

Os partidos são formações que agrupam homens de mesma opinião para garantir uma influência verdadeira sobre a gestão dos negócios políticos (HANS KELSEN apud SEILER, 2000, p.23-24).

Um partido é um agrupamento organizado para participar na vida política, tendo em vista conquistar, parcial ou totalmente, o poder e dele fazer prevalecer as ideias e os interesses de seus membros (FRANÇOIS GOGUEL apud SEILER, 2000, p.23-24).

Constitui um partido todo o agrupamento de indivíduos que, professando os mesmos pontos de vista políticos, se esforçam para fazer prevalecer, ao mesmo tempo juntando a eles o maior número possível de cidadãos e procurando conquistar o poder ou, pelo menos, influenciar suas decisões (GEORGE BURDEAU apud SEILER, 2000, p.23-24).

Tais definições não contemplam uma característica prática do pluripartidarismo brasileiro: a prática de “filiação alugada”. Chamo de “filiação alugada” a prática de filiação de políticos profissionais com o objetivo de concorrer às eleições em legendas partidárias que o possibilite se eleger, assim como a inclusão de políticos profissionais em partidos que possuem mais recursos para o financiamento de campanha ou maior apoio político.

Dentre os sociólogos, Seiler (2000, p. 23-24) destaca duas definições para partidos políticos que nos parecem ser importantes aos propósitos desta pesquisa. São elas:

O partido constitui ‘relações de tipo associativo, uma dependência fundada num recrutamento de forma livre. Seu objetivo é assegurar o poder a seus dirigentes no seio de um grupo institucionalizado, a fim de realizar um ideal ou obter vantagens materiais para seus militantes’ (Max Weber).

Os partidos políticos são agrupamentos voluntários mais ou menos organizados que pretendem, em nome de uma certa concepção de interesse comum e de sociedade, assumir, sozinhos ou em coalizão, as funções de governo (RAYMOND ARON apud SEILER, 2000, p.23-24).

No conceito weberiano de partido, identificamos um elemento importante:

os objetivos. Além da busca pelo poder, o partido pode desejar proporcionar benefícios aos seus militantes. No caso de partidos políticos com pouca força, quanto não se vislumbra a possibilidade de assumir o poder, buscam-se coalizações a fim de propiciar o recrutamento de gestores e outros profissionais para o seu quadro de filiados. É possível identificarmos mobilizações partidárias em busca de espaço, ainda que de forma indireta, no governo, ou ainda para ampliar os grupos de pressões sobre os partidos de oposição quando esses estão no poder. O conceito de Aron nos possibilita pensar as ações dos partidos em formato de coalizões, como na esfera federal, por meio de aproximação de outros partidos, para obter, se no poder estiver, governabilidade; isso via maioria no Parlamento e no Senado. É possível ao partido político, sobretudo os mais próximos as massas, buscar uma gestão compartilhada com a participação direta e indireta da sociedade civil, como ocorrem em muitas práticas do Orçamento Participativo (OP).

Os partidos políticos são, em sua essência, um agrupamento de indivíduos que têm por objetivo alcançar e conservar o poder (RUSCHEINSKY, 1999; MOTTA, 2008). Porém, devemos tomar cuidado com tal definição, pois um grupo de guerrilheiros pode ser desejoso de tomar o poder, mas nem por isso é um partido político (VIANA, 2003). Para Motta (2008), um partido geralmente surge a partir de um ideário político que agrega pessoas dispostas a lutar por esse ideal. Desta forma, “[...] os partidos são produtos tanto de motivação ideológica quanto de ambição pelo poder” (MOTTA, 2008, p. 10). Para esse mesmo autor, as duas coisas podem concorrer uma com a outra: “[...] há partidos nos quais a defesa dos ideais é mais importante que a ambição de seus líderes e há aqueles menos preocupados com as propostas e mais ansiosos pelo poder”. Nesse ponto, estamos de acordo o referido estudioso, sobretudo quando este afirma que ambos os elementos estão quase sempre presentes, pois seria difícil agregar pessoas em torno de algo sem ideologia; além disso, sem o desejo de alcançar o poder não haveria razão do partido existir. Destaca Seiler (2000) que os partidos políticos têm suas raízes em conflitos, geralmente sociais, o que colabora para entendermos suas dinâmicas no campo de disputa ao qual está inserido.

Para Viana (2003, p. 12),

Os partidos políticos são organizações burocráticas que visam à conquista do Estado e buscam legitimar esta luta pelo poder através da ideologia da representação e expressam os interesses de uma ou outra classe ou fração de classe existentes. Assim, os quatro elementos principais que caracterizam os partidos políticos são: a) organização burocrática; b) objetivo de conquistar o poder do Estado; c) ideologia da representação como base de sua busca de legitimação; e d) expressão dos interesses de classe ou fração de classe.

Quatro lógicas parecem permear os partidos políticos: i) o caráter burocrático; ii) o desejo pelo poder em nome de uma concepção lógica de projeto; iii) a associação voluntária de indivíduos que buscam participar da vida política de forma institucionalizada; iv) a mobilização em prol de uma ação ou projeto de uma fração de classe ou grupo de interesse.

Farias Neto (2011), corroborando a definição de partidos políticos, afirma que tratam-se de organizações sociais constituídas que têm por finalidade promover a participação política e a conquista do poder político, visando à prevalência de determinadas ideias ou linhas de atuação políticas. Outro objetivo seria consubstanciar propostas que visem à solução de problemas coletivos, buscando agrupar o maior número possível de pessoas com opiniões e intenções semelhantes, objetivando o predomínio destas sobre as demais.

Lamounier e Meneguello (1986), ao buscarem uma definição para partidos políticos, apresentaram duas variáveis hegemônicas. Argumentam que os marxistas consideram apenas partidos “verdadeiros” aqueles que são em si mesmo um grupo social e que, no mínimo, sejam a expressão política “necessária” de um grupo ou de uma classe ancorados na estrutura da sociedade. Em contraposição, destacaram outra vertente a partir da definição de Schumpeter (1976, p. 283), para quem

Partidos e máquinas políticas resultam do simples reconhecimento de que as ações de uma massa eleitoral raramente ultrapassam o nível de um estouro de boiada. Regular a competição política é a função dos partidos, que pode ser comparada às práticas reguladoras de qualquer associação de negócios no campo econômico.

Assim, para Schumpeter, os partidos seriam usualmente criações “artificiais”, espécie de organizações forjadas por “empresários” políticos (políticos profissionais) que objetivam alcançar algumas demandas no “mercado político”. Nesse sentido,

Eles têm consciência, é claro, de que sua atuação é de alguma forma limitada pela estrutura social do eleitorado, pelos interesses que se projetam na arena política, por coordenadas institucionais, e assim por diante. Mas nada disso retira de sua obra esse caráter, como dissemos, “artificial” (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p. 16).

Ambos os conceitos apresentados por Lamounier e Meneguello (1986) possuem elementos importantes para compreendermos os partidos políticos e suas dinâmicas. A perspectiva marxista nos ajuda a entender os partidos que surgiram “de baixo para cima” (extraparlamentares, extra-estatais), geralmente de viés esquerdista, tais como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB). Ainda segundo esses autores, a perspectiva shumpeteriana, nos ajuda a compreendê-los, uma vez que em muitos momentos foram frequentemente desmobilizados, cooptados ou reprimidos pelo poder central, como bem destacaram Lamounier e Meneguello (1986) ao se debruçarem sobre a história dos partidos políticos brasileiros.

Nessa mesma direção, Maurice Duverger (1980) assinala que, grosso modo, podemos distinguir dois tipos de partidos: um caracterizado pela “origem interior” e outro por possuir “origem exterior”. Os partidos políticos de origem parlamentar e eleitoral são classificados como sendo de origem interior; já os partidos que possuem sua origem nos movimentos sociais e/ou no seio de entidades da sociedade civil são classificados por Duverger (1980) como sendo de origem exterior. Aos partidos de “origem interior”, podemos citar como exemplos o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), pois o primeiro foi produto de uma cisão do Partido Democrático Social (PDS) e o segundo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Segundo Viana (2003), aos partidos de “origem interior” acrescentam-se os de origem estatal e/ou militar, produtos divisões internas em regimes ditatoriais. Como exemplo de partido de origem exterior temos o caso do Partido dos Trabalhadores, que teve sua origem partir dos sindicatos operários e que incorporou setores da Igreja Católica. Para Goldstone (2003, p. 17-18), muitos movimentos sociais podem dar origem a novos partidos, e o encontro dos líderes de movimentos sociais com a realidade das concorrências políticas muitas vezes os transformam, criando condições para o nascimento de tais partidos.

Outra classificação bastante usual quanto aos partidos políticos está baseada em sua organização interna. São eles os “partidos de quadros” e

“partidos de massas” (FARIAS NETO, 2011). Os partidos de quadros foram os primeiros a serem criados, tendo predominado em épocas passadas. Estes são marcados por serem compostos por figuras políticas importantes, sendo valorizada a “qualidade” dos seus integrantes em relação à quantidade de filiados. As estruturas dos partidos de quadros são, normalmente, fracas, contando com os recursos partidários providos pelas próprias figuras eminentes que integram os partidos” (FARIA NETO, 2011, p. 160). Os partidos de massa, constituídos a partir do século XX, e hoje predominantes, como seu nome indica, são marcados pela busca de captação do maior número possível de filiados. “Os partidos de massa, por serem representativos de classes menos favorecidas da coletividade, não podem ficar na dependência de doações generosas realizadas por alguns poucos dos seus membros”, o que os leva a buscar agregar o maior número possível de filiados que venham a contribuir financeiramente com eles (FARIAS NETO, 2011, p. 160). Nota-se que o financiamento privado de campanhas tomam caminhos mais complexos do que esse exposto por Farias Neto (2011). Os financiamentos milionários de empresas privadas têm sido uma realidade atual dos “partidos de massa” brasileiros, como no caso do Partido dos Trabalhadores. O que parece incentivar as grandes doações não é o engajamento político do doador, mas o possível benefício que este pode obter se o partido financiado alcançar o poder pleiteado. Na esfera federal, essa realidade é ainda mais notória, sobretudo após as constantes denúncias de corrupção envolvendo políticos e empresas financiadoras de campanha eleitoral. A necessidade atual de um partido manter-se como “partido de massa” está muito mais no ganho mobilizador (mais atores envolvidos) e na manutenção de sua “carteira eleitoral” (uma vez que cada filiado e certamente um eleitor fiel) do que na necessidade de arrecadação financeira para custear as campanhas eleitorais, uma vez que os maiores financiadores são pessoas jurídicas.

Uma característica importante dos partidos políticos é a representação. Como aponta Seiler (2000, p.6), “[...] os partidos políticos constituem a condição *sine qua non* do funcionamento do regime representativo”. Para Seler (2000, p.29), “[...] nenhuma democracia funciona sem partidos políticos”. Motta (2008) destaca que é papel dos partidos políticos ser um canal de expressão dos anseios da sociedade, e que eles “[...] representam, ou ao menos tentam representar, as

opiniões dos cidadãos no nível do Estado”. Nesse sentido, Motta (2008) apresenta uma generalização no mínimo perigosa, pois os partidos representam, na verdade, parcelas da sociedade, muitas vezes restritas a grupos de interesses, mormente em que o financiamento de campanhas eleitorais são realizadas pelo setor privado. É certo que esse autor reconhece que os partidos políticos não são representantes perfeitos dos interesses sociais das demandas populares. Diríamos ainda que partidos políticos podem ser criados para não se opor às demandas populares, embora precisem agregar indivíduos suficientes para serem reconhecidos e legitimados. Como exemplo concreto temos, no Brasil, a bancada ruralista. Não podemos analisar os partidos políticos a partir de idealizações arbitrárias, mas partirmos de uma visão realista. É a isso que nos propomos.

Há uma tendência de conceituação dos partidos políticos como um agrupamento de indivíduos com interesses, ideais e princípios comuns. Essa conceituação contrastada com os partidos reais não se sustenta por seu caráter homogêneo, simplificador e “romântico”. Na verdade, os partidos políticos são “campos de batalhas”, frequentemente desorganizados e sujeitos à dissensões internas (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Reconhecemos que os partidos políticos têm um papel politizador, colaborando para organizar as demandas de grupos e canalizá-las em forma de propostas concretas de governo (MOTTA, 2008), assim como fomentar as mobilizações sociais em prol de determinadas necessidades, se apresentando como uma possibilidade de organização e meio/espço de participação na política. É nessa direção que buscamos compreender o papel dos partidos políticos na mobilização social para a construção e efetivação de uma arena de participação social institucionalizada: o Orçamento Participativo. Para essa empreitada, a experiência do município da Serra (ES) nos parece bastante enriquecedora.

Outro aspecto ligado aos partidos políticos que nos importa aqui delimitar é a tipologia de participantes: i) os militantes; ii) os simpatizantes; e iii) os eleitores (FARIAS NETO, 2011). Os militantes são aqueles que atuam como membros dos partidos, participando de suas atividades organizacionais. Os simpatizantes são os eleitores declarados, os quais não estão ligados formalmente ao partido, embora envolvidos na propaganda deste, colaborando para que outros o

conheçam e depositem nele seus votos. Os eleitores são aqueles que votam no partido, embora não necessariamente manifestem suas preferências políticas e nem colaboram com a propaganda do partido no qual votou.

A mobilização da sociedade civil para participar das decisões do Estado rumo a uma “democracia direta” ou “semidireta” não reduz necessariamente a importância dos partidos políticos, como nota-se na experiência da Suíça (SEILER, 2000). Os partidos políticos suíços souberam tirar proveito da maior participação dos cidadãos. No Brasil, o fomento de partidos de esquerda para que haja uma maior participação social não é (por parte destes), geralmente, compreendido como antagônico às práticas partidárias. Alguns partidos considerados de direita têm denunciado que aproximações com os movimentos sociais são práticas de um totalitarismo de esquerda, quase sempre tentando comparar o governo brasileiro atual com a Venezuela, com a Bolívia, ou, ainda, com Cuba. Se por um lado a direita acusa o governo federal de aproximar-se dos movimentos sociais, estes têm a cada dia tecido críticas pela falta de aproximações. Essa situação nos parece ocorrer pelo fato de que, ao longo de nossa história política, nenhum governo foi tão próximo dos movimentos sociais; por outro lado, os movimentos sociais que germinaram junto com o Partido dos Trabalhadores esperavam uma parceria maior. Em outros termos, por ser um partido de origem exterior, nos termos de Duverger (1980), os grupos que o forjaram esperavam a representação de seus interesses quase que por completo.

Compreender as funções dos partidos políticos nos ajuda a compreender suas dinâmicas, estando eles no poder ou não. Para Seiler (2000), os partidos políticos possuem sete funções. São elas: i) realizar o recrutamento e seleção do pessoal dirigente para os cargos do governo; ii) elaborar programas e políticas para o governo; iii) coordenar e controlar órgãos governamentais, enquadrando os indivíduos em cargos considerados estratégicos, que geralmente são escolhidos dentro do seu quadro ou entre seus apoiadores; iv) homogeneizar as demandas particulares dos interesses das categorias, propiciando uma integração societária pela satisfação e pela conciliação das demandas ou ideologias; v) mobilizar os atores sociais, proporcionando uma “educação política”; vi) manifestar-se, quando julgar necessário, com uma postura de “contra-organização” ou “subversão; vii) expressar as demandas de seus representados, sendo seus porta-vozes; e viii)

mediar os conflitos e as aproximações entre Estado e sociedade.

Essas funções destacadas por Seiler (2000) nos permitem ter uma visão mais ampla dos partidos políticos, e, assim, buscarmos compreender suas ações e interações, seja com outros partidos, com movimentos sociais ou com a sociedade civil. Essas funções serão de grande valia para pensarmos a atuação dos partidos políticos junto aos movimentos sociais do município da Serra nos anos de 1980 e 1990.

O papel de mobilizador da sociedade civil é claro, ao constatarmos que em um regime autoritário, assim como nas ditaduras, uma das primeiras vítimas são os partidos políticos (MOTTA, 2008), sobretudo aqueles que são mais próximos aos movimentos sociais e que lutam por demandas que não são objetos de interesses dos governantes, como ocorreu no Brasil durante o regime militar. Os partidos políticos, especialmente os de esquerda, são importantes na mobilização dos repertórios de ação, assim como na mobilização participativa da sociedade. São, para Tarrow (2009, p.111), mais favoráveis aos desafiantes (no caso, aos movimentos sociais) dos que os moderados ou conservadores.

Aglesias (2012) destaca que, pelo caráter oligárquico dos partidos políticos, os seus dirigentes tendem — com o tempo e com o crescimento do partido, e ao dominar o conhecimento sobre o seu funcionamento operacional e elaborar as estratégias de sua atuação — a transformar-se em um profissional afastado dos demais membros da organização, voltando-se aos seus interesses e distanciando-se cada vez mais daqueles fins que motivaram a criação do partido, isto é, dos objetivos da maioria de seus filiados. Para Michels (1982), o principal motivo dos partidos políticos se converterem em uma espécie de oligarquia é encontrada na indispensabilidade técnica das suas lideranças e a importância que esses vão tomando com o crescimento da organização. Para esse autor, fatores mecânicos e institucionais relacionados à natureza das organizações sociais explicam sua tendência às características oligárquicas. Para ele,

[...] a lei sociológica fundamental que rege inelutavelmente os partidos políticos pode ser assim formulada: a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia (MICHELS, 1982, p. 237-238).

Para Michels (1982), há uma forte tendência, devido ao distanciamento dos

dirigentes da massa que deveriam representar, da elite dirigente do partido direcionar o funcionamento da organização para proveito próprio, ignorando a representatividade que deveria possuir em relação aos demais integrantes.

Segundo Michels (1982), os efeitos de incentivos seletivos dados aos líderes de partidos de esquerda em suas práticas políticas, tais como o *status* e os benefícios materiais, tendem ao seu “aburguesamento” e, conseqüentemente, seu distanciamento dos interesses de seus partidários. Consoante esse autor, quanto maiores esses recursos seletivos, mais rapidamente ocorre o distanciamento dos líderes em relação aos objetivos iniciais do partido, afetando os processos decisórios da organização, sendo mais nocivo se esse partido estiver no poder. Essas colaborações de Michels nos ajudam a pensar a trajetória do Partido dos Trabalhadores e o seu distanciamento das causas coletivas que levaram à sua origem. Mas como um líder que se distancia dos interesses de fundação do partido consegue subsistir à frente deste? Michels (1982) afirma que os líderes se utilizam de técnicas para essa finalidade. Para se sustentar no poder, buscam manter seu domínio sobre as áreas vitais de um partido, entre as quais estariam as finanças, sua imprensa e a “tática de renúncia”, ameaçando sua retirada e, consigo, seu capital político.

Até os anos de 1980, os estudos brasileiros que se debruçavam sobre as relações entre Estado, partidos políticos e movimentos sociais estavam fortemente marcados pelo pensamento político marxista, e os conflitos políticos percebidos sobretudo a partir das relações de produção. Neste contexto, os partidos políticos, mais especificamente os partidos de esquerda, eram compreendidos como intérpretes legítimos, se não exclusivos, das aspirações das classes exploradas e oprimidas (CARRION, 1985). A partir desse período, diversos estudos passaram a denunciar as limitações de uma abordagem reducionista, até então fortemente presente. Para Carrion (1985, p.89) era necessário “o exame das relações entre partidos políticos e movimentos sociais [...], principalmente sabendo-se que muitos desses movimentos sociais não apenas aspiram a um espaço de autonomia política, como também veiculam projetos alternativos de organização social”. Para esse mesmo autor, o partido político não deveria ser compreendido como detentor do monopólio da mediação política. Movimentos sociais e partidos políticos possuem papéis e objetivos

diferentes, no entanto, podem ser conectar de forma frutífera em diversos momentos (RUSCHEINSKY, 1999).

1.4 MOVIMENTOS SOCIAIS, POLÍTICA INSTITUCIONAL E POLÍTICA NÃO INSTITUCIONAL

O campo de estudos dos movimentos sociais no Brasil ainda está marcado pelo seu contexto de origem (SILVA, OLIVEIRA; 2011). Tal origem remonta aos estudos nos anos de 1970 e 1980, quando o debate esteve centrado na relação dos movimentos sociais com o Estado, o qual dava-se de forma contenciosa, sendo, por um lado, o Estado visto como inimigo e, por outro, os movimentos sociais como *outsider* em relação a política institucional. Nessa relação o uso de um repertório contestatório era um das poucas possibilidades de expressão política dos movimentos sociais (SILVA, OLIVEIRA; 2011).

A partir do processo de redemocratização, a política não institucional praticada pelos movimento sociais aos poucos foram coexistindo com práticas institucionalizadas, sobretudo a partir da consolidação dos partidos de esquerda, originados no (e produtores do) ciclo de protesto (SILVA, OLIVEIRA; 2011), tais como o PT e o PCB.

Inicialmente, por meio dos partidos de esquerda, os movimentos sociais passaram a incluir militantes na política institucionalizada e, posteriormente, incluindo-se em espaços institucionalizados abertos à participação social, envolvendo-se em diversas disputas pela delimitação e direcionamento das políticas públicas. Como destacaram Silva e Oliveira (2011, p. 91),

[...] o fato é que uma parcela significativa das organizações de movimentos sociais passou, nas últimas três décadas, por um marcante processo de inserção como membros efetivos (mesmo que, muitas vezes, subalternos) de redes de políticas públicas em praticamente todos os setores do Estado brasileiro.

Na prática, o repertório dos movimentos sociais deixaram de estar limitado apenas à práticas contenciosas para ampliar-se as estratégias de proximidades. Diversos canais de participação social surgiram no Brasil (tal qual o Orçamento Participativo) e nestes a participação dos movimentos sociais tiveram que ser reformuladas para uma atuação *inside*. Porém, as transformações da realidade

empírica não foram, no Brasil, devidamente acompanhada pelas reformulações teóricas em torno dos movimentos sociais, apresentando-se deficientes em “compreender e explicar padrões de relação, formas de organização e repertórios de ação que se afastam de maneira relativamente radical daquele ‘modelo de movimento social’ do período da redemocratização” (SILVA; OLIVEIRA, 2011, p. 91).

Banaszak (2005) apresentou uma perspectiva bastante esclarecedora que nos possibilita romper com a visão baseada em um padrão único de compreensão dos movimentos sociais (como *outsider* em relação a política institucional) que predominou nos anos de 1970 e 1980. Contudo, é importante destacar que essa literatura estava em um contexto peculiar, marcado por um Estado repressor que não desejava e nem permitia uma relação de proximidade com os movimentos sociais. Banaszak (2005), pensando a nova realidade, pós 1988, desenvolveu o conceito de “intersecção Estado-movimento”. De acordo com essa autora, a relação dos movimentos sociais com o Estado deve ser pensado como um *continuum* de dois polos: um que representa a exclusão completa dos movimentos sociais em relação ao Estado e outro que representa a sua inclusão completa, como destacado na figura 1.

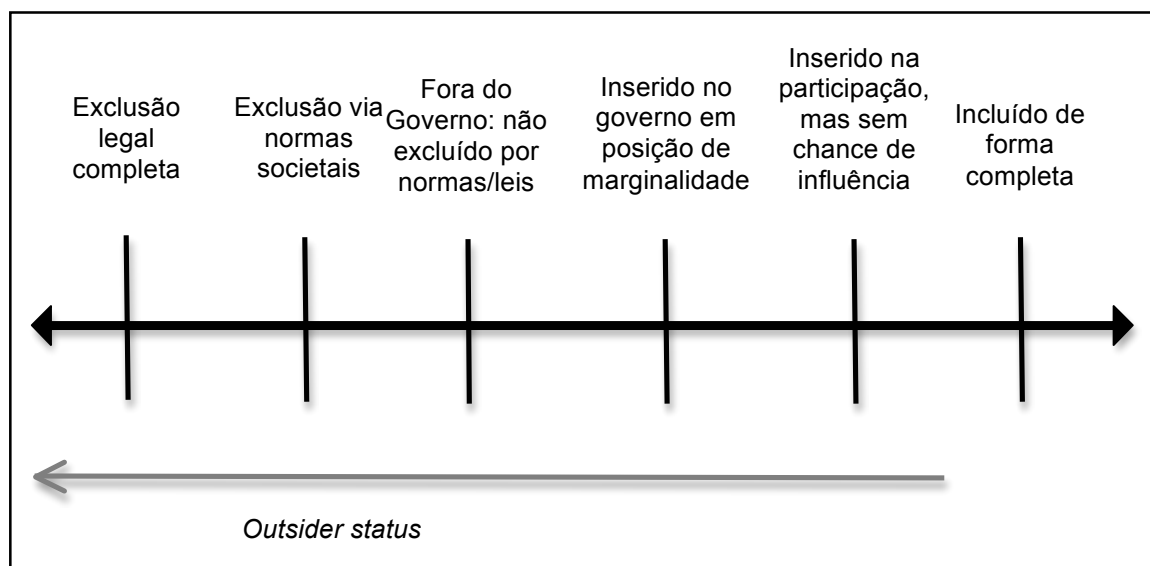


Figura 1 – Teorização do *status* de inclusão e exclusão dos movimentos sociais como *continuum*.

Fonte: BANASZAK, 2005, p. 156.

O argumento de Banaszak (2005) nos possibilita pensar a multiplicidade de

possibilidades empíricas entre as relações movimento social e Estado, existindo possibilidades interpretativas entre os polos opostos, marcados por um lado, pela exclusão completa fundamentada em lei, e por outro, e inclusão completa do movimento social no interior do Estado. Naquele polo sendo apenas possível aos movimentos sociais uma atuação não institucionalizada e no outro uma integração completa na política institucionalizada.

No caso do Brasil, ainda que de forma não linear e homogênea, notamos uma mudança no padrão de interação entre os movimentos sociais e o Estado, no sentido da “exclusão legal completa” para uma “inclusão completa”. A partir dessa perspectiva podemos pensar dentro da mesma lógica a relação entre movimentos sociais e partidos políticos.

Ao debruçar-se sobre as estratégias de militantes do movimento feminista nos EUA, Banaszak (2005) argumentou que para uma compreensão do seu repertório e resultados é preciso examinar as fronteiras existentes nas relações entre movimento social e Estado que se configura de formas múltiplas, dentre elas a existência de militantes no interior do Estado, estratégia que ela defende como importante para os movimentos sociais. A *intersecção Estado-movimento* pode ser observada na realidade empírica brasileira, ao notarmos a participação de ativistas de movimentos sociais em conselhos, fóruns públicos, assembleias e em orçamentos participativos. Esse conceito também nos possibilita pensarmos as relações entre militantes dos movimentos sociais e os partidos políticos, sobretudo em um contexto de multifiliação.

Tivemos no Brasil um período marcado por uma ditadura militar que criminalizou os movimentos sociais, excluindo-os de forma legalizada do interior do Estado, bem como impedindo sua atuação no interior dos partidos políticos, assim como proibindo a existência de partidos de esquerda aos quais se aproximavam das bandeiras dos movimentos sociais, por esse motivo os estudos que buscavam pensar a interface entre Estado e movimentos sociais o fazia numa relação de oposição. Após o fim do regime militar esse cenário foi, paulatinamente, se transformando. Com a redemocratização surgiram partidos políticos que se originaram dos movimentos sociais cujos filiados eram atuantes junto aos movimentos sociais. Embora os movimentos sociais, no final da década de 1970 e início de 1980, possuíssem um discurso de “apartidarismo”, existia uma

imbricação muito forte entre eles e os partidos políticos de esquerda. Além dessa aproximação entre partidos políticos de esquerda e movimentos sociais, há uma aproximação entre movimentos sociais e Estado por meio da abertura de canais institucionalizados de participação social (SANTOS; SERAFIM; PONTUAL, 2008), destacando-se os conselhos e o Orçamento Participativo.

Diversos autores (GENRO; SOUZA, 1997; FEDOZZI, 1997; SANCHES, 2002; NEVES, 2007) ao buscarem compreender a participação social no interior dos orçamentos participativos e dos conselhos (instâncias institucionalizadas) a classificam como sendo uma “cogestão”, estando marcada pela parceria entre Estado e sociedade civil. No entanto, não podemos ser ingênuos ao ponto de pensar que essa relação institucionalizada é baseada em relações de forças proporcionais. Com bem destacaram Santos, Serafim e Pontual (2011), de um lado estão os representantes do Estado que (em tese) possuem conhecimentos técnicos da gestão pública e informações privilegiadas e, do outro, a sociedade civil que tem seus representantes eleitos pela liderança que exercem e sua legitimidade e não necessariamente por seus conhecimentos técnicos.

Na mudança empírica do padrão de participação de “não institucionalizado” para “institucionalizado”, torna-se necessário uma teorização desse “*status continuum*” que supere a interpretação dos movimentos sociais como *outsider* da política institucionalizada, sobretudo quando a inclusão na política institucionalizada é uma estratégia dos movimentos sociais.

Compreendendo que os movimentos sociais podem e estão atuando na política institucionalizada, nos apropriamos do conceito de *insider tactics* desenvolvido por Banaszak (2005). *Insider tactics* tratam-se das táticas que os ativistas mobilizam ao incluir-se no interior do Estado; seria uma estratégia de influenciar as políticas públicas “por dentro” do aparelho governamental. Essas táticas possibilitam os militantes obterem maiores informações quanto às oportunidades e restrições políticas, o que lhe possibilitam discernir quando as estratégias extra-institucionais são melhores do que as atuações institucionalizadas (BANASZAK, 2005), em outros termos, a inclusão de ativistas na política institucionalizada pode possibilitar maiores condições de obtenção de informações aos movimentos sociais, as quais colaboram na escolha de qual estratégia adotar dentre o repertório disponível. Nesse sentido, a proximidade dos

militantes dos movimentos sociais com o Estado ou com os partidos políticos não pode ser compreendida sempre como sinônimo de cooptação ou desmobilização enquanto *outsider* do Estado. É nessa direção que propomos contextualizar a realidade brasileira e, finalmente, apresentarmos uma análise de uma experiência empírica dos movimentos sociais.

2 O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL, OS PARTIDOS E OS NOVOS FORMATOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL INSTITUCIONALIZADA

Sallum Jr. (1996), em um artigo em que realizava um balanço sobre a transição política e o desenvolvimento brasileiro, destacou, logo de início, que ao longo do período de transição democrática, o Brasil criou regras e, em seguida, formas democráticas de convivência política, mas não resolveu suas questões econômicas. Essa observação nos remete ao seguinte pensamento: como a sociedade civil passou a atuar nesse contexto de novas regras políticas e velhos problemas sociais? Como se configuraram as oportunidades e restrições políticas a partir daí? Qual repertório é mobilizado nesse novo “jogo”? A fim de buscar compreender essas questões, tomamos como estudo empírico um município do Espírito Santo conhecido pelos movimentos sociais e a organização da sociedade civil em associações que ali se desenvolveram nos anos de 1970 e se estendem aos dias de hoje.

Para Sallum Jr. (2003, p. 35), ao longo de sua existência, o Estado autocrático e desenvolvimentista que se desenvolveu a partir dos anos de 1930 cumpriu o papel de núcleo organizador da sociedade. Desta forma, esse Estado limitou o espaço para a organização e a mobilização autônoma de grupos sociais (sobretudo os vinculados às classes populares), buscando cumprir o papel de alavanca para a construção de um capitalismo industrial. Era a esse Estado que os movimentos sociais faziam frente, tendo o confronto político contencioso como ação mais comum. Medeiros (2007, p. 182) afirmam que durante o período de ditadura militar brasileira, os atores políticos autônomos significavam marcar uma posição anti-Estado.

Durante os regimes autoritários na América Latina, o ideal de “autonomia” dos grupos que faziam oposição às ditaduras era concebido a partir da negação das relações com o Estado, em um movimento de negação ao autoritarismo (MEDEIROS, 2007; NEVES, 2007). No Brasil, as bases do surgimento da sociedade civil estiveram ligadas diretamente a tal postura. De acordo com Medeiros (2007), os grupos sociais que lutavam contra a ditadura militar brasileira

agregaram, durante essa luta, os ideais de autonomia e liberdade de expressão, as noções de cidadania, democracia e justiça social, levantando a bandeira da transparência nos processos políticos e a busca pela participação social nas ações públicas, o que se deu a partir do processo de redemocratização brasileira.

Esse novo momento da política brasileira¹⁶ é fruto de uma longa transição política. “Tratou-se do caso mais longo de transição democrática: um processo lento e gradual de liberalização, em que se transcorreram 11 anos para que os civis retomassem o poder e outros cinco anos para que o presidente da República fosse eleito por voto popular” (KINZO, 2001, p.4). Tal transição foi gradual, marcada pela lenta entrada de atores civis no processo político, pelo surgimento de novos partidos políticos (o que ficou conhecido como reforma partidária), o fim da clandestinidade da esquerda partidária, ampliação gradual da liberdade de expressão e a anistia. Kinzo (2001) destaca que três fatores concorreram para a transição democrática brasileira. Teriam sido eles: o processo eleitoral, o conflito interno dentro das forças armadas e a emergência de sérios problemas econômicos causados pelo crescimento forçado frente à crise internacional do petróleo, durante do governo do general Ernesto Geisel.

A crise econômica que se manifestou no governo de Figueiredo, fruto da dívida externa acumulada durante os governos anteriores e os “choques do petróleo”, criou um cenário social propício para contestações públicas, sobretudo partindo das classes menos favorecidas, não beneficiadas pelo “Milagre Econômico Brasileiro”. Os “choques do petróleo”, ocorridos principalmente em 1974 e 1979, afetaram negativamente a economia internacional e, conseqüentemente, a brasileira, uma vez que o modelo desenvolvimentista do país estava calcado na obtenção de empréstimos internacionais (COLNAGO, 2013). Com a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e a conseqüente ampliação do preço do barril de petróleo, o Brasil teve sua economia mais uma vez afetada, posto que não possuía meios alternativos

¹⁶ Embora aqui a chamemos de nova, a tática de aproximação dos movimentos sociais com o Estado não é dinâmica exclusiva do pós-1988. Outras experiências ocorreram no Brasil, tais como o movimento pela Reforma Sanitária, que conseguiu imprimir a demanda da universalização da saúde como direito do cidadão e dever do Estado. Chamamos de novo pela maior abertura e uma certa intensificação de práticas de aproximação da sociedade com o Estado, que se tornou notória após a promulgação da Constituição, sobretudo por meio da criação de espaços institucionalizados de participação, tais como fóruns, conselhos e o Orçamento Participativo.

de obtenção energética, ficando na dependência dos países produtores, o que abalou significativamente a economia interna e impossibilitou a continuidade do programa desenvolvimentista. Isto, portanto, afetou negativamente as condições de vida da população brasileira (COLNAGO, 2013). Como a crise impactou a economia mundial, a recessão fez com que as exportações brasileiras reduzissem substancialmente, assim como o consumo interno, levando a década de 1980 a ser conhecida como a “década perdida”, “[...] marcada por um sentimento de melancolia e desesperança que seria registrado em várias manifestações culturais brasileiras do período” (COLNAGO, 2013, p. 13).

Somou-se a essa situação econômica o desenvolvimento, no campo político, de partidos de esquerda que atuavam junto às comunidades, criando condições para que movimentos sociais contestatórios se multiplicassem por conta das condições sociais brasileiras.

É certo que as ações coletivas promovidas pelos movimentos sociais só trazem resultados esperados na medida em que

[...] forjam alianças de consciências ou de interesses com membros existentes no sistema político; b) representa uma ameaça plausível de interromper processos políticos rotineiros; c) coloca outra ameaça plausível ou influência direta na arena eleitoral; e/ou d) provoca pressão de detentores de poder externos sobre as autoridades (MCADAM; TARROW; TILLY, p. 22-23).

Para McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 23), “[...] as estratégias dos movimentos sociais prometem mais onde já existem política parlamentar, instituições democráticas e competição política duradoura”. Dito isto e buscando compreender o contexto brasileiro do final da década de 1970 e dos anos de 1980, notamos que novas oportunidades e restrições políticas estavam se configurando. Estávamos migrando de um regime autoritário para uma democracia, em que as alianças com autoridades políticas passaram a ser mais comuns, principalmente na construção de novos processos políticos que envolviam a participação social. Ademais, o consenso em torno da democracia que se consolidava, forçou os partidos políticos a aceitarem a maior participação da sociedade civil nos rumos da política, sob a pena de perderem votos.

2.1 A REFORMA PARTIDÁRIA E AS (RE)CONFIGURAÇÕES DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Não é nosso objetivo resgatar o histórico dos partidos políticos no Brasil¹⁷, apenas enfatizar, para fins compreensivos dessa pesquisa, que partidos políticos e democracia possuem fortes laços. Com o processo de redemocratização brasileira, os partidos políticos de esquerda, muitos dos quais atuavam de forma clandestina, vivenciaram a ampliação das oportunidades políticas e uma redução das restrições impostas pelo regime militar, surgindo maiores condições de se mobilizarem e se aproximarem da sociedade civil e dos movimentos sociais. É importante nos atentarmos para não cairmos no relacional e no voluntarismo das ações, uma vez que as estruturas das restrições e as oportunidades políticas não surgem do nada, ante são construídas pelos sujeitos em cena de dado contexto político, social e cultural segundo as relações de poder que também não são fixas e que estão em constantes alterações e permanente tensão.

Nesse sentido, compreender, ainda que minimamente, a Reforma Partidária, nos parece corroborar com nossos propósitos.

Entre 1966 a 1979, existiram apenas dois partidos políticos no Brasil: Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O Ato Institucional Número Dois (AI-2), decretado em 1965, embora permitisse oficialmente a fundação de mais partidos, os pré-requisitos estipulados pelo Ato impossibilitavam a existência de mais de dois partidos, uma vez que era necessário o apoio de 20 senadores e 120 deputados federais para fundar um novo partido.

Em 1979 foi aprovada uma reforma partidária, pondo fim ao sistema bipartidário instituído em 1966. Nesse momento,

[...] o PSD tomou o lugar da Arena como representante do regime e os partidos PMDB, PDT, PTB e PT assumiram o lugar do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) como oposição política. Na eleição de 1982¹⁸, o PMDB elegeu nove governadores de estado e o PDT, um (SALLUM JR.,

¹⁷ Para aprofundamento da leitura sobre o histórico dos partidos políticos brasileiros, recomendamos a obra *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*, de Rodrigo Patto Sá Motta, publicada pela editora UFMG em 1999 e reeditada em 2008.

¹⁸ Nessa eleição foi registrada a participação de 45 milhões de eleitores, recorde para a época (COLNAGO, 2013).

2006, p.3).

A criação de novos partidos e a legalização de grupos de esquerda antes clandestinos possibilitaram, anos depois, uma aproximação entre sociedade civil e partidos.

A reforma partidária realizada pelo governo militar teve como objetivo enfraquecer a oposição, representada pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que tornava-se uma legenda cada dia mais popular (KINZO, 2001; MOTTA, 2008). O plano do governo era explorar as divisões internas desse partido, propondo uma transição gradual para a democracia tão lenta a ponto de manter o controle de todo o processo; por isso “[...] a reforma partidária de 1980 não surgiu da derrocada do regime militar, mas de uma tentativa de reciclá-lo e prolongá-lo” (MOTTA, 2008).

Com a reforma partidária, deu-se início a um novo sistema partidário que é base para o quadro atual. No lugar do bipartidarismo que se estendia desde 1956, surgiram o Partido Social Democrata (PDS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Brasileiro (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido dos Trabalhadores (PT) (VIANA, 2003; MATTOS, 2008). A antiga Aliança Renovadora Nacional (ARENA) teve sua sigla modificada para PDS (Partido Democrático Social), na tentativa de desvincular os partidos da sua imagem desgastada.

De acordo com Mattos (2008), do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), como se esperava, ocorreu a cisão, criando a partir dele o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Brasileiro (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido dos Trabalhadores (PT), embora o Partido do Movimento Democrático Brasileiro tenha permanecido composto pela maioria dos políticos e militantes opositores ao autoritarismo. Diga-se de passagem que a força eleitoral do partido foi o principal responsável por não ter levado a um maior fracionamento do antigo MDB, que para manter sua identidade junto ao eleitorado, apenas incluiu o “P” de “partido”, já que era uma exigência a palavra aparecer nas nomenclaturas dos partidos. Por outro lado, alguns dissidentes políticos se aproveitaram do argumento democrático da importância do pluripartidarismo para uma democracia efetiva (MATTOS, 2008).

Para Motta (2008, p.17), a tumultuada história dos partidos políticos

brasileiros teve “[...] uma trajetória inseparável das peripécias de nossa frágil democracia”. No ano de 1886, Lamounier e Meneguello lançavam um livro intitulado *Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o Caso Brasileiro*, no qual iniciavam sua introdução com a seguinte afirmativa: “Em perspectiva comparada, o Brasil é um caso notório de subdesenvolvimento partidário, comparando o país às experiências dos anos de 1970 da Grécia, Espanha e Portugal e, dos anos de 1980, da Argentina, Uruguai e Filipinas. Para esses autores, há uma descontinuidade dos sistemas partidários que se sucederam ao longo da história brasileira, destacando que até então o “antipartidismo”, poderia ser considerado um traço na cultura política nacional, isso juntamente com o “artificialismo” e a “falta de autenticidade” dos partidos (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986). Lamounier e Meneguello estavam inseridos em um período marcado pelos resquícios do regime militar e, portanto, ainda caracterizado por restrições políticas da época, muito embora os aspectos de “artificialismo” e a “falta de autenticidade” dos partidos políticos sejam ainda alvos de críticas.

Uma indagação de Lamounier e Meneguello (1986) nos chama a atenção para refletirmos os caminhos que os partidos brasileiros tomariam nos anos de 1980 e 1990, sobretudo os que afirmavam representar a parcela da sociedade menos atendida pelo governo militar.

Embora seja verdade que o Brasil disponha hoje [1986] de uma “sociedade civil” razoavelmente organizada, é legítimo indagar se o avanço deste sentido é apenas a pujança associativa de qualquer sociedade moderna, ou se indica a emergência daquela forte segmentação cultural, linguística e religiosa que deu origem ao Estado consociativo em países como a Holanda ou a Suíça. Pode se indagar, com feito, se a permissividade do enquadramento partidário nos conduzirá a expressão “autêntica” de subcomunidade deste tipo, ou, ao contrário, a uma regeneração clientelista ainda acentuada e à exacerbação do corporativismo. Nesse último cenário estaríamos presenciando, não a consolidação democrática, mas sim a degradação da esfera propriamente política, abrindo-se desta forma a brecha para o eterno retorno do presidencialismo imperial, do intervencionismo burocrático e da tutela militar (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986, p.102).

O conceito de consociativo utilizado por Lamounier e Meneguello (1986) é visto como um encadeamento de mecanismos de coparticipação entre governo e os demais partidos políticos representativos, tendo como pré-requisitos, no

mínimo, o pluralismo e formas puras de representação proporcional. Neste sentido, lançando um olhar, ainda que superficial, sobre nossa recente história, notaremos que desenvolveu-se no país uma bipolaridade representativa bastante acentuada, principalmente nos anos de 1990 e 2000. A chegada dos Partidos dos Trabalhadores ao poder não rompeu com essa dicotomia. Antes, parece ter aprofundado essa realidade. Outra questão que nos parece pertinente pode ser assim sintetizada: o recrudescimento dos partidos ditos de esquerda e sua crescente vitória nas disputas eleitorais significaram maiores ganhos concretos para os movimentos sociais? Ruy Braga, professor da Universidade de São Paulo, em entrevista¹⁹ ao jornalista Luiz Carlos Azenha, afirmou que os governos do Partido dos Trabalhadores não ampliaram os direitos dos trabalhadores; o que tivemos foi uma ampliação do trabalho formalizado. Tal partido foi incapaz, ainda que tivesse sempre a maioria no Congresso e no Senado, de propor mudanças legislativas que atendessem à classe trabalhadora e aos movimentos sociais. A reforma agrária, por exemplo, tão aclamada pelo partido na década de 1980, não avançou nos últimos anos.

Um exemplo pode esclarecer isso. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que era combativo quando o PT, que tem hegemonia no mesmo, era oposição, colocando na agenda pública, inclusive dos meios oligopolistas de comunicação, a necessidade da reforma agrária, simplesmente desapareceu do cenário político e junto com ele essa reivindicação básica para a população rural (VIANA, 2014, p. 237).

Ainda de acordo com Nildo Viana (2014, p.232),

[...] houve um momento que foi o período de contestação do regime militar, principalmente no final da década de 1970, no qual havia maior autonomia dos mesmos e uma relação mais conflituosa com o Estado. A transição para o regime democrático promoveu alterações e a aproximação, inclusive aparelhamento em alguns casos, entre movimentos sociais e partidos políticos, especialmente os de “esquerda”, o que já existia antes de forma menos forte e evidente (isso por causa da clandestinidade que tais partidos eram obrigados devido à ditadura).

Nos anos de 1980, há uma aproximação dos movimentos sociais com os partidos de esquerda²⁰ de cumplicidade e representação. Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores, este passou a ter um vínculo ainda mais forte com os

¹⁹ Áudio da entrevista disponível em: <<https://soundcloud.com/azenha/o-precariado-avanca-na-economia-brasileira>> Acesso em: 13 abr. 2015.

²⁰ Que assim se auto intitulavam.

movimentos sociais, sobretudo devido à sua proximidade com o movimento grevista em São Paulo (SP) e criação do “novo sindicalismo”, passando a influenciar alguns movimentos sociais.

Os partidos políticos e a elite política tiram proveito, ou são influenciados pelos movimentos sociais quando esses são diversos, inviabilizando a repressão ou o isolamento. Nesses casos, é mais comum termos resultados reformistas (TARROW, 2009, p.120). Destacamos também que os partidos políticos (sobretudo os que se colocam no campo da esquerda) que não estão no poder tendem a se aproximar dos movimentos sociais, assim como se integrar a eles, mormente quando esses possuem popularidade.

É fácil notar que a relação dos partidos políticos com os movimentos sociais nem sempre é convergente. Segundo McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p.33), os movimentos podem cooperar com os partidos e grupos de interesse, mas também podem vir a competir com eles por apoio ou mesmo buscar ocupar o mesmo espaço político.

O Partido dos Trabalhadores, ao chegar ao poder federal, teria, na opinião de Viana, aparelhado os movimentos sociais. Segundo esse autor,

[...] os movimentos sociais já hegemônicos por ele e seu aliado, o PC do B, passaram a ser correias de transmissão não só do partido como também do governo, numa clara política de cooptação que significou manter o que já tinha, mas com suas políticas moderadas e ‘neoliberais de esquerda’ aglutinar setores mais conservadores dos movimentos sociais (VIANA, 2014, p. 232).

Em síntese, Viana (2014, p. 236) afirma que os partidos políticos chamados de “esquerda” “[...] são muito mais um obstáculo do que elemento que contribui com os movimentos sociais”. Para ele,

[...] foram as lutas do movimento operário e dos movimentos sociais que possibilitaram a criação ou legalização dos chamados partidos de esquerda. A esquerda partidária emerge graças a tais lutas e buscando controlá-las ao invés de desenvolvê-las. Esse é o caso do PT, que emergiu a partir dos movimentos sociais e, principalmente, do movimento operário (VIANA, 2014, p.236).

Em outros termos, para esse autor, foram os movimentos sociais e o movimento operário que deram origem aos partidos políticos de esquerda, e não o inverso. Ele ainda afirma que os movimentos sociais foram, ao longo do tempo, aparelhados e, com isso, deixaram de mobilizar-se em prol de suas demandas,

como outrora. Nessa mesma direção, atesta Valdemir Pires (2015) que evidenciamos uma tendência de aproximação partido-movimentos, nos momentos em que aquele esteve se consolidando rumo ao poder, ocorrendo um distanciamento após o alcance deste objetivo.

Nesse sentido, a visão pouco comum de Viana (de que os movimentos sociais têm sido prejudicados por seu aparelhamento do Estado) nos fornece, ao menos, um despertar para tal questão. No entanto, independentemente de “quem cria quem”, partidos políticos e democracia estão claramente imbricados. No caso do Partido dos Trabalhadores, por ser de origem exterior, fruto do sindicalismo, de movimentos sociais e setores da Igreja Católica (VIANA, 2003), esperava-se uma maior representação ao chegar ao poder.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) foi organizado em torno das demandas trabalhistas e fiéis à herança de Getúlio Vargas, aproximando-se do pensamento de esquerda, tendo como líder e animador principal Leonel Brizola, que nos acontecimentos anteriores ao golpe militar foi amplamente tachado de subversivo, atraindo para si a ira dos conservadores (MOTTA, 2008). Nos primeiros anos de 1980, Brizola se apresentava mais moderado e buscou registrar seu partido com a sigla PTB, buscando apropriar-se do getulismo e do trabalhismo que este carregava. Porém, a sigla foi concedida a um grupo rival. Com relação ao Partido Democrático Trabalhista (PDT) de Brizola, destacou Motta (2008, p. 107) que,

Apesar destes revés inicial os brizolistas não desistiram e seus esforços levaram o PDT a ocupar um espaço pequeno mas expressivo no cenário da política nacional, com bases mais sólidas no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. O PDT viveu seu momento de auge na virada dos anos de 1980 para 1990, mas entrou em declínio em seguida, sobretudo com o envelhecimento e morte de Brizola (2004).

O Partido dos Trabalhadores “[...] trata-se certamente de uma das construções mais originais da política brasileira” (MOTTA, 2008, p. 107). Esse partido foi formado por parlamentares eleitos pela legenda do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em 1978, mas teve sua força no universo extraparlamentar, ou seja, vieram de líderes de sindicatos em ascensão (destacando-se aqui Luís Inácio “Lula” da Silva, de intelectuais e pequenos grupos marxistas e militantes populares ligados à pastoral da Igreja Católica

(VIANA, 2003; MOTTA, 2008). “A originalidade advém exatamente desta mistura – por sinal não isenta de conflitos -, responsáveis pela união de católicos, marxistas, intelectuais e operários numa mesma entidade” (MOTTA, 1999, p. 108). Com relação ao histórico do Partido dos Trabalhadores, Motta (2008, p. 108) destacou que,

[...] aos poucos foi ganhando contornos de experiência de sucesso, tendo havido um contínuo crescimento eleitoral e político do partido. Posto de governo importante (governadores e prefeitos) foram ganhos e Lula disputou as eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998 como um dos candidatos mais votados. O sucesso da experiência petista explica-se, principalmente, pelos seguintes elementos: o apoio de uma larga militância, ligada a organizações de prestígio; a proposta social defendida pelo partido, elemento sempre marcante num país dilacerado pela desigualdade e pobreza; o discurso crítico do PT em relação ao status quo, colocando-se como uma proposta nova e não comprometida com as tradicionais elites sociais e políticas do país; a figura carismática do Lula, que construiu uma imagem de popularidade superior ao prestígio do próprio partido.

O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), embora tivesse seus membros, em sua maioria, vindo do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), era difícil caracterizá-lo como oposicionista ao governo da época, sobretudo ao observarmos o apoio concedido pelo governo na disputa pela sigla com o grupo de Brizola (MATTOS, 2008). Com relação a esse grupo, Mattos (2008, p. 109) destacou:

Em que se pese a ausência de um programa bem definido – aspecto que facilitou a filiação de políticos ‘desgarrados’ de outras organizações – o PTB tem mantido uma posição de influência estável nas eleições dos últimos anos, com tendência de declínio a partir de 2002.

Após as negociações entre líderes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e dissidentes do Partido Social Democrata (PSD) para a criação da “Aliança Democrática” que elegeu a chapa Tancredo Neves e José Sarney, formou-se mais um partido, o Partido da Frente Liberal (PFL). De acordo com Mattos (2008, p. 110), “[...] o PFL controlou posições importantes no Congresso Nacional e no governo, negociando seu apoio com base na força da máquina do partido. Impressionante a vocação para o poder demonstrada pelo PFL nos primeiros anos pós-regime militar”.

Outro partido que nos interessa nesta pesquisa é o Partido Comunista brasileiro (PCB). Fundado em 1922, de base marxista, o partido teve sua história

marcada pela perseguição política, tendo atuado de forma clandestina em maior parte de sua existência. Durante a ditadura militar, o partido atuou na clandestinidade, voltando para a legalidade em 1985 (TSE, 2015), sendo deferido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) apenas em 1996. Contudo, desde 1979 esse partido veio se reestruturando, tendo realizado, em dezembro de 1982, o seu VII Congresso, buscando se apresentar como “Uma alternativa democrática para a crise brasileira”. Neste congresso, o referido partido buscou atualizar o seu projeto de tornar-se um partido nacional de massas vinculando organicamente os objetivos socialistas a uma democracia de massas (PCB). No entanto, durante a transição democrática, o partido não conseguiu se posicionar como uma organização de massas e nem esteve na vanguarda das ações dos movimentos operário e sindical no decorrer dos anos 1980, sobretudo nas ações deflagradas no ABC Paulista²¹. Nos importa o papel que este desempenhou junto aos movimentos sociais do município da Serra nos anos de 1980 e 1990.

Em síntese, as mudanças no sistema partidário de 1980 não atingiram os objetivos do governo em enfraquecer a oposição — o que já havia sido tentado com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, onde o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) se fortalecia. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro saiu bastante revigorado, tendo herdado o prestígio do seu antecessor (MDB) e outros partidos foram crescendo e ganhando forma nos anos seguintes, tais como o Partido Democrático Trabalhista e o Partido dos Trabalhadores. O governo continuou seu enfraquecimento e ampliando seu isolamento político, isso sendo agravado pela crise econômica dos primeiros anos da década de 1980 e pelo retorno dos movimentos sociais à cena política, após uma década de silêncio forçado (MATTOS, 2008). O fato é que nas eleições de 1982 havia ainda, na disputa prática pelo poder, aspectos que lembravam o bipartidarismo, estando de um lado o Partido do Movimento Democrático Brasileiro e do outro o Partido Democrático Social (PDS). Nas eleições de 1986 aparece como um terceiro partido relevante o Partido da Frente Liberal (PFL). Só a partir de 1990 que o sistema passa a apresentar contornos de multipartidarismo, destacando-se, então,

²¹ Região tradicionalmente industrial do estado de São Paulo, sendo parte da Região Metropolitana de São Paulo, composta por quatro cidades: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul (C).

cinco partidos no cenário eleitoral. “Em 1994, as cinco maiores bancadas ocupavam 70% das cadeiras, e em 2006, 67% delas” (MATTOS, 2008, p. 114).

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe, do ponto de vista da estruturação partidária, mudanças bastante democratizantes, sendo retirados entraves à formação de partidos políticos e maior facilidade de obtenção de registros provisórios, embora para se obter o registro definitivo existem grandes exigências, o que fez com que proliferasse, a partir de então, o número de associações partidárias (VIANA, 2003), como se observa na tabela 5.

Tabela 5 – Partidos Políticos com registros deferidos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 1981-2015.

| Sigla | Nome | Data de deferimento |
|--------------|--|----------------------------|
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro | 30.06.1981 |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro | 03.11.1981 |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista | 10.11.1981 |
| PT | Partido dos Trabalhadores | 11.02.1982 |
| DEM | Democratas | 11.09.1986 |
| PCdoB | Partido Comunista do Brasil | 23.06.1988 |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro | 01.07.1988 |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira | 24.08.1989 |
| PTC | Partido Trabalhista Cristão | 22.02.1990 |
| PSC | Partido Social Cristão | 29.03.1990 |
| PMN | Partido da Mobilização Nacional | 25.10.1990 |
| PRP | Partido Republicano Progressista | 29.10.1991 |
| PPS | Partido Popular Socialista | 19.03.1992 |
| PV | Partido Verde | 30.09.1993 |
| PTdoB | Partido Trabalhista do Brasil | 11.10.1994 |
| PP | Partido Progressista | 16.11.1995 |
| PSTU | Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado | 19.12.1995 |
| PCB | Partido Comunista Brasileiro | 09.05.1996 |
| PRTB | Partido Renovador Trabalhista Brasileiro | 18.02.1997 |
| PHS | Partido Humanista da Solidariedade | 20.03.1997 |
| PSDC | Partido Social Democrata Cristão | 05.08.1997 |
| PCO | Partido da Causa Operária | 30.09.1997 |
| PTN | Partido Trabalhista Nacional | 02.10.1997 |
| PSL | Partido Social Liberal | 02.06.1998 |
| PRB | Partido Republicano Brasileiro | 25.08.2005 |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade | 15.09.2005 |
| PR | Partido da República | 19.12.2006 |
| PSD | Partido Social Democrático | 27.09.2011 |
| PPL | Partido Pátria Livre | 04.10.2011 |
| PEN | Partido Ecológico Nacional | 19.06.2012 |
| PROS | Partido Republicano da Ordem Social | 24.09.2013 |
| SD | Solidariedade | 24.09.2013 |

Fonte: TSE, 2015.

É nesse contexto, de ampliação das forças de oposição e menores

restrições políticas sobre os movimentos sociais que teremos, no Brasil, uma aproximação maior entre movimentos sociais e partidos. A eclosão de diversas greves e manifestações públicas deram visibilidade aos movimentos sociais e às suas demandas, levando agentes externos a buscarem se aproximar dos movimentos, tais como partidos políticos, ONGs, Igreja Católica, entre outros (FERREIRA, 1997). Em outros termos, assim como é verdade que a maior oportunidade política possibilitou a maior participação e proximidade dos movimentos sociais com o Estado, é igualmente verdadeiro de que a participação social, via as lutas em oposição ao Estado, possibilitaram maiores oportunidades políticas.

Foi nas eleições para governador de 1982 que a mudança na realidade política no Brasil passou a ser percebida, uma vez que a oposição ao Estado conseguiu eleger governadores nos estados mais importantes do país.

É certo que os partidos políticos, sobretudo os ditos de esquerda, representam um ganho democrático para a classe trabalhadora em termos históricos, muito embora precisem reformular suas práticas e formas de se relacionarem com as suas bases (PRZEWOSKI, 1989). Castells (1980, p. 165), analisando o caso espanhol, afirmou que não há ganhos apenas para os partidos políticos ao se aproximarem dos movimentos sociais, usando-os, muitas vezes, como plataforma, mas também há benefícios para esses, pois “[...] seus militantes constituem os melhores e mais esforçados dirigentes das organizações de massa”. Essa constatação nos parece ser estendida à realidade brasileira, mormente nos anos de 1980 e 1990. Observando as preocupações de Castells (1980), nota-se que, nos anos de 1970, há uma crítica bastante forte em relação ao que ele chamou de “democracia burguesa”. Para ele, a burguesia reduzia a representação dos limites das instituições do Estado, ignorando a necessidade de uma participação concreta dos militantes dos movimentos sociais. Essa crítica era comum no Brasil, sobretudo após a descentralização dos recursos públicos, tornando a cidade o *locus* da disputa política por alocações de recursos e atendimento de demandas da população local. Como bem destacou Castells (1980), para esquerda, se a disputa política desenvolve-se no local, no município, a sua atuação torna-se mais fácil. Diferentemente da direita — que usa de argumentos ideológicos, isto é, “[...] aproveita a falsa consciência existente no

povo e o medo do desconhecido para ameaçar com a desintegração da ordem social vigente, caso a esquerda vencer” (p.170) —, a esquerda utiliza-se de discursos ligados às condições concretas de vida e de trabalho que experimentam as pessoas, usando isso como justificativa principal para mudança de governo. Ao longo do século passado, a direita procurou disseminar ideias de cunho ideológicos que gerassem medo na população em relação à possível existência de um governo de esquerda. Daí surgiram e se multiplicaram acusações contra os grupos de esquerda; afirmações que vão desde “os comunistas comem criancinhas”, passando pela ideia de que “os comunistas querem acabar com a família”, “o comunismo é coisa do diabo”, até o discurso mais recente: “os partidos de esquerda desejam tornar o Brasil uma Venezuela”. Esses discursos de cunho ideológico sempre carregaram um sentido pejorativo. Na verdade, o próprio adjetivo “comunista” traz em si, no senso comum, tal conotação, sendo usado como se fosse um insulto. Os discursos anticomunismo e contrários aos partidos de esquerdas são, quase sempre, baseados em generalizações e estereótipos construídos a partir das experiências socialistas supostamente mal sucedidas no século XX. Por outro lado, os partidos de esquerda também lançaram mão de argumentos estruturais, atacando o sistema capitalista como sendo o responsável pelas condições precárias dos trabalhadores. Esse argumento, disseminado no Brasil por quase todo o século passado, foi, nos anos de 1970, dando espaço para as questões mais próximas dos trabalhadores, isso na medida em que foram se aproximando dos movimentos sociais, os quais apresentavam demandas bastante concretas e pontuais de suas vidas cotidianas. É importante ressaltar que, na medida em que essa aproximação foi se consolidando, os movimentos sociais foram também se apropriando de ideologias de esquerda e das explicações estruturais da realidade social. Se por um lado os partidos de esquerda passaram a lutar junto aos movimentos por demandas locais, por outro, muitos integrantes dos movimentos passaram a interessar-se pelas explicações marxistas da realidade social e a estarem conscientemente envolvidos, desenvolvendo a “consciência de classe”²² e o que Karl Marx chamou de “classe para si”. Lukács ([1920] 2003) atesta que tal consciência de classe advinha de

²² Para maior aprofundamento no conceito de “consciência de classe”, ver LUKÁCS, Georg. *História e consciência de classe: Estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo: Martins Fontes, [1920] 2003.

forma externa, dada pelo partido, e isso parece ter, em grande parte, ocorrido no Brasil.

No Brasil, na segunda metade da década de 1990, o Partido dos Trabalhadores assumiu o discurso de que as gestões públicas municipais deveriam ter a participação de toda a sociedade civil, estando ela organizada em movimentos ou não. O apelo esteve nas demandas materiais dos cidadãos. Assim, a partir de 1997, vimos o que ficou conhecido como Orçamento Participativo se espalhar pelo Brasil, com a conquista do referido partido em diversos cargos do Executivo municipal. Desde que começou a assumir as primeiras prefeituras, ainda nos anos de 1980, o PT usou-se do *slogan* “O Jeito PT de Governar”, tendo tomado para si o discurso de que era de sua paternidade esse instrumento de gestão pública, ainda que outras experiências de participação social no orçamento público já existissem.

A década de 1980, em particular, foi das mais significativas e frutíferas do ponto de vista da pluralização dos movimentos sociais. Para Mattos (2008, p. 123), “[...] é necessário reconhecer a importância dos partidos políticos no desenrolar do processo democrático, desempenhando o papel de agentes mobilizadores e organizadores da vontade popular”. A partir desse período os movimentos sociais passaram a abranger novas temáticas, tais como a questão das mulheres, dos negros, de crianças, dos índios, do meio ambiente, etc. (BEM, 2006), assim como das transformações políticas que abrem novas oportunidades e reduzem as restrições políticas para atuação dos movimentos sociais.

2.2 AS DIRETAS JÁ, A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988, A REFORMA DO ESTADO E AS NOVAS CONFIGURAÇÕES DE ATUAÇÃO DA ARENA POLÍTICA

Com a democratização política no Brasil, surgiram novas oportunidades e restrições, sobretudo após as “Diretas Já” e a Constituição Federal de 1988. Para Tarrow (2009, p. 24), “[...] as mudanças nas oportunidades políticas e nas restrições criam os incentivos mais importantes para iniciar novas fases de confronto”. As novas oportunidades e a redução política das restrições, sobretudo da repressão violenta, parecem ter criado condições para o uso de um repertório de interação entre Estado e sociedade civil e a presença de *insider tactics*.

Para Sallum Jr (2006, p. 5) e Colnago (2013), a redemocratização brasileira teria sido resultado de crise econômica e política, tendo surgido reações no interior da elite empresarial e favorecendo para que a “[...] oposição político-partidária no Congresso e seus esforços para mobilizar as classes médias e populares na luta contra a perpetuação do regime militar”, o que culminaria, entre janeiro e março de 1984, na campanha das “Diretas Já”²³.

A mobilização popular minou completamente o apoio ainda existente à política de democratização gradual e limitada liderada pelo regime autoritário. Com isso, a crise política expandiu-se e aprofundou-se: a perda de legitimidade do governo estendeu-se, incluindo o próprio regime autoritário. [...] A entrada maciça da população na luta política em favor da superação rápida do regime autoritário produziu uma inovação substancial na vida política brasileira: obrigou o governo a tolerá-la, os meios de comunicação de massa fiéis ao regime a noticiá-la e as elites políticas a rejeitar as costumeiras condicionalidades interpostas à vigência da democracia no Brasil (SALLUM JR., 2006, p. 5).

O movimento “Diretas Já” marcou a entrada maciça da população na luta política no rompimento rápido com o regime autoritário. Para Sallum Jr. (2003, 2006), a partir daquele momento o governo passou a ter que tolerar a participação social, assim como obrigou os meios de comunicação de massa, fiéis ao regime, a noticiarem a participação social, assim como obrigou as elites políticas a aceitarem as exigências de maior aprofundamento democrático.

De fato, a ideia de que não há democracia sem participação popular e de que não há participação popular sem a liberdade plena de associar-se e de manifestar demandas coletivas fortaleceu-se social e politicamente pelo amplo apoio das classes médias e das massas populares. A Campanha das Diretas redefiniu o espaço legítimo da política no Brasil (SALLUM Jr., 2003, p. 37).

Como destacou Mattos (2008, p. 110), milhões de pessoas participaram de comícios nas maiores capitais e embora não se tivessem conseguido o número de votos requeridos para aprovar a emenda constitucional no Congresso Nacional, a pressão foi suficiente para fracionar o bloco de sustentação do governo.

Assim, seria inaceitável um Estado que reprimisse a expressão, organização e participação popular. “Desta forma, a campanha Diretas Já

²³ Baseada, juridicamente, na Proposta de Emenda Constitucional do Deputado Dante de Oliveira, cuja proposta era de que fosse convocada eleição gerais diretas para Presidente da República no ano de 1985.

anunciou um novo projeto de Estado, orientado por valores democráticos surgidos do clamor da sociedade pela democratização” (SALLUM Jr., 2003, p. 37).

Dois atos são importantes para entendermos o momento que envolvia a redemocratização: a emenda constitucional proposta pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), em 1984, propondo eleições diretas para presidente e a mobilização da população em prol das Diretas Já fomentadas pelos partidos de esquerda. As Diretas Já foi uma impressionante mobilização popular com a participação de milhares de pessoas. Para Kinzo (2001, p. 6), “[...] observando-se aquela mobilização, a impressão era de que a sociedade civil - que havia mostrado sua existência nos movimentos sociais surgidos em 1978 - tinha decididamente despertado e, finalmente, alteraria o curso da liberalização”.

Para Kinzo (2001), “[...] à oposição restava duas saídas: buscar simpatizantes dissidentes dentro do governo; ou romper as regras do jogo através da mobilização da sociedade civil”. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) escolheu a primeira opção, buscando uma alternativa caso a Emenda das Diretas não fosse aprovada, indicando Tancredo Neves para concorrer pela oposição na eleição do Colégio Eleitoral. Essa estratégia foi viabilizada por meio da aproximação com os dissidentes do Partido Social Democrata (PSD) (que depois criariam o PFL), que teve em troca do apoio a indicação de José Sarney Partido Social Democrata (PSD) como candidato a vice-presidente na chapa da oposição, que saiu vitoriosa na eleição. A favor da primeira alternativa — isto é, do rompimento das regras do jogo e aproximação com os movimentos populares — estava o Partido dos Trabalhadores (PT), seguido por um pequeno grupo de parlamentares do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) que estavam mais próximos aos movimentos sociais.

A derrota do regime militar no colégio eleitoral, que era um mecanismo criado justamente para garantir seus interesses, foi uma demonstração evidente da influência da opinião pública oposicionista e do desgaste e degradação da base governista (MATTOS, 2008).

Ainda antes da Constituição de 1988, no governo José Sarney (que assumiu após a morte de Tancredo Neves), ocorreu um conjunto de mudanças em leis que bloqueavam a participação popular. De acordo com Sallum Jr.,

No primeiro semestre de 1985 foram instituídos: a) eleições diretas, em dois turnos, para a Presidência da República; b) eleições diretas nas capitais dos estados, áreas de segurança e principais estâncias hidrominerais; c) representação política para o Distrito Federal na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; d) direito de voto aos analfabetos; e) liberdade de organização partidária, mesmo para os comunistas; e todo um conjunto de alterações menores que iam na mesma direção. Além disso, a legislação sofreu algumas mudanças que provocaram um enorme impacto na atividade política dos trabalhadores, aumentando muito seus direitos de participação e liberando-os do controle governamental: a) foram readmitidos líderes sindicais, antes demitidos por “mau comportamento”; b) foi cancelado o controle do Ministério do Trabalho sobre as eleições sindicais; e c) foi eliminada a proibição de associações inter-sindicais, o que legalizou as atividades das centrais sindicais que, até então, eram apenas toleradas (SALLUM Jr., 2003, p. 38).

Somada às mudanças desencadeadas pelas Diretas Já, o Brasil vivenciava uma instabilidade econômica que afetou negativamente as condições sociais de grande parte da sociedade. Entre os anos de 1986 e 1994, o país mudou quatro vezes de moeda e teve seis experimentos de estabilização econômica, sendo apenas o último — o Plano Real — bem-sucedido (KINZO, 2001). Essa situação fez com que a crise econômica e social se agravasse e se arrastasse durante o processo de democratização, mantendo um cenário de oportunidades políticas de mobilização social. Houve, nesse mesmo período, uma redução das restrições políticas. Segundo Kinzo,

[...] a fase inaugurada em 1985 foi de intensificação da democratização. Os sinais mais importantes foram a instituição de condições livres de participação e contestação (com a revogação de todas as medidas que limitavam o direito de voto e de organização política) e, acima de tudo, a refundação da estrutura constitucional brasileira com a promulgação de uma nova Constituição, em 1988 (KINZO, 2001, p. 8).

Para Colnago (2013), três atores foram importantes para o processo de democratização brasileira; são eles:

a) a Igreja, sobretudo em razão do agir das Comunidades Eclesiais de Base, b) os Sindicatos, profundamente reconfigurados se comparados com as instituições existentes no início do regime militar⁸ e c) a Ordem dos Advogados do Brasil, que em determinado momento passou a fomentar o resgate dos direitos fundamentais inerentes a um regime democrático.

Somados a esses três atores, incluímos os partidos políticos de esquerda, como bem destacaram Kinzo (2001) e Sallum (2006), os quais tiveram um papel decisivo na elaboração e aprovação da nova Constituição Brasileira, promulgada

em 1988.

A Constituição Federal de 1988 foi, certamente, um valioso dispositivo jurídico enfatizador da descentralização político-administrativa, atribuindo ao município um importante papel nas políticas públicas (CORREIA, 2003, p. 155). O município dotado de receita — devido à descentralização financeira e uma onda de reforma fiscal que ampliou a arrecadação própria de muitos municípios — passou a ser, em parte, o *locus* da disputa de interesses de classes, de gêneros, de idades, de *status*, etc. Tais disputas ocorreram porque, juntamente com a descentralização dos recursos públicos, os municípios passaram a possuir certa autonomia administrativa (MARQUETTI; CAMPOS, 2008). As questões políticas, materializando-se mais claramente no espaço local, parecem facilitar a participação da sociedade civil. Esse fenômeno não pode ser ignorado nos estudos que envolvem a participação da sociedade civil na esfera pública. No Brasil, esse cenário passa a ser claramente configurado a partir da segunda metade da década de 1980, período em que se nota uma ampliação da participação direta da sociedade civil na gestão municipal. Nesse novo cenário, os movimentos sociais e demais instâncias da sociedade civil organizada “se deparam” com um novo ambiente de confronto político: a arena institucionalizada. À rigor, a sociedade civil, os movimentos sociais e os partidos políticos em relações anteriores com o Estado colaboraram para que tal estrutura de oportunidade política se configurasse.

Os atores políticos passaram a defender uma relação estreita com o Estado. Há uma clara mudança: “[...] de uma postura quase incondicional anti-Estado, para uma defesa da ampliação dos espaços, nos quais, a sociedade civil poderia interferir nos rumos desse novo Estado” (MEDEIROS, 2007, p. 182). Até a década de 1980, a participação social e coletiva de caráter reivindicativo “[...] estava de costas para o Estado em um confronto acirrado na luta por melhorias das condições sociais” (NEVES, 2007, p. 398). Diria ainda que era o Estado quem estava de costas para os movimentos sociais, restando a estes mobilizar repertórios de confronto, muitas vezes violentos. Silva (2011) destaca que o ideário que se desenvolveu no Brasil pós-redemocratização de incorporação da sociedade civil nos processos de decisão e gestão pública teve um papel importante para a aproximação do Estado com os movimentos sociais e demais

organizações. Tal ideário nos parece ser parte de uma política neoliberal que se desenvolvia no país, buscando repassar parte da responsabilidade da execução das políticas públicas às organizações sociais sem fins lucrativos.

Os estudos em torno dos movimentos sociais dos anos de 1970 e 1980 enfatizaram a postura autônoma dos movimentos sociais em relação ao Estado e ao partidos políticos, destacando-os como antagônicos, o que era atestado por meio da polarização existente entre sociedade civil e regime militar brasileiro. Nesse mesmo período, mais por um desejo utópico, muitos estudos davam uma ênfase ao poder revolucionário dos movimentos sociais, sendo isso mais um processo discursivo do que analítico. Nos anos de 1990, notou-se um deslocamento nítido nos estudos dos movimentos sociais, havendo uma crescente literatura focada nas relações entre a sociedade civil e o Estado, resultando em elaborações conjuntas de políticas públicas de interesse social. “Nesse sentido, [...] o fator negociação é fundamental para a dinâmica dos movimentos (FERREIRA, 1997, p. 21). É importante destacar que o repertório de ação marcado pela proximidade com o poder público já foram utilizados em outros momentos no Brasil, e que o reaparecimento destes com maior intensidade após 1988 não significa que sejam novos, ainda que se manifestem marcados por “novas aparências”.

Para Burgos (2007, p. 136), a aversão ao Estado, própria do período anterior, tem sido, aos poucos, abandonada pelos movimentos sociais, que têm buscado maior proximidade e assumido tarefas antes vistas como estatais. Nesse novo contexto também cabe ao Estado assumir mudanças no comportamento, no sentido de que este “aprenda” o caminho de um trabalho conjunto, realmente efetivo, com a sociedade civil na elaboração de políticas públicas (BURGOS, 2007, p. 159).

Nos anos de 1990 observamos uma tendência de aproximação do Estado aos Movimentos Sociais, assim como à sociedade civil num todo. Essa busca pela proximidade é impulsionada, em certa medida, pelos ideais do Estado Gerencial. No Brasil, as ideias de um Estado gerencialista tomam força no governo de Fernando Henrique Cardoso, que promove reformas no Estado. Estas reformas foram, em certa medida, influenciadas por uma onda ideológica neoliberal, que germinou na Grã-Bretanha, na segunda metade dos anos 1980

(BRESSER-PEREIRA, 2010). A ideologia neoliberal atestava a necessidade de realizar mudanças na forma de governar, abandonando o modelo burocrático e implantando o que ficou conhecido como Reforma Gerencial do Estado. “Instituições como o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento tornaram-se veículos de difusão global da descentralização” e do Estado Gerencial (CRUZ, 2008, p. 36-37).

Destaca Bresser-Pereira (2010) que a Reforma do Estado na Europa deu-se como resultado do avanço e da consolidação do Estado Social e como meio de fundamentar sua legitimação.

O Estado Social só pôde ser pensado e em seguida estabelecido porque a administração pública burocrática proporcionava um mínimo de eficiência que o tornava economicamente viável. Entretanto, na medida em que avançam as reformas sociais, foi ficando claro que esse mínimo era insuficiente. O aumento do custo dos serviços do Estado impôs a adoção da Reforma Gerencial. Essa imposição, porém, não era apenas fiscal, mas também política. Para que o Estado Social se mantivesse legitimado em face da ofensiva neoliberal era necessário tornar suas ações substancialmente mais eficientes. Era necessário proceder à Reforma Gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.114).

A proposta da reforma estava inspirada nas estratégias de gestão das empresas privadas, baseando-se sobretudo nas ideias de redução de custos e maximização dos resultados. Tratava-se de transformar o Estado Burocrático em um Estado Gerencial. O Estado deveria ter, a partir da proposta gerencialista, os seguintes papéis, como bem sintetizou Medauar (2003):

Estado Regulador: transfere para particulares algumas atividades, mas fiscaliza, controla e fixa regras;
Estado propulsor/animador: incentivar programas de ação social;
Estado reflexivo/catalizador: usa a negociação;
Estado incitador: influi nos comportamentos, ao invés de agir por imposição;
Estado mediador/negociador: exerce papel de regulação e coordenação entre diversos elementos da sociedade;
Estado subsidiário: de caráter residual em relação às iniciativas da sociedade;
Estado cooperativo: ocorre colaboração entre administração e os entes privados, com estabelecimento de parcerias;
Estado-rede: remete a ideia de interdependência entre diversos poderes públicos.

Assim, os anos de 1990 são marcados por uma política que teve por princípio reduzir o tamanho do Estado. Desta forma, a proposta seria que, invés do Estado atuar como provedor, passasse a criar mecanismos de atuação de

controle e regulação desse mercado. (SOBRINHO, 2010). O conceito de regulador pode ser compreendido nesse sentido como uma ação de transferência do que antes era entendido como dever do Estado para iniciativas privadas ou ONGs. No caso do Brasil²⁴, a Reforma não é fruto de um Estado Social, mas do propósito de reduzir ainda mais a intervenção do Estado, sobretudo sobre as questões sociais.

No Brasil, podemos apresentar a situação do seguinte modo: após a crise econômica que afetou o país nos anos de 1980 a 1990, o Governo Federal diagnosticou que o problema estaria no Estado e não no capital e/ou mercado. Frente a esse diagnóstico, o governo apresentou como estratégia o Projeto de Reforma do Estado proposto pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (PERONI, 2008). De acordo com esse documento,

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, MARE, 1995, p. 12).

De acordo com o documento, o Estado ao buscar assumir funções diretas de execução teria trazido distorções e ineficiências e, nesse sentido, “reformular o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (BRASIL, MARE, 1995, p.11). Assim, o Brasil experimentou, entre 1995 a 2002, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, um processo de privatizações como parte dessa reforma.

Dentre as características do Gerencialismo, o que nos interessa para esta pesquisa está no seu caráter reflexivo e cooperativo, o qual teve influência sobre uma maior abertura à participação e controle social na gestão pública, assim como sobre um maior diálogo com os movimentos sociais. A proposta da reforma envolvia renovar o sistema político, buscando criar mecanismos para incorporar a participação cidadã mediante ao controle social. Essas mudanças já vinham, como já mencionado, sendo inseridas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A descentralização dos recursos públicos e a descentralização

²⁴ Para maior aprofundamento na questão da Reforma do Estado no Brasil, indicamos a leitura do artigo “A reforma gerencial do Estado de 1995”, de Luiz Carlos Bresser-Pereira, publicado no vol. 34, nº 7, da Revista de Administração de Empresas (2000).

administrativa tornaram mais acessível ao debate político nas esferas locais e regionais, o que favoreceu para uma maior proximidade entre Estado, movimentos sociais e sociedade civil. Como destacou Cruz (2008, p.34), “descentralizar as ações do governo e desconcentrar o poder político era a tônica do discurso, em contraposição à tendência histórica de centralizar todas as decisões nas mãos das administrações governamentais”.

Cruz (2008) evidencia que há duas possibilidades de abordagem para esse momento, no que tange as mudanças ocorridas nos anos de 1980 e 1990 e as relações entre Estado e sociedade civil. A primeira seria a de que a disposição do Governo em descentralizar as ações propiciou oportunidades para o surgimento de instrumentos participativos institucionalizados. A segunda abordagem desta teria sido a crescente pressão e adensamento organizacional da sociedade civil responsável pelo surgimento de canais de participação social. Para Cruz (2008), é certo que “a divisão de responsabilidades e de ações entre governo e sociedade tem [sic] possibilitado a construção de um novo espaço público, permitindo um novo papel a ser exercido pelos movimentos oriundos da sociedade civil” (2008, p. 35). Acreditamos que a vontade política é imprescindível para que haja maior abertura à participação social, mas isso só ocorre quando é politicamente compreendido como vantajoso ou inevitável, como no caso de grandes pressões das massas. No caso brasileiro, o processo deu-se de forma gradual, por isso acreditamos ter sido uma estratégia política-administrativa - dentro do modelo gerencial - de atendimento a uma crescente demanda da sociedade civil pela maior democratização. Em outros termos, tanto as exigências da sociedade civil e dos movimentos sociais, quanto os interesses políticos e do Governo, foram corroborativos para as mudanças ocorridas no cenário político brasileiro. A configuração de uma oportunidade política de participação é muito mais complexa do que explicações dualistas. Apenas o desejo de uma sociedade civil com deficiências político-culturais necessárias à consolidação dos processos democráticos não seriam suficientes para o aprofundamento democrático. Isso fica evidente ao observarmos espaços institucionalizados de participação social em que, como destacou Carlos (2007b, p. 2), “tem se verificado uma tendência à participação limitada e instrumental em um grande número de experiências consideradas inovadoras hoje em curso no país”. De igual modo, não é possível

aferir que a classe política brasileira por vontade própria teria conduzido mudanças para a criação de um cenário mais participativo do que aquele anterior a 1988.

Sob a perspectiva do Estado, reconhecida a sua incapaz de arcar sozinho com a solução dos problemas sociais e econômicos, o Governo brasileiro, gerido por Fernando Henrique Cardoso, entendia ser necessário buscar aproximação com os diversos setores da sociedade, assim configurava-se a instituição de um novo modo de governar, marcado pela redemocratização, associando governabilidade e participação (CRUZ, 2008).

Se por um lado a sociedade civil desejava maior transparência e participação na gestão pública, por outro, “o modelo neoliberal recorre ao princípio da participação tão-somente enquanto recurso da gerência moderna, instrumento de sustentabilidade, otimização e eficiência dos gastos públicos” (CARLOS, 2007b, p. 1). Por ser fruto dessas imbricações, observamos uma “democracia de moldes gerenciais”, marcadas por limitações participativas e de transparência. Para Carlos,

A democracia em moldes gerenciais, voltada a um vínculo mais estreito com os interesses particulares, com a resolução de problemas e com o atendimento a demandas específicas, oferece grandes obstáculos à efetividade e auto-sustentação dos instrumentos de democracia participativa. Rarefeito de valores emancipatórios e de sujeitos políticos autônomos, este projeto de gestão participativa constitui-se refratário a maiores possibilidades dos atores assimilarem o conflito e a negociação como perspectivas legítimas da tomada de decisões calcadas em debates, embates e acordos difíceis (CARLOS, 2007b, p. 2).

Desta forma, a participação social no projeto neoliberal reduz-se à ferramenta de um Estado gerencialista, cujo objetivo é dar sustentabilidade dos resultados políticos, voltado a realização de parecerias e colaborações com a sociedade civil no intuito, muitas vezes, de meramente revestir suas escolhas e ações de legitimidade. A título de exemplificação, tomamos a experiência do orçamento participativo de Vitória/ES, estudado por Euzineia Carlos (2007b, p.16), no qual ela conclui que,

[...] os caminhos utilizados para mediar os conflitos de interesses no interior dos espaços do OP não parecem apontar para debates e discussões estabelecidas em condições de igualdade entre governo e sociedade civil. O orçamento participativo em Vitória **tem se caracterizado mais por um programa participativo coordenado pelo**

governo, com participação concedida aos atores da sociedade e limitado a temas e projetos autorizados pelo poder público (Grifo nosso).

O caso de Vitória não é uma exceção, muitas experiências resumem-se a programas coordenados pelo governo com limites de participação delimitado por ele próprio, o que corrobora para nossa afirmação de que a vontade política é fundamental, ainda que não suficiente, para que haja uma abertura de oportunidade política de participação social. Neste sentido, dividir responsabilidades com a população representa uma escolha política institucional gerida pelo governo (CRUZ, 2008).

À perspectiva do gerencialismo, a democracia é defendida como regime capaz de reestabelecer a relação entre Estado e uma sociedade civil pluralista. A proposta é tornar restritivo o pensamento contrário a democracia que acolhe a pluralismo das organizações da sociedade civil. Contudo, ignorar o caráter classista dos movimentos sociais nos parece ser equivocado, pois ainda que tenhamos visto os movimentos sociais e as ações coletivas lutando por maior aprofundamento democrático, o objetivo último está em conquistar melhores condições sociais.

Observamos, no caso brasileiro, que a redemocratização e a Reforma do Estado somada aos mecanismos legais de participação social, vêm ampliando a interação entre sociedade civil e Estado e a presença de *insider tactics* no interior das políticas públicas. São exemplos concretos os conselhos municipais, os comitês, os fóruns, as consultas públicas e o Orçamento Participativo. Antes o confronto parecia ser a forma predominante de protestos públicos. Nos anos de 1990 e 2000, a interação veio ganhando espaço, sobretudo a partir do Governo do Partido Dos Trabalhadores (PT). As demandas exigidas pela sociedade civil converteram-se em necessidades pontuais e materiais, sobretudo de infraestrutura urbana (DIRIGUETTO, 2007).

Contudo, o processo de redemocratização brasileira vem tentando transformar substancialmente, pelo seu caráter neoliberal e gerencial, a compreensão do conflito de interesses, deixando de ser entre explorados e exploradores – e o Estado à serviço destes – para configurar-se em um conflito entre Estado e cidadãos, ou Governo e sociedade civil. Tais mudanças ocorreram tanto na literatura especializada, quanto na percepção dos atores em relação a

sua realidade social. Duriguetto destaca (2007) que a proposta do Estado passou a ser que a sociedade civil, em sua pluralidade, deveria atuar e se nortear a partir de problemas concretos da população. A criação de espaços institucionalizados na esfera local, como o orçamento participativo, evidencia justamente esse foco em problemas urbanos concretos, ainda que em algumas poucas experiências temáticas como educação e meio ambiente estejam presentes na pauta de discussões. Em outros termos, os problemas e as demandas continuam sendo as mesmas, porém busca-se dissolver prepositivamente uma interpretação marxista dos movimentos sociais, outrora predominante.

Como destacou Duriguetto (2007), no contexto de luta contra a Ditadura Militar, a “sociedade civil” brasileira emergiu contrapondo-se ao Estado ditatorial e a ideia de “civil” tornou-se dicotômica de “militar”.

Para Avritzer (2012, p. 386), o aprofundamento democrático experimentado no Brasil motivou a interdependência entre sociedade civil e Estado. Para esse mesmo autor, “[...] os atores da sociedade civil superaram uma fase de demarcação de espaço com o Estado e começaram a interagir em conselhos de políticas”, assim como interagindo na implementação de políticas públicas. Nesse contexto, como já afirmado, desenvolvem-se os conselhos, fóruns, consulta pública e o Orçamento Participativo.

Essa nova dinâmica societária desenvolvida no Brasil deu-se basicamente por três motivos destacados por Avritzer (2012): i) a organização da população pobre brasileira em torno das lutas urbanas pelos seus direitos; ii) a reação da classe média brasileira à visão tecnocrática de desenvolvimento urbano e políticas públicas; e iii) a oposição dos setores liberais e de classe média à ausência de regras e *accountability* nos processos políticos e civis.

Houve, com o processo de democratização, devido à menor repressão e maiores oportunidades políticas, um aumento significativo na propensão para criar formas voluntárias e independentes de associação e novos espaços de participação social, ainda que sob uma perspectiva democrática-liberal.

Nos anos de 1980, “[...] os movimentos sociais, populares expressaram a necessidade da construção de um novo paradigma de ação social fundado no desejo de se ter uma sociedade diferente, sem discriminações, exclusões ou segmentações” (GOHN, 2001, p. 203). Além do surgimento de uma “nova” arena

de participação, a década de 1980 foi marcada por mudanças que afetaram a formação dos movimentos sociais, sobretudo após a Constituição de 1988 ser aprovada. A introdução de dispositivos que garantiam direitos sociais e igualdade fez com que “novos movimentos sociais” surgissem. Se os movimentos sociais dos anos de 1970 tinham como aporte teórico as concepções marxistas, centrados nas explicações estruturais da economia e sociedade — pautando-se em demandas de carência material economicamente fundamentadas, tais como nas reivindicações por melhores salários, por qualidade no sistema de saúde, por equipamentos urbanos e por moradia —, nos anos de 1980 nota-se uma emergência de novos movimentos sociais, trazendo formas novas de organização dos trabalhadores, às vezes em oposição mesmo às estruturas tradicionais dos partidos políticos e sindicatos, colocando questões novas, como as demandas aclamadas por mulheres, homossexuais, negros e minorias de todos os matizes (BEM, 2006).

De fato, os novos movimentos sociais não se esgotaram em demandas somente por inserção socioeconômica, mas pleitearam uma ampla reformulação dos padrões culturais. Mulheres, homossexuais e negros, por exemplo, passaram a formular diferentes estratégias para o desenvolvimento de políticas da diferença, levantando uma nova ordem de demandas relativas aos modernos direitos sociais, que impuseram o tema da identidade como central nessas demandas (BEM, 2006, p. 1152).

O aumento da participação social afetou também a hierarquia entre os centros de poder do Estado, a gestão governamental e a amplitude dos direitos de cidadania. O Congresso Nacional, o Judiciário, as entidades federativas e os partidos políticos ganharam mais latitude de ação em relação à Presidência da República (SALLUM JR., 2003, p. 39). Os partidos políticos, sobretudo os de esquerda, tiveram um papel muito importante no processo de mobilização social nos anos de 1980. Tarrow (2009) destacou que os partidos de esquerda são, geralmente, mais favoráveis aos movimentos sociais ao exigirem suas demandas.

Embora os partidos políticos, na segunda metade da década de 1980, fossem favoráveis à democracia, havia, segundo Sallum Jr. (2003), dois tipos de ideais democráticos. As eleições de 1989 deixaram claros estes tipos. De um lado havia os partidos políticos que tinham o liberalismo no centro de suas agendas e aceitavam a democracia representativa. Do outro, os partidos de esquerda que

questionavam os limites da representatividade (que se limitava aos períodos de eleições), exigindo o avanço na direção de formas mais participativas da sociedade (SALLUM JR., 2003, p. 42).

Obviamente, estados autoritários reprimem os movimentos sociais, enquanto que os governos representativos impõe uma repressão menor contra os desafiantes. Seria esse um elemento importante para compreender as oportunidades políticas que surgiram nos anos de 1980 e 1990 no Brasil.

Outro elemento favorável aos desafiantes são, segundo Tarrow (2009, p. 111), os sistemas descentralizados, como o federalismo. Para ele, “[...] o federalismo é um convite especial aos movimentos para que transformem seus espaços em instituições, pois oferecem muitos caminhos de participação”. Tarrow argumenta, com base no exemplo americano de movimento pela temperança, que em estados federativos as lideranças de movimentos sociais movem-se estrategicamente entre os níveis do sistema federal, o que é mais difícil de acontecer em estados mais centralizados.

Destaca Tarrow (2009, p. 112-113) que tanto estados fortes como fracos utilizam-se da estratégia de inclusão dos manifestantes, respondendo às suas reivindicações, absorvendo-as e facilitando a entrada desses no sistema político. Esse apontamento nos leva a compreender que a discussão de “Estado forte” ou “Estado fraco”, no período de ditadura ou de redemocratização, não nos parece um caminho frutífero para nossos propósitos neste trabalho de tese.

No caso da participação social nos espaços institucionalizados brasileiros, tais como o Orçamento Participativo e os conselhos municipais, sobretudo no município da Serra, houve, na década de 1990, uma combinação entre uma abertura para a participação combinada com aliados disponíveis e declínio da capacidade do Estado em reprimir as manifestações. A combinação foi possível devido ao cenário brasileiro que se configurava, este marcado pelo fim da ditadura militar, o fortalecimento dos partidos de esquerdas junto às comunidades mais carentes, a descentralização dos recursos públicos entre os entes federativos e a tendência por ampliar os espaços de participação social.

Os movimentos sociais nos anos de 1990 passaram a enfatizar duas categorias básicas: a cidadania coletiva e a exclusão social. A busca pela ampliação dos direitos cidadãos já estavam presentes na década anterior, fruto

dos debates que antecederam a constituição de 1988, assim como a sua promulgação (GOHN, 1997). A década de 1990, marcada pela introdução das políticas neoliberais, acabou, por seu caráter excludente, forçando a sociedade civil a buscar soluções para a exclusão social, se estruturando, muitas vezes, em organizações não governamentais ou criando novos movimentos sociais (GOHN, 1997). Essas organizações passaram a atuar de forma contenciosa com o Estado, mas também passaram a participar da elaboração de políticas públicas e atuar em parceria com o Estado, muitas vezes no lugar dele.

Com relação ao novo contexto que se configurou no Brasil, Tarrow (2009, p. 38) nos ajuda a pensar o engajamento dos indivíduos nessas ações coletivas. Para ele,

[...] as pessoas se engajam em confrontos políticos quando mudam os padrões de oportunidades e restrições políticas e, então, empregam estrategicamente um repertório de ação coletiva, criam novas oportunidades que são usadas por outros em ciclo mais amplos de confronto.

Ao mudar os padrões de oportunidades e restrições políticas, o repertório de interação são atrativos à participação? Tal questionamento nos parece ser importante para compreendermos a interação da sociedade civil e dos movimentos sociais, em particular, com o Estado. Para Burgos (2007, p. 136), a aversão ao Estado, própria do período anterior, tem sido, aos poucos, abandonada pelos movimentos sociais, que têm buscado maior proximidade e assumindo tarefas antes vistas como estatais. Numa perspectiva normativa, Burgos sustenta que nesse novo contexto também cabe ao Estado assumir mudanças no comportamento, no sentido de que este “aprenda” o caminho de um trabalho conjunto, realmente efetivo, com a sociedade civil na elaboração de políticas públicas (BURGOS, 2007, p. 159). Em muitos municípios brasileiros notamos ações que partem dos gestores municipais em busca de maior proximidade com os movimentos sociais, assim como se nota o interesse dos movimentos sociais em se aproximarem do Estado. É nessa direção que Ruscheinsky (1999) afirmou que “o desenvolvimento histórico, com as devidas mudanças políticas, tende a levar os movimentos sociais [...] a se encaminharem para o espaço político institucional”.

Para Della Porta e Reiter (1997 apud TARROW, 2009, p.115), a tolerância

do Estado em relação às manifestações dos movimentos sociais possui duas faces. Por um lado, intenta-se dar aos manifestantes uma sensação de que estão agindo de acordo com suas crenças. Por outro, retira o elemento “indignação” do movimento, o que dificulta o recrutamento, pois seria mais fácil a mobilização contra uma polícia truculenta e violenta. Para esses autores, é mais difícil mobilizar pessoas contra autoridades públicas que parecem ser sensatas e que organizam seminários para os participantes de movimentos sociais e ainda lhes dão garantia de liberdade de expressão. Tarrow (2009) cita o exemplo da Suíça, onde as instituições democráticas diretas parecem moderar as ações dos movimentos sociais, favorecendo a origem de novos movimentos moderados no país.

Na última década do século passado, os movimentos de participação social deixaram, em muitos casos, de estar em confronto ao Estado para se caracterizarem como uma “participação negociada” na disputa de interesses públicos, configurando um processo de cogestão entre o Estado e a sociedade nos novos espaços públicos (NEVES, 2007). Por esse motivo, não faz sentido pensarmos unicamente os movimentos sociais apenas por formulações teóricas da década de 1970 ou à concepção de confronto direto entre os movimentos sociais e o Estado. Se notamos uma ressignificação das práticas dos movimentos sociais, precisamos, como pesquisadores, acompanhar estas mudanças. “[...] temos que admitir que os movimentos sociais, como qualquer outro fenômeno social, estão permeados de contradições e tensões. Assim como, é preciso analisá-lo em sua heterogeneidade” (FERREIRA, 1997, p.22). Não se trata de diferenciar de forma radical “velhos movimentos sociais” de “novos movimentos sociais”, uma vez que nossa formação social é composta por muitas contradições, havendo clara articulação entre o “velho” e o “novo”, o “moderno” e o “arcaico”.

Nota-se que os movimentos sociais de diversas matrizes se multiplicaram em todo o país, mobilizando-se em torno da defesa, conquista e ampliação dos direitos civis, não mais no formato de lutas de classe, mas a luta pela cidadania (DURIGUETTO, 2007). A antiga relação entre democracia e revolução é substituída pela relação democrática e justiça social.

No caso da participação social nos espaços institucionalizados brasileiros, tais como o Orçamento Participativo e os conselhos municipais, houve, na década

de 1990, uma combinação entre uma abertura para a participação combinada com aliados disponíveis e declínio da capacidade e interesse do Estado em reprimir as manifestações. A combinação foi possível devido ao cenário brasileiro que se configurava, este marcado pelo fim da ditadura militar, o ressurgimento e o fortalecimento dos partidos de esquerda junto às comunidades mais carentes, a descentralização dos recursos públicos entre os entes federativos e a tendência por ampliar os espaços de participação social, proposto pela Reforma do Estado. Diversos estudiosos apontam as aberturas de oportunidades políticas para explicar o sucesso da sociedade civil, tais como os trabalhos de Jenkin e Perrow (1977)²⁵ e Tarrow (1989a, 1989b).

Muitas vezes, a institucionalização do protesto tem seu início no confronto destrutivo com o Estado e caminha, após o controle policial da situação, para uma negociação e acordo, ou ainda para a institucionalização do grupo, tornando-se um partido político ou uma Organização Não Governamental (ONG). Aponta Tarrow que, para obter concessões exigidas pelos apoiadores ou oferecidas pelas autoridades, os líderes dos movimentos sociais buscam abandonar o confronto e alcançar a cooperação, como quando um líder chega ao poder. Muitos autores apontam essa passagem da fase disruptiva para a fase de cooperação como “cooptação”, o que nem sempre é verdade. O acesso de novos atores ao sistema político pode colaborar para a inclusão de novas demandas na agenda política (TARROW, 2009, p. 206). A presença de aliados no sistema político pode ser um fator importante na produção de resultados políticos favoráveis aos movimentos sociais, podendo estes atuar como intermediários, moldando as reações das elites, como destacou Ruscheinsky (1999).

É igualmente verdade que, como destacou Silva (2011), alguns militantes de organizações de movimentos sociais, tais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Movimento dos Trabalhadores Desempregados, Via Campesina e Consulta Popular, frente ao aparente abandono das lutas de enfrentamento, têm se desligado desses grupos.

Em 2011, 51 militantes desses movimentos divulgaram uma carta aberta anunciando suas saídas das organizações e tecendo algumas críticas, como

²⁵ Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movement (1946-1972). *American Sociological Review*, 42, p. 249-268. 1977.

nota-se no documento:

Ao abandonar as lutas de enfrentamento, embora sigamos fazendo mobilizações, nossas lutas passaram a servir para movimentar a massa dentro dos limites da ordem e para ampliar projetos assistencialistas dos governos, legitimando-os e fortalecendo-os. Agora o que as organizações necessitam é de administradores, técnicos e burocratas; e não de militantes que exponham as contradições e impulsionam a luta (informação verbal)²⁶.

Tal postura de retirada nos instiga a pensarmos outra questão: o aparelhamento dos movimentos sociais pelos partidos políticos. Por aparelhamento entendemos a prática de utilização dos movimentos sociais por partidos políticos, no intuito de torná-los seus aliados e colaboradores. Essa situação é parte de um evento bastante complexo que marca a sociedade civil nas duas últimas décadas (SILVA, 2011).

A democratização brasileira, fruto de muitas disputas, fez emergir a ampliação do acesso institucionalizado de participação social. Com o processo de democratização brasileira nos anos de 1980, muitos integrantes de movimentos sociais entraram no Estado. De acordo com Cardoso (1985), muitos estudiosos do tema apontaram esse ingresso como cooptação, que ruía o princípio de autonomia dos movimentos sociais; tal fato desmotivou o interesse dos pesquisadores por essa fase dos movimentos sociais. Essa proximidade de integrantes de movimentos sociais com o Estado é bastante significativa, como apontaram D' Araujo e Lameirão (2011), ao identificar que 40% dos ocupantes de cargos decisórios no nível federal possuem vínculo com movimentos sociais, percentual bem superior à filiação ao partido político (25%). O acesso institucional vem ocorrendo basicamente por três mecanismos: em primeiro lugar, por meio da ampliação de canais institucionais de participação social (conselhos de políticas públicas, conferências setoriais e de políticas públicas, orçamentos participativos, etc.), o que se dá em quase todos os setores e esferas do governo; em segundo lugar, através do acesso da sociedade civil na esfera institucional, por meio da crescente presença de políticas públicas que demandam a participação de organizações sociais em sua implementação. Por fim, outro mecanismo de ingresso em espaços institucionalizados é a contratação de indivíduos oriundos

²⁶ Carta aberta dos militantes de diversas organizações, publicada em novembro de 2011. Disponível em: <http://www.pstu.org.br/node/16971>. Acessado em: jul. 2015.

de organizações sociais em cargos do governo (SILVA, 2011). Tal inclusão não pode ser entendida como sinônimo de cooptação, uma vez que esses indivíduos podem se colocar em uma posição de representantes ou/e intermediários entre os movimentos sociais e o Estado.

Para Silva (2011), a compreensão de tal processo passa, de um lado, pela compreensão de que é necessário pensar a sociedade civil em sua complexidade e crescente heterogeneidade; de outro, a necessidade de romper com a ideia simplificadora de que a institucionalização é entendida como cooptação ou abandono do repertório de ação contestatória. Para esse mesmo autor, “[...] em certos casos, tal processo, ao contrário de atuar como um mecanismo de desmobilização e acomodação, tem aberto oportunidades importantes para a atuação de organizações e movimentos sociais de caráter contestatório” (SILVA, 2011, p.38).

Nas últimas duas décadas a sociedade organizada — impulsionada pela descentralização dos recursos públicos, das políticas sociais e da revalorização das ONGs — tem buscado participar diretamente nas decisões políticas, a fim de desfrutar de seus benefícios e, conseqüentemente, melhorar sua qualidade de vida.

Destaca Dowbor (2012) que, embora tivesse havido uma maciça entrada dos ativistas em cargos da administração pública — com a implementação das políticas sociais de caráter universal, como saúde, direito à moradia, e a criação de secretarias voltadas para as minorias tais como a de questões raciais e à mulher —, estudos que buscassem compreender essas transformações foram escassos, justamente por rotularem como cooptação dos movimentos sociais.

Desse modo, a ocupação de cargos existentes e as conseqüências foram congeladas no termo de cooptação, entendida como aquelas postura e atuação do ativista em prol do espaço no qual se encontrava inserido e em detrimento das causas do movimento (DOWBOR, 2012, p. 4).

De acordo com Maria da Glória Gohn (2013), os anos de 1990 são marcados pela proximidade do Estado em relação aos movimentos sociais e pela criação de espaços participativos institucionalizados. O Orçamento Participativo, os conselhos municipais e os fóruns participativos são exemplos desses espaços. Gohn (2013) destaca que o contexto político e social atual “[...] contribuiu para a

reconfiguração do cenário do associativismo civil brasileiro”. A descentralização dos recursos públicos e a maior democratização do país criaram novos espaços de participação social, agora institucionalizados e marcados por “parceria” entre Estado e sociedade civil. Para ela,

Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas na conquista de espaços na sociedade política, especialmente nas parcerias que se abrem entre governo e sociedade civil organizada, por meio de políticas públicas. Por tanto, ampliou-se o leque de atores sociais, assim como o campo da sociedade civil. Isso resultou um descentramento dos sujeitos históricos em ação, antes focado nas classes sociais e nos movimentos populares. Surgiram novas facetas à cidadania, como o exercício da civildade, a responsabilidade social do cidadão como um todo etc. (GOHN, 2013, p. 61).

No Brasil, os projetos em parceria entre Estado e sociedade civil passaram a ter também sentido propositivo, e não apenas reivindicativo, assim como passaram a ser institucionalizados. “Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais” (GOHN, 2013, p. 63). Embora o cenário de institucionalização seja, no Brasil, uma realidade, as marchas e os protestos continuam sendo um repertório a ser mobilizado a qualquer momento. As marchas que demandam ética na política, liberdade de expressão, direitos identitários, políticas e benefícios públicos e que lutam contra o preconceito são exemplos mencionados por Gohn (2013).

O repertório de interação não são práticas que surgiram recentemente. Tarrow (2009, p. 72) destacou que ainda em meados do século XVII, tanto na Europa quanto na América do Norte, as associações chegaram a manter laços estreitos com funcionários do governo. Para Tarrow, as associações estavam desenvolvendo uma vida rica e variada, e os funcionários do governo acabaram por depender delas para obter informações, o que acarretou em sua aproximação de ministros e membros do parlamento para ampliar suas chances de obter tratamento favorável (p.72).

Destacaram Marques e Bichir (2001) que a literatura mobilizou basicamente dois tipos de explicação para a alteração dos padrões de investimento público urbano na década de 1980: teria sido por cobrança dos movimentos sociais surgidos nos anos 1970 e 1980, que pressionaram o Estado por investimentos. Nesse contexto, cabe destacar a importância de agentes

pastorais ou mesmo técnicos estatais de esquerda, como mediadores na construção de tais mobilizações. O segundo mecanismo mobilizado pela literatura seria a tendência dos níveis de investimentos, especialmente os direcionados à população mais pobre, se deram de forma mais elevada nos momentos anteriores às eleições (MARQUES; BICHIR, 2001). Marques e Bichir (2001, p.5), ainda que tenham apresentado essas duas linhas explicativas, atestam que “[...] mesmo nessa versão mais elaborada, o Estado é movimentado pelas mobilizações populares”. Desta forma, nota-se a importância dada por esses autores à participação popular na determinação da alocação dos investimentos públicos urbanos. Esses estudos dos anos de 1970 e 1980 sofreram fortes contribuições de uma perspectiva marxista, sobretudo trabalhos que buscavam pensar os movimentos sociais sob um visão classista, tais como os trabalhos de Castells (1980), trabalhos importantes que ainda nos ajudam a pensar a importância das demandas materiais como um dos elementos agregadores em torno de um projeto político.

Marques e Bichir, seguindo os passos de Downs (1957), destacam que “[...] o comportamento predominante dos políticos é a maximização de suas chances de reeleição, obtendo, quando bem sucedidos, prestígio e recursos políticos”. A partir dessa premissa, afirmam que, “[...] no caso brasileiro, o retorno das eleições para os executivos locais (governadores, em 1982 e prefeitos de capitais, em 1985) teria levado a um aumento dos investimentos” (MARQUES; BICHIR, 2001, p.6). Os mesmo autores afirmam que podemos tirar proveito analítico do cálculo político dos governantes, mas esses não são suficientes para explicar todos os fenômenos da alocação de recursos em determinados espaços da cidade.

O novo contexto histórico brasileiro que se desenvolveu a partir da década de 1980 desempenhou, de forma mais organizada e amparada em lei, uma contribuição rumo à participação social em relação à gestão pública. O processo de redemocratização, a Constituição de 1988 e a descentralização dos recursos públicos — que começaram a se desencadear a partir da década de 1980 — facilitaram o desenvolvimento de canais de reivindicações populares pela participação direta da sociedade na gestão municipal e pela eficiência das políticas públicas (TEIXEIRA, 2003).

A Constituição Federal de 1988 – conhecida como Constituição-Cidadã – apresentou um divisor de águas nesse contexto, ao reafirmar instrumentos importantes para a democratização do Estado, mostrando-se decisiva para publicização do orçamento do Estado. Pela primeira vez, uma constituição retrata a importância da construção de um Estado democrático de Direito (NEVES, 2007, p. 396).

A descentralização pública das políticas sociais foi apontada como condição para a maior eficiência e eficácia dos gastos sociais, destacando o local como lugar privilegiado para atender às demandas dos cidadãos, enfatizando a importância da participação ativa da sociedade na gestão de programas, equipamentos ou serviços sociais implementados em nível local como garantia de maior transparência das ações do Estado (ALBUQUERQUE, 2007). Clientelismo, fisiologismo e corrupção passam a ser, de acordo com Albuquerque (2007), apontados como empecilhos para a construção de uma institucionalidade capaz de garantir e universalizar os direitos, portanto, devendo ser combatidos. Segundo esse mesmo autor, passou a se desenvolver nas mentalidades de diversos atores a reconquista do “imaginário Estado de Bem-Estar” ou a construção de “um Estado social moderno”. Esse contexto aponta para uma nova “arena político-administrativa”, que tende a reconfigurar os procedimentos decisórios no âmbito municipal (SANTOS JR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004), uma vez que os municípios passaram a ser dotados de mais recursos públicos e passaram a se configurar como o *locus* da política (CORREIA, 2003; MARQUETTI, 2003), podendo se tornar uma “escola de democracia” (SOUZA, 2006).

O processo de democratização passou a ser entendido como dependente da ampliação da participação da sociedade civil nas decisões do Estado, e os espaços institucionalizados passaram a definir a natureza das regras do jogo – permitindo ou não a inclusão na pauta de discussão das demandas populares – e da organização das formas de participação (DURIGUETTO, 2007).

Para Gugliano, a proposta de ampliação da participação dos cidadãos na gestão pública não foi concebida enquanto fruto da insurreição popular, mas consequência de duas crises: da democracia tradicional e a da revolução (GUGLIANO, 2007). Para Gugliano, a crise da democracia levou esta a passar por uma renovação, uma vez que esta, nos dias atuais, praticamente não possui inimigos (PINTO, 2004; LACLAU, 2005 apud GUGLIANO, 2007). O fato dos governos democráticos serem eleitos deixou de ser visto como suficiente para

que esses fossem representativos. As eleições não eram mais entendidas como o único meio de induzir os governos a agirem representativamente, pois à medida que os cidadãos não possuem informações suficientes para avaliar a ação dos governantes, a ameaça da não reeleição deixou de ser suficiente para induzir os governos a atuarem em nome do interesse público (PRZEWORSKI; MANIN; STOKES, 1999 apud FARIA, 2007). O contexto configurado nas últimas décadas fez emergir a necessidade de mais engenharia institucional, apontando a importância de novos arranjos que complementassem o potencial da representação política nas sociedades contemporâneas, sem, contudo, romper com os antigos pressupostos democráticos (FARIA, 2007).

O Orçamento Participativo, assim como outros instrumentos de controle social dos recursos públicos, surgiu da necessidade de um maior controle social, tendo ficado conhecido no Brasil e no mundo por meio de sua difusão e prática nos governos petistas, sobretudo a prática bem-sucedida em Porto Alegre, cidade onde o termo Orçamento Participativo (OP) teria sido lançado (1989). Certamente a participação social sobre os recursos públicos já era realidade em outros municípios no fim da década de 1970, como na cidade de Lajes (RS) e Esperança (ES), porém utilizando outros nomes para designar essa prática.

O pressuposto da democracia participativa está pautado no fato de que as escolhas políticas só terão legitimidade se originadas no processo participativo deliberativo que ocorre nos espaços públicos, onde este deve se caracterizar como prática que antecede e informa a construção de decisões tomadas (FARIA, 2007; PEREIRA, 2007). Para Faria (2007), os fóruns podem vir não só a racionalizar o debate, mas também promover uma abertura de espaços alternativos de medição entre o eleitor e o representante, cuja finalidade é assegurar uma ação mais responsável deste último.

Para Coelho e Favareto (2007), a participação e a deliberação social podem provocar um mecanismo causal, pois com a participação e a deliberação há um estímulo para a inclusão de novos participantes e, posteriormente, um aumento na confiança dos envolvidos no processo deliberativo. Nesse mecanismo causal apresentado por Coelho e Favareto, é imprescindível a existência de vontade política (MARQUETTI, 2007; BOAS, 2007). “A participação popular nas decisões relativas à cidade aparece não só com o Orçamento

Participativo, mas também com os conselhos e fóruns, entre outros instrumentos de partilha de poder e nas decisões públicas com o Estado” (NEVES, 2007, p. 396). Consoante Neves, o desafio atual de construção do processo democrático desenvolvido pelas inúmeras leis que procuram exercer maior controle da sociedade sobre o Estado e as experiências de participação popular na gestão pública é a cultura política dominante que está profundamente enraizada na sociedade brasileira. “Aniquilar hábitos nefastos presentes à tradição política é um desafio que começa com a introdução, ainda que paulatinamente, de instrumentos de participação popular, como o Orçamento Participativo” (NEVES, 2007, p. 396).

Nota-se que o processo de democratização e de descentralização parece ter aberto uma “brecha” à participação de novos atores, o que podemos identificar como novas oportunidades políticas. Desta forma, verificamos a necessidade de tomar o confronto político também sob nova perspectiva, para dar conta de compreendermos os dois momentos que estão sendo estudados: antes e depois da criação de um espaço institucionalizado de participação social em Serra (ES). Não podemos ignorar que nas últimas décadas os movimentos sociais passaram a atuar também de forma “negociada”, configurando um processo de cogestão entre Estado e sociedade, sem necessariamente ocorrer seu esvaziamento, ou cooptação como aponta grande parte da literatura que se debruça sobre esse campo de estudo.

Foi a partir da segunda metade da década de 1980 que se buscou, no Brasil, uma ampliação da participação direta da sociedade na gestão municipal e uma maior eficiência e efetividade das políticas públicas, as quais vêm sendo, desde então, descentralizadas (SANTOS JR, RIBEIRO; AZEVEDO, 2004). Nesse novo cenário, marcado por novas oportunidades políticas, os movimentos sociais e demais instâncias da sociedade civil organizada se depararam com um novo ambiente de confronto político: a arena institucionalizada.

Dentre essas arenas de “[...] negociação, o Orçamento Participativo é a experiência de participação local mais discutida no Brasil” (AVRITZER, 2003) e uma das mais difundidas. Entre 1997 e 2000, existiram 140 administrações municipais que adotaram o Orçamento Participativo, sendo a grande maioria (127) em cidades com até 500 mil habitantes. Metade das experiências (71) foram

realizadas em administrações ligadas ao Partido dos Trabalhadores; enquanto que a outra metade não o era (NASCIMENTO, 2007).

Ribeiro e Grazia (2003), ao mapearem as experiências do Orçamento Participativo (OP) existentes entre 1997 e 2000, identificaram o forte vínculo dos participantes deste com entidades organizadas, especialmente vinculadas à associações de moradores e organizações comunitárias, em geral bastante articuladas com a vida cotidiana e com as carências sociais mais urgentes. As questões que se levantam são: i) tais indivíduos vinculados a entidades organizadas atuam a partir de suas experiências anteriores?; ii) Esses indivíduos atuam como representantes dessas entidades? iii) Tais indivíduos teriam maiores êxitos em suas participações na produção de consenso nas plenárias deliberativas?

Todas essas questões são delimitadas por um cenário de oportunidades políticas muito específicas, as quais abriram espaço para novas experiências, muitas bem sucedidas, de deliberação social. De acordo com Pereira (2007), desde o final da década de 1980, a temática da deliberação entrou paulatinamente nas discussões sobre teoria democrática. No Brasil, essa tendência esteve ligada diretamente ao processo de democratização desencadeado com o Movimento “Diretas Já” e com a nova Constituição Federal de 1988. Essa tendência fez com que as teorias centradas no diálogo se sobrepusessem às teorias democráticas centradas no voto, apontando a deliberação pública como algo essencial para a democracia (PEREIRA, 2007), sendo a participação eleitoral através do voto a expressão mínima de participação política. Desta forma a teoria deliberativa, como ficou conhecida, foi tomando espaço nos debates em torno do tema democracia.

A teoria democrática deliberativa²⁷ sustenta-se no princípio de que a validade das normas e das ações decorre de procedimentos de deliberação e decisão coletiva, dos quais participam os indivíduos possivelmente afetados pelas ações deliberadas (HABERMAS, 1997), estando a legitimação das decisões no caráter público e nos arranjos institucionais que permitam o diálogo livre e aberto, plural e inclusivo precedendo as decisões (BOHMAN, 2000). Estes princípios

²⁷ Para uma maior discussão em torno da teoria deliberativa, ver Cunha (2007); e para uma análise de seus críticos, ver Bohman (2000), Sunstein (2003) e Elster (1998).

recolocam, no debate democrático, a ideia de “[...] um procedimento societário e participativo” (SANTOS; AVRITZER, 2003).

Nesse contexto apresentado, a configuração do conflito político toma um novo formato, diferente daquele de outrora e tinha o Estado como inimigo, o que cria um cenário de interação entre Estado e sociedade civil marcado pelo aparecimento de um novo repertório de ação (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2011). O conceito de repertório caracterizado pelo confronto direto e aberto com o Estado parece não ser suficiente para compreendermos a ação dos movimentos sociais nessa nova conjuntura marcada por espaços institucionalizados.

Para Tarrow (2009), a ação coletiva torna-se confronto quando é empregada por indivíduos que não têm acesso regular às instituições e que atuam em nome de demandas novas ou não atendidas. Ainda de acordo ele (2009), a ação coletiva pode assumir muitas formas, podendo ser breve ou sustentada, monótona ou dramática, institucionalizada e disruptiva. A partir dessa assertiva, apontamos que os atores sociais estejam usando e inserindo, nos espaços institucionalizados, formas ressignificadas do repertório de outrora. Chamamos atenção para que não seja tomada a sociedade civil como um corpo coeso e sem conflitos internos. São justamente esses conflitos internos que configurarão o repertório a serem mobilizados, configurando suas redes sociais.

De acordo com Tarrow, “[...] nos estados democráticos, os movimentos sociais aprendem a combinar a ação institucional e a extrainstitucional” (2009, p. 259). À medida que os movimentos sociais foram se ligando ao Estado, as formas violentas e diretas de ataques foram sendo cada vez mais substituídas pelo volume de participantes (entra aqui o peso do voto nas próximas eleições), pela solidariedade entre eles e por um diálogo informal entre os movimentos sociais e os agentes do Estado.

Abers, Serafim e Tatagiba (2011), ao estudarem a atuação dos movimentos sociais no Governo Lula, identificaram a existência de confrontos políticos nos espaços institucionalizados, criando, a partir do conceito de repertório de Tilly (1978)²⁸, quatro novas categorias de repertório de ação, buscando entender o confronto político nos espaços institucionalizados, os quais

²⁸ TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Nova York: Newberry Award Records, 1978.

chamaram de “s”, termo que adotaremos na pesquisa. Argumentam eles que, além dos protestos como forma de ação de movimentos sociais, é necessário incluir: i) ocupação de cargos no Estado; ii) participação institucionalizada; iii) política de proximidade; iv) protestos que visam exigir o diálogo com o poder público e; v) *lobby* parlamentar. Esse repertório parece ser um caminho inicial e frutífero para a compreensão dos tipos e uso do repertório de ação utilizado pela sociedade civil organizada no contexto da prática do Orçamento Participativo (OP), a fim de identificar suas potencialidades e constrangimentos.

Dentre os repertórios existem o que chamaremos de “repertório de interação”. Este, ao contrário do repertório de confronto, busca a interação com o Estado com o propósito de obter dele seus objetivos. Tarrow destaca que muitos movimentos sociais recorrem às eleições para atingir seus intentos. Assim descreve essa dinâmica:

A dinâmica é mais ou menos assim: um movimento organiza demonstrações públicas de massa em favor de suas reivindicações; o governo permite e até facilita sua expressão continuada; o crescimento numérico tem um grande efeito direto ao eleger candidatos; a partir daí o movimento se transforma num partido ou entra em um partido para influenciar suas políticas (TARROW, 2009, p.115).

Destaca Tarrow (2009, p.115) que casos mais bem-sucedidos de estratégia eleitoral produziram partidos verdes em partes do norte da Europa; “[...] partidos que se tornaram rapidamente parte do jogo parlamentar da política”. É sabido que os movimentos sociais podem cooperar com os partidos e grupos de interesse, bem como ser um competidor por apoio ou tentar ocupar o mesmo espaço político, o que passamos a observar no Brasil após a redemocratização.

As mudanças nas “estruturas de oportunidades políticas” abrem ou criam novos canais para expressão de reivindicações para grupos sociais de fora da *polity*, e o OP é, sem dúvida, a configuração de uma nova estrutura de oportunidade política de atuação da sociedade civil, a qual foi buscada ainda nos anos de 1980 pelos movimentos sociais da Serra, apoiados por partidos políticos de esquerda. Resta-nos compreender o papel desses partidos na conquista de um espaço de participação institucionalizado, assim como compreender sua atuação antes e depois da consolidação do Orçamento Participativo naquele município.

De acordo com Alonso (2009, p.55), a mudança de oportunidade política

[...] pode ocorrer pelo aumento de permeabilidade das instituições políticas e administrativas às reivindicações da sociedade civil, provocadas por crises na coalizão política no poder; por mudanças na interação política entre o Estado e a sociedade, especialmente a redução da repressão a protestos; e pela presença de aliados potenciais.

As novas “estruturas de oportunidades políticas” têm possibilitado a entrada de militantes dos movimentos sociais, cidadãos que nunca atuaram ativamente na luta por demandas públicas, grupos anteriormente organizados, mas poucos ativos na arena política (como grupos religiosos, associações, clubes, etc.), assim como indivíduos militantes de partidos políticos, muitos deles sendo eleitos delegados do Orçamento Participativo (OP), que outrora buscava apenas, por meio de confrontos abertos e muitas vezes violentos, obter suas demandas. É certo que tais contendas continuam existindo; o que muda são os repertórios utilizados, tornando necessário estudar esses confrontos no novo cenário político, marcado pela institucionalização dos espaços públicos e pela “parceria” com o Estado, bem como a relação com os partidos políticos.

3 ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O presente capítulo tem por proposta delimitar conceitualmente o Orçamento Participativo, realizar um balanço de suas potencialidades e limitações destacadas nos diversos estudos já realizados no Brasil, bem como delimitar o estado da arte em torno desse tema. Esses esforços são necessários por três motivos principais: i) para pensarmos o que levaria os movimentos sociais exigirem sua prática; ii) como se dá a atuação dos movimentos sociais no interior da prática do Orçamento Participativo e; iii) quais são os “pontos de sobra” existente nos estudos desse instrumento de gestão pública, para assim destacarmos em quais pontos a presente tese se propõe avançar.

3.1 BREVE APRESENTAÇÃO DO “ORÇAMENTO PARTICIPATIVO” (OP)

Para discutirmos a mobilização social dos movimentos sociais em torno da criação, em Serra (ES), de um espaço institucionalizado de participação social, buscaremos primeiramente, no presente capítulo, conceituar essa política que ficou conhecida como Orçamento Participativo (OP), assim como compreender suas características, limites, riscos²⁹ e potencialidades³⁰. Posteriormente, realizaremos um mapeamento dos estudos em torno desse instrumento (1997 a 2012), a fim de identificarmos o “estado de arte”, com o intuito de apontar um “ponto de sombra” que julgamos importante ser estudado: as relações existentes (de parceria e confronto) entre movimentos sociais e os diversos partidos políticos na criação e prática do Orçamento Participativo.

Para buscarmos compreender o OP, adotamos a revisão de literatura, especialmente as contribuições de autores que se dedicaram ao tema, tais como Marquetti (2003; 2007; 2008), Campos (2008), Valdemir Pires (2010; 2014),

²⁹ Todo instrumento, quando não utilizado de maneira adequada ou não bem estruturado, pode trazer resultados indesejados. A esses resultados indesejados chamaremos de “riscos”. A título de exemplificação: o OP geralmente é implantado com o objetivo de fomentar a participação, mas se o gestor não atender às demandas apresentadas nas assembleias, a participação tende a diminuir. Isso é um exemplo de risco. Risco, para nós, será entendido como os resultados negativos indesejados, fruto de uma prática mal sucedida.

³⁰ Parte significativa desse capítulo foi publicada na revista Prelúdios (v. 2, n. 2, p. 127-147, jan./jun. 2014).

Avritzer (2007; 2012; 2014), Avritzer e Navarro (2003), Ribeiro e Grazia (2003). Destacamos que seus possíveis benefícios não se restringem apenas à sociedade civil, mas também ao poder público. Suas limitações estão diretamente relacionadas às questões políticas e técnicas que envolvem a efetivação de sua prática.

Em um primeiro momento, apresentamos uma revisão da literatura especializada, a fim de compreender o que vem sendo denominado Orçamento Participativo (OP), bem como identificaremos os principais apontamentos em torno desta prática de gestão pública que, na década de 1990, foi desejada pelos movimentos sociais da Serra (ES) e que começou a tornar-se realidade em 1997.

Para Pontual (2000, p. 68),

O Orçamento Participativo é uma modalidade de gestão pública fundada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e execução do orçamento público municipal, especialmente na indicação das prioridades para a alocação de recursos de investimentos.

Pontual (2000) destacou que o Orçamento Participativo é um instrumento pedagógico-político transformador da cultura participativa.

O Orçamento Participativo é apontado como um mecanismo de democratização da política orçamentária estatal, reunindo os cidadãos em assembleias públicas nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e, em muitos casos, deliberam sobre o uso e aplicação dos recursos públicos, sendo obrigação dos dirigentes estatais executar a vontade popular (GUGLIANO, 2007). Tal política se apresenta como uma forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria (PEREIRA, 2007), caracterizando-se como uma estrutura aberta, em constante mutação, de acordo com os formatos necessários para cada realidade ou interesse, pois sua estrutura não é fechada em um modelo jurídico que vem de cima para baixo. O Orçamento Participativo é entendido como uma experiência de cogestão, “[...] um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso” (SANTOS, 2002, p. 526 apud AZEVEDO, 2005, p. 109). Nota-se que esses aspectos firmam o Orçamento

Participativo como uma forma de democracia participativa.

O OP apresenta-se também como um processo com 'múltiplas dimensões' (BAIERLE, 1999), na medida em que se constitui como uma prática de discussão e definição de problemas e prioridades que envolvem diferentes interesses, atores e arenas e/ou espaços públicos e sociais (LÜCHMANN, 2002, p. 93).

Na obra *Inovação Democrática no Brasil*, Leonardo Avritzer propôs a seguinte definição para o Orçamento Participativo:

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. [...]; em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos [...]; em terceiro lugar, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (AVRITZER, 2003, p. 14-15).

Partindo da classificação de Marquetti (2007), é possível identificar cinco tipos de experiências de "Orçamento Participativo"³¹ praticados em grandes cidades brasileiras; são elas:

1. A consulta pública: caracterizada por audiências sem caráter deliberativo, sem tomada de decisão e controle social;
2. O OP comunitário: trata-se das experiências em que não há abertura para todos os cidadãos, sendo realizadas por representantes dos movimentos sociais;
3. O OP de baixa intensidade: caracterizado na dimensão de definições das preferências pela deliberação de menos de 20% do total dos investimentos e pela realização de assembleias regionais, apresentando uma organização sistematizada apenas nos fóruns de delegados, os quais têm a função de monitorar a elaboração do orçamento e do plano de investimento e serviço;
4. O OP de média intensidade: neste tipo de OP, os cidadãos deliberam sobre uma porcentagem maior do total dos investimentos da prefeitura municipal, entre 20% a 80%, apresentando uma tendência de possuir um Fórum de Delegados bem organizado, assim como o Conselho do Orçamento Participativo, possuindo regras para a definição das preferências e para a distribuição dos investimentos entre as regiões;
5. O OP de alta intensidade: neste, os cidadãos debatem mais de 80% do total dos investimentos. Neste tipo de OP, as decisões abrangem todas as áreas do município, havendo tendência de ocorrer assembleias

³¹ Marquetti (2007) não apresenta esses tipos de OP como estágios do processo, sendo, portanto, possível passar de uma situação em que não ocorre participação para uma experiência de OP de alta intensidade, assim como o contrário.

regionais e temáticas, estando os fóruns de delegados bem organizados, e o orçamento é elaborado sob a coordenação dos conselheiros e delegados. Ainda no OP de alta intensidade, o orçamento é elaborado de acordo com as escolhas coletivas efetuadas ao longo do processo.

É importante destacar que o Orçamento Participativo não é um instrumento com características cimentadas, desarticulado de seu contexto; por isso, tal prática possui formatos diferentes, assim como são diferentes as realidades políticas, históricas e sociais e os interesses dos grupos envolvidos do processo. Isso dificulta uma abordagem teórica, que não se atenha a um caso específico, como a criação de um “tipo ideal”³², nos termos weberianos. Tentativas como esta, que afirmam que o Orçamento Participativo é vulnerável a “generalizações”, dificultam uma maior compreensão das práticas. Porém, sem uma delimitação conceitual mínima, ainda que “elástica”, a compreensão desse fenômeno que se espalhou pelo Brasil sob o título de Orçamento Participativo torna-se inviável e, talvez, improvável.

As práticas de Orçamento Participativo no Brasil são diversas, assim como seus resultados. Algumas regularidades são possíveis de ser identificadas a partir dos diversos estudos de caso desenvolvidos nos últimos anos. Parece que as práticas de OP que tendem a obter maiores sucessos são aquelas que surgiram em municípios dotados de maiores volumes de recursos públicos, marcadas pela iniciativa da sociedade civil e dotadas de apoio político dos Poderes Executivo e Legislativo. É claro que o sucesso do Orçamento Participativo não depende apenas desses três aspectos, existem ainda as questões ligadas à estrutura institucional desse instrumento e ao estoque de capital social e empoderamento social.

Quanto à estrutura institucional do Orçamento Participativo, é notório e esperado que esta norteará a diversos pontos a prática e seus resultados, tais como a escolha dos critérios de rateio dos recursos, o volume destinado ao mesmo, se seu objetivo é redistribuir recursos pelas áreas mais carentes ou apenas distribuí-los, assim como direciona a dinâmica de participação e acompanhamento das ações.

O papel do estoque de capital social, no sentido de rede de confiança e

³² O tipo ideal refere-se a uma construção mental da realidade, em que o pesquisador seleciona um certo número de características do objeto em estudo, a fim de, construir um "todo tangível", ou seja, um “tipo”. Esse tipo será muito útil para classificar os objetos de estudo.

reciprocidade, é fundamental para a maior e menor mobilização e empenho da sociedade civil. Em comunidades em que os laços de confiança e as redes sociais são frágeis, a mobilização pode ficar comprometida, dificultando o bom andamento de práticas como o Orçamento Participativo.

De acordo com Pase (2007, p. 263),

Observa-se que a emergência dos movimentos sociais no Brasil está relacionada à existência e/ou desenvolvimento de relações de confiança, reciprocidade e solidariedade, pelo menos entre os iguais e, não raro identifica-se movimentos que tem claramente uma articulação maior, seja de classe, seja temática, que permite identificar o capital social.

O empoderamento (*empowerment*), enquanto capacidade de decidir e de libertar-se (PASE, 2007), é outro elemento para o sucesso do Orçamento Participativo. É importante destacar que práticas participativas podem apresentar um caráter pedagógico de participação e ser uma fonte de empoderamento. Como concluiu Pase (2007, p. 263) em pesquisa realizada em municípios do Rio Grande do Sul, “[...] o capital social facilita o empoderamento”. Marquete e Campos (2008, p. 14), ao estudarem o Orçamento Participativo de Belo Horizonte, destacaram que “[...] o OP teve maior capacidade de empoderar a população de menor renda e de ‘inverter prioridades’, privilegiando os investimentos públicos e a oferta de serviços públicos nas regiões mais carentes das cidades”. Desta forma, capital social, empoderamento e estrutura institucional do Orçamento Participativo são elementos imbrincados e importantes para compreensão dos resultados das práticas do OP.

3.2 POTENCIALIDADES E LIMITAÇÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

As potencialidades apontadas por diversos autores referentes à prática do OP são diversas, embora seja possível identificar “riscos” e limitações em torno dessa prática de gestão pública. Buscar-se-á, nesta seção, efetuar um apontamento de tais potencialidades, bem como apresentar as limitações e os possíveis riscos que podem se manifestar quando não tomados alguns cuidados necessários ao êxito do Orçamento Participativo.

Serageldin e outros (2003) apontam que o Orçamento Participativo apresenta basicamente sete vantagens, conforme evidenciado no quadro 1:

| Vantagens da prática do OP, de acordo com Serageldin e outros (2003). | Impactos diretos sobre: |
|--|---------------------------------|
| 1) Redução das tensões políticas e clientelistas | Os jogos políticos |
| 2) Amplia a popularidade e a confiança do prefeito entre a população de média e baixa renda; | Imagem do político |
| 3) Possibilita ao prefeito conduzir o orçamento sem muita pressão dos vereadores, o que reduz as práticas personalistas; | Sobre a gestão |
| 4) Maior interação entre o poder executivo e os cidadãos e; | Movimentos Sociais e Democracia |
| 5) Reduz significativamente os confrontos sociais reivindicatórios; | |
| 6) Minimiza o potencial da corrupção; | Administração |
| 7) Maior transparência na gestão pública. | |

Quadro 1 - Vantagens da prática do Orçamento Participativo apontadas por Serageldin e outros (2003).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto à redução das tensões políticas e clientelistas, cabe lembrar que é necessário não confundir redução com mitigação. Um “risco” que deve ser evidenciado está relacionado à ampliação da confiança e da popularidade do Poder Executivo, uma vez que uma prática de OP que não atende às reivindicações ou à concretização do que é definido nos fóruns e nas plenárias pode, ao contrário, desencadear uma insatisfação geral em relação aos políticos locais, especialmente ao prefeito, bem como desmotivar a participação social³³ quanto aos assuntos públicos, reforçando a ideia de que política não é coisa para pessoa honesta, como ocorreu na experiência de Vitória (ES), onde a instabilidade do cumprimento das demandas trouxe um cenário de maior desconfiança no gestor e na prática (SAMPAIO, 2005, p. 12).

A prática do Orçamento Participativo, como apresentou Serageldin e outros (2003), pode ampliar, dependendo do sucesso da prática, a popularidade do prefeito junto à sociedade civil, assim como dar-lhe legitimidade para não ficar refém de pedidos de ações beneficiadoras de pequenos grupos. Diversos OPs têm atraído a participação de indivíduos das classes média e baixa, sobretudo

³³ Em 13 de novembro de 2013, Mota, secretário municipal de Recife, reconheceu em entrevista que o não cumprimento das demandas definidas no OP poderiam ser um obstáculo à participação da sociedade no OP. “Gerar expectativa por 10, 12, 15 anos e não cumprir o prometido gera descrença e revolta junto à população. Por isso a preocupação de nossa gestão, neste momento, não é apenas finalizar as obras”. Disponível em: <http://especiais.jconline.ne10.uol.com.br/ISS_2013/materia_07.php>. Acesso em: out. 2014.

onde os tipos de benefícios são pontuais e ligados à obras de infraestrutura básica, como esgoto, pavimentação, escolas, posto de saúde, etc. Claro que outros fatores colaboram para a inclusão desses grupos na prática do Orçamento Participativo, como, por exemplo, a escassez de outros meios de influenciar os gestores à atenderem suas demandas. Cabe destacar que é comum, à medida que os recursos para o Orçamento Participativo vão se ampliando, grupos das camadas sociais mais privilegiadas se mobilizarem para participar, buscando o atendimento das suas demandas, como ocorreu em Serra (ES) (CARLOS, 2007a).

Para Minghelli (2005), o OP resgata a potencialidade da peça orçamentária no que se refere ao controle da gestão dos recursos públicos, possibilitando a participação social direta sobre este. Os municípios, nos quais há experiências de Orçamento Participativo, têm se adaptado mais rápido aos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal, em função de uma gerência financeira mais cuidadosa (MARQUETTI, 2005 apud PIRES; TOMAS, 2007), assim como, afirma Avritzer (2003, p. 72), os orçamentos participativos bem-sucedidos “[...] parecem estar aumentando os recursos municipais, diminuindo o déficit e limitando o gasto no sentido de melhorar as condições financeiras dos municípios”. Avritzer (2003) aponta como característica do OP a capacidade de conscientização dos seus participantes de que existem limites reais do gasto/investimentos na gestão pública. Também para Ananias (2005), a implantação do Orçamento Participativo possibilita dividir a responsabilidade de decidir onde aplicar os recursos públicos, os quais são sempre limitados em relação às demandas e às necessidades da sociedade. Esta conscientização social colabora para a redução da ideia de que o prefeito pouco faz ou demora a concretizar as obras. A conscientização referente aos limites dos cofres públicos possibilita que a população compreenda o sentido de prioridade, criando condições favoráveis à conscientização para optar por benefícios de maior amplitude.

Essa participação da gestão dos recursos pode propiciar à sociedade civil uma compreensão de que programas e projetos não estão ligados apenas à vontade e honestidade política, mas também a diversas questões e situações, como a capacidade orçamentária e técnica da prefeitura, a legislação municipal, estadual e federal, a desapropriações de imóveis, a realizações de licitações, etc.

Nesses casos, a transparência e o diálogo são peças fundamentais para a conscientização da população em relação aos obstáculos que podem surgir ao longo do processo de implementação do programa ou do projeto escolhido na prática do Orçamento Participativo. Cabe destacar que transparência em si, como apontou Pires (2010, p. 4), não garante a participação, mas essa pode gerar aquela. Com relação à transparência, Pires aponta que

O orçamento participativo, se corretamente implantado e bem conduzido, pode ser um meio propício para forçar a transparência fiscal e orçamentária em governos locais, uma vez que a participação dos cidadãos/ eleitores/contribuintes no processo orçamentário tende a se constituir num tipo inovador de pressão política, que os interesses partidários e eleitorais terão que considerar.

Pires (2010) afirma que se o Orçamento Participativo for conduzido com intenções democratizantes (face política) e efficientizantes (natureza técnica), podemos apontá-lo como um instrumento transparente e participativo. As limitações do OP em relação à transparência da gestão pública dependerá da sua prática, que está sujeita ao cenário político e ao técnico da administração.

Uma limitação identificada no Orçamento Participativo de Recife por Tarcísio da Silva, durante as gestões de 1993-1996 e 1997-2000, foi a falta de autonomia de seus participantes (SILVA, 2003), ocorrendo devido ao fato de os mesmos serem funcionários da prefeitura (ligados diretamente ao prefeito), tendo, portanto, a responsabilidade duvidosa de fiscalizar oficialmente a prática. Alguns orçamentos participativos possuem uma comissão de acompanhamento e fiscalização, que tem como proposta ser autônoma e insulada.

Serageldin *et al.* (2003) e Ananias (2005) apontam que o Orçamento Participativo se apresenta como um antídoto contra a corrupção e o desperdício do dinheiro público. Para Ananias, o Orçamento Participativo pode possibilitar mudanças importantes na gestão pública, como destacou:

Com a sua implantação, as obras faraônicas, inacabadas, obras para atender partidários, clientelísticos, mesquinhos, obras para pagar dívidas de campanha tendem ao desaparecimento. São realizadas as obras necessárias que melhor atendem aos interesses da coletividade (ANANIAS, 2005, p. 34).

Além das sete possíveis vantagens apresentadas por Serageldin *et al.* (2003) apontamos, a partir da literatura especializada, ainda outras sete.

| Vantagens da prática do OP, de acordo com diversos autores | Impactos diretos sobre: |
|--|---------------------------------|
| 1) o (res)surgimento do ativismo e o caráter pedagógico do OP; | Movimentos Sociais e Democracia |
| 2) promoção de maior igualdade de capacidades e direitos de participação política; | |
| 3) estímulo a participação dos setores de menor renda da população; | |
| 4) é um processo que vai se enraizando e ampliando; | |
| 5) redução do reconhecimento pessoal nas realizações de projetos públicos; | Os jogos políticos |
| 6) induz os municípios adotarem mais instrumentos de gestão e planejamento; | Sobre a gestão |
| 7) Redistribuição de renda | |

Quadro 2 - Vantagens da prática do Orçamento Participativo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Buscaremos, a seguir, discutir os aspectos apresentados no quadro 2.

- O (res)surgimento do ativismo e o caráter pedagógico do Orçamento Participativo:

A prática do Orçamento Participativo pode fazer ressurgir o ativismo entre aqueles que já foram ativos no passado, assim como desperta indivíduos não pertencentes da elite para a participação nas questões públicas (NYLEN, 2002, p. 26 apud AVRITZER, 2003). O Orçamento Participativo vem sendo evidenciado pela literatura pelo seu caráter pedagógico, podendo ser uma escola de cidadania, pois pode-se constituir em um espaço de manifestações, articulações, discussões e movimentações, onde as pessoas se expõem, “[...] discutem, a princípio, o que lhes diz respeito mais diretamente. Com o aprofundamento das discussões, vem o aprofundamento das discussões e da compreensão dos problemas e a busca de soluções de forma coletiva” (ANANIAS, 2005, p. 35).

Para Ribeiro e Grazia (2003, p. 40), o Orçamento Participativo pode apresentar contribuições para a transformação da cultura política brasileira:

[...] como o Orçamento Participativo possui uma clara face de projetos, é indiscutível valorizar a sua experimentação nos mais diferentes contextos sócio-econômicos do país, favorecendo a emergência de práticas progressistas, ainda que embrionárias, em espaços

tradicionalmente avessos à participação social. Destas práticas, podem surgir novos aprendizados políticos e envolvimento em redes de movimentos sociais que permitam maiores ganhos em democracia. Encontram-se em jogo, o OP considera- do pleno, os elementos de um potencial partilha do poder, trazendo a promessa de alterações profundas na hierárquica cultura política brasileira.

O Orçamento Participativo propicia aos participantes condições de ampliar seus conhecimentos técnicos ligados à gestão e ao planejamento público e político, como destacou Lüchmann (2002, p. 178):

Trata-se de um processo de aprendizado que vai desde a necessidade de aprender a organizar e/ou coordenar uma reunião, a estabelecer discussões para a definição de prioridades, alianças, negociações, até o conhecimento de outras realidades da cidade, percebendo carências mais agudas e emergenciais. Aprendizados técnicos e políticos, com informações sobre o funcionamento da prefeitura, de limites técnicos, de dados acerca de recursos e obras, enfim, aprendizados que qualificam a participação, reduzindo o grau de dependência e desigualdade política.

- Promoção de maior igualdade de capacidades e direitos de participação política:

O Orçamento Participativo pode proporcionar aos indivíduos, inclusive aos grupos anteriormente marginalizados, as mesmas capacidades e direitos de participação política. Além disso, tem sido amplamente caracterizado como a materialização de um espaço de inclusão participativa. Estudo das experiências mais bem-sucedidas, como o Orçamento Participativo de Porto Alegre, ilustram o potencial desse instrumento em termos de inclusão política e de redistribuição dos recursos, podendo levar até ao surgimento de uma espécie de “quarto poder”, que se apresentaria em articulação com os três poderes clássicos (VILAS BOAS, 2007, p. 380).

A inclusão de novos participantes no processo de decisões públicas relacionados à execução de programas e projetos já é em si um sucesso (SERAGELDIN *et al.*, 2003, p. 24). É importante estarmos atentos aos “riscos” da participação, uma vez que os participantes podem sofrer manipulação, passando a atender determinados interesses de grupo, ou a projetos e programas já acordados em gabinetes. Todavia, Serageldin e outros (2003) destacam que a participação da sociedade é capaz de gerar experiências de práticas políticas que, ao serem amadurecidas, criam situações capazes de mitigar ações de redes

personalistas e baseadas em “decisões de gabinetes”.

O Orçamento Participativo viabiliza a presença de representações de diversos grupos sociais em um mesmo espaço democrático, discutindo interesses coletivos com o mesmo poder de voto (ANANIAS, 2005; MARQUETTI; CAMPOS, 2008; PIRES, 2008), embora, como destacou Pereira (2007), isso não garanta a produção de um consenso entre os interesses coletivos, devido às assimetrias na capacidade de participação dos atores e da pluralidade de interesses envolvidos e disputados. Para Vilas Boas (2007), a introdução de formas de democracia participativa, como o Orçamento Participativo, permite uma melhor representação da diversidade dos grupos sociais, uma vez que se trata de um espaço aberto a todos. “O grande sucesso do OP está na “introdução de uma fórmula mediadora de democracia direta e representativa, em que há efetivamente a participação popular” (SANTOS, 2004, p. 22), o que aprofunda o nível de democracia. Nesse sentido, o Orçamento Participativo proporciona um espaço de proximidade e parceria entre a sociedade civil e o Estado, dando aos atores sociais condições de “terem voz” nas decisões referente às ações e aos rumos da gestão pública.

Para Santos (2004, p. 24), é necessário ir além da criação de um espaço participativo onde todos são tratados como iguais. Segundo a autora, urge começar a tratar os desiguais de forma diferente: “Deve-se reconhecer que para proporcionar a todas as pessoas a oportunidade de falar e participar com proveito nas reuniões do Orçamento Participativo é necessário capacitá-las antes”. Nesse ponto encontramos um risco de se criar métodos igualitários de participação, mas que não consideram tais assimetrias. A fim de minimizar esse problema, muitos OPs possuem um momento de capacitação dos delegados (curso de capacitação de delegados do OP), tal como ocorre em Porto Alegre (RS), Farroupilha (RS), Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP), Guarulhos (SP), Vitória (ES) e Serra (ES). Esse curso de formação busca, geralmente, apresentar aos delegados e interessados os mecanismos de participação no Orçamento Participativo, sua estrutura organizacional, importância, objetivos e demais informações necessárias para o acompanhamento de todo o processo.

Outra atenção necessária para ampliar a participação social nos fóruns está na redução dos custos dessa participação. As plenárias devem ser realizadas o mais próximas possível da população. Muitas práticas têm adotado a

subdivisão das regionais ou, ainda, fóruns em cada bairro. Alguns podem afirmar que em municípios com muitos bairros, devido à sua extensão territorial, a realização de fóruns nos bairros pode ser dispendiosa para o poder público. De fato, isso pode ocorrer, embora o retorno de tal prática seria significativo, assim como seria pior se a população tivesse que pagar pelos custos de deslocamento, o que poderá desestimular a participação.

- Estímulo à participação dos setores de menor renda da população:

Destacaram Marquetti e Campos (2008) que o Orçamento Participativo é organizado de modo a estimular a participação dos setores de menor renda da população, pois as demandas discutidas nas assembleias abrangem serviços públicos e obra de infraestrutura às quais, em grande medida, a classe média tem acesso, e devido ao fato de o OP possuir regras de distribuição de recursos que levam em consideração as carências das regiões, beneficiando as áreas mais pobres da cidade. O estímulo à participação dos setores de menor renda foi evidenciado no estudo de caso (Porto Alegre) realizado por Marquetti (2008). Para Pires (2008), essas duas características acima apresentadas são fundamentais para que o Orçamento Participativo apresente um aspecto redistributivo.

- Processo que vai se enraizando e ampliando-se:

Para Ananias (2005, p. 42), “[...] o OP é um processo que vai se enraizando e ampliando”. Em Porto Alegre, por exemplo, o Orçamento Participativo já envolve a discussão de obras estruturantes, as quais transcendem os limites regionais e dos demais setores da administração pública municipal. Em Belo Horizonte, o OP setorial e a adoção, em 2000, de um índice mais complexo (IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana) para balizar a distribuição dos recursos entre as regiões são exemplos de aperfeiçoamento da prática de Orçamento Participativo.

O IQVU expressa a oferta e o acesso da população a determinados serviços e recursos urbanos, contemplando variáveis temáticas ligadas ao abastecimento de água, assistência social, cultura, educação, esporte, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde, segurança urbana e serviços urbanos, como postos de gasolina, agência de correios, etc. A partir dessas variáveis, foram calculados 75

indicadores, de forma georreferenciada, para as 81 unidades de Planejamentos de Belo Horizonte. (PIRES, 2008, p. 69).

A fim de aperfeiçoar a prática do Orçamento Participativo, os municípios de Maringá, Recife e Olinda, por exemplo, introduziram conferências municipais de mulheres, realizadas a cada dois anos desde 2002 (VILAS BOAS, 2007), assim como em Belém foi desenvolvido o Orçamento Participativo da Juventude e o Congresso da Cidade (MORAES, 2008). Um dos fatores colaboradores para o sucesso do Orçamento Participativo em Belo Horizonte foi a sua evolução metodológica, o que gerou impactos positivos sobre a gestão pública em termos de intensificação das atividades de planejamento, sistematização de informações e modernização administrativa. Nesse município, além da prática do Orçamento Participativo convencional, foi implementado o “OP Habitação” que ocorre concomitantemente com aquele (PIRES, 2008, p. 62). O Orçamento Participativo da Habitação acontece a cada dois anos, no chamado “Fórum do OPH”, e busca definir a quantidade de beneficiados durante um determinado período. Para isso, os interessados em serem beneficiados devem fazer parte das famílias organizadas no movimento de luta por moradia; possuir renda familiar de no máximo cinco salários mínimos; morar em Belo Horizonte há mais de dois anos; ter sido contempladas em outros programas de habitação; e não possuir casa própria. O número de beneficiados é definido com base na participação das famílias no fórum do OPH. Assim, quanto mais famílias participarem, mais benefícios serão destinados ao seu núcleo (cada inscrito está vinculado a um dos núcleos existentes). Após a distribuição de benefícios, os núcleos indicam, por meio de assembleias, as famílias a serem contempladas com as unidades habitacionais. A indicação da família cadastrada a ser beneficiada é feita a partir de critérios definidos por cada núcleo, respeitando-se os critérios estabelecidos pela Política Municipal de Habitação (BELO HORIZONTE, 2014).

Em 2006, a Prefeitura de Belo Horizonte implementou o OP Digital, por meio do qual, destaca Pires (2008), os cidadãos residentes e portadores de título de eleitor podem escolher pela internet as obras do Orçamento Participativo. É importante destacar que o OP Digital não deve substituir as plenárias e os fóruns, pois acarretaria um esvaziamento do caráter político (marcado pelo debate) do Orçamento Participativo. O debate cara a cara é condição *sine qua non* para a

sinergia desse instrumento.

Pires e Tomas (2007) apontam que a evolução da estrutura do Orçamento Participativo de Belo Horizonte contribuiu para seu aperfeiçoamento. A maior complexidade apresentada pelo critério de rateio dos recursos pode inibir muitos indivíduos a participarem, por não conseguirem entender o processo. No caso de Belo Horizonte, têm sido oferecidos cursos de capacitação de liderança a fim de minimizar tal “risco”.

O Orçamento Participativo não é um instrumento pronto, acabado. Trata-se de um instrumento mutável de acordo com as condições e objetivos a serem alcançados. Replicá-lo sem as devidas adequações não garantirá seu sucesso, nem mesmo sua permanência. O Orçamento Participativo deve ser “vivo”, assim como é “viva” a sociedade civil e suas demandas. É justamente por esse caráter que existem tantos formatos institucionais do OP sendo postos em prática no Brasil e em outros países. Para Pires (2015), o OP toma formas variadas, isso de acordo com “quem o faz”, podendo adquirir feições diversas, tais como liberais e até neoliberais, ou ainda se mostrar como um “*Frankenstein*”, todo deformado e fora de lugar.

Embora tivéssemos apresentado cinco tipos de Orçamento Participativo, reconhecemos que existe uma multiplicidade mais ampla. O que objetivamos, ao apresentar esses cinco tipos, foi destacar alguns aspectos e estruturas mais comuns que se repetem em diversas práticas.

- Redução do reconhecimento pessoal nas realizações de projetos públicos:

Uma vantagem notória no Orçamento Participativo, pelo menos para a sociedade civil, é a redução do reconhecimento pessoal nas realizações de projetos públicos (SERAGELDIN *et al.*, 2003). Nas práticas tradicionais de representação, é comum a sociedade creditar a ideia do projeto ao representante que o apresenta em plenária, às vezes acreditando que o recurso para a sua concretização teria sido proporcionado pelo vereador “fulano de tal”, ou “o prefeito” que “o conseguiu”. Com a prática do Orçamento Participativo, o projeto passa a ser visto como fruto coletivo, e os recursos como dinheiro público, fruto de impostos.

- Induz os municípios adotarem mais instrumentos de gestão e planejamento:

Para Ribeiro e Grazia (2003), a prática de Orçamento Participativo induz os municípios adotarem mais instrumentos de gestão e planejamento (por exemplo, Planejamento Estratégico e revisão e elaboração de Planos Diretores), revisão de rotinas administrativas e maior informação. Moraes (2008, p, 116) afirma que “a abertura das discussões e das decisões à sociedade, sobre a alocação dos recursos orçamentários públicos, pode ser vista como um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária”.

- Redistribuição de renda:

Avritzer (2007), Marquetti (2008), Campos (2008) e Moraes (2008) apontam o OP como um mecanismo capaz de promover redistribuição de renda. Estudos indicam que a participação popular na elaboração do orçamento municipal pode contribuir não só para uma maior distribuição de renda, mas também minimizar os desperdícios de dinheiro público, reduzir ou eliminar certos fatores de má qualidade de vida e minimizar a corrupção (MARQUETTI, 2007; SOUZA, 2006). Pires (2008) afirma que para que a autonomia decisória dos participantes não seja comprometida em arenas em que a participação de cidadãos é regulada por critérios técnicos, é importante que os próprios envolvidos no processo participem da definição das regras e critérios por meio de instância de autorregulação, tais como os núcleos de acompanhamentos do OP, Conselho Municipal do OP, Coordenadoria do Conselho Popular e Coordenadoria da Assembleia Municipal (RIBEIRO; GRAZIA, 2003). No levantamento de Ribeiro e Grazia (2003), estas instâncias estavam presentes em apenas 13,6% dos municípios que desenvolvem experiências associáveis ao OP.

Leonardo Avritzer, ao estudar os efeitos distributivos das políticas participativas na região Nordeste, constatou que existe uma correlação significativa entre as cidades com um maior número de instituições participativas e as taxas de matrículas no ensino básico e em creches: “[...] nesse caso, quanto mais alta a posição de uma cidade na escala de participação, maiores são as taxas de matrículas” (AVRITZER, 2007, p. 37). Esse mesmo autor observou que

as cidades nordestinas de médio porte, pouco dotadas de estoque de bens públicos (educação e saúde), tiveram o volume desses bens ampliados acima da média após a implantação de políticas participativas. Marquetti (2008, p. 54), ao estudar a capacidade redistributiva do Orçamento Participativo de Porto Alegre, evidenciou que este “[...] teve efeito redistributivo nas demandas realizadas nas regiões entre 1990 e 2004. [...] uma vez que as regiões relativamente mais pobres receberam maior montante de obras per capita do que as relativamente mais ricas”. Moraes (2008) apresenta o caráter redistributivo do Orçamento Participativo de Belém, o qual, a partir de 2001, passou por algumas mudanças estruturais, passando a se chamar de “Congresso da Cidade”.

Para que a redistribuição ocorra com maiores garantias, o Orçamento Participativo deve apresentar uma metodologia de rateio pré-definido que atenda prioritariamente às áreas mais carentes da assistência do poder público; caso contrário, grupos mais organizados, mais dotados de um estoque de capital social³⁴ tenderão a canalizar os recursos para suas áreas, como identificado na experiência de Bodart (2009).

Ainda nessa direção, destacou Santos (2004, p. 21) que

[...] as pessoas não são iguais, têm diferentes demandas, diferentes capacidades de articulação e diferentes chances de serem atendidas. Nesse sentido, os grupos mais bem articulados estariam mais propensos a serem escutados. Como o orçamento é uma espécie de cobertor curto que todos puxam, esses grupos teriam melhores condições de serem atendidos que outros menos articulados.

É certo que a própria prática do Orçamento Participativo permite articulações e aprendizados que possibilitam os atores a promoverem um consenso em torno da necessidade de beneficiar os grupos mais carentes.

Existem casos em que os critérios de rateio dos investimentos são construídos com boas intenções, mas que acabam prejudicando o caráter redistributivo, como observado por Bodart (2009), quando este analisa a experiência do município da Serra (ES). Naquele município foram acrescentados ao critério de rateio dos investimentos índices que certamente tiveram impactos negativos na redistribuição de renda, tais como “número de adimplente de

³⁴ Conceito aqui utilizado faz referência àquele adotado por Robert Putnam em *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy* (1993).

Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)” e “número de participantes do OP do ano anterior”³⁵. Ao escolher esses indicadores, o objetivo era estimular o pagamento de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e de participação. O efeito de indicadores como estes podem se mostrar perversos. As áreas mais carentes de recursos públicos são, geralmente, sem regularização fundiária, o que impede o pagamento do referido imposto. A população mais pobre do município, sendo carente de informação e escolarização, terá mais dificuldades de compreender a importância da participação social. Esses indicadores, na primeira rodada, não beneficiarão prioritariamente esse grupo de baixo status social, o que reduzirá ainda mais o estímulo à participação nas futuras rodadas do Orçamento Participativo.

Celina Souza (2001, p. 88) destacou que existe um consenso na literatura especializada em torno da prática do Orçamento Participativo: “Apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos que decorrem do OP, a experiência tem se constituído em forma de acesso do cidadão ao processo decisório local” e que este acesso é coordenado pelos governos.

Ainda que reconhecido que os OPs têm apresentado diversos problemas, é possível destacar diversos aspectos dessa prática de gestão pública que apontam para um aperfeiçoamento da democracia e da participação social direta na gestão dos recursos públicos. Entendemos que esse instrumento, como já vem ocorrendo em algumas cidades brasileiras, é um caminho para o aprofundamento da democracia. Uma democracia verdadeiramente inclusiva, capaz de promover melhores condições sociais, assim como romper com antigos problemas da esfera pública.

Embora nem todos os tipos de orçamentos participativos apresentem condições estruturais para atingir os possíveis benefícios até aqui expostos, podemos, por fim, sintetizar, a partir de um fluxograma, as possíveis potencialidades daqueles que têm sido bem-sucedidos:

³⁵ Regionais com maior número de adimplentes de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e de participantes do Orçamento Participativo no ano anterior recebiam maior pontuação, o que representava maiores volumes de recursos em sua área.

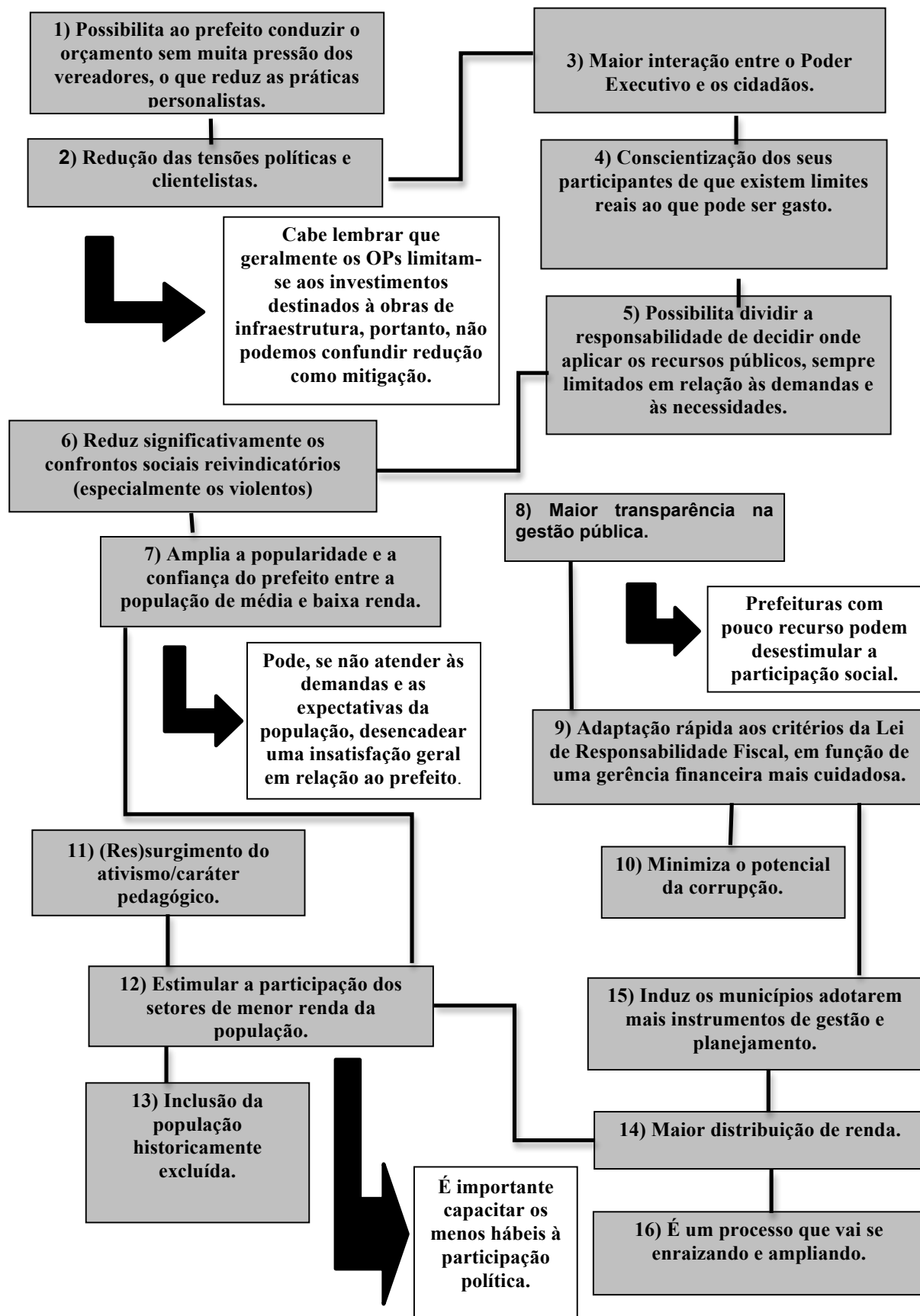


Figura 2 –Possíveis benefícios dos Orçamento participativo.

Fonte: Elaborado pelo autor com base da revisão de literatura.

Neste capítulo foram destacados quatorze vantagens da implementação do OP, tais como: a redução das tensões políticas e clientelistas; a possibilidade de o prefeito conduzir o orçamento sem muita pressão dos vereadores, o que reduz as práticas personalistas; a ampliação da popularidade e a confiança do prefeito entre a população de média e baixa renda; a minimização do potencial da corrupção; o (res)surgimento do ativismo/seu caráter pedagógico; a redução do reconhecimento pessoal nas realizações de projetos públicos; uma maior distribuição de renda; uma maior interação entre o poder executivo e os cidadãos e; uma maior transparência na gestão pública. Cabe destacar que os possíveis benefícios do OP não se restringem à sociedade civil. Seus benefícios podem ser gozados também pelo poder público, especialmente pelo gestor, pois uma prática bem-sucedida lhe proporcionará condições de atuar com mais transparência, com menos pressão dos vereadores e dividindo as responsabilidades da gestão pública com a sociedade, em uma cogestão. Desta forma, é possível começarmos a compreender o interesse de vários atores sociais em “levantar a bandeira” em torno da implantação do Orçamento Participativo em Serra (ES), ainda que nem todas essas especificidades estivessem, naquele momento, completamente evidenciadas, e nem mesmo esperava-se tantos possíveis benefícios, ou ainda, desconhecia-se as suas limitações e riscos, uma vez que tal instrumento estava começando a ser implantado e desenvolvido no Brasil.

3.3 MAPEANDO OS ESTUDOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Os estudos em torno do Orçamento Participativo foram desenvolvidos em diversas linhas acadêmicas — como Administração, Educação, Serviço Social, Administração Pública, Planejamento Urbano, Geografia, História, Sociologia e Ciência Política — tendo como foco diversos aspectos desse instrumento de gestão. Buscaremos fazer um balanço desses focos de atenção, porém nos centraremos na área das Ciências Sociais (mais especificamente na Sociologia e na Ciência Política). Para tanto, realizamos um levantamento dos estudos que trataram diretamente do tema. Inicialmente tomamos os principais livros publicados, posteriormente, por meio da banco de teses e dissertação da Capes, efetuamos um levantamento de todas as dissertações e teses cujo o título fazia

referência direta ao Orçamento Participativo. Foram encontradas 59 teses de doutoramento, sendo 29 delas ligadas às Ciências Sociais (estas analisadas), a saber: 9 teses defendidas em programas de doutorado em Ciências Sociais, nove (09) em Sociologia, nove (09) em Ciência Política e duas (02) em Sociologia Política. Dentre as dissertações de mestrados, encontramos duzentos e cinquenta e dois (252) trabalhos cujo o objeto direto de estudo foi o Orçamento Participativo. Dentre as teses que têm como objeto de estudo o OP, sessenta e duas (62) ligadas às Ciências Sociais, assim distribuídas: vinte oito (28) em Ciência Política, dezoito (18) em cursos de mestrado em Ciências Sociais, doze (12) em Sociologia e quatro (04) em programa de pós-graduação em Sociologia Política. Nem todas as dissertações e teses serão citadas neste trabalho, posto que muitas delas abordam questões relativamente semelhantes.

Por fim, foi realizado um levantamento dos periódicos brasileiros de acesso livre e *online* classificados nas áreas de Sociologia e Ciência Política como A1, A2, B1 e B2. Foram encontrados 28 artigos ligados diretamente ao Orçamento Participativo, sendo oito (08) artigos em revistas qualificadas como A1, dez (10) artigos em revistas A2, sete (07) em periódicos B1 e três (03) em revistas qualificadas pela avaliação *Qualis* como B2³⁶. É certo que esse levantamento não abarca todas as teses e dissertações produzidas no país, isso porque nem todas são devidamente hospedadas no banco de tese Capes, sobretudo aquelas pesquisas que não receberam apoio deste ou de outros órgão públicos. No entanto, nos fornecem uma compreensão geral dos focos de atenção dado ao Orçamento Participativo.

O objetivo desse levantamento é identificar o “estado de arte” dos estudos em torno do Orçamento Participativo, a fim de apontar um “ponto de sombra” que julgamos importante ser estudado: as relações (de pareceria e confronto) entre movimentos sociais e os diversos partidos políticos na construção e implantação do Orçamento Participativo’.

Um mapeamento dos estudos sobre esta área foi realizado em 2009.

³⁶ Foram buscado os termos “orçamento participativo”, “gestão participativa”, “democracia participativa” e “democracia deliberativa”. Quando encontrados, foi averiguado se o artigo tratava do Orçamento Participativo. O número menor de artigos relacionados ao tema em questão nas revistas classificadas como B2 se deu pelo fato de muitos artigos avaliados como A1 em Sociologia eram qualificada como B2 em Ciência Política e vice-versa. Optamos por contá-los nas suas maiores qualificações.

Naquele ano, por meio de dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Campinas (Unicamp), Adriano Caetano Santos identificou seis principais variáveis de estudos relacionadas ao Orçamento Participativo. Seriam elas: i) Vontade Política; ii) Associativismo Civil; iii) Controle Social sobre o Estado e Processo Pedagógico; iv) Capacidades Redistributiva, Administrativa e Financeira; v) Desenho Institucional; e vi) OP e Práticas Políticas Predatórias.

Embora Santos (2009) apresente seis variáveis que julgamos ser mais comuns nos estudos do Orçamento Participativo, é importante ressaltar dois pontos: i) muitas vezes diversas variáveis são abordadas em um mesmo estudo; e ii) existem outras dimensões importantes, as quais apresentaremos a seguir.

Na presente tentativa de realizar um breve balanço da literatura em torno do OP optamos, para tornar a identificação mais inteligível, por desmembrar as variáveis apontadas por Santos (2009), acrescentando as demais identificadas. Desta forma teríamos:

Tabela 5 - Principais focos de estudos em torno do Orçamento Participativo.

| Principais focos |
|--|
| Marcos Legais de Origem e Sustentação |
| Vontade Política |
| Controle social sobre o Estado |
| Processo Pedagógico |
| Capacidade Redistributiva |
| Capacidade Administrativa e Financeira |
| Desenho Institucional |
| Práticas Políticas Predatórias |
| A relação com o processos Legislativos |
| Partidos Políticos |
| Perfil dos atores |
| Aprofundamento Democrático |
| Associativismo Civil |

Fonte: produzido pelo autor com base em pesquisa bibliográfica.

Existem trabalhos que perpassam por muitos desses focos de análise, o que dificulta o aprofundamento desses estudos, assim como prejudica seu enquadramento nos focos que estamos a delimitar. Navarro (2003), por exemplo, faz um breve balanço dos estudos que tiveram como interesse o Orçamento Participativo de Porto Alegre, abordando aspectos históricos de formação; o papel

do Partido dos Trabalhadores em sua formação e realização. Faz ainda uma discussão do lugar do Orçamento Participativo na democracia deliberativa, entre outras questões tratadas superficialmente. O mesmo ocorre no trabalho de Marcelo Kunrath Silva (2003), quanto este faz um estudo dos condicionantes que levam o Orçamento Participativo a ser replicado em outras cidades. Trata-se de estudos mais gerais e panorâmicos.

Em 2003, Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia publicaram uma pesquisa pioneira de mapeamento das experiências do Orçamento Participativo existentes entre 1997 e 2000. Nesta pesquisa, de caráter quantitativo descritivo, foi identificado, ainda que de forma limitada, o forte vínculo dos participantes do Orçamento Participativo com entidades organizadas, especialmente vinculadas à associações de moradores e organizações comunitárias, em geral bastante articuladas com a vida cotidiana e as carências sociais mais urgentes. Em 2005, Azevedo e Fernandes organizaram um livro que teve como foco a experiência de Belo Horizonte, abordando diversos aspectos da especificidade do instrumento de gestão ali praticado, tais como sua origem, o seu desenho institucional, a relação entre OP daquela cidade com o comportamento do eleitorado, suas potencialidades e desafios e, por fim, um comparativo dessa prática com aquela realizada em Porto Alegre. Gugliano (2007) também realizou comparações entre práticas de Orçamento Participativo, buscando analisar como uma mesma proposta é replicada em contextos diferentes.

Embora ciente da limitação de enquadramento dos diversos estudos encontrados, julgamos necessário realizar tal agrupamento. Buscaremos citar os trabalhos que mais nos chamaram atenção, seja pelo seu objetivo, seja pela perspectiva adotada. O critério adotado para o enquadramento dos trabalhos baseou-se nos objetivos destacados pelos próprios autores de cada um dos trabalhos analisados.

- Marcos legais de origem e sustentação do Orçamento Participativo:

Laisner (2005) em sua pesquisa de doutoramento, defendida na Universidade de São Paulo (USP), apontou a importância do contexto histórico-jurídico brasileiro no surgimento e desenvolvimento do Orçamento Participativo, tendo como *locus* de estudo as cidades de São Carlos e Piracicaba/SP.

- Vontade política:

Os estudos que têm seu foco na “vontade política”, buscam apontar a importância da disposição dos governos locais na implantação/manutenção do OP. Dentre os trabalhos dessa vertente destacamos aqueles desenvolvidos por Marquetti (2007), Teixeira (2003), que embora tenham centrado seus esforços no desenho institucional, apontaram o papel importante do interesse dos grupos políticos para a implementação do OP; destaca-se ainda Wampler (2000) em seu estudo de caso (Recife); Moura (2007), com sua análise comparativa entre os municípios de Chapecó, Blumenau e Santa Catarina; Silva (2003), ao estudar a experiência de Porto Alegre; e Cabannes (2004). Este último realizou uma comparação entre os volumes de recursos aplicados no Orçamento Participativo por habitantes entre experiências latino-americanas, buscando identificar a centralidade deste na gestão pública. É consenso em todos esses trabalhos que a vontade política é um fator chave para o sucesso do Orçamento Participativo.

- Controle do Estado:

Outros trabalhos focam a atuação dos atores como controladores do Estado tendo como instrumento o Orçamento Participativo. Nessa direção podemos citar os trabalhos de Carlos (2007a), que embora não tivesse como foco essa temática, buscou averiguar de que forma o OP praticado na cidade da Serra (ES), poderia ser uma ferramenta de controle social sobre os recursos públicos. Nessa linha, Genro e Souza (1997), Fedozzi (1997) e Sanches (2002) apontam que o Orçamento Participativo seria uma experiência de espaço público de cogestão entre sociedade civil e o Estado. Marquetti (2007) defende a ideia de que o Orçamento Participativo teria condições de expandir a influência da sociedade civil sobre a política fiscal do município. Por outro lado, Pereira (2004) ao estudar a experiência de Campina Grande (PB) apontou o Orçamento Participativo como um espaço de negociação de demandas sociais entre o governo e a população, buscando reduzir os efeitos causados pelos resquícios de práticas políticas clientelistas.

Neves (2006), ao analisar os estudos de Genro e Souza e Fedozzi (1997), destacou que, para esses autores,

O Orçamento participativo é um espaço de cogestão que se funda em dois elementos principais: o primeiro se refere ao processo de controle social da sociedade civil sobre o Estado, principalmente, com a ruptura do patrimonialismo do Estado, com a accountability, a prestação de contas e a transparência nos gastos públicos; o segundo, se refere à partilha do poder de decisão entre atores com lugares e poderes assimétricos (NEVES, 2006, p. 23).

Já Baquero, entre outros (2005), buscou estudar a relação entre Estado e participantes do Orçamento Participativo no sentido de averiguar de que forma este incide sobre o “contrato social” (no sentido rousseano), identificando que

[...] o Orçamento Participativo ganhou a simpatia da população da cidade de Porto Alegre, sendo valorizado por sua influência positiva sobre o governo, mas sem força suficiente para alterar a predisposição negativa dos entrevistados com relação aos impostos (BAQUERO, *et al.* 2005).

- **Caráter pedagógico:**

Há trabalhos que buscam destacar o caráter pedagógico do Orçamento Participativo, geralmente apontando seu impacto na educação política, na produção de uma sinergia participativa, no empoderamento e o aprendizado básico de gestão pública. Pontual (2000), Fedozzi (2002), Avritzer (2002), Hartmann (2011) e Luchmann (2012) se enquadram nessa linha de pesquisa. Para esses autores, o Orçamento Participativo possui um aspecto educativo, porém autores como Fedozzi (2002) e Luchmann (2012) atestam que outras dimensões, como o nível de escolaridade e o tempo de contato com a prática, devam ser levados em conta, pois indivíduos mais escolarizados teriam maior facilidade de assimilação da prática, bem como maior percepção de suas limitações, o mesmo podendo ocorrer em relação ao contato prolongado com o Orçamento Participativo. Para esses dois autores, o aprendizado depende desses dois elementos.

Não é incomum encontrarmos pesquisas na área de educação que buscam estudar o caráter pedagógico do Orçamento Participativo. Um exemplo desses estudos é a tese de doutoramento de Cenio Back Weyh, defendida em 2005 na Universidade do Vale dos Sinos (UNISINOS). Nesse trabalho, Weyh (2005) confirmou que o Orçamento Participativo estadual do Rio Grande do Sul estaria ampliando o que ele chamou de “capital político” entre os participantes do Orçamento Participativo da cidade de Salvador das Missões (RS).

Hartmann, estudando a experiência de Concórdia (SC), apontou que

Os resultados indicam que esta política pública é capaz de contribuir para a obtenção de alguns conhecimentos (sobre o orçamento público), porém, seu maior resultado pode ser visto na ampliação da participação em organizações da sociedade civil por parte daqueles que possuem engajamento maior (delegados e conselheiros) e estão a mais tempo no OP (HARTMANN, 2011, p. 158).

Nesta mesma linha de entendimento, Fedozzi (2002), em tese de doutoramento, identificou que a prática do Orçamento Participativo tem efeito sobre a consciência moral e social dos participantes, favorecendo a prática da cidadania.

- **Caráter redistributivo:**

Vários estudos buscam identificar a capacidade redistributiva do Orçamento Participativo. Dentre estes destacamos Carlos (2007a), Moraes (2005), Marquetti (2003), Bodart (2009) e Avritzer (2007). Enquanto Carlos (2007a) estudando a experiência da Serra (ES), Moraes (2005) a experiência de Belém do Pará e Marquetti (2003) avaliando a experiência de Porto Alegre, buscaram identificar o caráter redistributivo do Orçamento Participativo pelas regionais, Bodart (2009) objetivou averiguar a distribuição dos recursos intrarregionais, isso por entender que as regionais da Serra (ES) não eram significativamente homogêneas em seus aspectos socioeconômicos. Avritzer (2007) organizou um trabalho que buscou avaliar os impactos da participação social no Nordeste, destacando o papel redistributivo do Orçamento Participativo. Em nenhum desses trabalhos são discutidos os aspectos ligados às relações de poder nas definições da alocação dos recursos, assim como não é dada atenção ao repertório usado pela sociedade civil.

- **Capacidade administrativa e financeira:**

Dentre as pesquisas que avaliam a capacidade administrativa e financeira de gestão municipal e sua relação com o Orçamento Participativo, citamos os estudos de Ribeiro e Grazia (2003), Avritzer e Navarro (2003), Soares (2004), Pires e Tomas (2007), Carlos (2007a), e Marquetti (2005), os quais apontam que este contribuiria para uma maior organização das finanças públicas e,

consequentemente, para uma maior saúde financeira do município.

- Desenho institucional:

O desenho institucional está relacionado à estrutura organizacional do Orçamento Participativo, abarcando suas etapas de execução, sua estrutura organizacional e burocrática. Enquadra-se nessa perspectiva o artigo de Ana Paula Sampaio e Marta Zorzal Silva (2009), ao estudarem a experiência de Vitória (ES), e o trabalho de Avritzer (2008), ao debruçar-se sobre os OPs de Porto Alegre, Belo Horizonte e Salvador, indicando a importância da variação do contexto para a efetividade do instrumento. Podemos fazer igualmente menção ao estudo de Ana Cláudia Chaves Teixeira (2003), que procurou compreender o desenho institucional do Orçamento Participativo em municípios rurais e com perfis socioeconômicos, históricos e populacionais diferentes. Oscar José Rover (2004) também se deteve em compreender o desenho institucional do Orçamento Participativo em um município rural. Podemos ainda citar os estudos de Tarcísio da Silva (2003) em torno do desenho institucional do Orçamento Participativo de Recife e o trabalho de Pires (2003), que buscou documentar as mudanças do formato institucional em Belo Horizonte.

Ainda com o foco no desenho institucional, podemos citar a tese de doutoramento em Ciências Sociais defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), escrita por Bruno José Daniel Filho, em 2003, que identifica o caráter particular da estrutura institucional de cada Orçamento Participativo.

Cunha (2007), realizando uma análise mais panorâmica dos conselhos e OPs, identificou que estes, devido seu desenho institucional, tendem a se apresentar como um instrumento mais eficaz que os conselhos no fortalecimento da gestão democrático-participativa. Porém, Garregora (2009) apontou que, em Sergipe, o desenho institucional utilizado não teria garantido o controle desejável sobre a gestão pública.

Um trabalho que se diferencia aos demais que buscaram compreender e descrever a estrutura institucional do Orçamento Participativo é a tese de doutoramento de Marianne Massuno, cujo objetivo foi avaliar, a partir do conceito weberiano, se a burocracia da experiência de Porto Alegre foi suficiente para

institucionalizá-lo. Nesse estudo constatou que o Orçamento Participativo de Porto Alegre possui um quadro administrativo participativo diferente, mas não diverso do modelo de burocracia de Max Weber, e que esse quadro administrativo não foi suficiente para garantir uma institucionalização da participação social.

Existem trabalhos que, embora não foquem nos detalhes da estrutura institucional do Orçamento Participativo, apresentam comparações entre diversos formatos implantados em lugares diferentes, a fim de identificar as suas peculiaridades. Nessa direção estão os trabalhos de Brian Wampler (2008) e Sintomer, Herzberg e Rucker (2012). Wampler buscou identificar se experiências similares obtêm resultados parecidos, apontando que os resultados dependerão do contexto político e dos partidos políticos envolvidos e destacando em seu trabalho a centralidade do Partido dos Trabalhadores (PT) em várias experiências. Já Sintomer, Herzberg e Rocke (2012) objetivaram identificar os formatos do OPs replicados em vários lugares do mundo, apontando a multiplicidade de formatos.

- Práticas políticas predatórias:

As práticas políticas predatórias no Orçamento Participativo foram tema dos estudos de Bodart (2011), ao apontar de quais formas o capital social pode trazer implicações negativas sobre a referida política. Em sua tese de doutoramento, de 2006, Angela Vieira Neves buscou evidenciar a ameaça do clientelismo e a cooptação para a prática do Orçamento Participativo de Barra Mansa (RJ). Andrade (2005) igualmente identificou, porém tendo como estudo de caso as experiências de Porto Alegre e Blumenau, que o Orçamento Participativo não está livre de práticas clientelistas.

Abers (2003) ressalta que, na busca por realização de práticas como o Orçamento Participativo, existe a possibilidade de ser apenas uma forma do governo de se aproximar da sociedade a fim de legitimar seu poder e seus interesses. Certamente muitas práticas deste campo são meios de legitimação das escolhas previamente realizadas nos bastidores.

Avritzer e Navarro (2003) apontam a necessidade de adotar uma postura menos eufórica e ponderada quanto à capacidade de o Orçamento Participativo romper com essa prática. Dagnino (2004) abordou a possibilidade de existir

influências perversas dos projetos que deslocam e despolitizam a noção de participação.

Em tese de doutoramento, Cloves Barbosa (2006) destacou alguns elementos que minam a participação social via Orçamento Participativo. Dentre eles, os recursos insuficientes destinados à prática. O autor denuncia que o Orçamento Participativo é estruturalmente incapaz de realizar toda a potencialidade de participação popular necessária para transformar toda a lógica das decisões políticas.

- O Legislativo e o Orçamento Participativo:

Outros trabalhos buscaram destacar a relação do Orçamento Participativo com o Poder Legislativo, dentre eles destacamos o livro de Marcia Ribeiro Dias (2000, 2002) sobre a experiência de Porto Alegre, identificando que o Orçamento Participativo teria trazido, inicialmente, constrangimentos aos vereadores, ou seja, passaram a sentir o peso da pressão popular sobre os seus mandatos, e redução de suas capacidades decisórias, o que os levou a um conflito com o Executivo Municipal. Já para Marquetti, o Orçamento Participativo não teria alterado o papel básico de Legislativo nesse município (2007, p. 80). Segundo este autor, o que houve foi uma complexização do processo de definição orçamentária municipal.

João Marino Junior (2005), em defesa de tese na Universidade de São Carlos (UFSCAR), ao estudar a relação entre poder legislativo e prática do OP identificou nas três cidades pesquisadas - Araguara (SP), Franca (SP) e São Carlos (SP) - que o durante o período de 1999 a 2002 houve uma perda do poder político por parte do Legislativo municipal no que se refere à atuação dos vereadores em deliberar sobre a alocação e remanejamento das verbas públicas desses municípios.

Ottmann (2006, p. 160) destacou que, em Porto Alegre, o Orçamento Participativo “[...] cultivou amplas redes de patronagem privada, a fim de obter suporte legislativo para seus projetos de reforma”. Para o autor, nota-se que não existe um consenso claro em relação à influência do Orçamento Participativo sobre o Poder Legislativo municipal.

- O papel dos partidos políticos no Orçamento Participativo:

O papel do(s) partido(s) também foi foco de alguns trabalhos. Carlos (2007a), ainda que de forma breve, buscou realizar uma comparação da centralidade do Orçamento Participativo nos governos do Partido dos Trabalhadores e do Partido Social Democrata (PSDB) em Vitória (ES). Muitos dos estudos que focam os partidos políticos são narrativas históricas, sem, contudo, apresentar análises significativas. Um estudo interessante foi desenvolvido por Souza (2010a), cujo objetivo foi analisar o efeito da transição de um governo petista para outro não petista e seus impactos no Orçamento Participativo, tendo identificado a importância do Partido dos Trabalhadores para o maior sucesso daquele instrumento. Nesse sentido, Garregosa (2009) também aponta a importância do Partido dos Trabalhadores na implantação do Orçamento Participativo em diversas cidades nordestinas. É importante destacar que, entre 1997 a 2000, o Partido dos Trabalhadores foi o que mais implantou OPs (50%), porém diversos outros partidos políticos, de diversas ideologias, também haviam adotado a prática (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 38).

Sanchez (2004) defendeu a tese de doutoramento em Ciências Sociais na PUC-SP, salientando o papel da gestão de Marta Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, na implementação do Orçamento Participativo. Seu trabalho passa pelo foco “vontade política”; não personificado no agente, mas no grupo político ao qual está integrado. Um ponto chama a atenção em seu trabalho: ao buscar resgatar as origens da experiência de São Paulo (2001 a 2003), refere-se sempre ao “OP de Marta Suplicy do Partido dos Trabalhadores”, deixando clara a centralidade do partido político na implantação desse instrumento em São Paulo (SP). A mesma centralidade atribuída ao Partido dos Trabalhadores foi dada por Wampler (2008).

Romão (2010) defendeu a tese, na Universidade de São Paulo, de que os estudos do Orçamento Participativo deveriam focar menos a sociedade civil como a propulsora da prática e mais nas dinâmicas sociopolíticas próprias dos partidos políticos e dos governos. Corroborando Romão, Rennó e Souza (2012), observando a trajetória do Orçamento Participativo em Porto Alegre, apontaram como os partidos políticos moldam esse instrumento, assim como afetam seu desempenho.

Uma abordagem contrária àquelas que apontam a importância do(s)

partido(s) político(s) para o Orçamento Participativo foi desenvolvida na tese de doutoramento de por Luciana A. Martins de Souza (2010b), que ressaltou a importância do mesmo para o partido político, mais especificamente para o Partido dos Trabalhadores. Para ela, o Orçamento Participativo teria sido um instrumento de aprendizagem para o referido partido quanto à política (*politcs*) e às políticas (*policies*) do local para a esfera nacional.

- O perfil dos participantes no Orçamento Participativo:

Alguns estudos tiveram como objeto de estudo os perfis dos atores sociais participantes do Orçamento Participativo. Dentre esses estudos estão Sarris (2006), Carlos (2009) e Fedozzi (1997). Orsato (2008) teve como foco as relações de gênero no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Ao levantar a composição sexual dos participantes, identificou que as desigualdades de gênero parecem minimizadas na participação nas assembleias, porém permanecem na representação de poder, via escolhas de delegados. Já Sarris (2006), por meio de entrevistas, buscou descrever a história de vida dos delegados do Orçamento Participativo do distrito de Grajaú, São Paulo (SP).

- Aprofundamento democrático:

Outros trabalhos buscaram discutir o lugar do Orçamento Participativo no aprofundamento democrático. Um trabalho emblemático é aquele realizado por Avritzer (2003) e Wampler (2003). Podemos destacar também Beras (2003), Silva (2006), Cunha (2007), Moura (2004) e Faria (2007). Moura (2004) teve como estudo de caso a experiência do Belém do Pará, enquanto Faria (2007) buscou discutir, à luz da teoria deliberativa, a experiência do Orçamento Participativo estadual realizado entre 1999 e 2002 no Rio Grande do Sul. Os estudos que tem como foco averiguar a contribuição do Orçamento Participativo para o aprofundamento da democracia parecem ser unânimes em defender o valor desse instrumento, embora sejam apresentadas diversas limitações. Nessa direção, Goulart (2002), em tese defendida no departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), apontou o Orçamento Participativo como uma das mais significativas experiências brasileiras de aprofundamento democrático na esfera municipal.

Andrade (2008) buscou, em sua tese de doutoramento em Ciência Política, apontar o Orçamento Participativo como um colaborador da Teoria da Democracia, no sentido de apontar a possibilidade de articular participação e deliberação social com o formato de representação política.

Ottmann (2006) deixou evidente, ao estudar o processo de democratização municipal, que o Orçamento Participativo pode, mas sem garantias (como denuncia o caso de São Paulo), ampliar o acesso da sociedade civil às questões públicas, como teria ocorrido em Porto Alegre. Outros estudos buscaram identificar esse acesso por meio do OP digital de Belo Horizonte. Dentre esses estudos está o trabalho de Ferreira (2010) e Sampaio, Maia e Marques (2010). Ambos os estudos apontam esse espaço como um caminho possível para a ampliação da participação social, embora apresente algumas limitações.

[...] mesmo não incentivando ou empoderando a discussão, o OPD (OP Digital) criou um espaço no qual ela pode acontecer. Se a maioria dos indivíduos optou por não ler ou por não responder aos outros participantes, ao menos foi possível ao cidadão expressar sua opinião sobre o programa participativo e sobre as suas necessidades e anseios (SAMPAIO; MAIA; MARQUES, 2010, p. 472).

- Associativismo Civil:

Por fim, temos as pesquisas que têm como vertente de estudo o associativismo civil na prática do Orçamento Participativo. Estes geralmente compreendem os trabalhos que abordam questões que passam pelas vertentes anteriores, assim como as trajetórias dos participantes do Orçamento Participativo, seus resultados e modos/repertório de atuação.

Lüchmann (2002) apontou, em sua tese de doutoramento, que a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre só teria sido possível graças, além do projeto político-partidário e do comprometimento governamental, a participação do associativismo local, o que teria ampliado as possibilidades de fortalecer os vínculos participativos e efetivamente deliberativos da prática em questão. Lüchmann deixa explícito o importante papel de uma sociedade previamente organizada para a efetivação da experiência naquele município.

Analisando a participação das associações de moradores de Belo Horizonte, Dias (2006) identificou que, mesmo após 10 anos de prática do

Orçamento Participativo naquele município, as associações comunitárias ainda buscam meios clientelistas para terem suas demandas atendidas.

Em Recife, estudo concluído em 2003 apontou que “[...] fica evidenciado a constatação de uma política tradicional, travestida de nova, na qual predominou o clientelismo e um funcionalismo precário no OP” (SILVA, 2003b, p. 123).

Melo (2008), ao estudar a participação social no OP-Habitação de Belo Horizonte, constatou que os grupos reivindicatórios urbanos eram mobilizados por estímulos particularizados e materiais, isso pelo seu caráter pontual de atuação (prover habitação).

Pereira (2006), embora não tivesse avançado muito em seu objetivo, buscou averiguar que tipo de relação era estabelecida entre os diferentes agentes sociais participantes do Orçamento Participativo. Este autor afirmou que, no caso de Campina Grande (PB), os agentes têm sido pouco eficientes nas estratégias de enfrentamento ao Executivo, para que este cumpra os compromissos firmados nas plenárias.

Ainda em relação ao associativismo, Alves (2010) apontou a relevância da identidade cultural e de grupo como fonte de sentido de sua ação. Já González (2001) buscou discutir a importância do capital social como mais uma variável para a compressão do ação coletiva no contexto da prática do Orçamento Participativo. Para ele, “[...] o conceito de capital social é um elemento importante na análise das instituições políticas e do processo democrático” (2001, p. 170). González (2001) assinala que a partir do conceito de capital social não se produzem conclusões apenas positivas em torno do associativismo, mas também alguns alertas em relação à desmobilização social. Silva (2006) também apontou em seu estudo a importância de um estoque significativo de capital social para o desenvolvimento do Orçamento Participativo e, conseqüentemente, para o aprofundamento democrático no Brasil. Para alguns autores, a mobilização da sociedade civil na prática do Orçamento Participativo estaria ligada diretamente à questões materiais e bem pontuais (AZEVEDO; FERNANDES, 2005 ; ABERS, 2003), assim como a adesão do poder público ao instrumento.

Em Porto Alegre, atores do Estado aderiram ao Orçamento Participativo não apenas porque a participação era uma iniciativa politicamente popular, mas também porque o foco inicial da política em pequenas obras comunitárias

proporcionava objetivos realistas, possíveis de serem alcançados dentro das modestas possibilidades do governo municipal. Resolver esses problemas era de interesse tanto do governo quanto da sociedade, na medida em que, além de ajudar o governo a formar uma imagem de bom administrador, mobilizaram moradores que priorizavam a falta de infraestrutura básica como o problema mais grave para a sua vida cotidiana (ABERS, 2003, p. 281).

Já Romão (2010) alerta para a necessidade de tomar como foco de estudo compreensivo a “sociedade política”, de modo a captar como se dão os processos participativos no contexto do Orçamento Participativo.

3.4 UM “PONTO DE SOMBRA” NOS ESTUDOS EM TORNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Como destacado anteriormente, os estudos em torno do Orçamento Participativo são de natureza e objetivos múltiplos, os quais têm colaborado significativamente para a compreensão desse instrumento de gestão pública. No entanto, destacamos um “ponto de sombra”³⁷ nos estudos do Orçamento Participativo (OP). Embora os partidos políticos (quase sempre relacionados ao Partido dos Trabalhadores) e os movimentos sociais tenham sido objetos de análise em estudos do tema em questão, ainda carecemos de pesquisas que busquem maior compreensão das relações de parceria ou de conflito/confronto existentes entre os diversos partidos políticos e os movimentos sociais na construção de uma arena institucionalizada de participação social, tal como se apresenta o Orçamento Participativo. O mesmo acontece quando discutido as relações entre movimentos sociais e Estado na prática do OP.

Durante a década de 1980, enquanto os estudos dos movimentos sociais centraram-se na relação conflituosa destes com o Estado (sobretudo as pesquisas influenciadas pela Teoria do Confronto Político), os estudos voltados às relações entre movimentos sociais e partidos políticos estiveram predominantemente focados nas relações e mobilizações em espaços não institucionalizados. No entanto, as mudanças ocorridas no Brasil, desencadeadas

³⁷ Chamamos de “pontos de sombras” as questões que ainda não foram devidamente estudadas e compreendidas, necessitando novos estudos.

pela Constituição Federal, transferiram parte dos debates políticos para os espaços institucionalizados, tais como o Orçamento Participativo e os Conselhos. Frente a essa nova realidade, diversos estudos se propuseram compreender esses novos canais de participação social. Tais estudos, em sua maioria, analisam esses canais institucionais como um espaço de participação cidadã, deixando os movimentos sociais em um segundo plano, ainda que estes estivessem presentes na realidade empírica, como propomos demonstrar. O conceito de “sociedade civil”, como já destacado, paulatinamente foi substituindo o conceito de movimentos sociais. Nesses estudos, o ator “movimento social” perdeu a centralidade para dar espaço ao “cidadão”. Ainda que de grande valia para a compreensão dessa nova realidade brasileira, tais abordagens não dão conta de pensar o lugar e o papel dos movimentos sociais no interior desses canais participativos, ou mesmo em sua construção e manutenção. Ignoram as *insider tactics* e a proposta de pensarmos as relações a partir da categoria analítica denominada “intersecções Estado-movimento”, desenvolvido por Banaszak (2005).

Quando os movimentos sociais e os partidos políticos (sobretudo os que não estão no poder) são pensados no contexto das práticas do OP, pouco se avança no sentido de compreender o papel dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais na construção desse canal institucional de participação. A simplificação dos fenômenos que marcam as relações entre movimentos sociais e tais canais desencadeou uma foco nas análises de cooptação e clientelismo, o que acreditamos ter desestimulado o avanço das pesquisas para a compreensão dessas relações.

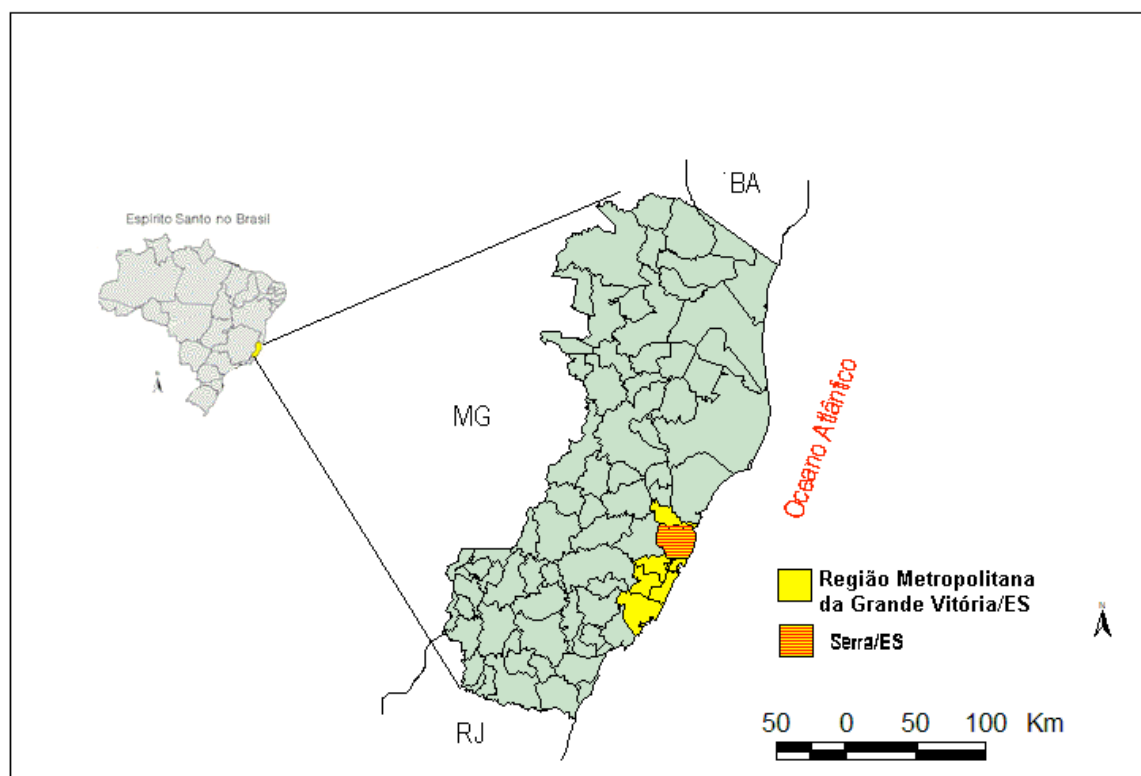
Frente a esse “ponto de sombra”, a presente tese propõe colaborar no sentido de compreendermos melhor como se dá a construção de um quadro interpretativo capaz de legitimar e mobilizar a luta em prol da efetivação de um espaço institucionalizado, no caso o Orçamento Participativo. Buscamos ainda analisar as relações entre partidos políticos (sobretudo dos que não estão no poder) e movimentos sociais nessa mobilização social. Desta forma, buscamos colaborar para a compreensão dos fenômenos sociais — dando a devida atenção ao contexto histórico —, tomando como estudo de caso a luta dos movimentos sociais pela implantação e desenvolvimento desse instrumento de gestão pública

no município da Serra (ES), cujos atores (movimentos sociais, CEBs e partidos políticos) envolvidos são estudados em suas relações marcadas por complexas relações.

4 PARTIDOS POLÍTICOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA DA SERRA-ES

4.1 O MUNICÍPIO DA SERRA

Serra está localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES, distante 28 km da capital do estado, Vitória, possuindo atualmente³⁸ uma área territorial de 547,45 Km². Limita-se ao norte com o município de Fundão, ao sul com Cariacica e Vitória, a Oeste com Santa Leopoldina e a Leste com o Oceano Atlântico (como se ver no cartograma 1).

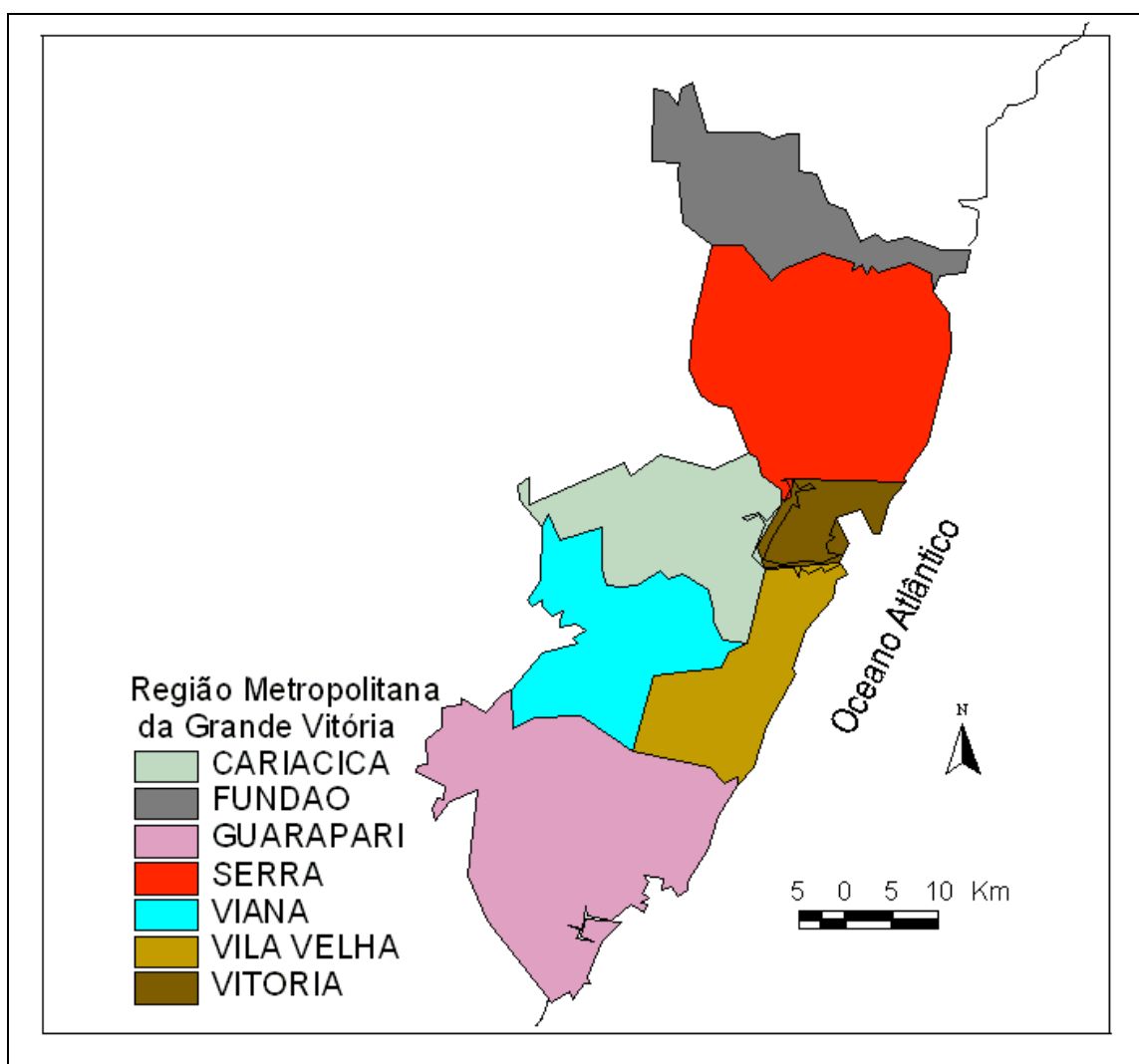


Cartograma 1 - Espírito Santo com destaque para a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e do município da Serra/ES.

Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

³⁸ Considerando a Lei Estadual nº 9.972/2012, que altera o limite municipal entre Vitória e Serra.

Serra está dentro de um raio de 1.000 km de distância dos principais centros consumidores do país – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia. Sua posição geográfica privilegiada facilita o abastecimento de matéria prima e o acesso a mercados emergentes, colocando-o como principal município industrial do estado do Espírito Santo.



Cartograma 2 - Municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória/ES.

Fonte: Produzido pelo autor a partir da Base de Informações por Setor Censitário do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Com uma população de 409.267 habitantes (IBGE, 2010) Serra vem se destacando no Espírito Santo como o segundo maior município em tamanho populacional. Segundo o censo de 2010, Serra, naquele ano, possuía 147.179

domicílios, sendo que 406.450 residiam na área urbana e apenas 2.817 na área rural do município. Embora tendo uma taxa de ocupação urbana de 99,3%, a área rural do município engloba 353,89 km², representando, 65% de seu território. A área urbana corresponde a 193,56 km² (35% do território). Em 2010, a densidade demográfica era 741,85 hab./km².

A composição do município abarca cinco distritos, sendo eles a Sede Municipal, Calogi, Carapina, Nova Almeida e Queimado. Em 2010, Serra possuía 109 bairros urbanos. Atualmente Serra possui 112 bairros urbanos, incluindo Bairro de Fátima, Conjunto Carapina I e Hélio Ferraz, recentemente incorporados ao município por meio da Lei nº 9.972/2012.

O município da Serra foi criado em 1833, após ser desmembrado do município de Vitória, pela Resolução do Conselho de Governo de 02 de abril, sendo instalado em 19 de agosto daquele mesmo ano (PMS, 2015).

É possível dividir a história econômica e demográfica da Serra em dois períodos: até os anos de 1960 e após esse período. Até os anos de 1960, o município estava marcado por uma população rural e uma economia agrária, mais especificamente ligada ao café (SCHAYDER, 2002; CARLOS, 2007a; MACEDO, 2013), embora sua participação na produção de café era de menor importância no conjunto dos municípios capixabas produtores. Após os anos de 1960 o município passou a se caracterizar como um município urbano e industrial.

A crise do café e a posterior industrialização capixaba transformaram substancialmente a dinâmica populacional do município da Serra, que até os anos de 1960 era predominantemente rural (SERRA, 2000; MACEDO, 2013).

Siqueira descreve a Serra da década de 60 da seguinte forma:

Além da área rural, onde estavam concentrados 63% da população até o fim de 1960, o município se constituía da sede (também comercialmente inexpressiva), e de alguns aglomerados próximos à rodovia (BR 101, ligando o Espírito Santo à divisa da Bahia pelo litoral norte), que se estendiam na região próxima a Vitória (Carapina), em direção ao balneário de Jacaraípe. Alguns loteamentos irregulares no perímetro urbano de Carapina, pequenos poucos bairros próximos à sede, e também das regiões das praias, que, além de balneários, até então eram caracterizados como áreas de pescadores (SIQUEIRA, 2001, p. 107).

Foi a partir da segunda metade da década de 1960 que alguns municípios do Espírito Santo, especialmente Serra, começaram a sofrer alterações significativas em suas estruturas econômicas, migrando para uma economia

industrial e uma população urbana.

Essas mudanças estão relacionadas a dois fenômenos econômicos: i) de um lado, a erradicação dos cafezais; ii) por outro lado, investimentos federais em grandes projetos industriais, tais como a implantação da mineradora Vale do Rio Doce e do Porto (SIQUEIRA, 2001). O processo de industrialização capixaba se caracteriza pela grande concentração na Região Metropolitana da Grande Vitória. Com exceção da Aracruz Celulose e da Samarco Mineração, todos os grandes projetos industriais concentraram-se nessa região, concentrando 80% dos investimentos e empregos gerados (SIQUEIRA, 2001).

O processo de industrialização veio redefinir o espaço urbano (...). A Grande Vitória, como espaço metropolitano, além do centro político e do porto, sempre abrigou também as principais atividades regionais de caráter industrial, comercial, de serviços públicos, privados, culturais e financeiros, sendo também o ponto de convergência das principais vias de transporte regional (SIQUEIRA, 2001, p. 93).

De acordo com Bittencourt (1985), Schayder (2002) e Siqueira (2001), a erradicação do café no Espírito Santo, provocou um êxodo rural sem precedente na história capixaba³⁹, acentuando o desequilíbrio regional no estado.

O Brasil na busca pela substituição de importações e à autonomia nacional no terreno dos insumos básicos do petróleo, aço, alumínio, fertilizantes, dentre outros, e apresentando uma combinação de extraordinário crescimento econômico, com taxas relativamente baixas de inflação e situação favorável da economia mundial, recorreu a tomada de empréstimos com o intuito de aproveitar as novas oportunidades da ampla disponibilidade de recursos dos países produtores de petróleo. Nessa época o governado do Espírito Santo, Arthur Carlos Gerhardt Santos (1971-1974), dentre outras providências, incrementou o I PND, atraindo capital privado e estatal, bem como multinacionais, com o objetivo de implementar três grandes complexos já iniciados no estado: o siderúrgico, o petroquímico e o portuário (COELHO; GOMES, 2008).

O “progresso” da Serra teve início, embora ainda de forma tímida, a partir do ano de 1950, com o início da construção da BR-101⁴⁰ que corta o município.

³⁹ Os efeitos da erradicação do café no Espírito Santo tomaram grandes proporções, principalmente devido à estrutura fundiária capixaba da época, a qual predominava o pequeno e o médio proprietário de terra (SIQUEIRA, 2001, p. 53).

⁴⁰ A BR-101 é a maior rodovia brasileira, iniciando-se na cidade de Touros (RN) e finalizando-se na cidade

No entanto, foram nos anos de 1960 e 1970 que o município experimentou uma drástica e rápida mudança em suas características demográficas e econômicas.

Em 1963, deu-se início a construção do Porto de Tubarão⁴¹. Em 1969, foi instalado em Serra o polo industrial denominado Civit I. Em 1976 deu-se início a construção da Companhia Siderúrgica Tubarão (CST) que abriu caminho para suas duas ampliações seguintes. Esses projetos industriais desencadearam um crescimento demográfico rápido e, conseqüentemente, problemático.

Em 1960 Serra possuía 9.192 habitantes, saltando para 17.286, em 1970, 82.459 habitantes em 1980, 222.158 em 1991. Em 2000, a população serrana já era de 321.181 habitantes e, em 2010, contabilizando uma população, segundo o censo do IBGE, de 409.267 residentes. Juntamente com o crescimento populacional, estimulado pelo seu processo de industrialização, o município passou a ser palco de diversos problemas sociais e urbanos.

Tabela 6 – Novos loteamentos instalados em Serra-ES.

| Período | Quantidade |
|----------------|-------------------|
| até 1951 | 1 |
| 1952 a 1960 | 14 |
| 1961 a 1970 | 15 |
| 1971 a 1979 | 81 |

Fonte: Jornal A Gazeta (08/04/1981 apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 35).

Nota-se, por meio da tabela 6 que o número de loteamentos em Serra se expandiu significativamente a partir dos anos de 1950, o que colaborou com o crescimento populacional. O município da Serra recebeu, nos anos de 1970, uma forte explosão populacional, proveniente da imigração dos trabalhadores que se dirigiam à região metropolitana em busca de emprego nas indústrias concentradas no Centro Industrial de Vitória (CIVIT) e, sobretudo, na construção da Companhia Siderúrgica Tubarão (CST). De acordo com um dos entrevistados (E 22), os políticos locais em busca de apoio político incentivaram a criação de

de São José do Norte (RS).

⁴¹ Porto localizado na Cidade de Vitória, na fronteira litorânea com o município da Serra. Foi inaugurado em 1966, sendo controlado pela Vale S.A. (na época uma empresa de economia mista, atualmente privada). Trata-se do maior porto de exportação de minério de ferro do mundo.

loteamentos, mesmo que sem regulamentação e infraestrutura necessária.

A operação do Porto de Tubarão e das usinas de pelotização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e suas associadas (a partir de 1969), assim como a adoção do mecanismo de incentivos fiscais em apoio às atividades industriais que fomentaram a inauguração, em 1971, do Centro Industrial de Vitória (Civit), materializaram o crescimento industrial capixaba. Esses empreendimentos atuaram direta e indiretamente sobre o município da Serra, uma vez que quando não alocados em seu território estiveram muito próximo a ele (SIQUEIRA, 2001; SERRA, 2000).

Uma entrevista realizada em 2000, por Eleotério, nos fornece elementos para compreender o que teria atraído esse contingente populacional para o município da Serra nos anos de 1970: “[...] em 78, a CST era o grande negócio, chamado de Eldorado na época, né [...] atraia todo mundo pra cá e então não dava emprego pra todo mundo e acabava as pessoas então se instalando aí” (E2).

[...] por exemplo, a CST requisitou 30 mil trabalhadores e ficou apenas com 5 mil, ou seja, 25 mil foram mandados embora, poucos retornaram para suas terras, a maioria foi ficando por aqui, desempregado, sem trabalho, com a família, causando grande bolsões de miséria onde na realidade eles iam ocupando as regiões em determinado espaço (E1 apud PAULINO, 2009, p. 164).

De acordo com Coelho e Gomes (2008, p. 446), a instalação de pequenas e médias empresas ocorreram na primeira década de 1970 de forma desordenadas.

Nesse contexto, o Governo, à procura de alternativas para ordenar o crescimento industrial no ES, implementou no município da Serra o Centro Industrial de Vitória (Civit). Assim, além da CST, o Espírito Santo atraiu novas empresas e centralizou a atuação daquelas já existentes na Região Metropolitana da Grande Vitória, sobretudo no município da Serra.

O processo de urbanização ocorrido no município da Serra/ES está estreitamente ligado ao processo de industrialização e de urbanização brasileira das décadas de 1950, 1960 e 1970 e à dinâmica da Região Metropolitana da Grande Vitória. O fenômeno da urbanização da Serra ocorreu em consequência, como na maioria das cidades brasileiras, do processo de industrialização. No

entanto, como destacou Siqueira (2001), o caso capixaba tenha sido posterior ao processo de substituição de importações, cujo desenvolvimento industrial teve início nos anos de 1970. No entanto, foi a partir da década de 1960 que a população serrana apresentou taxas de crescimento populacional extremamente elevadas (16,93%) possuindo a maior taxa de crescimento demográfico entre os municípios do estado do Espírito Santo, em qualquer época.

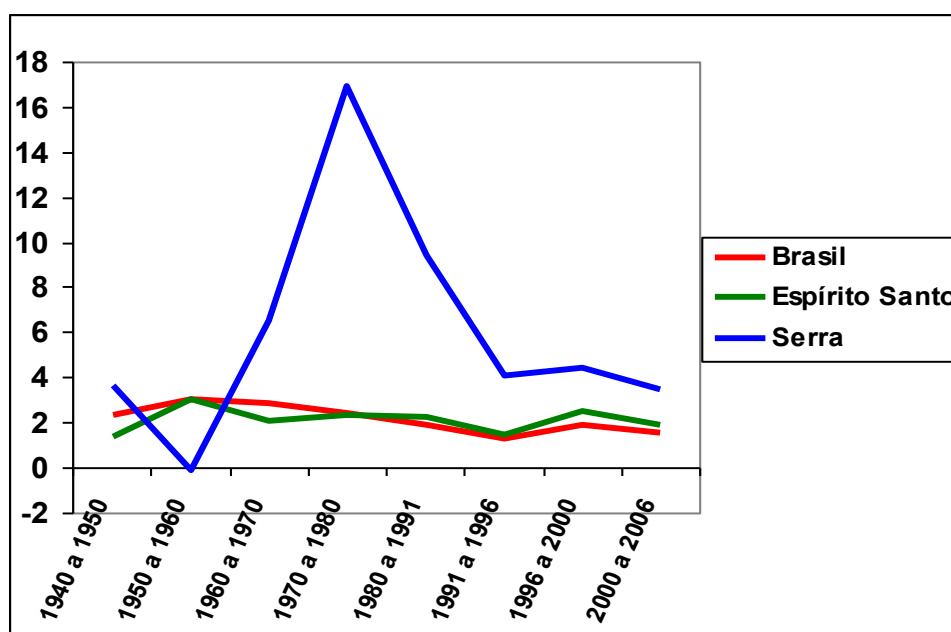


Gráfico – 1. Evolução comparativa das taxas de crescimento anual da população do Brasil, do Espírito Santo e da Serra (1940 – 2006).

Fonte: IBGE. In: Serra (PMS, 2007).

A maior taxa de crescimento demográfico em Serra ocorreu entre 1970 e 1980. Nesse período o crescimento populacional atingiu 16,9%. Nesse mesmo período, a Região Metropolitana da Grande Vitória teve uma taxa de 6,2% e o Espírito Santo 2,4%. Nos anos de 1970, 1980, 1990 e 2000 Serra apresentou taxas de crescimento demográfico superiores a todos os demais municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (MACEDO, 2013).

A tabela 7 apresenta a evolução da população residente em Serra, na RMGV, no Espírito Santo e no Brasil.

Tabela 7 - Evolução da população residente da Serra, Região Metropolitana da Grande Vitória, do Espírito Santo e do Brasil (1960-2006).

| Evolução da População Residente (1960 - 2006) | | | | |
|--|--------------|-------------|-----------------------|---------------|
| Ano | Serra | RMGV | Espírito Santo | Brasil |
| 1960 | 9.192 | 194.311 | 1.298.242 | 70.070.457 |
| 1970 | 17.286 | 385.998 | 1.599.324 | 93.139.037 |
| 1980 | 82.581 | 744.744 | 2.023.338 | 119.002.706 |
| 1991 | 222.159 | 1.126.638 | 2.600.623 | 146.825.475 |
| 1996 | 270.373 | 1.256.084 | 2.802.707 | 157.070.163 |
| 2000 | 330.874 | 1.425.788 | 3.094.390 | 169.799.170 |
| 2006 | 407.448 | 1.674.704 | 3.464.285 | 186.770.562 |

Fonte: IPES; Censo Demográfico (IBGE, 2000). *In:* Serra (PMS, 2007).

(*) População projetada para 2006.

A tabela 7 evidencia o crescimento brusco vivenciado nos quatro recortes espaciais, apontando um crescimento em Serra de 4.432,63% em 46 anos, contra 861,86% da RMGV, 266,84% do Espírito Santo e 266,54% do Brasil no mesmo período. Nota-se que o período de maior incremento populacional se dá entre os anos de 1970 e 1991, período marcado por diversas mobilizações populares no município. A população serrana cresceu bastante nesse período e, assim como municípios brasileiros que vivenciaram situação semelhante, os serviços públicos prestados aos cidadãos não seguiram o esse ritmo.

Nota-se que a dinâmica populacional serrana nos últimos trinta anos não se constituiu um fenômeno isolado ou específico desse município. Ao contrário, sua dinâmica demográfica representa parte de um movimento maior que alterou o perfil da maioria dos municípios do Estado do Espírito Santo e do país (SERRA, 2000, p, 20), ainda que Serra tivesse apresentado um crescimento percentual bem acima destes.

A Região Metropolitana da Grande Vitória não possuía infraestrutura para receber o elevado volume de imigrantes de mão de obra desqualificada. O problema se agravou devido ao fato de que o crescimento econômico da Região Metropolitana da Grande Vitória e, em específico, da cidade da Serra estava intimamente ligado às atividades que demandavam uma mão de obra minimamente qualificada, o que acarretou uma ampliação dos problemas

socioeconômicos do município, marginalizando os trabalhadores menos qualificados, desencadeando diversos outros problemas socioeconômicos correlatos (SIQUEIRA, 2001, p. 93).

A mão-de-obra que foi absorvida inicialmente veio do interior e era de baixa qualificação, e o nível de investimento na Grande Vitória não concluía a geração de uma demanda de empregos capaz de absorver esses contingentes de migrantes. O máximo que se pôde esperar, a curto prazo, foi o aproveitamento dessa mão-de-obra na fase inicial de construção dos Grandes Projetos. [...] Entretanto, a demanda por pessoal na fase de operação foi, pelo menos, cinqüenta [sic] por cento inferior às etapas de construção civil, priorizando a mão-de-obra especializada (SIQUEIRA, 2001, p. 96).

Ao longo das décadas de 1960 e 1970 verificou-se a inexistência de políticas públicas capazes de fazer frente aos problemas urbanos desencadeados pela urbanização, dentre eles o problema habitacional.

O critério da distribuição destas casas tanto pela Cohab⁴² como Inocoop⁴³, até agora não tem sido de favorecimento às necessidades locais, nosso Parque Industrial, Comércio, Indústria, os que pagam aluguel e trabalham no município numa população de 85% não conseguiram estas casas. Valem-se de loteamentos populares, aonde conseguem lotes a longo prazos e constroem barracos ou aventuram-se em invasões quando temos uns 2.500 casos. É um verdadeiro paradoxo, quem trabalha na Serra, em grande percentual mora distante e quem recebeu casa aqui também trabalha longe (JORNAL DA SERRA, 1979 apud PAULINO, 2009, p. 73).

Crescimento urbano acelerado, economia baseada na mão de obra qualificada e ausência de políticas sociais e de planejamento urbano teriam sido, segundo Siqueira (2001), os fatores necessários para desencadear a insatisfação popular e, com isso, o surgimento e desenvolvimento dos movimentos sociais. A dinâmica do município da Serra confunde-se ao processo de desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana da Grande Vitória, isso por estar intrinsecamente associado a esta. Assim, o rápido crescimento demográfico serrado, assim como seu processo de urbanização foram fruto das transformações econômicas ocorridas no Espírito Santo desde a década de 1970,

⁴² A Companhia Habitacional do Espírito Santo trata-se de um companhia estatal que era destinada a realizar políticas públicas habitacionais. Seu modelo se assemelhava as diversas Cohab espalhadas pelo país nos anos de 1970.

⁴³ “Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais” ainda atua no setor imobiliário capixaba e de outros estados, sendo uma empresa privada fundada em 1968 com o objetivo de auxiliar e implantar projetos habitacionais.

quando o estado passou, graças aos grandes projetos industriais, a integrar de fato a econômica nacional, consolidando uma certa importância de exportador (MACEDO, 2013), deixando de ser apenas um corredor de escoação de mercadorias que vinham do estado de Minas Gerais.

De acordo com Siqueira (2001), a migração no município da Serra, nos anos de 1970, apresentou um saldo positivo de 18.198 pessoas, passando para 21.974 na década seguinte. De acordo com esse mesmo autor, embora a população que residia no município da Serra na década de 1960 fosse de baixo poder aquisitivo, não havia nesse período aglomerações consideradas favelas, as quais vieram a se formar em grandes quantidades a partir da década de 1970, período que se inicia um rápido crescimento demográfico da população do município e de toda a Região Metropolitana da Grande Vitória. Hoje Serra apresenta um volume significativo de áreas marcadas pela pobreza e a ocupação desordenada do solo urbano. De acordo com Siqueira (2001, p. 107),

[...] foi somente no final dos anos de 1970 que os loteamentos urbanos proliferaram, principalmente na região de Carapina, em áreas próximas à rodovia BR 101-Norte, e na faixa marítima do município”, local que absorveu 68,11% da população total do município.

A decisão do poder público de criar, no município da Serra, no início da década de 1970, distritos industriais de grande porte, alterou por completo a dinâmica socioeconômica do município. Além dos projetos industriais, Serra passou a abrigar, também, algumas atividades de apoio ao porto exportador de minério da Companhia Vale do Rio Doce (SIQUEIRA, 2001). O crescimento populacional e industrial da Serra abriu espaço para o desenvolvimento do comércio varejista no município, destacando-se o bairro Parque Residencial Laranjeiras, onde foi construído o *Shopping* Laranjeiras. Nesse mesmo bairro encontram-se nove bancos e diversas lojas dos mais variados ramos (PMS, 2015).

O bairro Laranjeira desenvolve-se de forma mais ordenada e com uma população mais qualificada para o trabalho (E21). Porém, a realidade mais comum em Serra era outra: tratava-se de uma cidade de ocupação desordenada, cuja população era marcada por operário de chão de fábrica estimulada pelos políticos locais a realizar invasões e ocupações urbanas irregulares, afirmou um

médico e político (PDT) entrevistado (E21).

Para Petri (2009), “o contexto em que vivia o município da Serra no final da década de 1980 e início da década de 1990 foi marcado por uma crise econômica, política e social provocada pelas mudanças no padrão de acumulação capitalista”. Para essa autora, os impactos de tais crises marcaram a realidade do município da Serra/ES, destacando-se os problemas relacionados à saúde pública (E21).

Nessa mesma direção, afirmou, em entrevista, o líder comunitário e atual presidente da Federação das Associações dos Moradores da Serra/FAMS que,

No final da década de 70, acontecia o crescimento desordenado e sem planejamento da cidade de Serra. Com o confronto do poder público com a sociedade civil e o apoio de idealistas político e social surgia movimentos organizados para conscientizar a população de seus direitos e buscar alternativa no combate a miséria e falta de recursos essenciais como saúde educação transporte e moradia (E20).

Nota-se que o período do surgimento e organização da sociedade civil, nos anos de 1970, o município da Serra foi marcado por crises sociais que criaram condições para que houvesse maior participação da sociedade civil na política local. A participação não deu-se de forma homogênea entre os bairros. Os bairros mais pobres tinham mais dificuldade de se mobilizar e estruturar um movimento comunitário (E24). O Bairro de Laranjeiras, com melhores condições sociais, pode ser considerada o berço dos movimentos sociais da Serra.

Os problemas urbanos em Serra tornaram-se visíveis já na década de 1980, principalmente quanto à saúde, educação, habitação e o transporte coletivo.

No que diz respeito à habitação, as moradias populares não estavam cobrindo a totalidade da população, fato que deu margem à ocupação de áreas periféricas e de morros por ação de invasões, criando favelas habitadas por trabalhadores de baixa renda e migrantes desempregados, que chegavam ao município atraídos pela expansão industrial e pelas ofertas de emprego (SIQUEIRA, 2001, p. 109).

Serra foi marcada por uma rápida ocupação territorial, por conta dos grandes investimentos industriais, pelo território amplo e incentivo dos políticos locais, sobretudo durante o governo municipal de José Maria Feu Rosa (E21).

A sociedade civil e os movimentos populares notaram que a repressão do regime militar se reduzia e as oportunidades de realizações de ações coletivas se

ampliavam. É nesse contexto que em Serra se desenvolveram e se fortaleceram diversos movimentos sociais que se mobilizaram em torno de várias demandas até culminar, em 1997, na criação de um espaço institucionalizado de participação social: o Orçamento Participativo.

4.2 HISTÓRICO POLÍTICO E DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL EM SERRA

Iniciamos o primeiro capítulo com uma advertência de Tarrow (2009, p.19): “[...] a ação coletiva não é uma categoria abstrata que pode ficar fora da história e separada da política”. Apoiados nessa premissa apostamos que para compreendermos as ações coletivas e a participação política dos movimentos sociais da Serra é necessário identificarmos as oportunidades e as restrições políticas que os envolveram durante o período estudado.

Os movimentos sociais que se desenvolveram no município da Serra, no início dos anos de 1980, estão inseridos em um contexto político marcado pelo início da redemocratização brasileira. Nesse período, os movimentos sociais passaram a se deparar com uma maior tolerância (em relação aos anos anteriores da Ditadura Militar) por parte das autoridades. Ademais, passou a estar na agenda do Governo Federal, a partir da Reforma do Estado, uma aproximação com a sociedade civil e com os movimentos sociais. Nesse mesmo contexto, é importante mencionar que já havia surgido alguns dos partidos de esquerda protagonistas nas ações coletivas empreendidas em Serra, tais como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido dos Trabalhadores (PT), os quais juntamente com um segmento da Igreja Católica tiveram um papel importante na formação e consolidação dos movimentos sociais naquele município, tais como a Federação das Associações dos Moradores da Serra (FAMS) e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH). Outras instituições também atuaram nas ações coletivas serranas, ainda que com menor destaque, tais como os sindicatos trabalhistas, grupos de mulheres e de jovens, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Centro de Educação e Comunicação Popular Dom João Batista (CECOPES) (CARLOS, 2011).

Em Serra os picos de protestos dos anos de 1980 fortaleceram os movimentos sociais e a FAMS, instituição responsável, em grande parte, pela

sustentação das ações coletivas em torno de um alinhamento interpretativo ajustado e claro. Fruto desse contexto, como mostraremos adiante, o município da Serra parece ter hoje uma sociedade civil mais coesa e consistente que se forjou nos anos de 1980 junto aos movimentos populares (CARLOS, 2006).

As ações coletivas em Serra começaram a surgir junto com muitos dos bairros que se formavam na década de 1970. A necessidade material, questão mobilizadora importante (GOHN, 2001), uniu diversos indivíduos que chegaram naquele município em busca de trabalho e moradia. No entanto, bairros marcados pela extrema pobreza tiveram, inicialmente, dificuldade de se organizar.

Eu me lembro que em Jardim Carapina houve a ocupação de 5 mil famílias da noite para o dia, e aí a gente foi para lá, nisso veio a questão do despejo da área e a gente não tinha o que fazer, o que a gente vai fazer?! até que um grupo foi para a porta do juiz ficou até quase meia noite sentados na calçada do juiz, porque era ele que era responsável, ele que ia dar a liminar e o juiz disse que não podia fazer nada. No dia seguinte lá no tribunal tinha **quase 5 mil pessoas na porta do tribunal**. [...] tiveram experiências de Jardim Carapina, Jardim Tropical, de Sossego, de despejo. Sobre Sossego nós ficamos sabendo que o povo seria despejado no outro dia bem cedinho e no outro dia a gente estava lá para assistir ao despejo, mas não pudemos fazer quase nada porque se tratava de decisão judicial. Aí quando chegaram aquelas famílias todas sofridas e o despejo não aconteceu, porque **o pessoal decidiu conversar de outra forma e as famílias estão lá até hoje [...]** (E9 apud PAULINO, 2009, p.165, grifo do autor).

A narrativa do Entrevistado E9, atuante nas CEBs, é indicativa quanto às origens das mobilizações coletivas em Serra e seu volume de participantes, além de evidenciar as condições que estavam submetidos muitos dos sujeitos que chegavam ao município nos anos de 1980. Nota-se que embora o número de envolvidos fosse grande, não houve confronto violento, tendo optado pelo diálogo com o Estado. Nesse mesmo período, “[...] ocorreram greves de operários da construção civil, CST, Greve Geral, movimentos contra o desemprego” (E9 apud PAULINO, 2009, p. 78), assim as manifestações também deram-se por parte dos que haviam conseguido emprego, porém recebendo baixos salários.

Outro tipo de ação coletiva praticado em Serra nos anos de 1980 era o fechamento de avenidas. Em 04 de agosto de 1987, o jornal A Tribuna noticiou as condições do servido de transporte público em Serra. Segundo o referido periódico, os ônibus não possuíam horários fixos, andavam superlotados, estavam em péssimas condições, além de, aos olhos os usuários, as tarifas eram

elevadas. Essa situação fez com que cerca de 300 moradores realizassem um protesto público interditando a circulação de ônibus no Bairro Eldorado. Segundo os manifestantes, apenas sete ônibus circulavam diariamente no bairro para transportar mais de 15 mil moradores que faziam a linha no Bairro Eldorado, Mata da Serra e Porto Canoa, o que teria motivado a ação coletiva (A TRIBUNA, 04/08/1987).

Diversos protestos públicos ocorreram ao longo da década de 1980 em torno da redução do valor da passagem. De acordo com um dos entrevistados por Paulino (2009) “outro momento foi o movimento contra o aumento de passagens, onde juntou-se os movimentos: estudantil, moradia, CDDH, CEBs na década de 1980” (E9). A partir da narrativa desse militante das CEBs, notamos a participação de diversas organizações sociais, o que demonstra que essas entidades, embora com focos diversos, uniam-se em torno de demandas comuns. Em outros termos, o projeto político da sociedade civil organizada estava diretamente vinculado às necessidades materiais e o objetivo era conquistar melhores condições de vida em meio a um município onde os problemas sociais eram grandes e atingiam grande parte de sua população.

As reuniões para organizar as ações coletivas eram constantes, como se observa na narrativa de um ex-militante do PCB entrevistado por Paulino (2009):

Eu me lembro que em Vista da Serra todo sábado tinha (reunião): ou era das associações de moradores ou era das Comunidades Eclesiais de base. Eram as mesmas pessoas que estavam lá e cá, aí então tinha as reuniões das Comunidades e tinha que ir, eram as mesmas pessoas e mais um pouquinho e tinha as reuniões das associações de moradores com a diretoria, que era mais ampla que as Comunidades Eclesiais de Base porque esta era católica e as associações de moradores era mais ampliada, tinha evangélicos e mais gente participava e tinha ainda as reuniões da Comissão de Saúde e a do partido (E13).

Entrevista realizada por Eleotério, em 2000, a um sindicalista, nos indica como era a realidade nos anos de 1980 em Serra com relação às ações coletivas:

Olha a conjuntura daquela época, 87, era uma conjuntura em que o movimento social estava em plena efervescência é... no Espírito Santo, que dizer, no Brasil. E no Espírito Santo, especificamente. E na Serra ele era referência. O movimento popular de Serra, na época, era referência. Foi assim, vamos dizer, dirigida pelas associações popular, que a Serra era assim a mais organizada do Espírito Santo, na época, aliada à necessidade popular que se desencadeou nessa manifestação [protesto pela abertura do hospital Dório Silva, em 04 de julho de 1987] (sic) (E7 apud ELEOTÉRIO, 2000).

Como bem destacou Dallari (1984), a participação política pode ocorrer das seguintes maneiras: i) a participação em nível individual e coletivo; ii) a participação organizada e eventual; iii) a participação eleitoral em termos de votar e ser votado; iv) a participação por meio de filiação e atuação junto aos partidos políticos; v) a participação via exercício de funções públicas. É claro que todas essas formas de participação estiveram presentes em Serra naquele momento, embora a participação coletiva e organizada tivesse, por suas características e capacidade, alcançado maior destaque. A princípio, a participação por meio dos partidos políticos ou via exercício de função pública eram pouco aceitas pelos participantes dos movimentos sociais, nos afirmou um ex-ativista dos movimentos sociais e ex-integrante da FAMS da Serra (E24). Estes defendiam que a participação dos indivíduos deveriam se estender para além do ato de votar, em uma espécie de democracia híbrida, o que poderia vir a ser possível por meio de um espaço institucionalizado de participação social, o que viria a ser o Orçamento Participativo, oficializado em 1997 naquele município.

A criação de uma federação de associações de bairros foi fundamental para que as ações coletivas se tornassem ações sustentadas e, conseqüentemente, em movimentos sociais.

Originalmente, os movimentos sociais tinham como alinhamento interpretativo (ou projeto político) a compreensão de que era necessário lutar por melhores condições sociais, sobretudo ao atendimento público de saúde. A situação precária do serviço de saúde não só motivou a população a se organizar, como atraiu profissionais dessa área para o movimento social. Muitos dos médicos que estiveram envolvidos com o movimento social da Serra tornaram-se políticos profissionais, assumindo cargos de deputado e prefeito. Como narrou o ex-prefeito da Serra, “tinha alguns médicos nesse movimento. [...] Tinha o próprio Bezerra⁴⁴ na época. O Adão Celia⁴⁵ tava no movimento. O César Colnago⁴⁶ sabia que já participou do movimento social da Serra? [...]” (sic.) (E21).

⁴⁴ Antônio Bezerra de Farias foi um dos médicos mais reconhecido no Espírito Santo. Atualmente um dos maiores Hospitais do Estado, localizado na cidade de Vila Velha, recebe seu nome, assim como uma escola municipal de Ensino Fundamental.

⁴⁵ Médico e presidente a Associação dos Empresários de Serra (ASES).

⁴⁶ Em 1993 fundou o PSDB capixaba, ingressando na política partidária, sendo por três mandatos consecutivos de vereador na cidade de Vitória (1993-2002), deputado estadual por duas vezes (2003-2010), deputado federal (2010-2014) e atual vice-governador do Espírito Santo.

Outros profissionais de curso superior estiveram envolvidos nos movimentos social da Serra, desempenhando um papel importante como estrategistas e organizadores (E21; E24). De acordo com um dos entrevistados, “o movimento social era muito forte. Inclusive na época tinha o Pedro Bollinger que era professor da Universidade Federal do Espírito Santo, era muito ativo nisso. A Brice Bragato participou muito ativamente” (E21).

No ano de 1886, por exemplo, tal federação realizou o I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, momento que apresentou firmemente a necessidade de que as ações fossem consolidadas e sustentadas, assim como não fossem desmobilizados os grupos que surgiam nesse período.

POLITIZAÇÃO DO MOVIMENTO: Não se limitar às reivindicações econômicas imediatas, mas, a partir do encaminhamento destas, compreender e se posicionar frente às grandes questões políticas e econômicas que estão por trás da miséria em que vive o povo.

FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA NAS ENTIDADES: Ainda temos muito que conquistar para que haja maior participação do conjunto da população, para que as decisões sejam tomadas pelo maior número possível dos moradores, e que surja um grande número de lideranças para assumir a direção dos trabalhos. Enfim, **temos que transformar as entidades e os movimentos numa força viva e atuante das massas populares** e não em instrumentos controlados por meia dúzia de pessoas. **Para que as organizações populares se transformem cada vez mais numa referência de organização e conscientização do povo, é preciso fortalecê-las, divulgá-las,** e combater qualquer tentativa de esvaziamento da mesma. Isto coloca para nós a tarefa de desmascarar permanentemente os movimentos paralelos na Serra, que têm surgido apoiados por políticos e autoridades com o objetivo claro de isolar e desmobilizar os autênticos canais de organização e representação dos moradores (FAMS, 1986, doc. 24, grifo nosso).

No entanto, a FAMS não deixou de mobilizar os movimentos sociais para atuarem sobre as necessidades materiais da população serrana, como se lê em um informe divulgado em 1986:

Adotando uma postura coletiva em relação aos fatos econômicos, políticos e sociais, aliado à luta pelas necessidades básicas e imediatas da população, tais como creches, saúde, transporte, educação, etc. Deveríamos ter clareza que sem mudar a situação globalmente não conseguiremos resolver os problemas locais (FAMS, 1986, doc. 24).

As análises realizadas por Manuel Castells (1980) dos movimentos cidadãos de Madri, Espanha, nos remetem, em alguns pontos, ao que aconteceu nos anos de 1980 e 1990 em Serra. Segundo Castells, as demandas dos movimentos mais sentidas foram, inicialmente, bastante pontuais, sendo

reivindicações por moradia, melhoria no transporte público, maior qualidade e acesso ao ensino, melhores condições sanitárias, preservação de áreas verdes, ampliação de áreas esportivas, pela redução dos preços de produtos básicos de consumo. Nessas primeiras manifestações, por seu caráter pedagógico,

Cada vez se desenvolvem mais uma série de atividades-reivindicações que expressam outro tipo de exigências da vizinhança tendentes a animar a vida social dos bairros, a incrementar a trama associativa [...] Isso fez com que o conjunto das reivindicações assinaladas se relacionasse estreitamente com o que parece resumir a ação mais global do conjunto do movimento cidadão em fase de desenvolvimento que chega à eleição de junho de 1977: **a exigência de liberdades democráticas.** [...] Junto com as diferentes reivindicações expressadas pelas diversas associações de vizinhos ao longo de seu desenvolvimento, ocorreram também, em momentos-chave da luta, **campanhas gerais assumidas pelo conjunto do movimento**, por ser sua temática de interesse geral e por representar um salto qualitativo da capacidade ofensiva dos cidadãos (CASTELLS, 1980, p.74-75, grifo nosso).

Castells (1980) menciona que dentre as manifestações ocorridas em Madri, a que teve maior adesão conjunta dos movimentos foi a da luta pela legalização das novas associações de vizinhos e da própria Federação Provincial de Associações de Vizinhos.

Os movimentos sociais da Serra se mobilizaram, inicialmente, em torno de demandas materiais, como mencionou Paulino:

Diante da precariedade dos serviços de saúde, não restou outra alternativa à população do que a sua organização para que essa situação se modificasse ou fosse ao menos amenizada. Observamos que as lutas empreendidas aconteceram como uma forma de reação que buscaram soluções para problemas imediatos, como no caso, na década de 1980, da inauguração do Pronto-Socorro de Carapina e o movimento realizado para que o Hospital Dório Silva fosse aberto. Pessoas estavam morrendo sem atendimento e tais espaços apesar de estarem prontos para atender ainda não tinham sido abertos. Foi preciso que duas mil pessoas fossem para as ruas para a inauguração do Pronto-Socorro, do mesmo modo que também foi preciso grande mobilização popular para abertura do Hospital Dório Silva (PAULINO, 2009, p.68).

Os casos de Madri e da Serra nos indicam claramente o que vêm sendo apontado por diversos estudos: a participação social bem sucedida possui um caráter pedagógico da participação, gerando mais participação e ampliando o repertório de atuação em ações coletivas, incluindo o desenvolvimento e consolidação de movimentos sociais.

As mobilizações ocorridas em torno da abertura do Hospital Doutor Dório

Silva (HDDS) tiveram início ainda quando as obras do Hospital não estavam concluídas. O Hospital foi planejado na segunda metade da década de 1970, no contexto do desenvolvimento industrial do Espírito Santo, sendo motivo de negociações entre as esferas estadual e federal por cerca de oito anos. Sua criação esteve atrelada a implantação da Central Siderúrgica de Tubarão (CST) no Espírito Santo. Em 1983, foi dado a ordem de serviço para a sua construção, obra que se estendeu por quatro anos, sendo inaugurado apenas em 13 de novembro de 1986. Embora inaugurado, o Hospital ainda não atendia a população, até que em 04 de julho de 1987, buscando pressionar o Governo do Estado, a Federação da Associação dos Moradores da Serra, apoiada pela Igreja Católica e pelo PT, organizou uma grande manifestação pública na porta do hospital, estando presente diversas lideranças de bairros (E 21; E 24). As ações coletivas em torno do hospital se deram por um período de doze anos, sendo marcadas por diversas tentativas de diálogos entre o movimento social e o poder público municipal. As mobilizações foram motivadas pela carência que vivia a população serrana (ELEOTERIO, 2000), a qual era totalmente descoberta de serviços de saúde (GOMES; COELHO, 2008). Em documento da Secretaria do Estadual de Saúde ficou explícito que o atendimento era insuficiente, documento este que afirmava que "em 1975, o déficit de leito geral é da ordem 339 [...]. Para tanto, se pretende a locação de uma Unidade Hospitalar de Base (UBA), próxima ao eixo BR 101 Norte [...]" (apud GOMES; COELHO, 2008, p. 447).

Eleotério (2000, p.11) tratando dos resultados identificados ao estudar os impactos sobre os indivíduos que participaram na manifestação de 04 de julho de 1986, concluiu que

Essa atividade era estimulada pelos laços de solidariedade construídos nas lutas por reivindicações de serviços urbanos. Ao estabelecer compromissos e parcerias, os sujeitos iam fortalecendo sua auto-estima [sic] e retroalimentando o seu desejo de participar. A luta pelo funcionamento do hospital encerrou uma fase do movimento em defesa da melhoria da qualidade do atendimento em saúde no município. Os sujeitos avaliam que o protesto foi marcante do ponto de vista do exercício da cidadania.

No caso da participação coletiva e organizada em Serra, notou-se que o repertório utilizado incluía basicamente as passeatas e os protestos em espaços públicos. Para que ocorressem as mobilizações, era necessário que houvesse

redes de comunicação interpessoal e diversas formas de negociações contínuas, incluindo aqui a identitária (TILLY, 2005). Nesse sentido, as negociações que se desenrolaram em Serra são de grande valia para compreender o processo de mobilização desencadeado naquele município. No caso da Serra, observamos que as negociações também ocorreram entre as instituições que compartilhavam interesse e atores em comum, o que parece ter facilitado a produção de uma identidade compartilhada entre diversos setores sociais, assim como a construção de um alinhamento interpretativo, marcado por uma demanda mais ampla e clara: a necessidade de maior participação social na gestão pública. Nos referimos a expressão “mais ampla” por notarmos, por meio das entrevistas realizadas, que as demandas que agregavam atores para a ação coletiva eram inicialmente a precariedade dos serviços públicos prestados e que a FAMS, juntamente com as associações de bairros, seguimentos da Igreja católica e os partidos políticos de esquerda (PT e PCB), construíram um consenso de que era necessário maior participação social na gestão pública, desejando propor a criação de espaços institucionalizados de participação já no final dos anos de 1980. A FAMS, as CEBs e a CDDH realizaram o papel destacado por Tarrow (2009, p. 145) destinados justamente aos movimentos sociais, que era o de “inserir os descontentamentos em quadros interpretativos amplos que identificam uma injustiça” assim como “responsabilizar outros por ela e propor soluções”. Os movimentos sociais da Serra souberam aproveitar o papel da emotividade para dar “calor” necessário para a mobilização, utilizando-se das carências sociais que marcavam o cenário serrano naquele período.

Como destacou Berl Klandermans (1997, p, 44 apud TARROW, 2009, p. 143),

[...] a transformação de questões sociais em quadros interpretativos da ação coletiva não ocorre por si própria. É um processo em que os atores sociais, a mídia e os membros de uma sociedade interpretam, definem e redefinem a situação conjuntamente.

Assim, o que observamos em Serra foi justamente uma construção coletiva que envolveu diversos grupos, tais como a FAMS, o CDDH, as CEBs e os partidos políticos de esquerda⁴⁷ (PT e PCB). Como destacaremos, esses grupos

⁴⁷ Usamos aqui a auto identificação ideológica do partido quanto a sua classificação em ser de esquerda.

atuaram diretamente na conscientização das comunidades que as carências sociais deveriam ser compreendidas no contexto de um “quadro interpretativo” agregador e mobilizador de atores sociais em direção as suas resolutividades.

Destaca Eleotério (2000), que viver em alguns bairros serranos no final dos anos de 1970 era um desafio, o que teria contribuído para que os moradores se unissem em prol de melhores condições de vida. Trecho de um relatório-narrativa, produzido em 1993, nos fornece indicativos iniciais para compreender as motivações dos atores em se organizarem a participarem de ações coletivas em Serra:

Logo no primeiro mês de vivência, a população, de forma espontânea, começou a fazer referências aos problemas de infra-estrutura [sic] existentes. Foi convocada uma reunião e nesta constatou-se a necessidade de organizar a população para a formação de uma associação de moradores. Foi formada a comissão com seis pessoas e encaminharam as reivindicações. Vencida a primeira etapa, foi oficialmente fundada a Associação dos Moradores Parque Residencial das laranjeiras no dia 23 de julho de 1978, em Assembléia [sic]. A Associação tinha como objetivo assegurar aos moradores a efetivação dos seus direitos fundamentais, buscar as soluções dos problemas, promover o desenvolvimento comunitário (Linha do tempo, 1993).

Nota-se que, no caso da Associação dos Moradores do Parque das Laranjeiras, as condições urbanas precárias (ainda que fossem menos problemáticas do que nos demais bairros serranos) despertaram a necessidade dos moradores em consolidar uma coletividade capaz de fazer frente ao Estado e buscar conquistar o atendimento às suas demandas e “promover o desenvolvimento comunitário”, como destacou um ex-ativista dos movimentos sociais (E24). Essa associação foi a primeira a ser formada oficialmente em Serra, embora já existiam centros comunitários, sobretudo organizados pela Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e pela Pastoral Operária (PO).

Em junho de 1978, a Associação dos Moradores do Parque das Laranjeiras realizou seu primeiro protesto. Após 15 dias sem coleta de lixo, moradores inconformados e tomando ciência de que o prefeito, que era candidato a vice-governador do Estado, e o governador estariam no bairro fazendo um comício e inaugurando um posto médico, resolveram protestar “decorando” o local, com aproximadamente 400 sacolas cheias de lixo. Ainda que o prefeito tivesse tentado retirar do local as sacolas, o cheiro impediu o comício de acontecer (A TRIBUNA, 23/10/1978). De acordo com notícia jornalística da época, a Associação dos

Moradores do Parque das Laranjeiras logo tornou-se referência para o surgimento de outras associações em Serra (A TRIBUNA, 08/01/1984), sendo essa associação a que mais colaborou para o surgimento posterior de uma federação de associações em Serra e de novas associações de bairros.

O surgimento de movimentos sociais não ocorre em qualquer circunstância. Tarrow (2009) aponta que há uma correlação clara entre o surgimento de movimentos, abertura de oportunidades políticas e mudança nas restrições políticas. Nos parece que o sucesso de algumas ações da Associação dos Moradores do Parque das Laranjeiras deixaram evidente aos demais moradores de outros bairros da Serra que havia um contexto de maiores oportunidades e menores restrições políticas do que durante os anos de 1970. Para compreendermos o surgimento, desenvolvimento e atuação dos movimentos sociais, entendemos que seja necessário compreendermos o contexto de oportunidades e restrições políticas que se configuraram no município da Serra durante os anos de 1980 e 1990. Como grande parte do histórico político da Serra é comum à realidade das demais cidades metropolitanas do Sudeste brasileiro que se industrializaram a partir dos anos de 1960 e 1970, entendemos que a experiência da Serra nos fornece diversos elementos explicativos que nos ajudam a pensar, com as devidas precauções metodológicas, outras realidades brasileiras.

Para Tarrow (2009), o confronto está relacionado mais fortemente às oportunidades de ação coletiva – e limitado por restrições a ela – do que às questões socioeconômicas que afetam os indivíduos. No caso particular da Serra, é verdade que notamos que a não repressão violenta da polícia abriu caminho para novas ações, mas não podemos ignorar que as necessidades materiais foram importantes para que as mobilizações ocorressem, como já destacava Gohn (2001) ao buscar compreender a lógica mobilizadora dos movimentos sociais brasileiros. Em síntese, as condições materiais precárias somadas as menores restrições das ações coletivas e a identidade entre os indivíduos (seja por meio das CEBs, seja por se verem nas mesmas condições sociais), formam os ingredientes necessários para as mobilizações coletivas do final dos anos de 1970 e a posterior organização dessas ações em movimentos populares/sociais.

No início dos anos de 1980 maior parte dos bairro do município da Serra já

contavam com associações de bairro.

A maioria dos bairros do município da Serra já possuem sua associação de Moradores. Diante disso, sentiu-se a necessidade de unificar as Associações de Moradores em uma federação. Esta Federação de Associações de Moradores da Serra já existe e é constituída por representantes dos bairros que formam um colegiado. A Federação não possui diretoria, mas sim uma coordenação executiva, sem finalidade deliberativa, que cumpre o que for decidido pelo colegiado. A Federação não interfere nos assuntos da Associação, mas **apoia as autênticas reivindicações dos direitos e pela qualidade de vida** do povo serrano. **A Federação é apartidária** e não está ligada a nenhuma denominação religiosa (FAMS, set.1980-mar.1981. Grifo nosso).

A Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS), que se autodenomina “movimento popular”, se apresentou ao longo de toda a sua existência como uma instituição responsável pela coordenação dos movimentos sociais mais significativos e coesos da Serra. Esta emergiu no final da década de 1970, sendo fruto do trabalho da organização popular das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, da Pastoral Operária (PO), da Juventude para o Meio Popular (PJMP), do grupo de mulheres e das comissões temáticas (comissão de moradores, comissão de saúde e comissão de educação) (CARLOS, 2013a, p.100). Ainda que tivesse se originado com apoio de seguimentos da Igreja Católica e de atores filiados a partidos políticos de esquerda (PT e PCB), em seu discurso dizia-se apartidarista e não possuindo ligação a nenhuma instituição religioso, como é possível notar no comunicado do período referente a setembro de 1980 e março de 1981, já mencionado.

Em 1981 foi eleito prefeito da Serra, para o pleito de 1982-1986, João Batista da Motta (PMDB). Essa eleição parecia, na ocasião representar uma novidade no cenário político local, pois,

[...] além de significar a transição do regime autoritário para o democrático, elegeu-se com um discurso de esquerda, de implantar o orçamento participativo, de ouvir as lideranças populares e os movimentos de bairro. No entanto, seu governo foi marcado pela cooptação de lideranças e pelo clientelismo (FERREIRA, 2006, p. 102-103).

Ainda assim, foi durante a administração de João Batista da Motta (PMDB) que deu-se início a uma maior organização dos movimentos sociais da Serra, bem como a ampliação de organizações sociais, os quais trataremos com mais minúcias nas seções seguintes.

Em 2011, o município da Serra contava com pelo menos doze (12) organizações sociais institucionalizadas, como demonstrado na quadro 3:

| Organizações sociais institucionalizadas |
|---|
| Associação das Mulheres Unidas da Serra - AMUS |
| Associação dos Empresários de Serra - ASES |
| Associação dos Pastores Evangélicos de Serra - APES |
| Centro de Defesa dos Direitos Humanos - CDDH |
| Colônia de Pescadores da Serra – Z11 |
| Federação das Associações de Moradores da Serra - FAMS |
| Fórum Municipal LGBT da Serra |
| Rede de proteção à criança e ao Adolescente |
| Sindicato dos Energéticos – SINERGIA SERRA |
| Sindicato dos Servidores Municipais da Serra – SERMUS |
| Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública no Espírito Santo – SINDIUPES SERRA |
| Sindicato dos Trabalhadores Rurais da Serra |

Quadro 3 – Organizações sociais no Município da Serra (2011).

Fonte: Adaptado da PMS, 2012.

Devido a centralidade da FAMS e da CDDH nas ações coletivas e na construção de um espaço institucionalizado de participação social na Serra, nos centraremos nessas duas organizações sociais, além das CEBs e de dois partidos políticos de esquerda, o PT e o PCB.

4.2.1 O protagonismo da Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS)

De acordo com entrevistas realizadas a um ex-integrante do Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP) da Serra (E26), o movimento social organizado propiciou um cenário favorável ao surgimento oficial, em 14 de março de 1982, da Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS), embora uma diretoria provisória já funcionasse desde 1980, como se nota no comunicado do período referente a setembro de 1980 e março de 1981. Esta federação possibilitou destacar o município como referência de organização popular no estado do Espírito Santo.

A Federação das Associações de Moradores da Serra surgiu em 1980 como resposta a uma necessidade levantada pelas Associações de Moradores e Centros Comunitários existentes no Município de congregar a participação popular promovida e propiciar a troca de experiências

entre estes movimentos. Desde sua criação, a Federação vem pautando sua prática organizativa em torno de ações unificadas que contribuam para a melhoria das condições de vida da população serrana (...) Seu principal objetivo é fortalecer as lutas e organizações dos moradores do município (FAMS, 1986, doc. 20).

No anos de 1980, a FAMS teve o objetivo de coordenar, unificar, reforçar e ser a ligação das associações em torno de ações coletivas realizadas em Serra, assim como auxiliar na criação de novas associações de moradores (SERPA, 1990). A proposta da FAMS era

[...] unificar os bairros e encaminhar conjuntamente as suas lutas; conscientizar a população sobre a necessidade de reivindicar de forma organizada os seus direitos; criar uma entidade forte capaz de fazer frente aos desmandos e a incompetência dos órgãos públicos” (FAMS, 1986, doc. 23).

Na década de 1990, com os objetivos anteriores alcançados de forma satisfatória, buscou criar um espaço institucionalizado de participação social na gestão pública, o que culminaria posteriormente na implantação do Orçamento Participativo. Para Carlos (2007a, p.137) “a FAMS, como as associações de moradores que a constitui, desempenharam um papel central na organização e mobilização da sociedade civil e, conseqüentemente, na estruturação da participação no orçamento participativo”, o que ocorreu apenas a partir de 1997. Diferentemente da maioria das experiências de orçamento participativo brasileiro, em Serra a iniciativa partiu da sociedade organizada, como atestaram os diversos entrevistados. Nos primeiros anos, entre 1994 e 1996, embora regulamentada na Lei orgânica municipal a “Assembleia do Orçamento Público anual”, a participação social não aconteceu por falta de abertura política do gestor municipal, não dando andamento ao processo organizado pelos movimentos sociais da Serra durante aqueles anos.

[A Fams] foi resultado de todo um processo em respeito à época de se ter em âmbito do município uma organização e uma agenda de lutas do município e de romper com aquele isolamento de cada associação em seu bairro, cuidando das suas questões de bairro, das suas próprias questões e tal, então ali também foi resultado a consolidação de um processo de anos até a descoberta da importância de se organizar as associações nesse formato de federação municipal (E10 apud PAULINO, 2009, p.182).

Os bairros iam se organizando e tinha a fomentação também em torno das associações daqueles moradores, daquele bairro, daquela região e a partir daí a Federação, tudo que diz respeito à organização dos bairros,

às lutas sociais na cidade, qualquer área, seja meio ambiente, educação, saneamento, etc, a Federação agrega essas entidades (E11 PAULINO, 2009, p.182).

A FAMS, como se observa nas narrativas de dois entrevistados, atuantes nas CEBs (E10 e E11), atuou junto as associações de bairros, engajando-se em suas demandas sociais e ambientais, possibilitando agregar os atores, o que foi fundamental para o fortalecimento dos movimentos sociais da Serra. Um ativista entrevistado por Carlos (2013a) nos dá alguns indicativos para compreendermos a importância da FAMS como uma instituição agregadora do movimento social.

Nessa época tava assim, surgindo várias associações: associação de Vista da Serra, do bairro Cascata... de Campinho, a de São Marcos que nós fizemos a fundação. Quê que acontecia? Essas associações elas iam até o poder público fazer suas reivindicações, mas iam de maneira isolada, não tinha uma organização maior onde amparava, onde agregasse, onde juntasse, onde levantasse umas bandeiras de luta em comum. Então era muito fácil para o poder público receber uma associação e dar um tratamento a ela ali perante aquela associação e depois não cumprir (...). Porque não tinha um movimento maior de levantar as bandeiras de luta em comum, de agregar todas as associações e encaminhasse. Aí veio a ideia de **formar a Federação das Associações de Moradores, que era um órgão – uma entidade onde ia tá agregando todas as associações e levantando as bandeiras de lutas em comum** (E17, grifo nosso).

A FAMS teria sido criada, portanto, para unir as lutas dos diversos movimentos comunitários da Serra, representando-os frente ao poder público local. Cabe sublinhar, ademais que a partir do início das atividades da FAMS, que os movimentos sociais deixaram de ter apenas um caráter conflitivo em relação ao Estado e aos governos municipais, em particular, passando a ter uma atuação também propositiva (FERREIRA, 2006). A FAMS e todo os movimentos sociais agregados ao seu redor se autodeclaravam sendo de esquerda, sobretudo devida sua proximidade com o PT, PCB e com as CEBs.

De acordo com o atual presidente da FAMS (E20), originalmente esta era constituída pelos seguintes órgãos: coordenação geral (órgão executivo), conselho fiscal, colegiado, assessoria e comissões temáticas de trabalho.

Compõem a coordenação geral: um coordenador geral e um vice-coordenador geral, dois secretários (primeiro e segundo) e dois tesoureiros (primeiro e segundo). O colegiado era composto pelo coordenação e três (03) delegados de cada uma das associações de moradores participantes. Tratava-se do órgão de deliberação da FAMS. O órgão assessoria era formado por membros

fundadores da FAMS que atuavam por meio da “Equipe de Assessoria aos Movimentos Populares da Serra”, responsável por assessorar o movimento com suporte teórico e político. Essa equipe de assessoria era formada basicamente por alunos e professores da Universidade Federal do Espírito Santo (CARLOS, 2011). As comissões temáticas de trabalhos eram constituídas por tempo determinado e para atuar em situações ou questões específicas. Essas comissões eram responsáveis por operacionalizar os trabalhos deliberados pelo colegiado. O objetivo era integrar os membros nas diversas ações desenvolvidas (E17). Esse desenho institucional foi alterado em 1986, tendo como objetivo “tornar as decisões da FAMS mais democráticas, fazer a FAMS mais presente no dia a dia dos bairros e dar maior agilidade na execução das deliberações do Colegiado.” (FAMS, 1986, s/p).

A estrutura organizacional que passou a vigorar em 1986 introduziu duas novas instâncias de deliberação: o congresso e as coordenações de áreas (geográficas). Houve também a extinção da “Equipe de Assessoria aos Movimentos Populares de Serra”. Com a mudança, o congresso passou a ser o órgão máximo de deliberação da instituição. O colegiado manteve-se como órgão soberano, porém apenas no período entre um congresso e outro. O Congresso passou a ser bianual, cujo objetivo é aprovar pautas de reivindicações, eleger nova diretoria e traçar os rumos da FAMS e dos movimentos sociais que a integram. Nela participam os membros da coordenação executiva, do colegiado, das coordenações das áreas e doze (12) representantes de cada associação filiada à FAMS. A criação das áreas teve como objetivo descentralizar as informações e transmitir as deliberações do colegiado (E17). Eram cinco (05) áreas territoriais: Área do Civit, Área de Carapina, Área da Grande Laranjeiras, Área da Praia e Área da Serra. Em 1990, estas áreas começaram a ser subdivididas. Atualmente são 11 regiões, as quais são utilizadas também para a operacionalização do orçamento participativo. A proposta dessa reestruturação “visa basicamente tornar as decisões da FAMS mais democráticas. Fazer a FAMS mais presente no dia a dia dos bairros e dar maior agilidade na execução das deliberações do colegiado” (FAMS, 1986, doc. 1).

Uma terceira mudança ocorreu em 1996. A partir dessa data, a coordenação geral passou a ter maior complexidade sendo composto de:

coordenador e vice-coordenador geral, secretário geral e de organização, secretário de assuntos sociais, secretário de assuntos institucionais, secretário de imprensa e comunicação, secretário de finanças e patrimônio, secretário de formação e coordenadores de áreas (E20).

As secretarias de assuntos sociais e de assuntos institucionais passaram a serem responsáveis pela participação nos canais institucionalizados de políticas públicas. Essa mudança se deu devido a criação do orçamento participativo, uma vez que foi necessário adequar-se ao acompanhamento das atividades ligadas ao OP.

A FAMS teve sua primeira diretoria provisória em 1980, congregando um diversificado quadro social formado por associações de moradores, movimentos comunitários, comissões de moradores, grupos de mulheres, grupos de operários, grupos de jovens e outras entidades do município com objetivos semelhantes. A formação da FAMS foi motivada pela necessidade de agregar todas essas organizações de movimento popular, sendo assim descrita por ela mesma:

A Federação das Associações de Moradores da Serra surgiu em 1980 como resposta a uma necessidade levantada pelas Associações de Moradores e Centros Comunitários existentes no Município de congregar a participação popular promovida e propiciar a troca de experiências entre estes movimentos. Desde sua criação, a Federação vem pautando sua prática organizativa de vida da população serrana. [...] Seu principal objetivo é fortalecer as lutas e organizações dos movimentos dos moradores do município (FAMS, 1986, doc. 20).

Nota-se que, assim como destacou Castells (1980) com a experiência do movimento cidadão paulista, houve a necessidade de agregação dos diversos grupos reivindicativos em Serra para o fortalecimento das próprias organizações, tendo com isso que construir um alinhamento interpretativo agregador dos diversos grupos existente naquele município no início da década de 1980. A FAMS foi durante as décadas de 1980 e 1990 o elemento aglutinador dos movimentos populares da Serra. Esteve sempre à frente dos protestos e diálogos com o poder público.

É com essa Federação que ganha força em Serra a proposta de participação social na elaboração do orçamento municipal, embutidas no discurso de participação popular, descentralização e transparência administrativa proclamadas pelo recém-criado Partido dos Trabalhadores (PT) (CARLOS, 2003, p. 64).

Nos primeiros anos de existência da FAMS houveram grandes dificuldades na mobilização de participantes; os poucos que participavam atuavam também em outros grupos, tais como nas CEBs, no CDDH, no PT e no PCB. Para fortalecer a instituição, em 1986 foi organizado o I Congresso dos Movimentos Populares da Serra (SERPA, 1990). A partir desse momento, o número de participantes nas reuniões foi se ampliando, atestou em entrevista o atual presidente da FAMS (E20). Alguns acontecimentos, além do evento, nos ajudam a explicar esse crescimento. Por um lado, as restrições políticas haviam reduzido e os cidadãos percebiam isso a cada ação coletiva organizada e, por outro lado, a instituição era vista como uma nova oportunidade de participação política que poderia gerar bons frutos em relação à resolução de seus problemas sociais. Nesse sentido observamos o que Tilly e Tarrow (2009) apontaram: os movimentos sociais se ampliam ou reduzem de acordo com as restrições e oportunidades políticas existentes em um determinado período.

Nesse primeiro congresso realizado pela FAMS, discutiu-se os objetivos da Federação, tendo sido aprovando um plano de ações e de propostas para a sua organização institucional (SERPA, 1990). Nesse mesmo congresso o discurso era de que

[...] a luta de um bairro fica enfraquecida quando cada grupo do bairro (mulheres, associações de moradores) divide esforços e dificilmente leva a resultados positivos. [E que] é necessário somar esforços dentro do bairro, unificar as lutas [...]" (FAMS, 1986, doc. 24).

De acordo com Carlos (2013), a FAMS, sob a perspectivas de seus integrantes mais antigos, surgiu no intuito de reivindicar melhorias sociais e urbanas ao poder público e unificar e fortalecer o movimento social. Para essa autora (2013, p.102), a gênese organizacional e discursiva da FAMS esteve sustentada em um tripé: unificação / organização / autonomia. Esse tripé "orientou seu padrão de ação coletiva no contexto político de autoritarismo local e de não reconhecimento de sua legitimidade enquanto canal de mediação da relação entre o Estado e a sociedade civil" (CARLOS, 2013). Como descreveu um dos entrevistados, assessor parlamentar,

[...] elas [associações de moradores] se reuniram e formaram a Federação, informal ainda. A história nos mostra que a Fams ficou na média de dois anos informal, mas depois ela se formalizou, se registrou

e aí começou um processo de mobilização dessas entidades, dessas associações e fomentou também a formação da Federação das Associações de Moradores (E3 apud PAULINO, 2009, p. 192).

A FAMS era composta de atores que compartilhavam o desejo de solidariedade e identidade, possuindo diversos vínculos. Dentre esses vínculos é possível mencionar o fato de serem, muitos deles, vizinhos; alguns trabalhavam na mesma empresa; frequentavam a mesma igreja e; seus filhos estudavam nas mesmas escolas. Estavam esses atores sob a mesma realidade social lhes dando uma identidade, o que corrobora para o surgimento e desenvolvimento de movimentos sociais (MELUCCI, 1995; TARROW, 2009). Um entrevistado por Eleotério (2000, p. 74) destacou o ambiente de mobilização como sendo um espaço onde há uma identificação forte entre os participantes.

A dimensão daquele que participa desse tipo de mobilização [de referindo a um protesto de 04 de julho de 1987], entendeu? Porque lá vai estar... cada momento desse é um momento de exercício permanente. É onde se reflete. É onde as forças se juntam. É onde se chora as mesmas misérias. É onde se abre as perspectivas de nova... de esperanças... de nova realidade. É onde se constroem projetos de vida. É onde se dá a oportunidade pra que as pessoas tenham esperança de que alguma coisa pode acontecer. E alguma coisa pode acontecer pra melhor (E5).

Essa narrativa, feita por um professora de educação especial, militante dos movimentos sociais, evidencia a presença de uma identidade entre os atores, o que tem sido apontado pela literatura especializada em movimentos sociais como *sine qua non* para que haja mobilização (MELUCCI, 1995). As mobilizações em Serra eram intensas e constantes e sua coesão sempre foi explicitada na expressão comumente usada como “o movimento social”, no singular, embora este envolva diversos movimentos coordenados pela FAMS.

A Fams foi resultado de todo um processo em respeito à época de se ter em âmbito do município uma organização e uma agenda de lutas do município e de romper com aquele isolamento de cada associação em seu bairro, cuidando das suas questões de bairro, das suas próprias questões e tal, então ali também foi resultado a consolidação de um processo de anos até a descoberta da importância de se organizar as associações nesse formato de federação municipal [...] (E10).

Assim, a FAMS foi importante para aglutinar os diversos movimentos sociais da Serra, fortalecendo-os e coordenando-os. A partir dessa proposta de aglutinação, os movimentos sociais de Serra que atuavam juntamente com a FAMS passaram a ser autodenominar “movimento social”. A proposta era criar

uma unidade, o que os demonstraria mais fortes e legítimos diante do Estado.

Os bairros iam se organizando e tinha a fomentação também em torno das associações daqueles moradores, daquele bairro, daquela região e a partir daí a Federação, tudo que diz respeito à organização dos bairros, às lutas sociais na cidade, qualquer área, seja meio ambiente, educação, saneamento, etc, a Federação agrega essas entidades (E11 apud PAULINO, 2009, p. 192).

A FAMS buscou, ao longo de sua existência, conscientizar os moradores serranos de seus direitos e da força que o povo mobilizado em movimentos sociais poderia possuir, assim como sempre esteve envolvida em ações que pudessem aprofundar a democracia. Atuou na politização dos participantes, o que ocorreu por meio de cursos, reuniões e ações práticas. De acordo com um *survey* realizado por Carlos em 2011⁴⁸, o reconhecimento da importância do engajamento em instituições participativas era reconhecida por 93% dos militantes da FAMS. A FAMS participou, por exemplo, do comitê municipal pela constituinte, buscando, ao mesmo tempo, colaborar no aprofundamento democrático e conscientizar os participantes da importância da democracia. Em 1988, promoveu debates com candidatos às eleições municipais, realizou abaixo-assinados para emendas populares, entre outras ações (SERPA, 1990), o que evidencia sua contribuição para a construção do projeto democrático participativo no município. Em 2006, a FAMS foi declarada pela lei municipal nº. 2941/2006⁴⁹, de 21 de março daquele ano, como Utilidade Pública Municipal.

Na tabela 8, estão elencadas as mobilizações ocorridas nos anos de 1980 nos bairros do município e os atores envolvidos, assim como as demandas que estavam em pauta. De acordo com o Instituto Jones dos Santos Neves (1987), a FAMS esteve atuante em pelo menos 48 bairros da Serra-ES.

⁴⁸ Tratou-se de “um *survey* de questionário semiestruturado aplicado a 52 militantes selecionados por meio de amostra não aleatória, que considerou a posição de centralidade do ator no movimento” (CARLOS, 2011).

⁴⁹ Lei disponível em: < <http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L29412006.html> > Acessado em: 10 nov. 2014.

Tabela 8 - Atores coletivos existentes no município e principais reivindicações que tiveram a participação da FAMS – década de 1980.

| Bairros | Atores envolvidos | Principais reivindicações |
|----------------------|--|--|
| André Carlone | Associações de moradores do Bairro, Movimento Comunitário do conjunto André Carloni e CEB. | Transporte coletivo, telefone, posto de saúde e conscientização dos direitos. |
| Barro Branco | Associação de moradores do bairro e Pastoral Operária. | Infraestrutura urbana e conscientização do operariado. |
| Bairro das Flores | Movimento comunitário do Conjunto Dr. Pedro Feu Rosa, Associação de moradores do bairro e Centro Comunitário Dr. Tancredo de Almeida Neves | Distribuição de vestiários, posto médico, reforma da escola, transporte coletivo; recolhimento do lixo, policiamento. |
| Bairro de Fátima | Associação de moradores do bairro, Conselho da CEB e Núcleo de dinamização do PCB. | Melhorias para o bairro e fortalecimento dos movimentos democráticos do bairro. |
| Belvedere | Associação de moradores, Comunidade católica Santa Rita e Grupo de mulheres da Igreja Católica de Santa Rita | Luta pelo saneamento, esporte, lazer, moradia e luta por direitos e igualdade de gênero. |
| Bicanga | Associação de moradores do bairro. | Telefone público, água encanada, posto médico e transporte coletivo. |
| Boa Vista | Associação de moradores; Comunidade católica Santa Rita, Grupo de mulheres da Igreja Católica de Santa Rita. | Saneamento, esporte, lazer, moradia, direitos e igualdade de gênero. |
| Câmara | Associação de moradores, Grupo de senhoras e Comunidade Católica N. S ^a da Conceição | Divulgação do bairro, escola, saneamento, iluminação pública, calçamento, calçamento, habitação e averbação de terrenos. |
| Campinho da Serra II | Associação de moradores. | Creche, saneamento, iluminação pública e calçamento. |
| Carapebus | Associação de moradores. | Abertura de ruas, melhorias da escola, saúde, água, iluminação pública, saneamento e transporte coletivo. |
| Carapina Grande | Associação de moradores, Grupo de Mulheres da comunidade São João Batista e CEB - Conselho de Mulheres da Igreja de São Pedro. | Telefone, saneamento, asfalto e transporte coletivo. |
| Carapina I | Centro Comunitário Castro Alves. | Melhorias no bairro. |
| Cascata | Associação de moradores e PT. | Melhorias no bairro e movimento pela implantação da Constituinte. |
| Centro | Associação de moradores. | Escola, pronto-socorro, saneamento e lazer. |
| Chácara Parreiral | Centro Comunitário Chácara Parreiral. | Assistência em geral. |
| Continental | Associação de moradores. | Melhorias no bairro. |
| Diamantina | Associação de moradores. | Melhorias na infraestrutura, abertura de ruas. |
| El Dourado | Associação de moradores. | Melhorias em geral. |

Continua...

| | | |
|--------------------------------------|---|--|
| Eurico Salles Hélio Ferraz | Associação de moradores. Associação de moradores. | Esporte, lazer e construção da quadra. Posto de saúde, transporte coletivo e escola. |
| Jacaraípe | Associação de moradores. | Transporte coletivo, saneamento, educação, saúde e comunicação. |
| Jacaraípe II | Associação de moradores. | Abertura de ruas, iluminação pública e rede de água. |
| Jardim Bela Vista Jardim Limoeiro | Associação de moradores. Associação de moradores.. | Transporte, saneamento, calçada. Saneamento, calçamento e iluminação pública. |
| Jardim Tropical | Associação de moradores. | Rede de água, iluminação pública, escola, posto, saneamento e merenda escolar. |
| José de Anchieta I | Centro Comunitário José de Anchieta. | Melhoria educação, creche, lazer e saúde. |
| José de Anchieta II | Associação de moradores. | Construção do Centro Comunitário. |
| Laranjeiras | Associação de moradores. | Melhorias em geral. |
| Manguinhos | Centro Comunitário Paulo José. | Criação de biblioteca, horta comunitária e demais melhorias na comunidade. |
| Manoel Plaza | Associação de moradores. | Asfaltamento de vias públicas. |
| Maringá | Associação de moradores. | Iluminação pública e transporte coletivo. |
| Mata da Serra Nova Almeida | Associação de moradores. Associação de moradores. | Transporte coletivo e melhorias sociais. Iluminação do cemitério, creche com posto médico, calçamento de ruas e viaturas policiais. |
| Nova Carapina | Associação de moradores. | Transporte, futebol, creche e Centro Comunitário. |
| Novo Horizonte | Associação de moradores. | Esporte, saúde, calçamento, asfalto, segurança, água, luz e saneamento. |
| Parque Residencial Barcelona | Associação de moradores. | Melhorias no bairro. |
| Parque Residencial Laranjeiras | Associação de moradores e Núcleo do PT. | Biblioteca Comunitária, cursos e demais melhorias no bairro. |
| Pitanga | Associação de moradores. | Asfaltamento de rua, saneamento, posto de saúde, creche, escolas, bibliotecas e cursos. |
| Santo Antônio | Associação de moradores e Pastoral Operária. | Calçamento, urbanização, saneamento, pavimentação e luta pelo trabalhador. |
| São Diogo I e II | Associação de moradores. | Saúde, limpeza pública, educação e lazer. |
| São Domingos e Jardim Guanabara | Associação de moradores. | Melhorias no bairro. |
| São Geraldo | Associação de moradores. | Esporte, lazer, saneamento, segurança, creche, asfalto e transporte coletivo. |
| São Marcos | Associação de moradores. | Melhorias no bairro. |
| Serra Dourada I Serra Dourada II | Associação de moradores. Associação de moradores. | Melhorias no bairro. Posto policial, escolas técnicas e pronto-socorro. |
| Valparaíso | Associação de moradores. | Infraestrutura para o bairro, construção de escola e quebra-molas. |
| Vila Nova | Associação de moradores; Comunidade N. S ^a do Carmo e Conselho da Comunidade N. S ^a do Carmo | Construção de escola, água, luz, saneamento, iluminação pública; Direitos econômicos e políticos e melhorias no bairro. |
| Serra Dourada III | Associação de moradores. | Melhorias no bairro. |
| Sossego | Associação de moradores; Centro Comunitário e Grupo | Aterro e drenagem, policiamento e orelhão, calçamento, saneamento, |

Continua...

| | | |
|------------|---|--|
| | de Senhoras | escadaria e iluminação pública. |
| Taquara I | Associação de moradores; Pastoral Operária; Jovens comprometidos com um mundo melhor, PT e Conselho da CEB N. S ^a Aparecida | Luta pelos direitos do povo, Constituinte, encontro com operários, formação de lideranças. |
| Taquara II | Associação de moradores; Pastoral Operária e Grupo de Jovens | Luta pelo direito da população e direitos dos trabalhadores. |

Fonte: Adaptado do Instituto Jones dos Santos Neves (1987).

Nota-se que os diversos atores coletivos apresentam uma variedade de reivindicações, predominando àquelas de necessidades materiais, isso por conta da precariedade que vivia grande parte da população serrana, o que é bastante recorrente nas regiões metropolitanas do Brasil, como destacou Gonh (2001). Observa-se, além desse tipo de demanda, a preocupação com o processo democrático, uma vez que houveram mobilizações para a participação na Constituinte, assim como a preocupação com a formação de lideranças e a igualdade de gênero.

Em 1989, noticiou o jornal A Gazeta (15/11/1986) que “Serra quer prioridade para educação e saúde”. Observando a tabela 8, adaptada a partir de dados do Instituto Jones dos Santos Neves (1987), nota-se a preocupação da população com o sistema de saúde, embora o clamor por escolas se repetia em 20 bairros serranos.

A FAMS, desde sua origem conseguiu agregar um grande número de pessoas e associações nas ações coletivas. Como destacou Carlos (2011, p. 11):

A FAMS bem exemplifica o espírito da época, de aglutinação das organizações do movimento popular e unificação de diferentes atores coletivos em torno de ações políticas coordenadas, como o movimento pela saúde pública e pelo transporte coletivo. No movimento pelo transporte coletivo, por exemplo, o evento inaugural foi uma grande assembléia [sic] na Serra, realizada em 08 de novembro de 1981, que reuniu 1500 pessoas, 27 bairros e diversas organizações de movimentos sociais. Seguiu muitas reuniões dos militantes, tentativas de audiências com autoridades públicas, encaminhamento de ofícios e realização de estudos nos bairros sobre as condições do transporte. Os protestos alcançaram escala municipal e estadual e retrataram dois picos de manifestações: em 1983, quando o movimento realizou passeatas no município e na capital do estado, paralisação de ônibus, atos públicos, abaixo-assinados e 36 assembléias [sic] de março a outubro; e, em 1988, quando o movimento articulou-se ao movimento estudantil secundarista da região metropolitana e a sindicatos de trabalhadores em uma ação coordenada pelo Movimento de Transporte Coletivo da Grande Vitória que promoveu verdadeira “onda de protesto público”, que chegou a reunir 10 mil participantes em passeata.

Destacou Carlos (2011) que o número de associações de moradores integrantes da FAMS triplicou no período de 1996 a 2007, saltando de 43 para 125 entidades filiadas. Atualmente a FAMS possui uma estrutura federativa com 125 associações de moradores, buscando atuar principalmente no campo das políticas públicas de saúde, educação, transporte coletivo, infraestrutura urbana e moradia, além de buscar atuar ativamente na gestão pública, sobretudo por meio do orçamento participativo (CARLOS, 2011). No entanto, como o OP deixou de ser realizado entre os anos de 2009 e 2014, sua participação na gestão pública nesse período foi reduzida, se não anulada, questão que trataremos posteriormente.

Tomaremos uma mobilização social iniciada em 1981 em Serra em torno de uma demanda coletiva (construção e funcionamento de um novo hospital público no município) a fim de expormos o repertório usado pelos movimentos sociais nos anos de 1980 e destacarmos a centralidade da FAMS nas mobilizações coletivas naquele município. Trata-se de um exemplo significativo por ter se estendido durante o período de 1981 a 1988 e por ser apontado por alguns entrevistados (E2; E20; E21; E26) como marcante e colaborador no fortalecimento da instituição. Como mencionou um entrevistado por Eleotério (2000, p. 68), “a luta pela saúde determinou a luta do movimento popular da Serra por muito tempo” (E2).

Em 1981, foi organizado pela associações de moradores um evento denominado “Assembleia Popular da Saúde”. O objetivo foi pressionar o poderes públicos estadual e municipal a construir um hospital público em Serra que fosse capaz de atender à crescente população.

ASSEMBLÉIA POPULAR DE SAÚDE – No dia 10 de outubro, a comissão de saúde da Serra promoveu a Assembleia Popular de Saúde, visando basicamente a reivindicar a construção de um hospital no município de Serra, bem como o funcionamento imediato do pronto-socorro, (na estrada de Jacaraípe), que já está construído há algum tempo. A Assembléia [sic], que foi realizada na Praça da Igreja Católica da Serra, contou com a participação de todos os bairros (22 comunidades e mais de 1.000 pessoas), reivindicou melhores condições de vida e saúde para o município (COMUNIDADE, out. 1981).

Essa mobilização foi organizada pelas associações de moradores, que instituíram uma “Comissão Permanente de Saúde”, contando com o apoio da Comunidades Eclesiais de Base e a direção da FAMS.

Então, eu... eu... lembro que... esse... toda essa mobilização começou com uma concentração de mais de duas mil pessoas, nessa época, aqui em Carapina. E desta mobilização surgiu a necessidade de construção de um hospital. Não só de um hospital, mas de maternidade, pronto-socorro... quer dizer, foi uma série de reivindicações e essas reivindicações foram alimentadas por uma comissão permanente de saúde, que foi puxada pelo movimento popular, na época, em que a concentração de alguns setores da Igreja, das Comunidades de Base, de... e outras igrejas, né (E5 apud ELEOTÉRIO, 200, p. 55).

Frente a essa assembleia, o poder público estadual anunciou uma parceria com o governo municipal, em forma de empréstimo, para que fosse atendida aquela demanda popular (A GAZETA, 24/11/81). No entanto, faltaram ações por parte do executivo e o problema se arrastou. Em 1983, um centro de saúde construído em 1978, no bairro de Carapina, com capacidade para atender 400, estava ameaçado de ser fechado devido à infiltrações nas paredes (o que havia levado ao fechamento da sala de cirurgia por conta da possibilidade de contaminação), falta de equipamentos, atraso no pagamento dos profissionais de saúde e deficiência financeira para a compra de materiais de consumo (A GAZETA, 05/08/1983). O prefeito chegou a noticiar para a imprensa o fechamento do Centro de Saúde de Carapina, alegando ser um problema herdado da gestão anterior à sua:

O prefeito voltou a criticar a administração passada do município, dizendo que inauguraram o pronto-socorro e não criaram os meios para a sua manutenção. E, diante da crise financeira – que Motta [prefeito na ocasião] alegava existir – a partir de setembro o pronto-socorro deixará de funcionar, mesmo precariamente, conforme ele assegurou (A GAZETA, 05/08/83).

O atendimento à população era realizado precariamente em hospitais ou prontos-socorros estaduais em outros municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória.

Naquela época, os prontos-socorros que serviam a população da Grande Vitória eram precaríssimos. Você imagina que uma pessoa acidentada precisava viajar 20 e poucos quilômetros para chegar até a Santa Casa ou ao Hospital das Clínicas (E4 apud ELEOTÉRIO, 200, p. 54).

O Governo do Estado, na gestão de Eurico Reze, realizou um empréstimo junto ao grupo bancário alemão KfW para a construção do hospital que a sociedade civil serrana reivindicava. Para que a construção fosse possível, a comunidade de Laranjeiras cedeu uma área ao Governo do Estado, tendo como

acordo que os moradores teriam “uma certa prioridade no atendimento” (ELEOTÉRIO, 2000).

Nota-se que o repertório de atuação usado se caracteriza como de proximidade e não, nesse momento, de confronto. No entanto, a projeto do hospital não agradou a população, como destacaram alguns entrevistados (um profissional liberal militante dos movimentos sociais e um funcionário público, respectivamente) por Eleotério (2000, p. 53-54):

O tipo de construção era de para outro tipo clima. [...] A gente achava muito estranho a construção das parece que eram pré-montadas. A gente olhava e dizia que não ia durar dez anos (E4).

Esse hospital foi um pacote que foi contratado na Alemanha, né. O modelo de hospital, o material que se usou, a altura do hospital, tudo é modelo de país que neva, né, país frio. E trouxeram aqui pra este trópico, para essa região superquente, esse modelo. Mas enfim, esse modelo, esse pacote tava lá fechado e a Federação começou a brigar assim pra abrir o pacote, vamos dizer (E8).

A construção desse hospital se arrastou por vários anos. A divulgação de sua construção se deu logo após o empréstimo, em 1981 (no ano da Assembleia Popular da Saúde), porém sua construção só teve início em 13 de novembro de 1986. Ao longo da construção a FAMS teve um papel muito importante na adequação das obras para que viesse atender as necessidades e características do município. No entanto, a luta pela hospital demandou uma mobilização social, que culminou, em 04 de julho de 1987, com o uso de repertório de confronto com o Governo do Estado. Essa mobilização ocorreu devido ao fato de ter o hospital encerrado as obras, a inauguração já ter sido realizada, mas o mesmo não havia iniciado seu funcionamento.

O espaço já tava construído e José Maria tava esperando o momento da eleição para poder abrir e as pessoas estavam morrendo por falta de atendimento médico e o pronto-socorro tava todo equipado, [...] e aí nós queríamos que fosse feito na Serra uma inauguração simbólica do pronto-socorro e depois nós fizemos uma manifestação da saúde na Serra onde nós colocamos ali mais de duas, três mil pessoas e na Serra tinha pouca gente na época, eram duas mil pessoas de todos os bairros (E13 apud PAULINO, 2009, p. 189).

Frente a necessidade de ter atendimento hospitalar e uma suspeita de que o hospital entraria em funcionamento apenas após uma possível privatização, a FAMS deu início a uma mobilização popular para exigir o sua abertura.

Tinha um tititi no bastidor de que a Secretaria Estadual iria privatizar, passando aquele hospital para o gerenciamento de uma fundação de direito privado, tirando a gerência da mão do Estado. E a nossa principal suspeita é de que ... como não tinha explicação para o não funcionamento dele, já que a necessidade era tão grande e o gasto tinha sido tão grande e tinha tantos equipamentos lá dentro. Tudo construído e tudo parado. A gente suspeitava do que estivesse por trás era o *lobby* do empresariado (E8 apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 54).

O não funcionamento do hospital gerou, naquele momento, condições de consolidação de um alinhamento interpretativo capaz de mobilizar e agregar diversos atores sociais. Como destacaram Snow e Benford (1992), os movimentos sociais “nomeiam” descontentamentos sociais conectando-os entre si com o objetivo de construir quadros de significados mais amplos para o reconhecimento social de seus atores. No caso da experiência da Serra, a falta de assistência à saúde foi, nessa ação coletiva em particular, o elemento agregador para um protesto público que culminou com uma grande passeata e obstruções de vias públicas. Como já destacada, as ações coletivas tendem a aumentar quando as pessoas se sentem ameaçadas por custos que não podem arcar ou que ofendem o seu *senso* de justiça. Os moradores serranos que se mobilizaram ou fizeram por não possuir condições de custear o que deveria ser de obrigação do Estado e o trabalho de conscientização dos integrantes desses movimentos foram fundamentais para que as ações coletivas tivessem sustentação e transformassem em movimentos sociais.

Por algum tempo, até 1987, a FAMS tentou o diálogo como meio de conquistar sua demanda, no entanto, o repertório de aproximação não obteve sucesso, sendo necessário mobilizar outro repertório.

As autoridades estavam enrolando a gente. Eles não nos diziam a data real de funcionamento. Se é que os próprios administradores do hospital sabiam. Então é... foi após uma recusa... inclusive... eu não me lembro muito bem mais... mas foi uma recusa de... uma autoridade que eu não me lembro mais... um secretário de saúde do Estado... eu sei que **foi uma porta que se fechou na nossa comunicação** e ao mesmo tempo a gente sentia, não adianta mais reivindicar junto às autoridades. Aliás, o movimento popular já sabia disso, não é? Na época, era muito forte a certeza que **toda liderança tinha de que o que dava resultado realmente era a manifestação** (E4 apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 56. Grifo nosso).

Nota-se que inicialmente o diálogo foi usado como caminho para uma solução, porém a sua deficiência teria levado o movimento popular a retomar o

repertório de confronto, mais especificamente o protesto público.

Assim, em 1987, depois de oito vezes adiado o início das atividades do hospital, a FAMS resolveu adotar o protesto público como repertório de ação coletiva.

Em vez de fazer reuniões com os representantes da Secretaria de Estado de Saúde, a FAMS optou por dar visibilidade à reivindicação através de uma concentração na porta do hospital. Acreditando que a repercussão do ato público pudesse de alguma forma alterar a situação, a Federação organizou o protesto (ELEOTÉRIO, 2000, p. 57).

Nessa ação coletiva, parte da Igreja Católica se mobilizou junto a FAMS. O padre da igreja do bairro Carapina, por exemplo, noticiava no fim da missa a organização do protesto e estimulava a participação dos fiéis. “[...] a forma que encontrada para as essas manifestações, como várias que fizemos, era essa aí” (E2 apud ALEOTÉRIO, 2000, p.58).

A partir das entrevistas realizadas por Eleotério (2000), podemos apresentar, por meio do quadro 4, os seguinte aspectos da organização e divulgação da manifestação:

| Formas de Divulgação | Atores envolvidos |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Panfletagem • Jornal impresso • Divulgação nas igrejas • Telefonemas • Convite "boca a boca" • Carros de som • Jornal da FAMS | <ul style="list-style-type: none"> • FAMS • CEBs • Associações de moradores • ONGs serranas |

Quadro 4 – Aspectos da divulgação da manifestação de julho de 1987 e atores sociais mobilizados.

Fonte: elaborado pelo autor a partir das entrevistas realizadas por Eleotério (2000).

Nota-se que a FAMS, que “encabeçava” a ação coletiva, encontrou nas CEBs um canal de acesso a um maior número de atores. Dentre as estratégias de divulgação, o uso da missa e da panfletagem foram as mais lembradas pelos oito (08) entrevistados por Eleotério (2000).

O objetivo do protesto de 04 de julho de 1987 era pressionar o Governo Estadual a pôr em funcionamento o hospital já construído e inaugurado desde 13

de novembro do ano anterior (A TRIBUNA, 05/07/1987).

Os intentos da FAMS para o protesto foi, em parte, desmobilizada por boatos de que haveria uma forte repressão aos manifestantes (A TRIBUNA, 05/07/1987). Mencionou um dos participantes do ato que “muita gente teve medo de ir porque houve... eu não me lembro bem o que foi... mas correram alguns boatos... de que a gente ia ter algum tipo de repressão [...] (E4 apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 60). Ainda em um processo inicial de democratização, a população teve receio de ser reprimida como nos anos da Ditadura, agregando naquele dia apenas cinquenta (50) pessoas.

Como destacou Tarrow (2009, p. 138), o repertório de confronto marcado pela ruptura quebra a rotina, espanta espectadores e deixa as elites desorientadas por um tempo. As tentativas de diálogos entre os movimentos sociais e o Estado que se arrastavam por anos foi rompido com um ato público, o que acabou, por um lado, espantando diversos atores que vinham participando das reuniões, assim como deixou as autoridades sem saber o que fazer, uma vez que o uso da violência já não era tão “legítima” quanto outrora.

Ainda que o número de participantes fosse pequeno, o protesto aconteceu como programado. Foi realizado na porta do hospital um teatro simulando a falta de atendimento no sistema de saúde do município. De acordo com um participante, funcionário público,

[...] essa peça começava justamente com a inauguração ... em tom de comédia, bastante riso... No ato seguinte eram as pessoas procurando o hospital, né... E o terceiro e último era quando nós colocávamos uma ambulância chegando... com uma pessoa ferida num acidente... e o caso é que o homem morre... [o homem é colocado dentro do caixão]... a mãe do ator [que interpretava o morto] começa a chorar... “coloca meu filho aí não. Tem que colocar é o governador que não abre o hospital”. Então foi riso geral (E1 apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 62).

Outro repertório que os manifestantes utilizaram foi o uso de palanque providenciado sobre um caminhão, além de “cantorias” e uma passeata pública (ELEOTÉRIO, 2000). O movimento social serrado soube, por várias vezes, e em particular nesse protesto exemplificado, utilizar-se tanto do “quadro interpretativo da injustiça” e o alinhamento interpretativo marcado pela “emotividade”. O quadro interpretativo estava marcado pela ênfase nas noções de participação e responsabilidade social do Estado. O discurso de “direito à cidadania” e de

“abandono por parte do poder público” estiveram presentes em quase todas as atuações do movimento social da Serra. Discursos produzidos em um contexto marcado pelo confronto direto e pelo risco da cooptação de suas lideranças, como destacou um ex-presidente do CDDH:

[...] **todo esse processo foi permeado de muita tensão, muito embate político**, porque são movimentos que nascem diante do Estado, quer dizer, confrontando o poder político organizado, confrontando uma prática política de controle das lideranças populares, das lideranças de bairros. [Isso] advindo de uma **estrutura política já instalada há muitos anos, conservadora em muitos aspectos, que procurava cooptar essas lideranças para seus partidos, seus movimentos e seus interesses pelo poder**. Por isso que foi marcado por muitas tensões (E19 apud CARLOS, 2013a, grifo nosso).

A ação coletiva de confronto muitas vezes deixa evidente as possibilidades de ações coletivas para outros grupos e indivíduos, destacando as fraquezas do opositor, as brechas de atuação, assim como, derrubar barreiras institucionais possibilitando a passagem para outras reivindicações (TARROW, 2009). Nota-se que o repertório de confronto não foi violento, nem por parte dos manifestantes e nem por parte da polícia que esteve presente em grande número. Essa mobilização deixou evidente aos participantes, e aos que tiveram receio em participar, que havia novas oportunidades políticas de participação social na medida que a população se organizava e as restrições às ações coletivas se reduziam. Essa percepção deu um maior fôlego ao movimento social em Serra que já vinha se dedicando em ampliar os espaços de participação social na gestão pública local, ampliação que se estendeu até 2009, período que a participação da sociedade civil no OP passa a sofrer um decréscimo significativo; fato que abordaremos mais adiante.

Tabela 9 – Importância da manifestação segundo os entrevistados.

| Entrevistado | Avaliação da manifestação pelos sujeitos |
|---------------------|---|
| E1 | Algumas [pessoas] foram pra ali sem saber muito de nada, né... uma boa parte... mas que a partir... de todo o ato, né... com certeza ele saiu dali... mais cidadão, né, mais consciente dos direitos dele no tocante a uma saúde pública e de qualidade. |
| E2 | Acho que aquele tipo de concentração no hospital foi altamente positivo e nós, temos ele como uma referencia do movimento que nós fizemos naquele tempo. |
| E3 | Eu acho que é um instrumento legal de... demonstração pra quem tá gerenciando... esse espaço de poder, seja em qualquer nível de manifestação de... de ... insatisfação popular. Essa é uma tarefa importante. O segundo que eu acho que são... momentos extremamente importantes de conscientização da população. Eu acho que... o que a gente aprende, o que eu aprendi. A abertura do hospital só foi possível por conta da manifestação. Então ela cumpriu seu papel de imediato. Ela... sensibilizou o governo pra abrir o hospital. Foi uma demonstração de que a população não estava alheia ao que tava ocorrendo. |
| E4 | A gente sentiu que , realmente, ela repercutiu. É... vamos dizer que ajudou um pouquinho nesse processo de acelerar a... abertura oficial, né, a abertura definitiva do hospital para funcionar porque... se a gente não se manifestasse, demoraria mais tempo, com certeza. |
| E5 | Porque ninguém entra numa concentração e sai dela do mesmo jeito. Eu penso que... as mobilizações, elas são... primeiro, elas são um ato concreto. Ela é um ato concreto de cidadania. Segundo ponto é que o estado de direito e o estado de cidadania são um exercício permanente e é um exercício que vai se concretizando, na medida em que se vai tendo uma tomada de consciência, em que vai tendo é... alguma... né, alguma mudança de atitude por parte de um morador, por parte da pessoa, do cidadão. |
| E6 | Essa concentração do Dório Silva... eu acho que a importância... bom, primeiro está, né... as mobilizações, na Serra, não passavam despercebidas, de alguma forma, o poder público buscava responder. A gente conseguia atingir o governo para que ele tomasse providências, tomasse medidas concretas, mesmo que às vezes demorassem, mas a gente conseguia, pelo menos, incomodar. Fazer de alguma forma com que as coisas se agilisassem um pouco mais pelo fator da mobilização em si. Ou seja, desse reconhecimento meu e dos outros, e de tantos outros, de que... esse tipo de mobilização nos fortalecia, nos objetivos comuns que a gente tinha. |
| E7 | Mostra, primeiro, ... a força da organização popular e, segundo, que só a pressão popular pode fazer as autoridades e as instituições atenderem às necessidades populares. Eu acho que pressionou a fazer, mais tarde, a abertura do hospital. |
| E8 | Ela repercutiu. Ela teve um caráter de denúncia. Ela expôs o poder público, tanto que o subsecretário... Teve que vir a público se comprometer com a abertura do hospital. Então eu acho que o importante foi... O importante da manifestação foi que a repercussão foi mais ampla do que as formas anteriores de cobrar. E acho que a pressão valeu porque o hospital foi inaugurado em janeiro de 1988. |

Fonte: ELEOTÉRIO (2000, p. 65).

A partir da tabela 9, elaborada por Eleotério (2000), podemos identificar diversos pontos que nos ajudam a compreender o que acontecia em Serra

naquele momento e quais os resultados mais significativos do protesto, para além do atendimento das demandas populares. Foi um momento pedagógico, uma vez que os indivíduos foram conscientizados de seu papel de cidadão dotado de direitos (E1) e aprenderam a participar em ações coletivas (E5); tornou-se uma referência para o movimento popular (E2), o que ampliou o ânimo da FAMS, como atestou o atual presidente da FAMS (E20); proporcionou maior visibilidade das demandas do movimento social (E3); pressionou a intervenção pública no atendimento da demanda coletiva (E6) e; conscientizou parte da população do poder que o movimento social pode possuir (E8). Outro ponto que não fica explícito nas respostas dos entrevistados, mas possível de identificar é que havia um cenário diferente da década anterior em relação à repressão do Estado, o que encorajou a participação de outros atores em ações posteriores.

Eu queria lembrar assim... que esse período de 87... quer dizer, esse período de 86 a 88... Eu acho que foi muito marcante, esse período de luta... A participação no orçamento municipal teve assim... a sua... o seu impulso ali. Hoje ela é uma realidade, na gestão atual, orçamento participativo existe. E ela... mas ela teve impulso ali, ela tomou fôlego, uma acelerada naquele período (E8 apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 93).

Esse episódio mencionado nos possibilita, em certa medida, identificar elementos que corroboram para uma maior compreensão do que vinha ocorrendo em Serra, assim como para identificarmos como o movimento social se mobilizava e qual o seu repertório mobilizado. Nota-se que havia intenções de uma atuação de aproximação com o Estado, muito embora atuavam, sempre que julgavam necessário, com repertório de confronto político.

Como destacou Tarrow (2009, p. 27), as ações coletivas “surgem como uma reação à mudanças nas oportunidades e restrições políticas em que os participantes reagem a uma variedade de incentivos: materiais e ideológicos, partidários ou baseados no grupo”. No caso da Serra, notamos que essas mudanças foram marcadas pela menor repressão às ações coletivas e a existência de incentivos proporcionados pela FAMS, pelas CEBs e partidos políticos de esquerda, mais especificadamente o PT e o PCB.

O papel que a FAMS veio desenvolvendo ao longo da década de 1980 foi fundamental para agregar os manifestantes, como destacou uma professora entrevistada (E6) que participava dos movimentos sociais da Serra.

Então o que levou essas pessoas, além de nós... membros da Federação, a estar presente nessa manifestação... é que **essas pessoas já vinham sendo mobilizadas de há muito tempo, em lutas das mais diversas, pela conquistas de direitos [...]** Então pra mim o fator é esse: a **Federação tinha um trabalho que estruturava as Associações de Moradores, mantinha essas associações mobilizadas em torno de causas que unificavam as diversas...** é... os diversos bairros, as diversas associações. Se cada associação tinha a sua luta específica, tinha também aquelas lutas e reivindicações (E6 apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 67, grifo nosso).

O discurso de “unidade”, fundado em um “quadro interpretativo de injustiça” (que responsabilizava o Estado pela resolução dos problemas sociais e que caberia a mobilização social para confrontá-lo) e o alinhamento interpretativo marcado pela “emotividade” possibilitou o fortalecimento do movimento social, sendo fundamental para a consolidação da FAMS e das ações coletivas realizadas por esta. Em outros termos, a produção de um alinhamento interpretativo [conquistas de direitos e aprofundamento da democracia] foi fundamental para o fortalecimento do movimento social da Serra e a FAMS desempenhava o papel de “alinhar” a causa, dando unidade ao movimento. A Igreja Católica, através das CEBs, contribuiu decididamente para a formação dos movimentos sociais da Serra e, conseqüentemente, para a criação e fortalecimento da FAMS. Em um documento de 1986, cujo título é “proposta de reestruturação organizacional” encontramos a valorização que estava sendo dado ao papel da FAMS como entidade responsável de trazer coesão aos movimentos sociais da Serra. Assim encontra-se registrado:

A Federação e as nossas Associações ou Centros Comunitários são os nossos instrumentos, nossas ferramentas de trabalho. Quanto mais ‘afiadas’ estiverem, mais fácil vai ser encaminhar as lutas. Os estatutos, muitas vezes, são coisas mortas, ficam lá esquecidos. Mas ao contrário do que se pensa, um bom estatuto, frequentemente atualizado, pode ser um instrumento que ajude à convivência democrática dos associados, estimule o debate e favoreça tomadas de decisões mais participativas (FAMS, 1986, doc.1)

É possível notar, por meio do documento 1, que a institucionalização do movimento social da Serra, por meio da FAMS, era apontado como um “investimento” necessário ao seu desenvolvimento e, conseqüentemente, a conquista das demandas sociais e ampliação da democracia. Dito isto, aferimos que a estrutura de oportunidades políticas não surgiram do nada, antes foram construídas pelos sujeitos que estavam em um contexto de relações de força e

poder presente na sociedade que estão em permanente tensão.

4.2.2 As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)

As entrevistas realizadas permitem afirmar que as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) tiveram um papel muito importante no desenvolvimento e consolidação dos movimentos da Serra-ES e, posteriormente na luta pela construção de um espaço institucionalizado de participação social. Se a FAMS pode ser compreendida como o “coração” do movimento social da Serra, as CEBs foram, em muitos momentos os braços do movimento popular.

Um dos grandes líderes da Teologia da Libertação no Brasil, Frei Betto, assim descreveu as CEBs:

São comunidades, porque reúnem pessoas que tem **a mesma fé**, pertencem à **mesma Igreja** e moram na **mesma região**. Motivadas pela Fé, essas pessoas **vivem uma comum-união em torno de seus problemas de sobrevivência, de moradia, de lutas por melhores condições de vida e de anseios e esperanças libertadoras**. São eclesiais, porque congregadas na Igreja como núcleos básicos de comunidade de fé. São de base, porque integradas por pessoas que trabalham com as próprias mãos (classes populares): donas-de-casa, operários, subempregados, aposentados, jovens e empregados dos setores de serviços, na periferia urbana, na zona rural, assalariados agrícolas, posseiros, pequenos proprietários, arrendatários, peões e seus familiares (FREI BETTO, 1985, p. 16-17, grifo nosso).

As CEBs surgiram da necessidade de alterações urgentes nas políticas públicas, uma vez que essas não atendiam às necessidades materiais da maioria de suas populações (SILVA, 2006). A difícil conjuntura socioeconômica de grande parte da sociedade brasileira trouxe a necessidade de mobilizar a sociedade em torno de movimentos sociais e populares e reorganizar suas estratégias de atuação. Nesse contexto, as CEBs foram criadas para apoiar as comunidades de base, sobretudo tomando força em um momento de transição política, no início dos anos de 1980. Por alguns anos, a CEBs se apresentavam enquanto um dos poucos canais livres de organização popular, isso pela influência religiosa que mantinha com parte do comando militar.

Como destacou Silva (2006, p. 14), a orientação conciliar do Vaticano II desenvolveu uma nova compreensão do papel e posicionamento da Igreja, que “intentava, a partir desse momento, estar aberta ao mundo e envolvida com seus

problemas”. Esse mesmo autor cita a Constituição Pastoral *Gaudium et Spes* (Alegria e Esperança) promulgada em sete de dezembro de 1965, a qual se baseava em princípios doutrinários para encontrar respostas aos problemas contemporâneos e posicionar a Igreja na “história”:

As alegrias e as esperanças, as tristezas e as angústias dos homens de hoje, sobretudo dos pobres e de todos os que sofrem, são também as alegrias e as esperanças, as tristezas e as angústias dos discípulos de Cristo; e não há realidade alguma verdadeiramente humana que não encontre eco no seu coração. Porque a sua comunidade é formada por homens, que, reunidos em Cristo, são guiados pelo Espírito Santo na sua peregrinação em demanda do Reino do Pai, e receberam a mensagem da salvação para comunicar a todos. Por este motivo, a Igreja sente-se real e intimamente ligada ao gênero humano e à sua história⁵⁰.

Essa orientação conciliar, abriu caminho para as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), a qual atuou junto às comunidades mais carentes na tentativa de colaborar com o surgimento e desenvolvimento de grupos reivindicativos urbanos e rurais.

As CEBs sofreram uma significativa influência das ideias da Teologia da Libertação (TL), ainda que uma ala tradicionalista da Igreja Católica criticasse a participação política dos fiéis, acusando-os de marxistas; o que era visto por alguns como insulto, por outros como elogio (SANTOS, 2006).

A Teologia da Libertação, desenvolveu-se a partir da orientação conciliar do Vaticano II (1962-65); este fortemente influenciado pelas transformações ocorridas naquele período, tais como as crescentes manifestações sociais, as crises sociais e a Revolução Cubana (1959). A partir da orientação conciliar do Vaticano II “desenvolveu-se uma nova compreensão do ‘ser Igreja’, que intentava, a partir desse momento, estar aberta ao mundo e envolvida com seus problemas” (SANTOS, 2006, p. 14). Com o apoio conciliar, religiosos e leigos deram início ao que mais tarde ficaria conhecido como Comunidades Eclesiais de Base (CEBs).

A primeira geração de teóricos da Teologia da Libertação formou-se nas universidades de Lovaine e Munique, destacando-se Leonardo Boff, Gustavo Gutiérrez, Clodovis Boff, Enrique Dussel, Jon Sobrino, entre outros (SANTOS,

⁵⁰ GAUDIUM ET SPES – Constituição Pastoral do Concílio Vaticano II sobre a Igreja no Mundo de Hoje. 07 de dezembro de 1965, próêmio, parágrafo 1. In: Frei Antonio de Sanctis, (org.). *Encíclicas e Documentos*. p. 297.

2006). Na América Latina, pela realidade social estabelecida, os teóricos da Teologia da Libertação buscaram auxiliar teoricamente os movimentos sociais, buscando caracterizar-se como uma reflexão da práxis.

O “Reino de Deus” passa a estar ligado à “libertação”, assim caberia aos fiéis lutarem contra as opressões, sejam elas físicas ou espirituais. Para a Teologia da Libertação, a solidariedade com os pobres é o verdadeiro cumprimento dos evangelhos e o pobre deixou de ser visto, a partir de uma análise estrutural da sociedade, em sua individualidade para ser visto na coletividade (oprimidos, excluídos, marginalizados, etc.); influência de uma interpretação marxista da história.

As CEBs, no Brasil, passaram a ser assumidas pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e esta estava fortemente formada por teólogos com formação libertária (SANTOS, 2006), o que corroborou para que as ideias da Teologia da Libertação fossem amplamente divulgadas e praticadas nas CEBs.

Para Silva (2006), os grupos militantes ligados à Igreja Católica e à agitação política nas décadas de 1960 e 1970 serviram de contexto para o desenvolvimento das CEBs. Ou seja, havia uma conjuntura social que exigia a intervenção de setores da igreja voltada aos mais pobres e esta usufruía de um *status* junto aos militares, o qual lhe dava maior autonomia do que qualquer outro grupo organizado nos anos de 1960 e 1970.

De acordo do Frei Betto⁵¹,

Todavia, esse empenho de luta não nasceu espontaneamente nas comunidades nem resultou do alto nível de consciência política de seus membros. A própria conjuntura nacional ajudou a reforçar as comunidades eclesiais de base. Ao suprimir os canais de participação popular, o regime militar fez com que esse mesmo povo buscasse um novo espaço para se organizar. Esse espaço foi encontrado na Igreja, única instituição do país que, por sua índole histórica, escapa ao controle direto dos poderes públicos. Os militares não tinham como decretar a destituição de D. Paulo Evaristo Arns, como arcebispo de São Paulo, nem podiam nomear um general da reserva para presidir a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Nas demais instituições brasileiras, não havia nenhum empecilho para que isso fosse feito.

Em Serra, no final dos anos de 1970, as CEBs também se apresentaram

⁵¹ Citação extraída do livro “O que é Comunidade Eclesial de Base” (sem data), disponível em:< http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/freibetto/livro_betto_o_que_e_cebs.pdf> Acesso em: 01 mar. 2015.

como espaços de mobilização social, colaborando, como já mencionado, para o surgimento e desenvolvimento das associações de bairro e de outros grupos. Muitas vezes a participação da Igreja Católica se dava de forma indireta, não se apresentando como instituição, mas seus membros estavam envolvidos nos movimentos sociais, como destacou um ex-militante do PCB (E22). Eleotério (2000), buscando identificar a relação entre CEBs e movimentos populares, coletou em entrevista as seguintes afirmações de um assessor parlamentar:

A Serra tem uma tradição de organização das comunidades Eclesiais de Base, que vinham desde lá da orientação de dm João Batista, que era arcebispo de Vitória, naquela época. E sempre teve uma motivação muito forte. A Serra teve uma interferência forte, uma influência forte nas organizações populares (E3 apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 44).

No fim da década de 1970, muitas das reuniões populares aconteciam por meio de convocação e organização de religiosos ligados as CEBs; reuniões que aconteciam em espaços físicos pertencentes a Igreja (E1; E21). De acordo com entrevistado por Eleotério (2000) a Igreja Católica, além de ceder espaço para reuniões, fomentava o discurso político, colocando em pauta a precariedade social que vivia parte da população serrana (E1). Desta forma, nota-se que além do engajamento direto no movimento social, as CEBs atuavam conscientizando os cidadãos serranos de seus direitos, os quais muitos lhes eram negados pelo Estado. Era um período [década de 1970] marcado por restrições políticas e uma das poucas oportunidades políticas era atuar dentro das CEBs. “Devido ao período de autoritarismo que a gente vivia, tivemos que aprender a abrir oportunidades para o outro”, destacou um ex-integrante das CEBs (E9 apud PAULINO, 2009, p. 164).

Por meio das narrativas coletadas, identificamos que as CEBs se apresentaram como meios agregares de uma população dispersa e fragmentada que emigrava para Serra, tendo a religião o primeiro elemento de coesão social de uma população de havia sofrido fortes rupturas sociais e culturais. Para uma entrevistada por Paulino (2009), os laços criados entre os indivíduos foram bastante significantes para o desenvolvimento de companheirismo e de afeto, levando-os a compreender que estavam “todos na mesma luta, no mesmo barco” (E9). A identidade cultural, fundamentada na crença, foi, em Serra, importante para o grupo, sendo fonte de sentido de sua ação (ALVES, 2010). A presença de

uma ideologia, influenciada pela Teologia da Libertação, que atestava a necessidade de um engajamento nas questões sociais em busca de justiça, foi fundamental para motivar a participação dos fiéis nos movimentos sociais ou junto aos partidos de esquerda. Essa ideologia libertadora foi um elemento muito importante na formação de uma identidade coletiva e no engajamento, uma vez que lutar por justiça social era o mesmo que “viver o verdadeiro evangelho”. Assim, uma identidade foi possível ser produzida, reforçada posteriormente pelas necessidades sociais que compartilhavam. Observando a experiência da Serra, podemos atestar a importância da identidade para a mobilização social daquela população, confirmando o que destacaram Melucci (1995) e Tarrow (2009).

É certo que nem todos os imigrantes eram católicos, mas isso não impedia de que os não-católicos se aproximassem e participassem das ações coletivas desenvolvidas pelas CEBs (E21). A esse respeito narrou um dos entrevistados por Paulino (2009):

[...] como as CEBs eram uma experiência da Igreja Católica, mas outras igrejas também aderiram, porque era o meu filho que precisava de escola, era a minha casa, o meu barraco que tinha que ser defendido, a minha moradia, a minha residência que tinha que ser defendida, certo!? Então não importava se tinha religião ou se não tinha, todo mundo se envolvia naquele momento, era água que estava faltando no meu bairro, era o meu filho que ia morrer dentro do valão, então toda a comunidade se unia em favor de uma única proposta, não importava quem fosse, depois dali se terminava e o pessoal ia seguir sua vida, mas se tivesse um novo momento, o povo se envolvia sempre [...] (E1).

A falta de uma crença comum entre católicos e não-católicos era preenchida pelas necessidades materiais compartilhadas. Essas necessidades são elementos agregadores e mobilizadores (GOHN, 2001). Com destacou um entrevistado: “As principais vitórias foi esse laço que a gente criou entre os companheiros de afeto muito grande entre todos, eu diria que estávamos todos na mesma luta, no mesmo barco (E9 apud PAULINO, 2009, p. 164). É importante destacar entrevistado (E9) narra sua experiência como integrante da CEBs e, portanto, o seu depoimento “vem emoldurado” de sua racionalização e intenção (MARTINS, 2014).

As CEBs atuavam nos diversos bairros buscando proporcionar condições para que os fiéis realizassem uma leitura da realidade social de forma mais crítica.

[...] **poucos eram aqueles que tinham consciência dos seus direitos e foram as CEBs que foram abrindo essas perspectivas**, essas reflexões e a gente falava muito na questão da conscientização do povo para que o povo se tornasse consciente e se tornasse realmente sujeito da sua história (E9 apud PAULINO, 2009, p. 164, grifo nosso).

A necessidade de um trabalho de conscientização dava-se pelo perfil de grande parte dos fiéis serranos: uma população imigrante que vinha do campo e sem escolaridade.

As lideranças que surgiam eram lideranças populares, muitas vezes eram pessoas que não sabiam ler nem escrever, mas tinham o respeito da população, tinham uma ética. Nos locais onde tinha o pessoal da periferia, as organizações, a grande massa da pobreza, era ali que brotava as CEBs, era ali que brotava as novas experiências que a princípio eram experiências de oração e de vivência na vida social (E9 apud PAULINO, 2009, p. 164.).

As CEBs conseguiam criar um ideário comum entre seus membros, o que colaborou muito para a construção de um quadro interpretativo inicial capaz de mobilizar os indivíduos nas diversas ações coletivas que ocorreram nos anos de 1980 e 1990. Para a E1 (PAULINO, 2009, p. 164) “a partir das CEBs é que foram surgindo grande parte dos movimentos sociais”. Ainda continua:

A base ideológica desse movimento era exatamente a busca da experiência da igualdade, uma sociedade formada onde não houvesse ricos e nem pobres, claro que era nossa utopia, mas onde todos tivessem onde morar, todos tivessem escola, todos tivessem pão, todos tivessem trabalho, todos tivessem uma vida digna (E9 apud PAULINO, 2009, p. 164.).

As CEBs se apresentaram, sobretudo na década de 1970 e nos primeiros anos de 1980, bastante atuantes no município da Serra, mais especificadamente junto à população mais carente do município. Para isso, esteve próxima dos diversos grupos organizados que representavam essa parcela da população serrana. Como destacou Ruscheinsky (1999, p.86), as CEBs estiveram imbricadas com os movimentos sociais ao ponto de ser difícil distinguir os indivíduos pertencentes aos campos próprios da Igreja Católica dos indivíduos integrantes dos movimentos sociais, “pois em muitos casos os mesmos sujeitos estão em ambas”, como observamos em Serra/ES.

Na tabela 10 buscamos apresentar algumas das ações realizadas pelas CEBs em Serra em apoio a diversos atores sociais.

Tabela 10 – Algumas das atuações das CEBs em Serra-ES (anos de 1970 e 1980).

| Bairro | Parceiros | Ações |
|---------------------|--|---|
| Boa Vista | Associação de moradores. | Mutirão para limpeza do bairro, levantamento do número de moradores deste bairro bem como do número de famílias que moravam de aluguel, caminhada ao Palácio Anchieta com faixas, cartazes para evitar o despejo dos moradores. |
| | CDDH/Serra, Lideranças Comunitárias e Comissão de Justiça e Paz da arquidiocese. | Enfrentamento à violência policial. |
| André Carlone | Lideranças do bairro e FAMS | Formação da Associação de Moradores. |
| São Padro | Moradores e líderes comunitários e FAMS. | Formação de lideranças e formação de agentes de pastorais para atuar na área de direitos humanos. |
| Bairro Carapina | Grupo de Mulheres. | Lutar pelo asfalto interditando vias públicas. |
| Central Carapina | Comunidade Sagrado Coração de Jesus. | Caravana de ônibus para solicitar ao prefeito João Baptista da Motta melhorias no bairro (1984); |
| | Líderes comunitários. | Organização de assentamentos (ocupações). |
| Carapina | Comunidade. | Manifestação pela construção de uma passarela sobre a BR 101; |
| | Movimento de mulheres. | Luta pela legalização dos terrenos, água encanada e rede de esgoto e; Caminhada ao Palácio Anchieta com faixas, cartazes para solicitar terrenos para os moradores. |
| São Benedito | Moradores e líderes comunitários. | Caminhada ao Palácio Anchieta com faixas, cartazes para solicitar terrenos para os moradores. |
| Jardim Carapina | Moradores e líderes comunitários. | Organização de assentamentos (ocupações). |
| Em diversos bairros | FAMS, Líderes comunitários, Associações de moradores. | Lutas por escolas, creches, postos de saúde, centros comunitários, serviços de correio, asfaltos de vias públicas e melhorias no abastecimento de água e luz. Formação de Comissões de Saúde nos bairros da Serra. |

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Paulino (2009).

As CEBs tiveram ainda um outro papel importante: a formação dos militantes para os partidos de esquerda em Serra.

O Partido dos Trabalhadores na Serra nasceu praticamente das CEBs, era o único partido que tinha um programa político popular de massa que correspondia aos anseios da população mais carente e injustiçada (E18 apud CARLOS, 2013a, p.120).

Além de criar momentos e situações de caráter pedagógico em relação à

atuação cidadã, as reuniões organizadas pelas CEBs serviam para dar corpo, ainda no final dos anos de 1970, aos atores ligados ao PCB, os quais atuava clandestinamente, assim como àqueles que seriam a base de formação do PT naquele município. Era prática das CEBs transmitir a ideia de que o cidadão deveria atuar na política, inclusive participar de partidos políticos e que isso era uma ação de caridade, embora aos sacerdotes fosse vedada a atuação partidária, devendo limitar-se ao sacerdócio. Nesse sentido, a ligação das CEBs com os partidos políticos não se dava de forma aberta e direta, apenas como colaboradora de formação cidadã e buscando estimular os indivíduos a fazerem parte dos movimentos sociais e dos partidos políticos de esquerda.

Segundo entrevista realizada por Eleotério (2000), “em 78 ainda não tavam... os partidos ainda não estavam legalizados, mas havia um núcleo do PCB, ainda que clandestino, mas estavam atuando... e um núcleo pró PT, um núcleo que começava a se desenhar alí a partir da igreja” (sic) (E2 apud ELEOTÉRIO, 2000). Nota-se que, embora não atuassem em contato direto com os partidos, as CEBs proporcionavam condições para sua germinação.

É importante destacar que essa postura política não era aceita de forma consensual no seio e da Igreja católica serrana, como deixa evidente a narrativa à seguir de um ex-participante do CDDH e das CEBs:

[...] a gente tinha muitas dificuldades, umas das principais dificuldades que a gente tinha era em relação à questão da própria igreja em si, pois alguns da igreja não apoiavam esse processo (E9 apud PAULINO, 2009, p. 163).

De acordo com Serpa (1990), a aproximação dos movimentos sociais da Serra com os partidos políticos era indesejável. Para as CEBs essa aproximação contrariava o ideário de apartidarismo pregado pelos movimentos sociais daquele município. Os partidos de esquerda (o PT e o PCB) questionavam a capacidade da igreja, acusando-a de não possuir um projeto transformador da sociedade e condições de realizar o confronto político, o qual julgavam ser necessário naquele momento. Assim, por volta de 1980 o PT e o PCB, separadamente, passaram a atuar nos bairros de forma desvinculada das CEBs (SERPA, 1990), muito embora se uniam de forma indireta em quase todas as ações coletivas.

As dificuldades encontradas pelas CEBs ao atuar junto aos movimentos

sociais estavam não só ligadas às questões internas da Igreja, como também à política clientelista e autoritária, sobretudo entre os anos de 1970 e 1980. No entanto, as CEBs se mostraram firmes em seus propósitos, como narra uma entrevistada por Paulino (2009, p. 163):

[...] as coisas iam surgindo, iam brotando a cada momento, a cada instante com uma nova força, um novo vigor, aí a partir desse momento há uma descentralização dos trabalhos da igreja, da pessoa do padre e os trabalhos eram distribuídos nas diversas equipes. Essas equipes eram responsáveis por estar trabalhando e tinha toda questão de estar trabalhando a experiência da igualdade de dar vez para o outro, a experiência da partilha, então foi uma experiência que foi sendo vivenciada a cada momento e transformada a cada momento (E9).

Nota-se que as CEBs tiveram um papel importante na mobilização dos moradores da serra, seja em ações coletivas ou nos movimentos sociais, assim como mostrou-se importante no processo de politização da sociedade e na construção de uma identidade inicial entre aqueles que chegavam ao município. No entanto, a partir da abertura de canais institucionalizados de participação social na gestão pública municipal, as CEBs se distanciaram dos movimentos sociais da Serra, não participando mais de forma direta das ações coletivas ou das parcerias firmadas entre movimento social e gestores públicos.

4.2.3 O Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH)

O Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra (CDDH) tem sua gênese - em um contexto de transição democrática, a partir dos trabalhos realizados pelos padres missionários combonianos do Coração de Jesus⁵² da Paróquia da Serra e os integrantes das CEBs (SILVA, et al., 2008). Estes, após participarem do “III Encontro Nacional de Direitos Humanos”, que aconteceu na cidade de Vitória-ES, criaram, em março de 1984, a Comissão de Direitos Humanos no município da Serra. A comissão foi criada para fazer frente à inércia dos poderes municipais e estaduais em relação às questões da segurança pública e fiscalização das condições dos trabalhadores nas empresas que se instalaram no município (FERRAZ; REGATTIERI, 2007). Naquele ano, um acidente na

⁵² A congregação dos Missionários Combonianos do Coração de Jesus foi fundada por Daniel Comboni em 01 de junho de 1867, em Verona. Trata-se de uma congregação cristã católica que atua em diversas partes do mundo.

empresa madeireira *Atlantic Veener* levou duas mulheres à óbito após serem esmagadas por uma empilhadeira. Esse acidente foi o estopim para organização da Comissão de Direitos Humanos no município. A tragédia indignou parte da população e estimulou a solidariedade na luta contra a violação dos direitos humanos na Serra (FERRAZ; REGATTIERI, 2007; SILVA et al., 2008).

Os primeiros integrantes da Comissão de Direitos Humanos no município da Serra foram os integrantes das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), e diversos militantes de movimentos locais, sobretudo associações de moradores, sindicatos e partidos políticos de esquerda (CARLOS, 2013b), tendo sido originalmente coordenada pela Comissão de Direitos Humanos da Igreja Católica.

Os integrantes da Comissão de Direitos Humanos no município da Serra compreendendo a necessidade de se institucionalizarem e legalizarem a organização, fundaram, em 1987, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra (CDDH), tendo elaborado o seu Estatuto a partir dos princípios evangélicos e da Carta de Declaração Universal dos Direitos Humanos (CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA SERRA, 1992, p. 12). Assim o CDDH surge com os seguintes propósitos:

Orientar a defesa dos injustiçados, manter viva a história das lutas, vitórias e das injustiças sofrida pelo nosso povo; estimular o ecumenismo e criar consciência crítica; denunciar casos concretos de violência, violação dos direitos humanos; buscar promover a unidade de ação entre os diversos movimentos populares locais e municipais; implantar comissões e subcomissões de defesa de direitos humanos [...] (CDDH - ESTATUTO SOCIAL, 1988, doc. 139).

Seu objetivo tem sido, desde então, a de coordenar a mobilização social, em nível municipal e estadual, em prol de ações de defesa dos direitos humanos universais, fomentando a criação de associações, sindicatos e outras formas de organização popular (CARLOS, 2011). Segundo sua ata de fundação, a entidade tinha por objetivo

[...] orientar a defesa dos injustiçados; manter viva a memória histórica das lutas e vitórias e das injustiças sofridas pelo povo; estimular o ecumenismo e **criar consciência crítica**; denunciar casos concretos de violação dos direitos humanos; **propor reflexão; analisar estruturas sociais-econômicas, políticas e culturais visando profunda transformação, buscar promover a unidade de ação, entre os diversos movimentos populares locais, bem como o fortalecimento dos modos de manifestação e organização populares**, implantar Comissão e sub-comissão de Defesa dos Direitos Humanos nos diversos

locais do município. Adotar medidas e providências que entender necessárias a realização de seus fins e objetivos e buscar assessorias jurídicas e técnicas [...] (CDDH, 1987, grifo nosso).

Nota-se que a CDDH buscou se aproximar dos demais movimentos sociais, os quais contavam com a participação dos partidos de esquerda. Nesse contexto, o PT e a CDDH mantiveram grande proximidade. Tal relação marcou o posicionamento dessa instituição. Em registro de uma de suas reuniões ordinárias notamos o discurso marcado pela ideologia de esquerda, em que se lê: “[...] na construção de uma sociedade sem classes, democrática e igualitária, onde todos tenham direito a uma vida digna, sem violência, exploração e opressão” (CDDH, ATA DE REUNIÃO DA CDDH, 31/03/1990, doc. 146). Em entrevista a Carlos (2013a), um militante do CDDH afirmou: “[...] para alguns de nós, nós temos concepções de esquerda, socialista. [...] Nós fomos nos identificando com o PT. Nós fomos nos identificando com uma ideia de esquerda, de partido socialista” (E19).

Por sua composição, era difícil separar as ações da CDDH daquelas coordenadas pelas CEBs. Sua atuação se deu, ao longo de sua existência, em conjunto com o Conselho Pastoral de Carapina (COPACA), com a FAMS, com o PT e o PCB, assim como junto aos sindicatos e ONGs que atuam na temática direitos humanos, tanto em nível estadual quanto nacional (CARLOS, 2011).

Através da própria história vai se delineando o caráter da entidade. Percebe-se que o CDDH é uma entidade que não deve tomar o espaço de outras organizações populares, mas incentivar e acompanhar a criação das que ainda não existiam e apoiar as já existentes (CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA SERRA, 1992, p. 7).

A partir da maior proximidade dos movimentos sociais com a gestão pública municipal após os anos de 1997, as CEBs se distanciaram dos movimentos sociais e, conseqüentemente, da CDDH.

De acordo com a fundadora do CDDH (E27), as formas de atuação da CDDH nos anos de 1980 davam-se por meio de denúncias e pressões junto aos órgãos competentes de cada caso denunciado. Nesse período as cartas de repúdio, panfletagem, abaixo-assinados, demonstrações públicas eram as estratégias mais usadas pela instituição.

De acordo com Silva e outros (2008), a CDDH realizava diversas ações imediatas ligadas à carência material da população, tais como conseguir

medicação para esta. Ações mais complexas, atuava em cooperação com outras organizações sociais, tais como a FAMS e as CEBs.

A CDDH desde sua origem vem atuando na formação de lideranças, ofertando cursos e seminários para a população serrana, além de ter como sua área de atuação a moradia, a educação, o trabalho, a violência, a criança e o adolescente. Assim, seus objetivos se misturavam aos dos demais movimentos sociais, o que favoreceu a realização de diversas ações em conjunto.

Originalmente sua estrutura funcional era composta por três órgãos: diretoria executiva, conselho fiscal e assembleia geral. A diretoria executiva era composta pelo presidente e vice-presidente, dois (02) secretários (primeiro e segundo), dois (02) tesoureiros (primeiro e segundo) e as comissões temáticas de trabalhos. Toda a deliberação ocorria na assembleia geral, formada por todos os membros filiados. As comissões temáticas de trabalhos eram constituídas de acordo com as necessidades da instituição e seus campos de luta. Em 1993, duas comissões se tornaram permanentes para atuar junto à diretoria: “secretaria de comunicação” e “secretaria para assuntos de cidadania e violência”.

Nos anos de 2000 e 2003, o Estatuto sofreu alterações no que diz respeito à estrutura institucional da CDDH e as novas fontes de recursos financeiros. O antigo formato da diretoria deu lugar a um conselho diretor composto por cinco (05) coordenações: coordenador geral, coordenador adjunto, coordenador financeiro, coordenador de comunicação e coordenador de formação e cidadania. Anualmente a CDDH realiza sua assembleia de elaboração do plano de ação do movimento (Programação Anual de Atividades), além de realizar assembleia bianual, cujo objetivo é a realização da eleição de novo conselho diretor e fiscal. O objetivo de tais mudanças foi a ampliação do campo de atuação, maior profissionalização (com a inclusão de profissionais assalariados) e condições de dar suporte a outros grupos, assim como de criar condições para a realização de convênios com ONGs e com o poder público municipal e estadual. Em 2000, a CDDH passou a ser qualificada como “Organização da Sociedade Civil de Interesse Público” (ONCIP), dando-lhe condições de firmar parecerias com o setor público.

A atuação do CDDH se deu em parceria com as diversas organizações populares da Serra, sobretudo junto à FAMS. A CDDH, por exemplo,

[...] participou do Fórum de Educação e do Movimento em Defesa da Serra num período dramático da política local onde a relação que ainda prevalecia era do capangismo e do autoritarismo. Esse movimento deu origem a partir de 1993 a uma campanha nacional sendo formada uma comissão especial no Ministério da Justiça culminando no início, por exemplo, do desmanche do crime organizado promovido pela Escuderia Lecoq⁵³ no município. Tal comissão denunciou os crimes formando o Fórum Reage Espírito Santo e denunciando o esquema Gratz⁵⁴ (PAULINO, 2009, p. 117).

O CDDH, ao longo de sua trajetória, promoveu diversos seminários, cursos, encontros e treinamentos de lideranças populares. Além dessas ações, esteve presente em diversos protestos em apoio a FAMS (E9), embora tais promoções tenham reduzido nos últimos cinco anos.

O CDDH contribui com a articulação de diversas outras entidades de defesa da vida e garantias sociais no município da Serra, as quais apresentamos na quadro 5.

| Organização | Área ou tema de atuação da organização |
|--------------------|---|
| Instituto ELIMU | Pré-vestibular para afrodescendentes e demais cidadãos carentes de Serra. |
| Projeto Girassol | Projeto de ação cultural, educativa e cooperativa situado no Planalto Serrano. |
| SuperCoonfex | Cooperativa de confecção situada no bairro Laranjeiras. Possui em 2008 cerca de 35 cooperados. |
| Recuperlixo | Associação de catadores que trabalham com coleta seletiva de material reciclável, situada no bairro Jardim Tropical. |
| Coopesca | Cooperativa de pesca que funciona no bairro Jacaraípe. |
| O Broto | Cooperativa solidária de alimentos sem agrotóxicos localizada no bairro Nova Carapina II, envolvendo em 2008 cerca de 600 famílias de baixa renda, com acesso a produtos saudáveis e baratos, possibilitando melhores condições de saúde e qualidade de vida. |
| Projeto Pontes | Grupo de teatro que trabalha com crianças, adolescentes e jovens em situação de risco em bairros carentes do município da Serra. |
| Kisile | Grupo cultural afrodescendente que trabalha com o resgate da cultura afro. |
| FEPS | Fórum de Economia Popular Solidária é projeto que, em 2008, contava com 48 empreendimentos solidários. |

Quadro 5 – Organizações apoiadas diretamente pelo CDDH até o ano de 2008.

Fonte: Elaborado a partir de Silva e outros (2008).

O CDDH participou na esfera local, junto com os outros movimentos

⁵³ Grupos de extermínio, envolvendo inclusive policiais.

⁵⁴ Tal esquema relaciona-se às ações irregulares envolvendo o ex-presidente da Assembleia Legislativa do Espírito Santo José Carlos Gratz (PSL), sendo esse acusado e processado por pagamentos de propinas a deputados e improbidade administrativa.

populares, na discussão e elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica do Município. A instituição esteve presente na implantação dos Conselhos de Direitos, o Conselho da Criança e do Adolescente, assim como na elaboração do orçamento participativo da Serra-ES (CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DA SERRA, 1992).

Como destacou Carlos (2013b, p.1),

O engajamento institucional do CDDH nas IPs é caracterizado pela densidade e diversidade dos seus arranjos de participação, em particular, pela atuação nos conselhos municipais de políticas públicas, nas áreas de saúde, assistência social, segurança alimentar e gênero; no conselho estadual de direitos humanos e no conselho estadual de gestão de segurança pública; em comitês e comissões especiais de direitos humanos, como o Comitê Estadual de Erradicação da Tortura, Tratamentos Cruéis e Degradantes (Cepet); assim como na gestão de convênios e programas governamentais, como o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas de Crimes (Provita), o Programa de Proteção a Criança e ao Adolescente Ameaçada de Morte (PPCAM) e o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos (PPDDH).

Além de seu engajamento em diversas atividades, o CDDH mostrou-se, ao longo de sua existência, como uma entidade articuladora, possuindo capacidade de articular e agregar diversas outras organizações, assim como coordenar ações conjuntas com esses (SILVA, et al., 2008).

A aproximação entre os movimentos sociais da Serra, sobretudo com aqueles coordenados pela FAMS e pela Associação das Mulheres Unidas da Serra, é compreendida ao observarmos que as suas demandas eram, em grande parte, as mesmas, tais como: a violência no município; as ocupações irregulares do solo urbano; os diversos problemas ligados aos conjuntos residenciais serranos; as condições precárias de trabalho na indústria; a poluição praticada pelas indústrias; a escassez de escolas públicas; os precários serviços de saúde no município; a falta de saneamento básico e; a maior democratização da gestão pública municipal. Outro tema que entrou em sua pauta foi a luta contra o crime organizado, o que lhe deu destaque no cenário capixaba (CDDH, 1992).

O CDDH, ao longo de sua trajetória, apresentou significativas mudanças em sua dimensão organizacional, relacional e discursiva; estas não ocorreram descoladas de um contexto “ressignificação das concepções e discursos acerca da relação sociedade-Estado, quer dizer, em um processo de interação dinâmica e constitutiva de identidades, discursos e práticas” (CARLOS, 2013b, p. 22).

Ao longo da década de 1980, dentre o repertório de ação coletiva disponível pelo CDDH, as ações de confronto direto com o Estado foram os mais recorrentes, tais como as passeadas e o fechamento de vias públicas.

O distanciamento, antagonismo e oposição à interação com órgãos do Estado alimentaram iniciativas de denúncia, pressão e reivindicação baseadas em interações contestatórias e de embates com a esfera estatal, em geral motivadas pelo discurso de movimento autônomo e independente da institucionalidade política (CARLOS, 2013b, p. 23).

A partir de 1997, o CDDH passa, assim como todos os demais movimentos sociais a Serra, a se aproximar do Estado, sobretudo a partir de *insider tactics* que vem atuando junto aos conselhos municipais e ao orçamento participativo. Como destacou Carlos (2013, p.23),

O engajamento institucional desse movimento de direitos humanos em arranjos participativos e agências governamentais estabeleceu nova concepção de relação com o Estado, em que pese o recuo da predominância das categorias de conflito e oposição e a emergência de categorias de cooperação, parceria, proximidade e diálogo.

A partir desse período o CDDH passou a participar com maior regularidade e intensidade da gestão de programas e convênios governamentais, assim como colaborando, ao lado da FAMS, na elaboração e gestão de políticas públicas via o orçamento participativo, participando ativamente em cerca de oito conselhos municipais e nas conferências setoriais do município, tais como nas áreas de saúde, assistência social, segurança alimentar, gênero, entre outros (CARLOS, 2011).

Atualmente a CDDH é referência no Brasil, estando ligada ao Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), reunindo mensalmente cerca de 20 associados que participam ativamente, além de funcionários.

4.2.4 Os Partidos Políticos de Esquerda

Ferreira (1994, p.169) apontou que as pesquisas realizadas na década de 1990 o autorizavam “a afirmar que a grande maioria dos movimentos sociais, especialmente o de bairro, estabelece relações e vínculos com agentes externos”, dentre eles destacou os partidos políticos, demonstrando que autonomia e autodeterminação eram mais processos discursivos do que práticas efetivas.

Existem, para Ferreira (1994, p.170), basicamente três posturas típicas dos partidos políticos em relação aos movimentos sociais:

Existem partidos que não reconhecem os movimentos sociais como um locus de trabalho importante, não se constituindo, portanto, alvo de preocupação dos mesmos; há outros partidos que se interessam pelos movimentos sociais por acreditarem que eles se constituem potenciais redutos eleitorais; e ainda existem aqueles que reconhecem uma importância estratégica nos movimentos sociais, promovendo assim um trabalho de base contínua junto às associações no sentido de resgatarem os direitos de cidadania de seus participantes (FERREIRA, 1994, p. 170).

No caso da Serra, diversos partidos de esquerda se aproximaram dos movimentos populares, porém alguns promoveram um trabalho contínuo junto a eles, os quais foram o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partidos dos Trabalhadores (PT). São esses partidos que tomaremos como foco de análise, além do PDT que se aproximou dos movimentos sociais em 1996, implantando, ao assumir o executivo municipal, no ano seguinte, o orçamento participativo em Serra.

Reconhecemos a existência da atuação dos partidos políticos em outras arenas de disputa pelo poder, contudo nos focaremos aqui na sua atuação junto aos movimentos sociais, objeto de nossa análise.

No contexto de repressão política, no governo de José Maria Feu Rosa (ARENA/PDS), entre 1978 a 1982, ainda que algumas lideranças temessem o enfrentamento direto com o Estado, o confronto e o protesto foram a estratégia predominante de atuação dos movimentos sociais da Serra. Com havia um cenário marcado pelo clientelismo e repressão, a “autonomia” dos movimentos era vista como não estar atrelado aos interesses da administração municipal, configurando uma falta de diálogo com entre movimentos sociais e Estado. Tratava-se de uma escolha estratégica dos movimentos sociais atuar por meio de repertório de confronto. Assim, nota-se que não havia interesse de nenhuma das partes em atuar em cooperação, ainda que os problemas sociais fossem bastante graves.

Na Serra estava se iniciando a construção das associações de moradores de Laranjeiras, Carapina, inúmeras invasões, que a gente chama de ocupações, problemas sociais gravíssimos, **um governo muito autoritário na Serra, José Maria Feu Rosa, que não entendia esse negócio, tudo era motivo para cair em cima [...]** (E14, grifo)

nosso).

Os anos de 1970 foram marcados por grande restrição política e forte repressão do Estado, o que se repetia em Serra. Os atores sociais que atuavam naquele momento identificaram que os anos posteriores, após o fim da Ditadura, estavam marcados por menores restrições políticas, como destacou um dos entrevistados por Paulino (2009):

[...] os limites que eram colocados pela repressão, os limites políticos que se colocavam nesse período [...]. Já na década de 80, a década de 80 na verdade permaneceu esse ambiente mais propício a retomada da mobilização, principalmente por causa das greves do ABC que se espalhou por outras partes do país (E10).

Destacou Kinzo (2001), ao observar o comportamento dos partidos políticos em relação ao processo de democratização brasileira, que à oposição restava buscar simpatizantes dissidentes dentro do governo para alcançar seus propósitos ou optar por romper com as “regras do jogo” através da mobilização da sociedade civil. Em Serra, como na esfera federal, o PMDB serrano (que passou a ocupar o executivo municipal em 1983) diferente do PSD/ARENA, que esteve no poder até então, abriu possibilidades de diálogos, embora bastante aquém do desejável pelos movimentos sociais da Serra.

À princípio a vitória do PMDB no pleito de 1982 parecia representar uma esperança aos movimentos sociais, pois a crença era que trata-se da concretude do momento de transição de um regime militar para a democracia e João Batista da Motta (PMDB) havia vencido as eleições com um discurso de esquerda, afirmando que as lideranças sociais seriam ouvidas e a gestão seria participativa (FERREIRA, 2006). No entanto, seu governo foi marcado pela escassez de diálogo com os movimentos sociais, cooptações e clientelismo. Em 1988, tem-se o retorno de grupos ligados à antiga Arena, momento que foi eleito “José Maria Miguel Feu Rosa, político remanescente das oligarquias locais, membro do Partido Democrático Social (ex-Arena) e identificado com o projeto político do regime autoritário” (FERREIRA, 2006, p. 103), o que não possibilitou, naquele momento, uma aproximação entre movimentos sociais e Estado. O perfil desse político já era conhecido, uma vez que na sua gestão anterior frente à prefeitura (1977 a 1982), “não reconheceu as associações de moradores e manteve com elas uma relação ora de repressão, ora de cooptação e ora de desconhecimento”

(FERREIRA, 2006, 103).

João Batista Motta, retornou ao cargo de prefeito da Serra, nesse momento como integrante do PSDB, sendo reeleito para o pleito de 1993-96. O diálogo entre o executivo e os movimentos sociais não acontecia. Não conseguindo o diálogo com o executivo municipal, os movimentos sociais da Serra buscaram pressionar os parlamentares a criar leis que ampliassem a participação social na gestão pública (E21), tendo conquistado a aprovação, em agosto de 1994, da Lei nº 1.788 que instituiu a Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) (FERREIRA, 2006). No entanto, o executivo não a colocou em prática, ainda que a tenha sancionado por pressão dos vereadores e dos movimentos sociais.

O PT e o PCB, não estando no poder, optaram por manter vínculos diretos com os movimentos sociais da Serra, buscando fomentá-los. Para um dos entrevistados, político (PDT) e ex-prefeito da Serra, “quem organizou o movimento social na Serra, foi o PT; né... o PT e o antigo PCB... o “PCbão” [sic] (E21). É claro que além desses dois partidos, as CEBs tiveram grande participação na organização inicial e posterior fundação da FAMS, que passaria a ser a articuladora dos movimentos sociais da Serra após sua criação, em 1984.

O PT que surgiu de lutas sindicais, oficializou-se como partido político brasileiro em fevereiro de 1980, contando com o apoio de intelectuais, artistas e profissionais liberais, social-democráticas, além de “líderes forjados nos embates sindicais urbanos”, católicos envolvidos pela teologia da libertação e grupos que seguem a tradição marxista leninista (KOWARICK; SINGER, 1993). Em Serra, sua formação teve as mesmas feições, acrescido de emigrantes, advindos da zona rural, que lutavam por melhores condições de vida no espaço urbano serrano (E1). As CEBs e Assessoria da Cáritas Arquidiocesana de Vitória foram os articuladores do processo de fundação do Partido dos Trabalhadores de Serra (NASCIMENTO, 2001).

[...] as pessoas que compunham normalmente esse movimento que acabou gerando a construção do PT e de certa forma compondo a sua direção, eram socialistas que vinham do novo sindicalismo, eram das pastorais, eram alguns acadêmicos, alguns professores, alguns intelectuais que tocavam esse processo... então o PT ele tem na sua origem assim de formação, ele é um partido mesmo construído de baixo pra cima, ele tem toda sua formatação na base, os núcleos de base é um exemplo disso [...] ele nascia então com base forte nos grupos que se organizavam na esquerda, na clandestinidade, muito embora muito

tímido porque, embora fosse um número muito grande de pessoas que tinham vindo dessa condição, mas não se manifestavam muito no partido, do outro lado os grupos que vinham das CEBs, motivados pela Teologia da Libertação que pregavam a relação da fé com a vida, com a qualidade de vida, com condições sociais (E12 apud PAULINO, 2009, p. 171).

Conforme destacaram Kowarick e Singer (1993, p. 198), o PT, com seu discurso “radicaliza uma visão dicotômica e polarizada da sociedade brasileira”, excluindo os interesses e aspirações da classe média desse “embate” ideológico. De acordo com esses autores, *slogans* usados na campanha para o governo de São Paulo, em 1982, como "Vote 3, que o resto é burguês" ou "Trabalhador vota em trabalhador", evidenciava tal visão dicotômica radicalizada pelo partido.

Em Serra, o discurso oposicionista às condições de trabalho e o desejo pelo aprofundamento democrático, assim como o ativismo multifiliado, marcaram a origem do PT, como observa-se na narrativa de um militante do CDDH entrevistado por Carlos (2013a, p.106):

Tratando do contexto de fundação do PT, na Serra, o ativista multifiliado aos movimentos populares e ao Partido dos Trabalhadores destaca aquele contexto como de forte mobilização popular, greves do movimento operário da Serra, em 1979, e do “novo sindicalismo”, que “movia os movimentos de esquerda que saíam do desejo de colocar suas convicções ideológicas, em razão da própria necessidade de viver numa democracia. Isso impulsionou muito os movimentos daquela época e impulsionou muito a organização do PT (E19 apud CARLOS, 2013a, p.106).

O PT surgia com um discurso pautado na maior democratização da administração pública, como destacou Lula em sua campanha ao governo do Estado de São Paulo: “Em cada bairro seria feita uma assembleia, escolhido um Conselho Popular. Cada atitude do governo, na aprovação do orçamento ou na consecução de uma obra popular, teria de ser por consulta popular” (Folha de S. Paulo, 15/11/1982 apud KOWARICK; SINGER, 1993, p. 198). Em Serra, o PT teve um papel muito importante ao longo da década de 1980, sobretudo na formação do entendimento de que era necessário fortalecer a luta popular (N1). “O PT vinha fazendo uma crítica profunda às instituições políticas (E9 apud Paulino, 2009, p.170). Outro papel importante desempenhado foi a colaboração direta para a formação associações de moradores nos bairros de Cantinho do Céu (hoje Jardim Tropical), Boa Vista, Taquara I, Carapina Grande, Campinho da Serra, Nova Carapina I, São Marcos (E10 apud PAULINO, 2009, p. 190).

Por meio da narrativa de um ex-militante das CEBs, (E10, PAULINO, 2009, p.170) notamos alguns princípios norteadores do PT, assim como sua autoimagem, uma vez que trata-se de um narrador militante do referido partido.

Ele surge fazendo esse confronto e aqui, naquele início, era uma relação bastante conflituosa porque a gente era um partido **genuinamente de oposição, nós vínhamos rompendo com a ditadura militar**, nós nascemos negando o socialismo estatal, aquele modelo que caiu, e nós éramos oposição ao governo à chamada aliança democrática, do governo Sarney e aqui obviamente que a gente também não tinha como, porque o nosso **maior adversário da democracia naquele período era o poder instituído**, porque tinha essas marcas da **corrupção**, do caos administrativo, da **cooptação de lideranças**, embora tivesse um governo eleito pelo voto popular, então nós nascemos com essa marca de oposição (E12, grifo nosso).

Nota-se pela narrativa do militante a autoimagem do PT serrano fundamentada basicamente nos seguintes pontos: na democracia, na liberdade política; na oposição ao poder instituído e contrários a cooptação de lideranças e a corrupção administrativa. Como alerta Martins (2014, p.13), os narradores tendem a construir uma racionalidade a partir sua percepção, uma vez que “o narrador não só informa, mas informa interpretando”.

O PT se consolidou ao longo dos anos de 1980, tendo conquistado cadeiras no legislativo estadual e federal em todos os estados brasileiros, com exceção de Roraima. Em 1990, já ocupava 93 cadeiras, como é possível observar na tabela 11.

Tabela 11 – Deputados eleitos pelo Partidos dos Trabalhadores (1982-1990).

| Estado | Deputados Federais | | | Deputados Estaduais | | |
|--------------------|--------------------|------|------|---------------------|------|------|
| | 1982 | 1986 | 1990 | 1982 | 1986 | 1990 |
| | Acre | - | - | - | 3 | - |
| Alagoas | - | - | - | - | - | n.d |
| Amapá | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Amazônia | - | - | 1 | - | - | 1 |
| Bahia | - | - | 2 | - | 1 | 3 |
| Ceará | - | - | - | - | 2 | 3 |
| Distrito Federal | n.d | n.d | 2 | n.d | n.d | 5 |
| Espírito Santo | - | 1 | - | - | 3 | 3 |
| Goiás | - | - | - | - | 2 | 3 |
| Maranhão | - | - | - | - | - | 2 |
| Mato Grosso | - | - | - | - | - | 3 |
| Mato Grosso do Sul | - | - | - | - | - | 1 |
| Minas Gerais | 1 | 3 | 6 | 1 | 5 | 10 |

Continua...

| | | | | | | |
|---------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Pará | - | - | 2 | - | 2 | 9 |
| Paraíba | - | - | - | - | - | 2 |
| Paraná | - | - | 3 | - | 1 | 3 |
| Pernambuco | - | - | - | - | - | 2 |
| Piauí | - | - | - | - | - | 1 |
| Rio de Janeiro | 1 | 2 | 3 | 1 | 4 | 6 |
| Rio Grande do Norte | - | - | - | - | - | 1 |
| Rio Grande do Sul | - | 2 | 4 | - | 4 | 5 |
| Rondônia | - | - | - | - | 2 | 2 |
| Roraima | - | - | - | - | - | - |
| Santa Catarina | - | - | 1 | - | 1 | 6 |
| São Paulo | 6 | 8 | 10 | 9 | 10 | 16 |
| Sergipe | - | - | - | - | 2 | 2 |
| Tocantins | n.d | n.d | - | n.d | n.d | - |
| Total | 8 | 16 | 35 | 14 | 39 | 93 |

Fonte: KECK, Margaret E. (1991 apud KOWARICK; SINGER, 1993, p. 199).

Notas: Os totais foram recalculados por haver na fonte equívocos de soma dos valores. As letras "n.d" designa os momentos que o PT não concorreu ao cargo.

Em Serra, o PT foi fundado sob a tríade sindicalismo, militantes de esquerda e Igreja, mais especificadamente nas CEBs, sendo estas um refúgio contra a repressão militar antes de sua fundação oficial (NASCIMENTO, 2001). A ligação do PT com as CEBs existiu desde sua fundação, como destacou Nascimento (2001, p.46): "A articulação para a fundação do Partido dos Trabalhadores na Serra coube aos grupos de Assessoria da Cáritas Arquidiocesana de Vitória e aos Agentes Pastorais (animadores das CEBs)". A origem do PT serrano se deu pela aglutinação de atores que estavam mobilizados nas Comunidades Eclesiais de Base nas associação de moradores, no Grupo de Metalúrgicos de Carapina e Jardim Limoeiro, assim como nos Grupos da Construção Civil, Grupos de Mulheres (NASCIMENTO, 2001) e integrantes do Movimento de Emancipação do Proletariado (PAULINO, 2009).

O PT da Serra foi um dos primeiros diretórios do país, algo que começou por volta de 1980. Em 82 foi a primeira eleição que o partido disputou e aqui na Serra na primeira eleição nós já tivemos candidatos a prefeito e vice. O PT tava nascendo era finalzinho da ditadura militar, o PT tava começando a se organizar..., era uma coisa engraçada porque era quase que ser considerado como criminoso ser do PT, era um pessoal que tava beneficiado pela lei da anistia, a maioria dos candidatos eram presos políticos (E12 apud PAULINO, 2009, p. 170).

Ao se aproximar dos movimentos sociais, o discurso era de respeito à autonomia dos movimentos sociais e contrários à cooptação. O narrador, integrante do Partido dos Trabalhadores (E12 apud PAULINO, 2009, p. 170),

assim interpretou a postura do partido:

O PT sempre defendeu que os movimentos devem ter autonomia diante dos governos, da institucionalidade. O fato que a gente teve muitos militantes filiados ao PT no conjunto desses movimentos sociais muitas vezes assim, cria muitas confusões, muitas interpretações especialmente dos adversários no trato disso, nós temos muita convicção do papel dos movimentos sociais e do papel que tem os partidos. Os partidos devem ter capacidade de compreender essas demandas que o movimento social traz e tentar tornar isso em propostas políticas públicas, em propostas de governo, conviver com isso não é uma coisa fácil, mas o PT desde o seu início tem uma motivação para cada um de nós: participar efetivamente da vida social da cidade, participando dos seus movimentos sociais, mas nunca perdendo de vista que a tarefa, que o partido não pode substituir os movimentos. A gente vê em vários lugares essa questão da cooptação dos movimentos sociais .

À nível nacional, destacam Viana (2014) e Pires (2015) que o PT, na medida que foi adquirindo poder por meio dos cargos e funções públicas ocupadas, sobretudo a partir de 2013, foi “aparelhando” os movimentos sociais. Em Serra, o PT mostrou-se bastante influente, mas por não assumir o poder executivo municipal não apresentou essa tendência. Em Serra, acabou acontecendo que os movimentos sociais, em certa medida, passaram a ter relações estreitas com PDT a partir de 1997 (E1). No entanto, a presença de militantes do PT nos movimentos populares serranos sempre foi marcante, muitos deles sendo “animadores” dos movimentos, destacando-se e tornando-se líderes de muitos desses. A influência e participação aberta do PT sobre os movimentos sociais da Serra passou a dar-se a partir 2012, quando esse partido se mobilizou para eleger uma chapa que concorria a presidência da FAMS (E28), alterando sua forma de relacionar-se com os movimentos sociais da Serra. Não só o PT, quanto os demais partidos, passaram a entender o movimento social como uma plataforma política importante, sobretudo podendo ser utilizado contra os partidos de oposição, assim como na produção de militantes e cabos eleitorais que atuam próximo das comunidades. De acordo com a atual presidente da AMO (E28), “até mais ou menos o ano de 2005 havia um movimento social laico e que depois isso foi mudando aos poucos”.

Ainda segundo o entrevistado de Paulino (2009, p. 170),

O PT trabalha isso muito bem, agora o fundamental é que cada um de nós que estamos em qualquer tipo de movimento social, compreender isso, porque pro partido compreender isso talvez seja mais crítico, mas cada um de nós fazendo política e ao mesmo tempo fazendo luta social

tem que compreender essa dicotomia e saber colocar as coisas nos seus devidos lugares, mesmo porque no movimento social ele só é grande porque cabe todo mundo, ele precisa caber as pessoas de todos os partidos, de todos os pensamentos, de todas as ideologias, obviamente algumas vão chegar e vão perceber que não é nesse ou naquele que devem estar, mas o nosso papel é compreender que são demandas que a sociedade tá apresentando e graças a isso transformar e adequar é uma proposta por isso exequível [sic] que não tenha um caráter manipulador, de cooptação, mas que possa se transformar em política de Estado (E12).

Nota-se na narrativa do entrevistado, militante dos movimentos sociais e profissional liberal, (E12) que, embora tenha utilizado a palavra “crítico”, nos parece que sua interpretação do contexto narrado seja que para o partido político era mais fácil se abster de “manipular” os movimentos sociais do que os indivíduos individualmente compreenderem que essa prática não era saudável aos movimentos sociais da Serra. É importante atentar-se para o fato de que os militantes dos partidos de esquerda geralmente desenvolvem uma solidariedade que coloca os interesses do partido sobre os interesses individuais, o que poderia estar ocasionando uma tentativa de transferir os “deslizes” aos indivíduos, ausentando o partido de qualquer responsabilidade.

De acordo um ex-integrante do Movimento de Emancipação do Proletariado (MEP) em entrevista a Paulino (2009, p. 177) o PT, juntamente com os membros do MEP, muitos dos quais integraram esse partido, compreendiam ser necessário intervir nos movimentos sociais.

[...] era um período de muito fechamento, e todo processo de discussão, de debate, **preparando nossa intervenção nos movimentos**, nos processos de fundação do PT era feito clandestinamente, porque não eram permitidas reuniões, discussões (E10, grifo nosso)

O PT concorreu ao cargo de executivo municipal nos três primeiros processos eleitorais do período de transição democrática, perdendo as eleições para a ARENA, o PMDB e, em 1996, para o candidato do PDT, Sérgio Vidigal. A relação entre partidários do PT e PDT em Serra, no final dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, foi marcada por interesses comuns porém questões organizacionais impediram a concretização de uma união à esquerda para fazer frente a direita que governava o município.

O que aconteceu comigo (Sérgio Vidigal). De 89 a 92 fui vereador. Em 92 eu fui candidato a prefeito. Só que o projeto nosso era ficar PDT,

PSB, PT, e PCB, que agente ficasse junto, mas todo mundo ficou aguardando que Albuino fosse ser, ele era o governador, Albuino⁵⁵ fosse realmente ser o padrinho desse projeto. Só que Albuino em cima da hora resolveu apoiar o grupo de Feu Rosa que era do PTB e nós nos desmontamos. Eu saí como prefeito, e Brice⁵⁶ saiu candidata prefeita. Eu era vereador e Brice era deputada estadual. Nós não conseguimos construir isso mais. Depois Brice não quis. Nós tínhamos até feito o acordo: eu era prefeito o PT e o PSB era vice. [...] Albuino rompe, não honrou o que tinha combinado conosco de apoiar esse movimento mais a esquerda, né. Aí fomos candidato individualmente. O Motta ganhou a eleição pela nossa fragmentação (E 21).

Nas eleições de 1996, de acordo com o ex-prefeito da Serra, Sérgio Vidigal (E21), o PDT compôs uma coligação com o PCB, PTB e o PSB. No entanto, inicialmente a proposta era criar um bloco único de esquerda, estando nele presente o PT. Na ocasião o diretório nacional do PT determinou que na esfera local o partido não estivesse coligado com o PTB, o que gerou o rompimento. O PT acabou lançando candidatura própria, mas não obteve êxito, sendo derrotado pelo PDT e sua coligação.

Depois dessa derrota, o PT, já na eleição seguinte, deixou de competir pelo cargo de executivo municipal e se juntou ao PSB e ao PDT. Assim, em um primeiro momento, no ano de 1997, o PT era oposição ao grupo que colocaria o orçamento participativo em prática (E21). Como narrou Sérgio Vidigal, ex-prefeito da Serra (E21):

Quando chegou em 96 nós construímos de novo; PDT, PSB, PT, né, PCB. E aí quando chegou na hora de fechar, o PT decidiu não ficar junto porque tinha uma resolução da nacional que a onde tinha o PDT ele não podia ficar junto. Aí eles foram e lançaram candidatura própria.

O PCB serrano teve sua formação inicial a partir da atuação na saúde dos moradores junto às CEBs. De acordo com um ex-militante desse partido,

[...] esse movimento [o PCB] foi crescendo a partir da questão da saúde e foi tomando uma visão ampla da saúde. A luta pelo esgoto, posto médico, pela escola, pela luz, pelo ônibus no bairro. Então a gente começou a entender isso como um processo bem maior do que a gente imaginava e aí a gente começou a trabalhar, organizar outras associações, incentivar os moradores a criar as associações de moradores (E13).

O PCB teve um papel importante na fundação de muitas das associações

⁵⁵ Albuino Cunha de Azeredo, ex-governador do Espírito Santo pelo PDT (1991-1995).

⁵⁶ Brice Bragato foi vereadora no município da Serra e posteriormente deputada estadual pelo PT por três mandatos (1990-2006).

dos moradores e, posteriormente, na formação da FAMS, sem contudo perder o foco na atuação partidária, como destacou um dos entrevistados por Paulino (2009):

Várias associações de moradores foram criadas com a contribuição do PCB e muito fortes, cito os exemplos da associação de São Marcos, Vista da Serra, Bairro de Fátima, Eurico Sales, São Diogo, Jardim Limoeiro, Central do Sossego que depois virou Central Carapina [...] Com a fundação das associações de moradores a gente estimulava, estimulava e não era imposto não, tinha toda uma técnica bem democrática mesmo. A gente ia lá para os bairros, pegava as pessoas que estavam realmente interessadas, discutia com eles a importância de se formar uma associação de moradores e nós fundamos não sei quantas associações de moradores. [...] mas também nunca nos esquecemos da questão político-partidária na qual nós tínhamos nossas bases, cada núcleo tinha sua base de partido do PCB que vinha discutir as questões daquela região, e a partir daí surgiu a idéia [sic] de formar a Federação das Associações de Moradores e a maioria das nossas reuniões eram realizadas atrás da igreja Nossa Senhora da Conceição da Serra e no Centro de Treinamento de Carapina (E13).

Diferentemente do PT, o PCB acreditava que era necessário se aproximar do poder público e manter diálogo com este. A narrativa de um militante do PT, entrevistado por Paulino (2009) nos mostra esse posicionamento contrário:

Tinha uma diferenciação no modelo de agenda que eles faziam, nós tínhamos para nós o socialismo e eles compunham com os governos que não tinham compromissos com essas bandeiras, mas ainda assim nós achávamos que era preciso trazer pro campo da esquerda esses companheiros e compor um projeto de cidade, mas não foi possível [...] (E12).

De acordo com um ex-militante do PCB, “o PT via o poder público como inimigo e aí nós não aceitávamos isso porque nós queríamos debater com o poder público, com o governo do Estado” (E12 apud PAULINO, 2009, p. 190). Nota-se que os dois partidos possuíam estratégias diferentes para sugerir aos movimentos sociais da Serra.

Ainda de acordo com esse ex-militante,

No governo de José Maria ele não aceitava conversar com ninguém, então tava todo mundo do mesmo jeito, agora quando chegou o governo Motta, já tivemos a possibilidade de sentar com Motta e o PT dizia: não! não! temos que continuar independentes (E12).

De acordo com Serpa (1990, p.77),

De um lado, a liderança ligada ao PCB defendia a aliança entre os

setores democráticos do governo[...]. De outro, as lideranças ligadas ao PT fecharam-se numa posição anti-Estado, que via o Estado como defensor monolítico dos interesses da burguesia no interior do qual não havia espaço para os interesses populares.

O PT e o PCB possuíam uma forte influência no repertório adotado pelos movimentos sociais nos anos de 1980, prevalecendo a posição do PT em atuar em confronto com o poder público municipal, embora ao longo dos anos de 1980 houve tentativas de diálogos, como aqueles que visavam resolver a falta de atendimento hospitalar em Serra. Nos anos de 1990, os movimentos sociais passam a buscar com mais afinco a proximidade com o poder público, como defendia o PCB.

O PT e PCB estavam presente nos movimentos sociais buscando estimular a participação popular. Organizavam diversas reuniões, assembleias e encontros com suas bases partidárias para discutir diversos temas que estavam na pauta dos movimentos sociais da Serra, o que proporcionou a filiação de diversos membros que já participavam da FAMS, do CDDH e das associações de bairros. Como possuíam posições diferentes (o PCB defendia a aproximação dos movimentos sociais com o Estado e o PT acreditava que os movimentos sociais não deveriam investir em aproximação, antes, manter-se em contraposição ao poder público), as discussões fomentadas por esses partidos eram realizadas separadamente (E9; E26).

Tanto o PT quanto o PCB concordavam que as CEBs, embora importantes no processo de conscientização e mobilização dos movimentos sociais da Serra, não possuíam condições necessárias para o confronto político dos anos de 1980. Em 1984, o PT distribuiu um panfleto onde atesta que:

A dificuldade do movimento popular se tornar autônomo da igreja, apesar do discurso de independência do Estado e dos partidos políticos; a atitude paternalista, de 'protetor do rebanho' de alguns agentes pastorais; a desconfiança da ação de outras forças políticas que atuavam com o mesmo objetivo e o conseqüente 'purismo'; o desenvolvimento do leigo de uma consciência mais cristã que de classe; o fortalecimento maior do poder eclesial do que do poder popular e um certo paralelismo de ação ao criar comissões que assumiam tarefas próprias do movimento popular. A igreja, portanto, era uma aliada que tinha limites (PT - DIRETÓRIO MUNICIPAL DA SERRA, 1984, doc.121).

No entanto, as CEBs foram presentes e importantes para os movimentos sociais da Serra durante toda luta pela criação de um espaço institucionalizado de

participação social na gestão pública local, corroborando com a mobilização e conscientização de muitos fiéis (E20), assim como na produção de uma identidade inicial voltada ao pertencimento de um grupo religioso que não poderia deixar de lutar por melhores condições de vida do seu próximo, sejam eles católicos ou não. Era por meio das CEBs que muitos se inteiravam a respeito das mobilizações coletivas das lutas traçadas (SILVA, et al., 2008).

Poucos são os partidos que estiveram no poder em Serra nas últimas décadas, assim como as personalidades políticas que ocuparam a cadeira de prefeito municipal. Essa escassez de mudanças influenciou a dinâmica de atuação dos movimentos sociais entre 1983 a 1997, ano este no qual o orçamento participativo passou a ser implantado naquele município e a dinâmica da participação social substancialmente modificada.

A tabela 12 apresenta, em ordem cronológica, os prefeitos eleitos em Serra-ES:

Tabela 12 – Prefeitos eleitos em Serra (1977-2015).

| Período | Prefeito | Partido |
|----------------|------------------------------------|----------------|
| 1977 a 1982 | José Maria Feu Rosa | ARENA |
| 1983 a 1988 | João Baptista da Motta | PMDB |
| 1989 a 1990 | José Maria Feu Rosa | PDS |
| 1993 a 1996 | João Baptista da Motta | PSDB |
| 1997 a 2000 | Antônio Sérgio Ales Vidigal | PDT |
| 2001 a 2004 | Antônio Sérgio Ales Vidigal | PDT |
| 2005 a 2008 | Audifax Charles Barcellos Pimentel | PSB |
| 2009 a 2012 | Antônio Sérgio Ales Vidigal | PDT |
| 2013 - atual | Audifax Charles Barcellos Pimentel | PSB |

Fonte: SERRA. Perfil Socioeconômico (2014).

Dentre os municípios da Grande Vitória, Serra se destaca como o que teve menor alternância no poder executivo desde 1977. Em síntese, tivemos oito eleições e somente quatro nomes diferentes sagraram-se. Foram uma vitória de José Maria Feu Rosa; duas de João Baptista da Motta (PSDB), três de Sérgio Vidigal (PDT) e duas de Audifax Barcelos (PSB) (BORGES, 2009; SERRA, 2014). A partir do ano de 1997, o PDT e o PSB permaneceram no poder, ora possuindo

o cargo de prefeito ora de vice-prefeito, até que o rompimento da coligação ocorre em 2009.

No governo de João Baptista de Motta (1983-88), o PCB se aproximou do governo, chegando a fazer parte dele por cerca de um ano, se distanciando ao se reaproximar dos movimentos sociais.

Quando o Motta que é do PMDB, ganha em todo o Espírito Santo, o Motta é o candidato a prefeito na Serra, nós participamos da eleição que naquela época a gente podia ter dois candidatos do mesmo partido, então O PCB ficou com Geturino Pimentel, mas **o Motta ganhou, então a gente ficou tudo junto, então logo no começo o partido foi chamado a assumir a primeira Secretaria de Saúde do município**, mas logo, logo, quando chamava pra greve o partido tava lá, partido que era do governo fazendo greve contra o governo, então no Motta não demorou nem um ano e nós achamos ótimo, não queríamos mesmo não, queríamos ficar livres mesmo (E14 apud PAULINO, 2009, p.189, grifo nosso).

Nos primeiros anos do governo de João Baptista da Motta (PMDB), iniciado em 1983, os movimentos sociais da Serra começaram a ver possibilidades de aproximação com o Estado o que o levaria, posteriormente, ao projeto de criação de um espaço institucionalizado de interação. No entanto, diálogos intermináveis levaram a eclosão de diversos protestos (E9), tais como o exemplo ilustrativo do Hospital Dório Silva, já destacado. Em 1986, estava claro para os movimentos sociais que não seria possível uma aproximação com o governo de João Baptista da Motta. De acordo com panfleto distribuídos pela FAMS, tal governo estava “atuando até no sentido de desmobilizar os movimentos combativos, atraindo lideranças ou apoiando grupos nos bairros com o único objetivo de criar uma base de sustentação a sua política” (FAMS, 1986, doc. 24).

O povo Serrano participou do processo eleitoral em 1982 conduzindo ao Governo Municipal um Prefeito da Oposição, que naquele momento representava a esperança de mudança. Com o novo Governo, o povo acreditou em várias coisas; Na possibilidade de um novo estilo de Administração pública; De que as prioridades das ações do executivo Municipal estariam definidas de acordo com os interesses populares; De que as verbas seriam aplicadas nos setores básicos de saúde, educação, saneamento e valorização do funcionalismo Municipal; De que o orçamento público seria do conhecimento da população que, através das Associações de Moradores e da Federação das Associações iria discutir em que aplicá-lo e teria o controle sobre esta aplicação; etc. (FAMS, 1986, doc. 24).

Ainda de acordo com o narrador E6, “o Motta, ele era um cara que apesar

de tudo ia às reuniões das associações de moradores, discutia com os moradores, então já houve um certo avanço, uma certa aproximação”. Foi justamente essa postura que fez com que os movimentos sociais da Serra tentassem, por várias vezes, dialogar com o poder público municipal durante a sua gestão (1983-1988). No entanto, os diálogos não avançavam em direção às ações, o que fez eclodir diversas manifestações públicas de confronto.

Em 1989, José Maria Feu Rosa retornou à administração municipal como prefeito, cujo mandato que seria até 1992 foi interrompido com seu assassinato, em 08 de junho de 1990⁵⁷. Seu vice Adalton Martinelli⁵⁸ assumiu o poder, dando prosseguimento à sua gestão.

[...] depois volta José Maria, aí volta embate completo, depois José Maria morre e daí veio o Adalto e aí não tinha nem como, era totalmente despreparado e todo restante do movimento refletia na figura do prefeito e a gente só vai mesmo começar a ter uma relação amistosa com a administração com Vidigal a partir de 1997 (E14 apud PAULINO, 2009, p. 189).

De acordo com o atual presidente da FAMS (E20), os anos de 1980 e parte dos anos de 1990, foram marcados por diversas cooptações de lideranças locais por meio de oferta de empregos na máquina pública. Nesse contexto, a FAMS buscou se colocar contrária a essa prática, ao ponto de registrar em ata de reunião, em 1983, na qual escreveram: “[...] a FAMS e o movimento popular não têm donos, nem partido político; é movimento do povo, cuja preocupação é o interesse e as necessidades do mesmo” (FAMS, ATA DE REUNIÃO, 09/07/1983,

⁵⁷ Segunda a Justiça do Espírito Santo, ele teria sido assassinado por pistoleiros quando se dirigia para a fazenda de Feu Rosa, no município de Itabela-BA, junto com ele estava seu motorista, Itagildo Coelho de Souza, que também foi assassinado naquele momento.

⁵⁸ Este foi condenado, em 2009, a 23 anos de prisão por mando do assassinato do advogado Carlos Batista, em 1992. O corpo do advogado nunca foi encontrado. Na ocasião do julgamento, “de acordo com o relator, desembargador Adalto Dias Tristão, há provas de que a vítima Carlos Batista - contratado por Adalto Martineli para defendê-lo no processo que tratava da morte do ex-prefeito da Serra, José Maria Feu Rosa - conhecia detalhes do crime planejado pelo apelante, e esquemas de corrupção em que Adalto Martineli estava envolvido. [...] Depois do crime, houve diversas mortes de testemunhas, intermediários e executores. Em 21 de janeiro de 1991, no Norte do Estado, foram mortos Ademar Ferreira e Elpídio Coelho. A mulher de Elpídio, Carmem Sepulcro, também foi morta. O pistoleiro Valdecy Apelphele foi carbonizado” (A GAZETA ONLINE, 17/03/2011). Adalton Martinelli nunca foi preso. Em 2011, seu advogado entrou com recurso pedindo anulação da sentença. Em 2015, sua defesa conseguiu que a justiça da Bahia arquivasse o caso por prescrição. “A decisão de extinguir o processo foi tomada pela juíza de Direito Substituta Karina Silva de Araújo. Na sentença de extinção de punibilidade da pena, dentro dos autos de número 0000088-79.2003.805.0111, a juíza informa que se trata de um processo de crime aviado pelo Ministério Público do Estado da Bahia contra Adalton Martinelli e outros, por terem, em tese, praticado o crime previsto no art. 121, § 2º, inciso I e IV do Código Penal (por duas vezes), em foram vítimas Itagildo Coelho de Souza e José Maria Miguel Feu Rosa” (JORNAL O PIONEIRO, 05/05/2015).

doc. 9).

A busca por maior transparência e participação social na gestão pública se deu, em certa medida, pela percepção dos integrantes dos movimentos sociais da Serra da “velha política” que ali imperava nos anos de 1980. Nota-se, por meio da narrativa do E15 (apud PAULINO, 2009, p. 2011), a percepção de um ator que esteve envolvido naquela realidade:

[...] os velhos tempos da ratatuaia, que a gente fala, que é o período de Zé Maria e do sucessor imediato dele que eram pessoas muito inescrupulosas, eram matadores, eram ladrões assumidos e Zé Maria falava mesmo: “Eu roubo, mas eu faço”. E o que Zé Maria fazia era dar telha em troca de voto, era dar cimento em troca de voto, cesta básica, era isso que ele fazia no tempo dele (E15).

O município da Serra não era exceção e, portanto, estava marcado por práticas clientelistas bem diferentes daquelas desejadas pelos movimentos sociais encabeçados pela FAMS. Outro problema foram as gestões que não mitigaram os problemas, antes ampliaram ainda mais as dificuldades sociais de grande parte da população. Como destacou o entrevistado E15, “depois veio esse Motta que foi o cara que mais endividou o município e foi um período de muita dificuldade para Serra”.

Em síntese, entre 1983 a 1997, havia duas posturas mais acentuadas por parte dos partidos políticos serranos. De um lado o grupo que esteve no poder, composto pelo PMSB, PDS e PSDB, o qual não desejou dialogar com os movimentos sociais, antes buscando cooptar seus líderes para enfraquecer as ações coletivas. Do outro lado, dois partidos que atuavam juntos, embora divergindo entre si em relação à forma de atuação dos movimentos sociais, buscando impor sua estratégia e seus interesses. Nos referimos ao PT, que estando ao lado dos movimentos sociais defendia o distanciamento destes com o governo e, ao PCB que também atuando ao lado dos movimentos sociais acreditava que uma proximidade com o poder público local seria uma estratégia mais eficaz na busca de demandas sociais. Durante esse período, a proposta do PT materializou-se, até porque não houve, por parte do Estado, interesse de um diálogo ou parceria, como desejavam os movimentos sociais da Serra.

Em 1992, os partidos mais à esquerda (PT, PCB, PSB e PDT) com apoio dos movimentos sociais, ensaiaram uma tentativa de coligação para disputar as

eleições daquele ano, no entanto a coligação acabou não se efetivando e a esquerda enfraquecida e derrotada. No ano de 1996, houve uma nova tentativa (PDT, PCB, PSB e PTB) que logrou sucesso, embora sem o apoio do PT.

A partir de 1998 representantes do PT passaram a ocupar cargos comissionados importantes, tais como as secretarias municipais. A partir desse momento esse partido passou a apoiar a prática do OP em Serra. Os antigos integrantes do PCB passaram a integrar o PPS e mantiveram a coligação com o PDT até o presente. Em 2008, o PSB rompeu com o PDT. Sérgio Vidigal, do PDT, tentou a reeleição e o PSB, na figura de Audifax, que era o vice do então prefeito da Serra, Sérgio Vidigal (2004-2008), rompeu com o grupo por desejar também concorrer a cadeira de prefeito, embora desistindo desse intento.

No ano de 2011, enfrentaram-se nas eleições as coligações encabeçadas pelo PDT e pelo PSB, tendo Audifax Barcelos do PSB derrotado Sérgio Vidigal, do PDT. Nessa ocasião o PT esteve coligado com o então vitorioso PSB, indicando uma de suas militantes ao cargo de vice-prefeita de Serra. Atualmente o prefeito eleito Audifax Barcelos se desfilou do PSB para integrar-se a Rede. Tudo indica que no pleito de 2016 teremos outra disputa entre Sérgio Vidigal e Audifax Barcelos à prefeitura de Serra.

4.2.5 Imbricações entre Movimentos Sociais, FAMS, CEBs e Partidos Políticos

Na busca por compreender as imbricações existentes entre os movimentos sociais da Serra e os partidos políticos, realizaremos uma análise a partir de quatro grupos, são eles: a FAMS; a CDDH; as CEBs e; alguns partidos políticos serranos de esquerda.

A partir de entrevistas realizadas com militantes que estiveram presentes nas atividades iniciais da FAMS, identificamos que a composição dos ativistas era de multifiliação. Tais ativistas participavam, ao mesmo tempo, além da FAMS, dos movimentos populares e de partidos políticos de esquerdas, sendo de grande importância para a organização dos grupos que se mobilizaram em Serra durante os últimos 40 anos. Assim como identificado por Cardoso (1987), ao estudar nos anos de 1980 o que era conhecido por “Novos Movimentos Sociais”, no município da Serra a presença e a influência de certos partidos políticos, ainda que fosse

bem conhecida no seio dos movimentos sociais da Serra, ocorria de forma camuflada pelo discurso de “apartidarismo”. Esse aspecto multifiliado dos movimentos sociais não só impactava sobre os movimento sociais, como também sobre o partido político, como identificou Galdstone (2003) ao tratar da realidade brasileira. Dito isto, nos parece que as influências se dão em um sentido de mão dupla. Embora sejam atores autônomos, partidos e movimentos sociais sofrem influências complexas em suas estruturas e formatos de atuação, sendo “profundamente interligados”, e em muitos casos influenciam na formação de um ou de outro, como destacou Galdstone (2003).

De acordo com Carlos (2013, p.105-106),

[...] por volta de 1980, os assessores vinculados ao PT e ao Movimento pela Emancipação do Proletariado (MPE) iniciaram uma atuação independente das CEBs e criaram a Equipe de Apoio aos Movimentos Populares de Serra e Carapina. Numa certa simbiose entre movimento social e o partido político, a Equipe de Apoio foi estruturada em torno do compromisso com o movimento de bairro, o movimento operário e a organização do PT na Serra.

A atuação dos partidos políticos junto aos movimentos sociais e as associações era bastante comum, embora nos início dos anos de 1980 o discurso de apartidarismo e autonomia em relação aos partidos estivesse presente. Um boletim informativo da Associação dos Moradores do Parque das Laranjeiras, de 1983, evidencia a preocupação daquela associação em não se alinhar aos partidos políticos e sofrer suas influências e, ao mesmo tempo, denunciava a comum proximidade entre movimentos de bairros e partidos políticos:

[...] **nós não queríamos a ingerência de fatores externos** (Estado, Prefeitura, políticos, etc...) tal como acontecia e ainda acontece com muitos movimentos de bairro. Nós queríamos e ainda queremos um tipo de trabalho organizado, combativo, honesto e que seja realizado sob nosso controle. O bem-estar e o desenvolvimento, assim como o crescimento social dos moradores como um todo é que deve ser o fundamento de nossa ação. **Autonomia e independência**, portanto, significa que a nossa posição é de diálogo, de igual para igual e jamais aceitaremos sermos manipulados ou que nossas atividades e aspirações sejam manobras por interesses individualistas e, portanto, também a democratização interna deve se tornar sempre mais o nosso ponto de apoio (AMPL, INFORMATIVO, jul./ago.1983, grifo nosso).

Analisando o informativo, notamos que as palavras “autonomia” e “independência” eram presentes em 1983. Nota-se também o desejo de dialogar com o Poder Público, desejo esse que se ampliará no início da década, passando

por uma impossibilidade de aproximação por desinteresse do Estado, vindo a culminar na implantação do orçamento participativo, o que ocorreu em 1997. A relação com o poder público municipal, não só da Associação de Moradores de Parque Laranjeiras, como de toda a FAMS pode ser assim simplificado: entre os anos de 1884 e 1987, a FAMS buscou o diálogo com o poder público municipal. Em 1987, percebendo que não havia espaço para a participação dos movimentos sociais na gestão pública, e nem suas demandas eram atendidas, passaram a adotar o protesto público como principal forma de pressão sobre o Estado. Em 1994, buscando criar um espaço de participação social na gestão pública, passaram a pressionar os vereadores para que criassem lei municipal que obrigasse o gestor público a tornar o orçamento público participativo. A lei foi criada naquele ano, no entanto não saiu do papel. Na eleição de 1996, as FAMS apoiaram o candidato do PDT que prometia colocar em prática uma gestão mais participativa, o que aconteceu, inclusive sendo implantado o orçamento participativo, modificando a dinâmica de interação entre movimentos sociais e o poder público municipal, passando a predominar relações de interação.

Em entrevista realizada por Paulino (2009) à uma liderança da Comunidade de Base, que atuou em sua origem em Serra, identificamos elementos para entender o repertório utilizado durante a década de 1980:

Eu me lembro que em Jardim Carapina quando houve a ocupação de 5 mil famílias da noite para o dia, e aí agente foi para lá, nisso veio a questão do despejo da área e gente não tinha como o que agente vai fazer, o que a gente vai fazer até que um grupo foi para porta do juiz ficou até quase meia noite sentados na calçada do juiz, porque era ele que era responsável ele que ia dar a liminar e o juiz disse que não podia fazer nada. No dia seguinte lá no tribunal tinha quase 5 mil pessoas na porta do tribunal. Todas essas conquistas eram vitórias foram muitos importantes, tiverem experiência de jardim carapina, jardim tropical, de sossego, de despejo, sobre sossego nos ficamos sabendo que o povo seria despejado, no outro dia bem cedinho, no outro dia a gente estava lá assistir ao despejo, mas não pudemos fazer quase nada porque se tratava de decisão judicial ai quando chegou no aquelas famílias todas sofridas e o despejo não aconteceu, porque o pessoal decidiu conversar de outra forma e as famílias estão lá até hoje [...] (sic) (E15 apud PAULINO, 2009, 207).

Nota-se que a entrevistada, ex-militante das CEBs, ex-militante do PT e integrante do CDDH (E15), faz menção de um repertório composto por prática de “ocupação” e “protesto”; duas estratégias que foram muito usadas pela FAMS e que obtiveram o apoio do PT, PCB e das CEBs.

No Brasil, os teólogos das CEBs se aproximaram dos teóricos ligados ao PT e ao PCB, o que tornou possível uma aproximação entre os movimentos sociais (já apoiados pelas CEBs) e esses partidos de esquerda; o que também ocorreu na Serra. As CEBs atuando sob a influência da Teologia da Libertação representou para muitos fiéis um modelo de salvação coletiva, realizando um esforço de conscientização e busca pela concretização de uma utopia sob uma benção divina, marcada por um “cristianismo pleno” (SANTOS, 2006). A justiça social, sob essa teoria, trazia a ideia de uma justiça social diretamente associada à justiça divina, o que motivou substancialmente os fiéis à atuarem em causas sociais sob objetivos e pretensões fundamentadas na fé. Por outro lado, a preocupação de se opor ao alto comando da Igreja católica, praticando “heresia”, era o freio para que a aproximação com os partidos políticos de esquerda existissem, porém de forma cautelosa. Como destacou Santos (2006), a Teologia da Libertação buscou realizar uma crítica histórica da religião e da instituição religiosa, no entanto não foi capaz, de fato, alterar a estrutura de poder. Muitos que se aprofundaram nessa crítica ou se afastaram ou foram afastados da Igreja (SANTOS, 2006). Por esse motivo, em Serra, os líderes religiosos, embora atuando estimulando a participação de seus fiéis junto aos partidos políticos de esquerda, não se envolviam direta e abertamente com esses partidos.

Ao longo da década de 1980, a relação entre os movimentos sociais e os partidos políticos de esquerda, especificadamente o PT e o PCB, deu-se de forma intensa, enquanto que sua relação com o governo não ocorreu como desejavam os movimentos sociais.

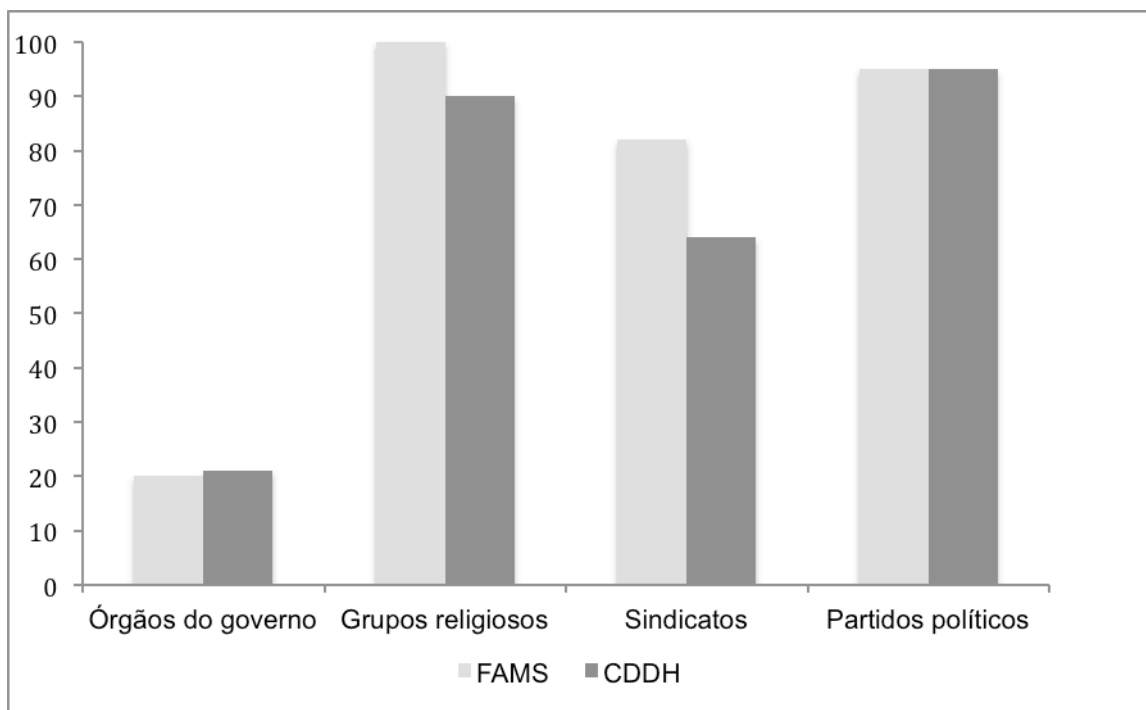


Gráfico 1 – Redes de relações sociais da FAMS e do CDDH (década de 1980).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do *Survey* “Movimentos sociais e instituições participativas”⁵⁹, 2010 (CARLOS, 2013a).

Nota: * Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a FAMS manteve [mantém] relações? Resposta múltipla à pergunta induzida. N = 26 (1980); N = 28 (1990).

As redes de relações da FAMS e da CDDH no contexto dos anos de 1980 eram bastante semelhantes, principalmente suas relações com órgãos do governo e partidos políticos. Nota-se que nesse período a FAMS e o CDDH os militantes que participaram do *survey* (CARLOS, 2010) pouco perceberem a interação entre essas entidades e órgãos do governo. No entanto, a frequência de militantes que perceberam as relações dessas entidades com os partidos políticos e grupos religiosos foi grande. A partir desse *survey* notamos que os militantes da FAMS e do CDDH demonstraram, a partir de suas percepções, a suas relações com os grupos religiosos. Como já demonstrado, as CEBs tiveram um papel muito importante na mobilização de atores, bem como no incentivo à participação de seus fiéis nos movimentos sociais e nos partidos políticos de esquerda.

De acordo com um militante fundador do CDDH, a relação dessa organização com a esquerda era bastante próxima, sobretudo com o PT (E18).

⁵⁹ Os dados do *Survey* “Movimentos sociais e instituições participativas”⁵⁹ de 2010 (CARLOS, 2013a) apresenta a percepção dos entrevistados, não podendo ser entendido como averiguações objetivas.

[...] o PT sempre foi um aliado do CDDH-Serra. Sempre os membros do CDDH-Serra estiveram juntos ao PT nas lutas, assim como nas campanhas políticas (principalmente a de 1989 para presidente); sentaram junto ao PT para refletir, discutir problemáticas e programar atividades, mas nunca assumiu nenhuma candidatura e nenhum mandato político do PT enquanto entidade, pois sempre ficou claro que o CDDH-Serra é uma entidade suprapartidária (E18 apud CARLOS, 2013a, p. 119).

A proximidade entre os movimentos sociais e o PT era bastante estreita, o que se observa na afirmativa de que muitos integrantes do CDDH estavam identificados com o PT, como narrou o militante fundador da entidade:

Nós fizemos uma caminhada, outros temas entraram, nós aprofundamos o debate na política. Para alguns de nós, nós temos concepções de esquerda, socialista. (...) Nós fomos nos identificando com o PT. Nós fomos nos identificando com uma ideia de esquerda, de partido socialista (E18 apud CARLOS, 2013a, p. 119).

Predominou, nos anos de 1980, uma visão marxista de que os partidos políticos seriam o único canal de ligação entre os oprimidos e o Estado e essa visão era o que predominava no seio do PT serrano.

Se havia, por um lado, uma proximidade com os partidos de esquerda que não estavam no poder, por outro, o poder público municipal se colocava em constante oposição com os movimentos sociais da Serra. Como destacou um dos ativistas da FAMS entrevistado por Carlos (2013a),

As entidades, na verdade, elas não eram bem vistas pelo poder público, pelo governo, pelo prefeito da época. Inclusive, as associações elas tinham um problema muito sério porque o prefeito ele atendia a pedido de vereadores e que esses vereadores eles tinham de ser aliados ao prefeito (E17, grifo nosso).

A FAMS forneceu aos movimentos sociais da Serra, o que Alonso (2009, p.55) chamou de “estruturas de mobilização”. As quais compreendem, segundo essa autora como, “[...] recursos formais, como organizações civis, e informais, como redes sociais, que favorecem a organização”. A FAMS criou condições para que fosse criada uma solidariedade entre os indivíduos e adquirido o controle coletivo, assim como fornecendo os recursos necessários para sua ação.

Como destacou Tarrow (2009, p.106-107), “em sua maioria, as oportunidades e restrições políticas são situacionais e não podem compensar por muito tempo as fraquezas em recursos culturais, ideológicos e organizacionais”. A partir dessa afirmativa, compreendemos o papel da FAMS, da CDDH, das CEBs,

do PT e do PCB na manutenção, ao longo de suas respectivas trajetórias, de recursos que foram capazes de manter os movimentos sociais da Serra em atividade por essas últimas quatro décadas, seja em um período em que as oportunidades e restrições se abriam, seja após a criação de espaços institucionalizados de participação social.

Embora tenha optado inicialmente por um discurso apartidarista, o que era expresso no nível discursivo. No entanto,

[...] no nível das práticas, porém, a relação com os partidos políticos é identificada em duas modalidades. Em primeiro lugar, a relação se manifesta no plano ideológico na medida em que crença, ideias e ideologias são comuns a ambas as organizações e lhe conferem uma afinidade de sentido. Essa conexão ideológica entre movimento e partido é intermediada pela multifiliação de ativistas que atuam concomitantemente nesses espaços, os quais ativam um processo de influência mútua de seus discursos e práticas.

Em segundo lugar, a relação do movimento com partidos políticos se estabelecia no nível pragmático através da construção de apoios ou alianças políticas, especialmente em dois contextos. No pleito eleitoral [...] quando o movimento estabelece apoio político-eleitoral a partidos considerados aliados das causas populares, por exemplo, ao PT, PCdoB e segmentos do PMDB no início da década de 1980. E na eleição da nova diretoria do movimento, ocasião em que disputas e alianças para a formação das chapas sofrem a interferência de partidos políticos representados no movimento por ativistas multifiliados (CARLOS, 2013a, p. 110-111).

Na segunda metade dos anos de 1990, os movimentos sociais da Serra estavam diante de uma situação em que precisavam demonstrar neutralidade diante a face do Estado e, ao mesmo tempo, realizar alianças com partidos políticos com a pretensão de influenciarem a agenda política e consolidar seus projetos. Como indagou Ferreira (1997, p.11), “como analisar essa convivência conflituosa quando ambos acenam para um projeto mobilizador em torno de lutas coletivas? As esquerdas, por seu turno, conseguem manter-se como referencial alternativo aos partidos conservadores?”

De acordo com Ferreira (1994, p.168), a entrada dos partidos políticos nos movimentos sociais brasileiros colocou em discussão a temática da autonomia, o que não foi diferente em Serra. Para esse mesmo autor, o discurso dos movimentos sociais - no fim da Ditadura Militar - de autonomia era para fazer frente àqueles que deixaram-se cooptar pela ação do Estado, assim como uma forma de deixar evidenciado de que era necessária uma nova forma de fazer política. Nas primeiras entrevistas realizadas com alguns ativistas da Serra,

identificamos esses dois intentos apontados por Ferreira: fazer frente a cooptação e deixar claro que era necessário uma nova forma de fazer política, que não àquela marcada por clientelismo e personalismo. Essa realidade foi narrada por um entrevistado por Carlos (2013a) da seguinte maneira:

Então se lá no seu bairro tivesse algum vereador que ele fosse oposição ao prefeito, com certeza aquela comunidade não seria atendido pelo prefeito. Ou então, **o presidente do bairro ele tinha de ter um vínculo com o prefeito** porque senão não seria atendido. A exemplo disso, os prefeitos da época eles falavam assim: olha, enquanto fulano for o presidente desse bairro nós não levamos benefício pra lá (E17, grifo nosso).

Apesar da FAMS desejar se estabelecer como uma entidade “apartidária”, destaca Eleotério (2000) que era impossível essa instituição manter-se neutra em relação aos partidos políticos e a Igreja Católica. “Era comum a participação de indivíduos filiados ou militantes de partidos políticos nas atividades ou manifestações da FAMS” (ELEOTÉRIO, 2000, p.42).

A proximidade com os partidos políticos de esquerda levou a FAMS a estar sempre “correndo o perigo” de se tornar um “braço” dos interesses políticos e partidários, assim como de frente com as tentativas de desmobilização e cooptação por parte de representantes públicos (SERPA, 1990). A proximidade dos partidos políticos, da Igreja católica e ONGs com os movimentos sociais no anos de 1980, como destacou Ferreira (1997), implicou na tentativa de intervir no funcionamento e na dinâmica dos movimentos sociais a partir de seus projetos organizacionais. “Particularmente a militância partidária [...] fará todo o esforço no sentido de conduzir a dinâmica do movimento a partir da orientação de seu partido” (FERREIRA, 1997, p.23), e em Serra, ES, não foi diferente.

Em entrevista a autores que estiveram envolvidos com a FAMS nos anos de 1980, Eleotério (2000, p. 43) coletou a seguinte afirmação:

As associações de moradores, algumas bem novas estavam também em franco crescimento, e nós vivíamos o governo Motta, na Prefeitura, né. E Então foi nesta efervescência de luta popular, da luta, da igreja, principalmente, também das Comunidades Eclesiais de base, dos partidos, como o PT, o PSB principalmente, que essa luta se ascendeu, né. E... que ela tornou-se muito forte (sic) (E6 apud ELEOTÉRIO, 2000).

Nota-se na entrevista realizada por Eleotério que a igreja e partidos de esquerda eram colaboradores para que os movimentos ficassem “acessos”, indo

ao encontro com o que Castells (1980, p. 165), analisando o caso espanhol, afirmou em relação aos membros dos partidos políticos de esquerda, os quais, naquele país, buscavam se aproximar dos movimentos sociais, sendo “seus militantes [...] os melhores e mais esforçados dirigentes das organizações de massa”. Em Serra notamos, igualmente, a importância desses atores para os movimentos sociais nos anos de 1980 e 1990.

Notam-se dois períodos distintos de percepção, por parte dos partidos políticos serranos e do governo municipal, em relação aos movimentos sociais. Em um primeiro momento, antes de 1996, apenas partidos de esquerda com posições claras, tais como o PCB e o PT, se colocaram favoráveis aos movimentos sociais, assim como se aproximaram deles, participando com seus filiados das ações coletivas deflagradas. Nesse período, o governo municipal compreendia o movimento social como ameaça, e conseqüentemente, praticamente não havia diálogo e acordos.

Na segunda metade dos anos de 1990, a mobilização da sociedade civil para participar das decisões do Estado rumo a uma “democracia direta” ou “semidireta” não foi compreendida em Serra/ES como uma ameaça aos partidos políticos, ainda que o PT tivesse se posicionado contrário à aproximação dos movimentos sociais com o poder público municipal; posição que manteve até 1998, ano que esse partido passou a compor a equipe de governo da gestão do PDT (E21).

No segundo momento, após a vitória do PDT na eleição de 1996 para o executivo municipal, deu-se início uma aproximação entre governo municipal e movimentos sociais, sendo colocado em prática o desejo destes: o orçamento participativo. Assim como os partidos políticos suíços souberam tirar proveito da maior participação dos cidadãos (SEILER, 2000), os partidos de esquerda se deram conta das oportunidades políticas dos anos de 1980 e 1990, bem como a redução das restrições de participação social, para se aproximarem de movimentos sociais a fim de trazer para a arena política não só esses movimentos, mas os demais cidadãos serranos não participantes dos movimentos. O objetivo era seu fortalecimento e a ampliação dos grupos de pressão sobre seus opositores que estavam no poder. Dentre esses objetivos, a busca pela criação de um espaço institucionalizado de participação social foi

pauta e motivo de mobilizações até que se instituiu o Orçamento Participativo em Serra e sua inclusão na Lei Orgânica Municipal como prática obrigatória no município. A proposta era possibilitar uma interação com o Estado e não apenas com o governo de um dado mandato.

Carlos (2010) perguntando aos entrevistados “com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a FAMS manteve [mantém] relações”, identificou as seguintes relações, as quais são reproduzidas no gráfico 2:

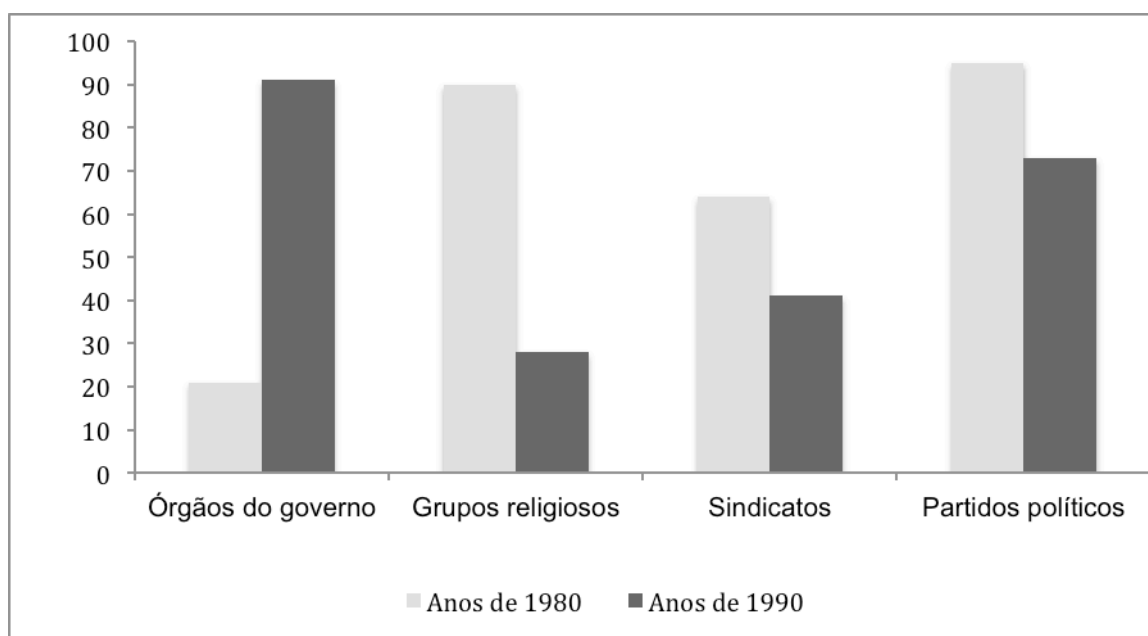


Gráfico 2 - Redes de relações sociais da FAMS no contexto fundacional e de inserção institucional: anos de 1980 e pós 1990*.

Fonte: Survey “Movimentos sociais e instituições participativas”, 2010. *In:* Carlos (2013a).

Nota: * Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a FAMS manteve [mantém] relações? Resposta múltipla à pergunta induzida. N = 26 (1980); N = 28 (1990).

Nota-se que as relações da FAMS com os partidos políticos se mantiveram desde suas origens, e essa relação interferiu no alinhamento interpretativo dos movimentos sociais antes da consolidação do orçamento participativo. Prevaleceu o discurso constante do PCB de que era necessário aos movimentos sociais investirem na aproximação do poder público local a fim de conquistar suas demandas. Nessa mesma direção, Paulino (2009, p.93) atesta que os partidos políticos de esquerda, sobretudo o PT e o PCB, tiveram um papel importante na consolidação do movimento social em Serra, ajudando-os a encontrarem um direcionamento político de atuação. Da mesma forma, nota-se que a aproximação com órgãos do governo cresceu de forma bastante significativa, indicando uma

mudança no repertório de atuação, como já destacamos.

Essa aproximação, sobretudo com os partidos políticos de esquerda, gerou, em algumas ocasiões acusações de que a FAMS estivesse manipulando as associações em prol de interesses político-partidários. Nessa direção, Eleotério (2000) recorda um episódio de 1980 em que o presidente da Câmara Municipal, Dorian Benedito Nascimento, vendo que os intentos do prefeito em manipular a formação de uma associação de moradores no bairro Sossego, incluindo nela seus simpatizantes, declarou em jornal: “É público que o PT liderado pela Igreja católica, se empenha na organização das comunidades serranas, com fins meramente partidários” (A GAZETA, 03/08/1980 apud ELEOTÉRIO, 2000, p. 43). A denúncia do então presidente da Câmara Municipal não era, como entendia a FAMS, sem fundamento, uma vez que os partidos políticos têm justamente esse objetivo (E20).

Buscamos também observar as relações entre o CDDH com as demais entidades/grupos serranos. Como no caso da FAMS, o CDDH também possuía, nos anos de 1980 uma imbricação complexa com os partidos políticos de esquerda.

Um trecho da entrevista realizada por Carlos (2013a, p. 207) a um militante do CDDH no parece muito claro essa imbricação entre a instituição os demais grupos serranos. Assim narrou o ator entrevistado:

A gente militava sobre tudo. Nós éramos militantes de tudo. Nós tínhamos relação com as oposições sindicais, depois nós ajudamos a criar novos sindicatos, ajudamos a derrotar os chamados sindicatos pelegos. Então era uma relação de quem fazia tudo. (...) Era isso, era a efervescência do momento, eram os trabalhadores que a gente conhecia das comunidades [CEBs] que estavam nas fábricas. As pastorais orientavam e de certa forma dava formação política... eu me lembro muito da Pastoral Operária fazendo muito isso. E nós éramos, além de estar na comissão de direitos humanos, nós éramos lá das comunidades, então entrava em tudo. (...) É como vai virando um ‘militante’, né, fazia isso tudo ao mesmo tempo (E19).

Carlos (2013a) perguntando aos entrevistados “com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a CDDH manteve [mantém] relações”, identificou as seguintes relações, as quais são reproduzidas no gráfico 3:

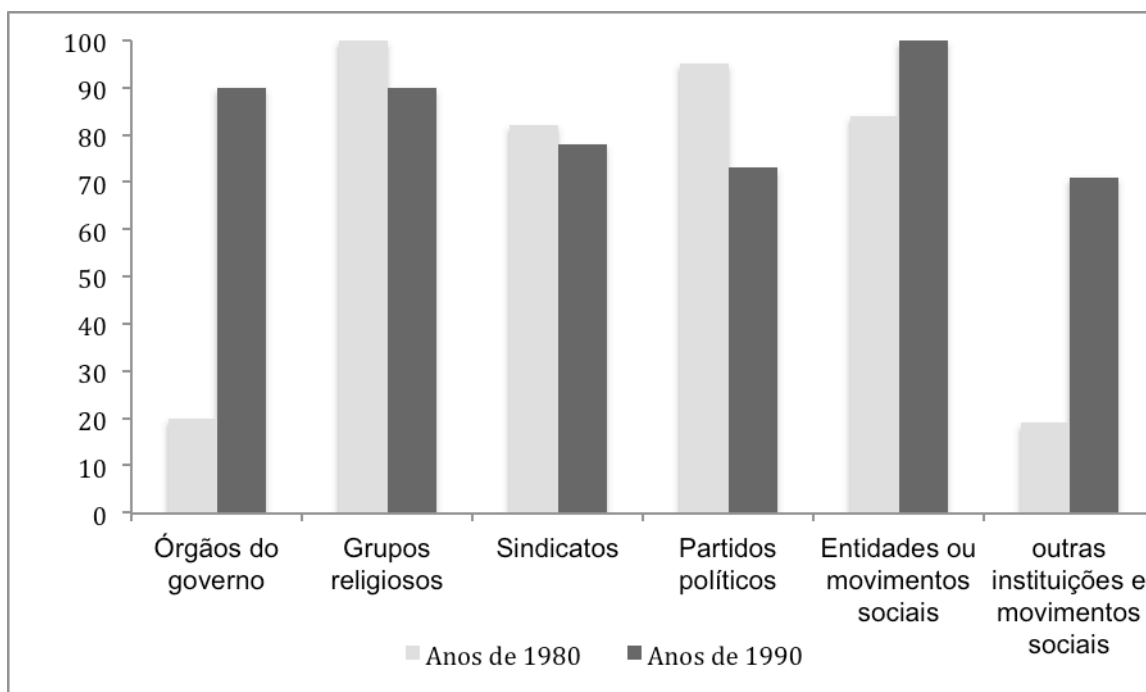


Gráfico 3 - Redes de relações sociais do CDDH no contexto fundacional e de inserção institucional: anos de 1980 e pós 1990.

Fonte: Survey “Movimentos sociais e instituições participativas”, 2010. *In:* Carlos (2013a).

Nota: * Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a FAMS manteve [mantém] relações? Resposta múltipla à pergunta induzida. N = 26 (1980); N = 28 (1990).

Nota-se, comparando dois períodos (décadas de 1980 e 1990), que há algumas mudanças substantivas nas relações do CDDH com outros atores. Observando o gráfico 3, é possível notar que as mudanças mais significativas deram-se nas relações com órgãos do governo e com “outras instituições e movimentos sociais”. Enquanto que nos anos de 1980 a relação com órgãos do governo não era tão significativa - comparada a sua relação com os demais atores - na década de 1990, após a institucionalização de espaços participativos e proximidade com o poder público, a relação com esses órgãos passou a ter centralidade e a ser percebido pelos seus militantes. Paralelamente a essa mudança, o CDDH ampliou seu contato com “outras instituições e movimentos sociais”. Dentre elas destacando-se a “Universidade Federal do Espírito Santo, o Instituto Elimu, o Projeto Universidade Para Todos, a Anistia Internacional, a Justiça Global e as cooperativas RecuperLixo e SuperConfex, seguido por Idea, Adema, Centro de Assistência às Vítimas de Violência, Casa Sol Nascente, Cese, OAB, PPCAAM, Unis, O Proto, Universidade Para Jovens Negros, Rede Alerta contra o Deserto Verde e o Fórum Estadual em Defesa da Integralidade do PNDH III” (CARLOS, 2013a, p. 207).

Com relação aos grupos religiosos, nota-se que a CDDH manteve uma relação mais perceptível pelos seus militantes quando comparado com a relação da FAMS com tais grupos. Essa proximidade dar-se devido às temáticas de Direitos Humanos que é de grande interesse da Igreja católica em Serra, embora esta não vem se mobilizando em ações coletivas junto ao CDDH.

Carlos (2013a) nos fornece elementos que evidenciam que, nos anos de 1990, o padrão de relacionamento do CDDH é substancialmente modificado. A partir da abertura de canais de participação da gestão pública, o CDDH passou a estar presente nesses espaços por acreditar que por meio deles seria mais fácil e menos custoso lutar por suas demandas (E25).

As novas oportunidades políticas, que se desenharam no país a partir de 1988, possibilitaram que muitas entidades e projetos surgissem e se desenvolvessem, o que facilitou a ampliação das redes de interações da CDDH a com outros grupos partir desse período. Assim, a criação do orçamento participativo não foi o único responsável por essa alteração em sua rede de relacionamento, antes a ampliação de seus objetivos e a ampliação do volume de novas instituições e movimentos sociais contribuíram substancialmente para tal mudança. Para a ex-coordenadora da Assembleia Municipal do Orçamento, o OP teve uma maior contribuição em relação à ampliação da relação com o poder público, tendo sido “a porta” para posteriores parcerias e diálogos (E25).

É importante mencionar que o CDDH, embora tivesse atuado juntamente com a FAMS, com as CEBs, e com o PCB na luta por um espaço de participação social institucionalizado, não era esse o objetivo central dessa organização. Seu objetivo central estava em defender dos direitos humanos da população serrana.

Nota-se que, tanto a FAMS quanto o CDDH, tiveram seu padrão de relacionamento com outros grupos alterados a partir da década de 1990. Buscando tornar a comparação das redes de relações da FAMS com as redes da CDDH produzimos o gráfico 4:

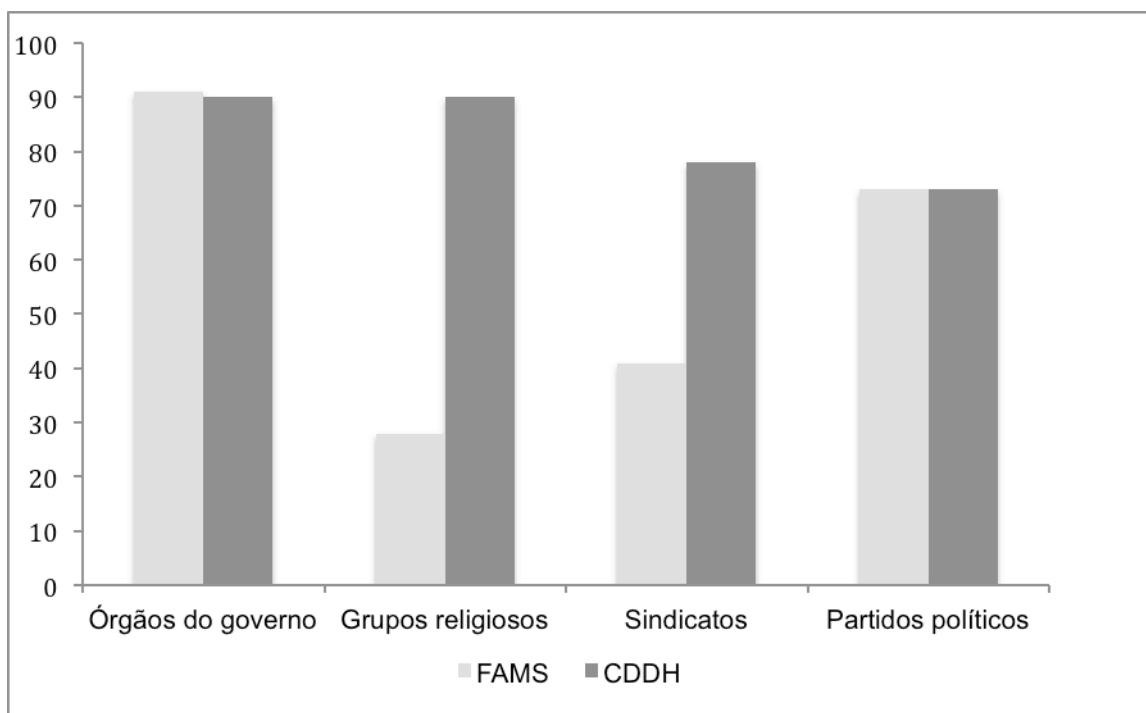


Gráfico 4 – Redes de relações sociais da FAMS do CDDH (década de 1990).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados do *Survey* “Movimentos sociais e instituições participativas”, 2010 (CARLOS, 2013a).

Nota: * Com quais entidades, movimentos sociais ou instituições a FAMS manteve [mantém] relações? Resposta múltipla à pergunta induzida. N = 26 (1980); N = 28 (1990).

O comparativo exposto no gráfico 4 evidencia a semelhança e diferenças nos padrões de relações da FAMS e do CDDH com outros grupos, destacando-se a semelhança de relações com os partidos políticos e com órgãos do governo. No entanto, o *survey* realizado por Carlos (2013a) não nos possibilita identificar se esses partidos são os mesmos com que possuíam relações nos anos de 1980 (PT e PCB). De acordo com um dos entrevistados que atua na CDDH desde sua fundação, essa entidade mantém atualmente maior contato com o PT e o PDT serrano (E27). Para ela, a proximidade com o PDT foi construída nas eleições de 1996, quando o apoiou, e ao longo de suas gestões (1997-2009), propiciada pela institucionalização de um espaço de participação social na gestão pública municipal.

Em Serra notamos que na medida que a FAMS foi se fortalecendo, os partidos de esquerda passaram a disputar espaços junto a esta, mobilizando-se para eleger delegados do OP e até a presidência, questão que abordaremos posteriormente.

4.3 A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO EM SERRA/ES

Enquanto que nos últimos 15 anos presenciamos um processo de ingresso de militantes de movimentos sociais em espaços institucionalizados por iniciativa do governo, no início dos anos de 1990 isso não ocorria no país com tanta intensidade, o que se repetia no município da Serra. Nesse contexto, os movimentos sociais, associados a um seguimento da Igreja Católica e com alguns partidos políticos oposicionistas, passaram a reivindicar a criação de um espaço institucionalizado de participação social. Nesse capítulo, buscamos compreender os jogos políticos que marcaram a construção e implantação de um espaço institucionalizado em Serra, o qual foi denominado Orçamento Participativo.

A FAMS, deu início a construção de um espaço de participação social por meio da realização de congressos. A proposta da FAMS foi ampliar as discussões populares e superar a atitude meramente reivindicativa, típicas dos movimentos populares do início dos anos de 1980. A proposta dessa entidade era tornar-se um espaço propositivo, marcado pela participação ativa dos cidadãos na apresentação de soluções para os problemas (CARLOS, 2006). Em 1986, a FAMS apoiada por militantes de partidos de esquerda e pela CEBs, realizou seu primeiro congresso. Já neste congresso, ficou estabelecido a necessidade de ser criado o que seria chamado, posteriormente, de Orçamento Participativo. Estava claro o discurso de que era necessário à participação social na gestão pública e sua maior transparência. Por outro lado, o executivo municipal, mostrou-se oposicionista a tais pretensões.

Manuel Castells (1980, p. 165) observando a realidade espanhola, levantou, como ponto de partida para uma discussão, a seguinte indagação: “Mas, não poderiam ser o partidos políticos os veículos de expressão desses interesses populares formulados na base [dos movimentos cidadãos]?” Castells faz essa indagação a partir da discussão que promoveu em torno da necessidade do aprofundamento democrático naquele país. Para ele, havia na época uma crescente mobilização dos movimentos cidadãos e caberia aos futuros administradores compreender que a democracia não poderia ser reduzida as

simples instituições de delegação do poder político. Era necessário compreender o papel dos movimentos que surgiam das bases. Em resposta a sua pergunta, ele mesmo respondeu da seguinte maneira:

Não inteiramente, pela simples razão de que a representação de interesses por um partido pressupõe um certo acordo político-ideológico com sua estratégia geral, enquanto que os vizinhos precisam de organizações de massas absolutamente amplas e unitárias que expressem seus interesses sociais setoriais (na habitação, no ensino etc.) por cima das diferentes preferências políticas. Da mesma forma que a existência de partidos operários não pressupõe a eliminação dos sindicatos nos locais de trabalho (CASTELLS, 1980, p. 165).

A resposta de Castells nos possibilita pensarmos alguns pontos que envolveram a realidade brasileira dos anos de 1980 e 1990, em particular, o contexto serrana.

Na década de 1980, partidos políticos e movimentos sociais, assim como outras organizações, tais como ONGs e seguimentos de base da Igreja Católica, passaram a ocupar um espaço comum na organização e mobilização da sociedade civil, o que gerou uma série de problemas organizacionais, isso por possuírem projetos diferentes (FERREIRA, 1997). Em Serra, tivemos uma imbricação entre a Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS), as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), o CDDH e os partidos políticos. É certo que tal “agregação” em torno da construção de um espaço de participação social foi marcado por diversos conflitos de interesses. No caso dos partidos políticos, por suas orientações distintas, esses conflitos são mais fáceis de serem percebidos (FERREIRA, 1997). Essa complexa imbricação recoloca a questão da autonomia tão aclamada pelos movimentos sociais nos anos de 1970, cujo objetivo era diferenciar-se dos movimentos tradicionais comprometidos com as práticas clientelistas, buscando romper com a visão de que são grupos facilmente cooptáveis do Estado. O desenvolvimento dos movimentos sociais em Serra não foram entendidos como ameaça aos partidos de esquerda, nem esses ameaçadores a existência dos movimentos. O que vimos foi uma coexistência, a qual se deu de forma bastante complexa e importante.

Castells (1980), observando o caso espanhol dos anos de 1970, atestou que seria um absurdo pretender excluir os partidos políticos dos movimentos cidadãos, isso pelo fato de seus militantes serem os melhores e mais esforçados

dirigentes dos movimentos. Nota-se com isso duas situações: i) a participação de um ator social em dois espaços (nos movimentos e nos partidos) e; ii) a sua importância para os movimentos sociais. No caso brasileiro, em particular o serrano, os partidos políticos de esquerda sempre tiveram uma forte participação nos movimentos sociais, muitas vezes “fornecendo” dirigentes e fomentando sua formação e estruturação burocrática.

Observando o cenário nacional da década de 1980 e início dos anos de 1990, Ferreira (1994) destacava o esforço do PT em se apresentar como um partido identificado com a nova cultura política idealizada pelos movimentos sociais daquela época, sendo este um partido bastante influenciado pelos movimentos. Mas destaca também que o PT, não raras vezes, apresentava-se com velhas práticas políticas, sentindo-se dono dos movimentos sociais. Em Serra, o PT e o PCB, ainda que não se colocassem abertamente como donos dos movimentos, possuíam sempre o intuito de conduzi-los aos seus interesses.

Por uma concepção política de influência gramsciliana, os partidos políticos de esquerda entendem-se como sendo eles próprios a peça fundamental para a transformação social, por isso, quase sempre, subjugam os movimentos sociais aos seus projetos. Por esse motivo, vemos comumente movimentos sociais que originaram-se em torno de demandas pontuais passarem a buscar demandas mais amplas após o contato com partidos políticos de esquerda, sendo, muitas vezes, subjugados a estes. Para Durham (1984), a presença dos partidos junto aos movimentos sociais ocorre em função da tentativa desses partidos usarem estes para fins políticos. Diferentemente do interesse que envolvem os partidos políticos, de alcançar o poder, os cidadãos comuns se unem em função de solucionar problemas comuns de seu cotidiano imediato, afastam-se ideologicamente à filiação partidária e seus intentos. Estando os movimentos sociais imbricados com partidos políticos, estes apresentam interesses menos imediatos. Os interesses dos agentes que compõem os movimentos sociais acabam, por esse e outros fatores, sendo conflituosos. Segundo Durham (1984), há nos movimentos sociais uma “dupla face”: “a pública, que enfatiza a igualdade, a união, o consenso; e a oculta, das cisões, das divergências, acusações mútuas (...)” (DURHAM, 1984, p.30).

No caso da Serra, devido à multiplicidade ideológica dos integrantes dos

movimentos sociais (originários do PT, do PCB, das CEBs, do CDDH, das associações de moradores etc.), os conflitos internos eram constantes (E9). Por um lado havia aqueles que desejavam uma atuação apartidarista do movimento popular e, por outro, militantes de partidos políticos que buscavam “alinhar” as ações dos movimentos aos ideais dos seus partidos. Mais especificamente, de um lado o PCB que insistia na aproximação dos movimentos sociais com o poder público local, de outro, o PT que se posicionava de forma contrária a essa aproximação.

Os movimentos sociais carecem de manter e fortalecer uma unidade, o que é custosa (CASTELLS, 1980), e os partidos políticos próximos a esses movimentos colaboram nesse sentido por possuírem em seus quadros atores dispostos a pagar por esse custo em nome da ideologia partidária e o possível apoio dos movimentos às suas bandeiras políticas e pleitos eleitorais, utilizando-os como plataforma. Porém, os movimentos sociais “podem controlar por si mesmo o comportamento concreto de diversas forças políticas e sancionar com sua repulsa e desagrado aqueles que praticarem a manipulação e o sectarismo no seio do movimento” (CASTELLS, 1980, 165). Para esse autor, embora essa aproximação entre partidos políticos de esquerda e movimentos sociais gerem benefícios para ambos, as condições para um verdadeiro desenvolvimento social está na autonomia que os movimentos precisam manter em relação aos partidos políticos, isso “com base em sua unidade, em sua democracia interna e em sua representatividade social cada vez maior [...]” (CASTELLS, 1980, p. 166). Em Serra, a atuação dos partidos políticos no seio dos movimentos sociais parece, em um olhar desatento, ter sido neutra no sentido de conduzir os movimentos aos seus propósitos. Observando as diversas narrativas dos indivíduos que participaram desses movimentos ou dos partidos políticos daquele município, nota-se que o PCB, por exemplo, conseguiu alinhar os movimentos sociais em sua proposta de atuar em parceria com o poder público local, o que passou a ocorrer quando se abre o canal de participação, o que deu-se quando este passou a fazer parte da coligação (Frente Popular: PDT-PCB-PSB-PTB), que assumiu o poder público municipal em 1997. É de se esperar que cada um dos grupos que compunham o “movimento social” da Serra - agregado sobretudo em torno da FAMS - exercessem influências significativas sobre o movimento social.

A FAMS, ainda que os grupos que estavam envolvidos nas ações coletivas em Serra fossem múltiplos, disseminou o termo “movimento social” no singular para designar o seu agrupamento e transmitir a ideia de unidade.

Em 1986, de acordo com a matéria veiculada pelo jornal A Gazeta (15/09/1986), diversas comunidades da Serra haviam se reunido para planejar o orçamento público do ano posterior. Era o início do que viria a ser posteriormente o orçamento participativo serrano.

Assim noticiava o jornal:

Os moradores dos conjuntos habitacionais da área do Civit, englobando Serra Dourada I, II e III, Eldorado, Barcelona e Porto Canoa, listaram também como prioridades policiamento e área de lazer. Já os demais bairros do município que ainda sofrem problemas de infraestrutura listaram como reivindicações básicas esgoto, pavimentação e iluminação pública (A GAZETA, 15/09/1986, p. 5).

No entanto, o então prefeito João Baptista da Motta não considerou tal movimento e não pôs em prática as demandas solicitadas para o ano de 1987.

Pra você ter uma idéia [sic] nós fazíamos discussões sobre o orçamento participativo, mas ele nunca cumpriu um investimento, então discutia, passava meses discutindo e na hora de implementar ele botava na gaveta e fazia o que ele queria [...] (E11 apud PAULINO, 2009, p. 193).

Esse prefeito

[...] não participava das reuniões nos bairros, mas buscava uma relação direta com os moradores através de programas assistenciais e filantrópicos, reforçando características de dependência e de dispersão dos moradores mais pobres constituindo uma enorme “clientela” nas periferias [...] (SERPA, 1990, p. 48).

Como o executivo municipal se colocou contrário à participação social na gestão pública, o caminho tomado pela FAMS foi rumo à Câmara Municipal, buscando tornar lei o intento de criação de um espaço institucionalizado de participação e controle social na gestão pública local, acreditando que assim o poder executivo municipal seria obrigado a dialogar com a sociedade.

Como destacou Goldstone (2003) é comum os movimentos sociais influenciarem os legisladores. A influência dos movimentos sociais sobre os partidos políticos, sobretudo sobre os legisladores, é tão presente que muitas vezes para compreendermos a lógica das aprovações de projetos de lei torna-se necessário compreender os movimentos sociais existentes naquele cenário

(GOLDSTONE, 2003).

Só após muitas pressões e negociações a proposta da FAMS, de tornar o orçamento público participativo, avançou na Câmara Municipal da Serra (CARLOS, 2006; BODART, 2009). Só em 1994 foi aprovado a criação da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO), que viria a protagonizar, junto a FAMS, o processo de construção e prática do orçamento participativo.

A criação da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO), por meio da Lei nº. 1788/1994, de 25 de agosto de 1994, foi o primeiro passo para que o Orçamento da Serra fosse colocado em prática. De acordo com o artigo 2º da referida lei, “A Assembleia Municipal do Orçamento - AMO, é a instância de participação popular na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do Orçamento Municipal, Plano Plurianual de Investimentos e da Lei de Diretrizes Orçamentárias”. Assim, essa instância abriria um canal de participação social na gestão pública desejado pelos movimentos sociais serranos. Ao estabelecer suas atribuições, a AMO foi atrelada aos movimentos sociais, pois passava a ser sua função “a elaboração de quadro discriminativo das obras prioritárias aprovadas pelas entidades devidamente cadastradas pela FAMS”. No artigo 4º desta mesma lei, determinou-se que a constituição da AMO, a qual deveria ser “composta por delegados eleitos em assembleia geral das entidades organizadas no Município”, sendo a relação das entidades definidas pela FAMS. Ainda quanto sua composição, determinou a lei que cada uma dessas entidades organizadas elegeria três (03) delegados e três (03) suplentes e que “os membros da FAMS e os Vereadores são delegados natos”. Assim, a FAMS passaria a ser protagonista do orçamento público municipal juntamente com o poder executivo e o legislativo.

Já no ano seguinte, em 1995, a AMO e a FAMS passaram a elaborar a construção do orçamento participativo, tendo adesão de alguns poucos técnicos da prefeitura da Serra, a despeito do executivo municipal (CARLOS, 2006). Mobilizada diversas associações e moradores, foram realizadas diversas assembleias nos bairros, nas regionais criadas e algumas assembleias gerais com o objetivo de elaborar o orçamento para o ano de 1997 de forma participativa. Como já havia se manifestado em oposição a esse projeto, embora sancionando-o, o executivo não pôs em prática o que foi planejado por meio das assembleias populares. Apenas em 1998 o orçamento participativo passou a ser

um instrumento “abraçado” pelo poder municipal, isso após a vitória nas urnas do grupo partidário de oposição. Eleito pelo PDT, Sérgio Vidigal passou a realizar uma gestão mais próxima da FAMS e da AMO, colocando em prática o orçamento participativo em Serra (E22; E23; E26).

Segundo o prefeito eleito em outubro de 1997, Sérgio Vidigal (E21), a chapa formada em 1996 buscando apoio dos movimentos sociais serranos se comprometeu em colocar em prática o orçamento participativo. Mesmo tendo o PT saído do grupo e dispersado inicialmente alguns integrantes dos movimentos sociais, os movimentos sociais apoiaram a campanha de Vidigal em 1997 e este foi eleito prefeito da Serra.

Em síntese, os movimentos sociais serranos se aproveitaram de um cenário favorável ao surgimento, no início da década de 1980, de associações comunitárias, o que tornou possível a criação de um alinhamento interpretativo (que pode ser descrito como “necessidade de maior controle e participação na gestão pública”) que conduziu o movimento a se tornar referência de organização popular no estado do Espírito Santo e conquistar, em 1998, a implantação do Orçamento Participativo em Serra/ES.

Antes desse alinhamento interpretativo (“necessidade de maior controle e participação na gestão pública”), a FAMS teve que produzir um outro que daria sustentação ao movimento social serrano. Em documento produzido e distribuído pela FAMS em 1986, é possível identificar o quadro interpretativo que esta instituição desejava consolidar.

MOVIMENTO UNITÁRIO E DEMOCRÁTICO: É de vital importância a **unidade do movimento**, pois a manutenção dessa unidade é a única garantia que têm os moradores de verem triunfar suas reivindicações frente ao poder público. E para isso é necessário que o **Movimento seja profundamente democrático**, onde todas as questões sejam resolvidas de forma coletiva.

MOVIMENTO PLURALISTA: A **complexidade do Movimento Comunitário**, por se compor de interesses e categorias sociais das mais variadas, não comporta nenhuma visão hegemônica, ou excludente. Dessa forma dentro do movimento não deve existir espaço para o sectarismo, que tantos prejuízos têm trazido a nossa luta. Acreditamos ser perfeitamente possível a convivência de todas as forças políticas no interior do movimento, porque **acreditamos numa Sociedade Democrática, onde as divergências se resolvam no embate de ideias** e não no confronto de personalidades ou partidos políticos (FAMS, 1986, doc. 24, grifo nosso).

Nota-se que o discurso da “unidade do movimento social” compartilha espaço com “aprofundamento democrático” e “complexidade do movimento”. Isso nos indica que interessava, ainda que composto por uma grande variedade de interesses, ter-se uma unidade em torno do aprofundamento democrático em Serra.

Para a compreensão do alinhamento interpretativo construído alguns estudos buscam debruçar-se sobre os discursos, no entanto acreditamos que é observando as práticas do movimento social serrano ao longo dos anos de 1980 e 1990 que isso seja possível. Como destacou Tilly, “sentidos são inseparáveis das práticas, por isso, o melhor acesso a eles é a análise de performances – não de discursos” (TILLY, 1978 apud ALONSO, 2012, p. 29). Observando a trajetória da FAMS, notamos que seu intento foi, ao longo dos anos de 1980 e 1990, construir um alinhamento interpretativo em torno da necessidade de serem criadas instâncias institucionalizadas de participação social na gestão pública, acreditando que seria o melhor caminho para ter suas demandas materiais atendidas. Nesse sentido, nos parece que a FAMS compreendeu aquilo que afirmou Tarrow (2009, p. 40): “a cooperação da ação coletiva depende da confiança e da cooperação geradas entre os participantes por meio de entendimentos e identidades compartilhados”. Nessa direção, a FAMS investiu na construção de um quadro interpretativo, possibilitando a clareza de “quem era” o movimento e “o que queriam”.

Além da redução das restrições políticas, com o fim da Ditadura Militar, as novas oportunidades políticas foram propiciadas pela proximidade entre as CEBs, partidos políticos e movimento social, ampliando a participação ao nível de uma “sociedade civil”. Certamente, como evidencia o conjunto das diversas narrativas de atores que viveram aquele momento aqui estudado, as carências urbanas e muitos interesses imediatos foram fundamentais para a mobilização social em Serra-ES. Nesse contexto, a FAMS soube aproveitar essas oportunidades e criar quadros interpretativos que deram coesão ao movimento social. Da mesma forma que observou Gohn (2001) ao tratar das mobilizações, destacamos por meio das narrativas dos atores sociais e das análises sociológicas destes que o movimento serrano foi impulsionado pelos desejos de redemocratizar a gestão pública municipal, assim como, por parte de muitos, do desejo de participar de ações

como cidadãos conscientes de seus direitos, bem como, movidos pela compreensão que era necessário o enfrentamento das carências urbanas, entendendo que a abertura de um espaço institucional de participação social na gestão pública seria fundamental para conquistar seus anseios.

A vontade política do estado em criar um espaço institucionalizado foi importante para que se configurasse um cenário mais propício à aproximação entre Estado e movimentos sociais. O ex-prefeito Sérgio Vidigal, quem implantou o OP em Serra, assim narrou sua percepção em relação a importância de ampliar a participação social na gestão pública municipal:

Eu achava que era também uma das únicas alternativas para tirar a Serra da situação de onde se encontrava: do descrédito, autoestima muito baixa, né? Uma Serra muito violenta, os políticos tinham uma fama de matar ou morrer na cidade (E 21).

Em relação ao orçamento participativo confidenciou:

Eu tinha visto, quem tinha implantado aqui em Vitória era o Victor, né? Achei até interessante, né? E depois o debate na cidade que não era uma coisa nova, você sabe que não era novo, isso já vinha... e foi uma coisa que eu me comprometi [...] (E 21).

Nota-se que a proposta do orçamento participativo era societal, sendo absorvida pelo gestor eleito em 1996, ainda durante a campanha eleitoral. De acordo com Sérgio Vidigal, o OP não era um programa do PDT, tratava-se de um compromisso pessoal assumido com o movimento social serrano que há anos lutava por ele. A demanda dos movimentos sociais serranos foi absorvida pelos partidos PDT, PCB, PSB e PTB por ter sido um caminho encontrado por todos para a retirada do antigo grupo do poder, cuja a coligação sempre girava em torno do PMDB, PDS e PSDB serrano.

Notamos que, a partir da experiência analisada, o contexto de oportunidades e restrições políticas importam para que os movimentos sociais se desenvolvam e se fortaleçam, no entanto, não são apenas esses dois elementos os responsáveis para o sucesso das ações coletivas coordenadas pelos movimentos sociais. A existência de uma cultura política, um alinhamento interpretativo, uma identidade coletiva e instituições mobilizadoras são elementos fundamentais para esse sucesso. No caso da Serra, a multifiliação, vista por alguns como ameaça a autonomia dos movimentos sociais foi, ao contrário, de

grande importância para agregar de militantes em torno das lutas sociais vistas como necessárias.

4.4 UM ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO EM SERRA/ES: E AGORA?

A criação de um espaço institucionalizado de participação social na gestão pública modificou substancialmente a dinâmica dos movimentos sociais da Serra e ampliou a participação da sociedade civil, sobretudo de indivíduos desvinculados aos movimentos sociais.

Com a criação da AMO, estava colocado o desafio de participar de algo novo para o movimento social serrano. Para operacionalizar a gestão participativa criou-se o instrumento Orçamento Participativo (OP).

A constituição estrutural do Orçamento Participativo possibilitou a participação não só dos movimentos sociais, como também de toda a sociedade civil. Oficialmente os participantes do OP são os indivíduos que atuam nas entidades civis organizadas, tais como a FAMS, os integrantes das associações de moradores, dos conselhos municipais, os vereadores do município e representantes da prefeitura municipal. Nota que a estratégia da FAMS foi garantir a presença de *insider tactics* no interior do OP.

Inicialmente o OP é conduzido pela Assembleia Municipal do Orçamento (AMO), sendo esta composta pela Prefeitura, a Câmara de Vereadores e a Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS), os quais atuam junto às comissões orçamentárias. A AMO é instalada anualmente, sendo eleita pelos delegados (representante escolhidos por cada segmento participante das assembleias), sua coordenação, secretaria e comissões orçamentárias. Cada uma das comissões é composta por quatro membros do movimento popular, dois vereadores e um representante da Prefeitura. As comissões são: Comissão de Critérios de Rateio; Comissão de Fiscalização e Acompanhamento; e Comissão de Organização e Comunicação.

A organização da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) é exemplificada pela figura 3:

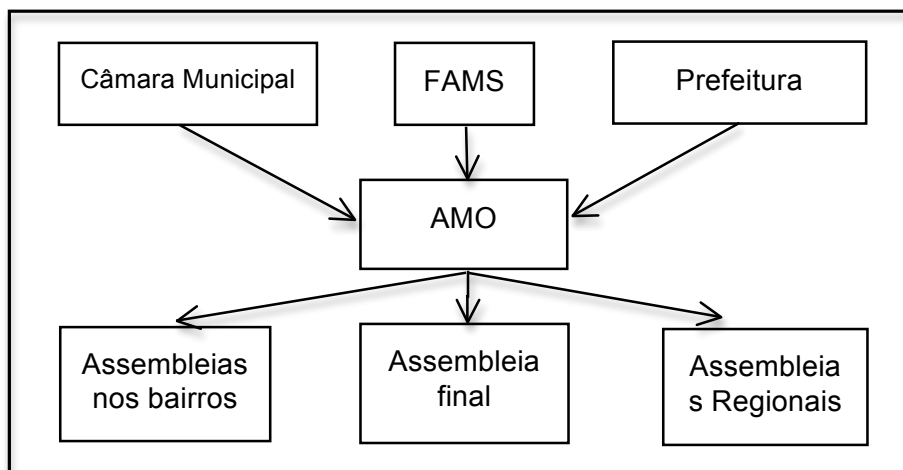


Figura 3 - Organograma funcional do OP da Serra/ES.

Fonte: Cartilha do Orçamento Participativo 2007 (PMS, 2007).

Com a criação da AMO, foi elaborado um organograma funcional do Orçamento Participativo da Serra a fim de organizar as atividades. Por meio da AMO foi criado o Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo, o qual é constituído pelos delegados representantes das regionais e eleitos nas assembleias.

Ribeiro e Grazia (2003) apontam que é fundamental a existência de equipes e organismos administrativos especializados para exercer a coordenação do processo participativo. No caso da Serra, a AMO se apresenta como a entidade responsável por promover o encontro entre sociedade civil e representantes do Poder Executivo Municipal.

Com relação a estrutura institucional, destacam Ribeiro e Grazia (2003) que a operacionalização do OP depende de uma regionalização que seja capaz de estimular e coordenar a participação popular. Geralmente essa organização espacial é feita por meio de criação de regionais, como foi feito em Serra. O grande desafio é identificar elementos capazes de orientar essa reorganização de forma que os bairros que compõem cada região não sejam contenciosos entre si, o que poderia minar a participação.

Outro ponto fundamental é existência de equipes e organismos administrativos especializados para exercer a coordenação do processo participativo (RIBEIRO; GRAZIA, 2003). No caso da Serra, a AMO se apresenta como a entidade coordenadora das atividades ligadas ao OP, se responsabilizando por promover o encontro entre sociedade civil e representantes

do Poder Executivo Municipal.

A proposta do OP sendo essa aproximação entre sociedade civil e Poder Executivo local, deve possuir uma estrutura organizativa que crie cenário e/ou espaços de encontros e diálogos. A operacionalização do OP se dá por meio de assembleias nos bairros para a produção de consensos em torno das demandas, para posteriormente estas serem realizadas nas regionais (agrupamento de bairros). Após estas, é realizada uma assembleia final com o objetivo de realizar a apresentação das novas demandas escolhidas pelos participantes, assim como apresentar o que foi realizado pelo poder executivo em relação a última rodada do OP. Em cada uma dessas “rodadas” são definidas as obras que serão executadas ao longo dos próximos dois anos.

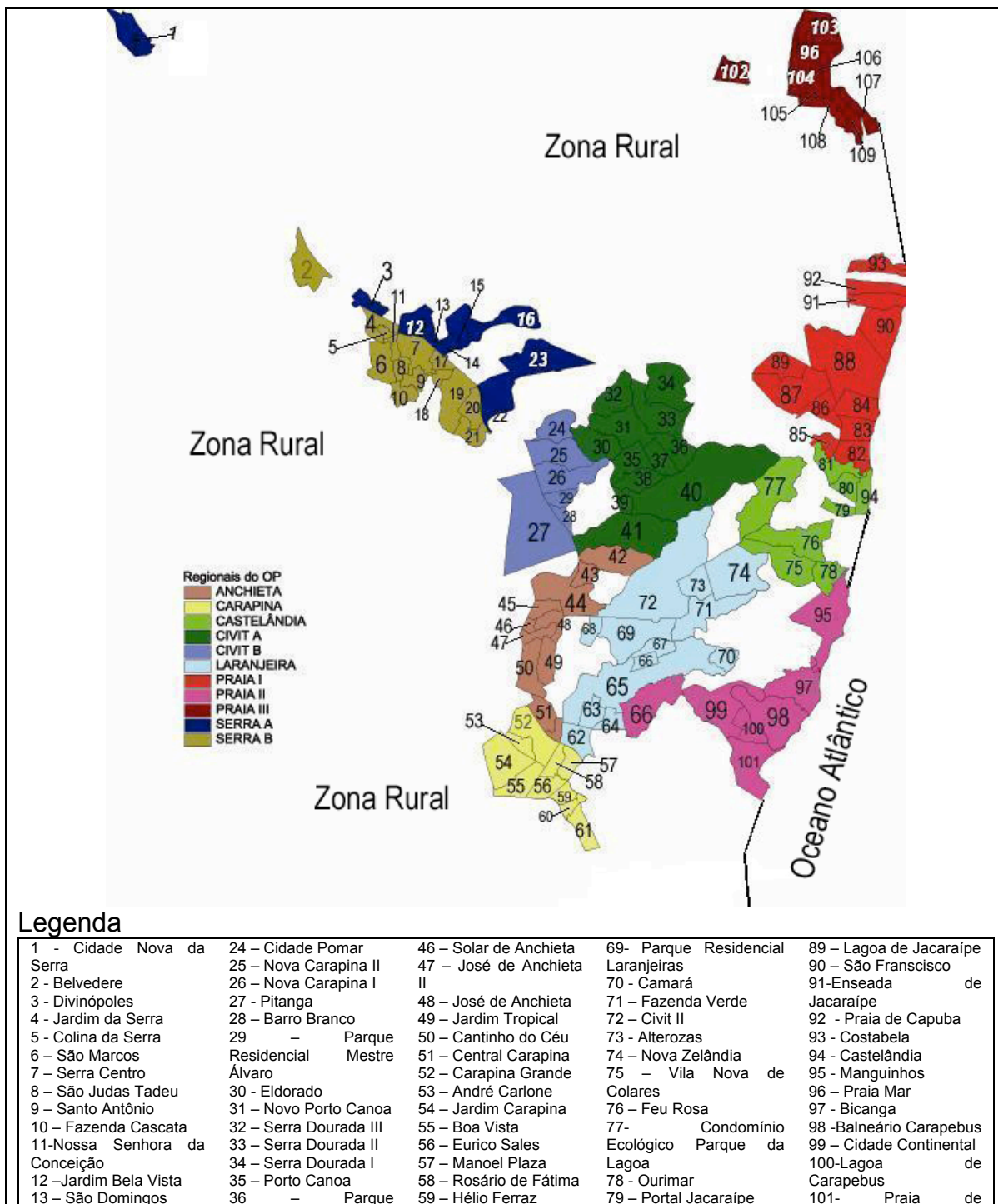
Nesse sentido, em Serra, a estrutura institucional do OP parece possibilitar e existência de um espaço público que viabilize esses encontros entre representantes da sociedade civil e o governo - como defendem os teóricos da democracia deliberativa. No entanto, esse espaço não tem sido capaz de eliminar outros meios típicos das práticas clientelistas e de “acordos de gabinetes”. Observando o perfil dos participantes do OP, nota-se que a elite serrana (sobretudo a burguesia) não está incluída nessa prática (CARLOS, 2007a), contudo suas demandas vêm sendo constantemente atendidas (BODART, 2009).

A necessidade de uma evolução/revisão constante do desenho institucional do OP tem sido evocado por estudiosos desse instrumento de gestão (PIRES; TOMAS, 2007). No caso da Serra, o OP foi, ao longo do tempo, sofrendo mudanças em suas regras e métodos para a distribuição de recursos públicos. Tais mudanças ocorreram sob a justificativa de serem necessárias para que se possibilite uma maior participação social e um maior atendimento às regiões mais carentes (CARLOS, 2007a, p. 147). Atesta Carlos (2007a) as mudanças realizadas na estrutura organizacional do OP da Serra ocorrendo fundamentadas no diálogo constante entre atores sociais e estatais, o que para Pires (2008, p. 57) é fundamental para a preservação da autonomia dos participantes do OP e o estímulo à participação de novos atores.

Dentre as mudanças mais substantivas no OP, em relação ao desenho institucional original, está a subdivisão de regionais mais pobres, ocorrido em 1999, como a Região Praia, em Praia I e Praia II e da Região Sede, em Sede I e

Sede II (CARLOS, 2007a). Além destas optou-se em subdividir a Região de CIVIT, em CIVIT I e CIVIT II e uma reordenação de alguns bairros dando origem à Região de Castelândia (BODART, 2009).

Para a realização de assembleias regionais, o município está atualmente dividido em onze (11) regionais. O cartograma 3 apresenta essas onze (11) regionais do OP:



| | | | | |
|------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 14 – Jardim Primavera | Residencial Tubarão | 60 –Conjunto Carapina | 80 – Conjunto Jacaraípe | Carapebus |
| 15 – Jardim Guanabara | 37 – Planície da Serra | I | 81 – São Pedro | 102 – Parque residencial |
| 16 – Centro da Serra | 38 – Mata da Serra | 61 – Bairro de Fátima | 82 – Parque Jacaraípe | Nova Almeida |
| 17 – Caçaroca | 39 – Maringá | 62 – São Geraldo | 83 – Estância Monazítica | 103-Parque das |
| 18 – Maria Niobe | 40 – Civit I | 63 – São Diogo I | 84 – Jardim Atlântico | Gaivotas |
| 19 – Vista da Serra I | 41 – Barcelona | 64 – São Diogo II | 85 – São Patrício | 104 – Serramar |
| 20 – Vista da Serra II | 42 – Taquara II | 65 – Jardim Limoeiro | 86 – Costa Dourada | 105 – Rei Magos |
| 21- Campinho da Serra | 43 – Taquara I | 66 – Chácara Parreiral | 87- Residencial | 106-Nova Almeida |
| II | 44 – Laranjeiras Velha | 67 – Guaraciaba | Jacaraípe | Centro |
| 22 – Campinho da Serra | 45 –José de Anchieta | 68 - Valparaíso | 88 –Bairro das | 107 - Marbella |
| I | III | | Laranjeiras | 108 – Boa Vista |
| 23 – Planalto Serrano | | | | 109 – São João |

Cartograma 3 - Serra: Bairros urbanos do município agrupados por Regionais do Orçamento Participativo (2009).

Fonte: Produzido pelo autor a partir dos Setores Censitários do Censo Demográfico (IBGE, 2010) e de informações constante no Site Institucional da Prefeitura da Serra (2015).

As regionais foram originalmente elaboradas pela FAMS para a coordenação e descentralização de suas atividades. Com a criação do OP, o poder público municipal passou a utilizá-lo na operacionalização do orçamento participativo. Inicialmente eram apenas seis (06) regionais, sendo necessário sua subdivisão para melhor atender a sociedade serrana.

Criado o Orçamento Participativo em Serra, as associações dos moradores dos bairros passaram a desempenhar a função de mobilizar a participação da população nas reuniões do OP. O gráfico 5 demonstra o número de participantes nas assembleias do OP durante os primeiros cinco anos de prática do OP.

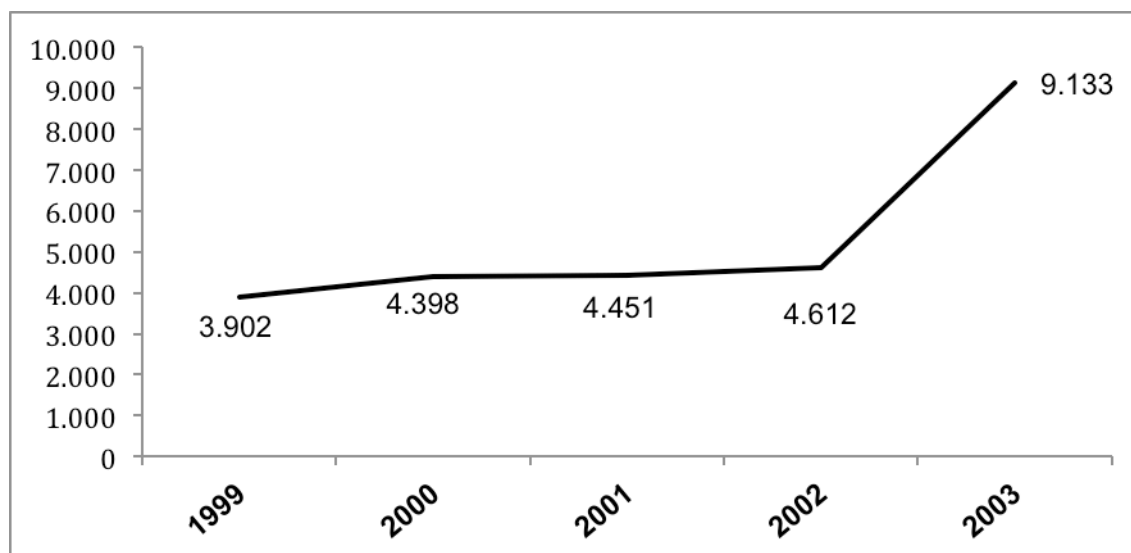


Gráfico 5 – Evolução do número de participantes nas assembleias do Orçamento Participativo da Serra (1999-2003).

Fonte: PMS/SEPLAE-NAOP, 2002 (apud CARLOS, 2007).

De acordo com o presidente da FAMS (E20), a participação alcançada em 2002 foi praticamente mantida até 2009. Para ele tratava-se de um número bastante expressivo de participantes. A criação desse espaço institucionalizado proporcionou uma participação da sociedade civil serrana. Ter incluído o número de participantes na assembleia regional anterior como parte do indicador para distribuição dos recursos do ano seguinte foi uma estratégia favorável à participação social. No entanto, essa estratégia não foi capaz de sustentar o número de participantes a partir de 2009. Se acordo com o presidente da AMO (E28), a partir de 2009 o movimento social passou a ser aparelhado pelos partidos políticos e muitos presidentes das associações que compunha a FAMS foram cooptados, vendo o movimento social como uma forma de inserir-se em cargos públicos. Outros, viram a aproximação dos partidos políticos como uma forma de trocar apoio por demandas dos bairros que representavam. Essa tendência de aparelhamento fez com que a sociedade civil não organizada se afastasse nas assembleias do Orçamento Participativo (E28).

Essa aproximação aberta e clara entre movimentos sociais da Serra e partidos políticos, é apontada por diversos militantes como um dos limitadores do movimento social. Como destacou um dos entrevistados,

Se o movimento popular não fosse partidarizado, eu tenho certeza que a mobilização hoje, é, por via social, ou melhor, por rede social seria uma mobilização onde as pessoas deixariam de trabalhar, faltariam serviço para está lutando por aquela causa (E28).

O OP da Serra foi, ao longo do tempo, sofrendo mudanças em suas regras e métodos buscando possibilitar uma maior participação social e um maior atendimento às regiões mais carentes (BODART, 2009), tais mudanças foram ocorrendo fundamentadas no diálogo constante entre atores sociais e estatais, o que para Pires (2008) é fundamental para a preservação da autonomia dos participantes do OP. Em 2001, a AMO, com acesso a dados do IBGE mais atualizados em relação à sociedade serrana (senso de 2000) pode aprimorar a metodologia distributiva dos recursos destinados ao OP. Para tanto, ocorreu um aumento na complexidade operacional. Nesse momento, foi criado o Núcleo de Acompanhamento do Orçamento Participativo (NAOP) (BODART, 2009).

A metodologia desenvolvida em 2000 para a distribuição dos recursos

públicas destinadas ao OP, a qual ainda hoje é utilizada, está baseada em três índices. São eles:

[...] o *Índice de Gestão* que é composto pelos indicadores do número de matrículas nas escolas de Ensino Fundamental, volume de investimentos anteriores e o número de crianças à espera de vagas no Ensino Infantil; o segundo índice é o *Índice de Cidadania Participativa* que observa o número de participantes na Assembléia [sic] Municipal do Orçamento (AMO) e a adimplência de IPTU; o terceiro índice é *Índice Social*, composto pelo tamanho da população e pela taxa de analfabetismo entre os indivíduos acima de 15 anos. No Índice de Gestão são beneficiadas as regionais (recebendo maior volume de investimento) que apresentarem o maior número de matrículas no Ensino Fundamental e na espera de vagas no Ensino Infantil e um menor volume de investimentos nos anos anteriores. No Índice de Cidadania Participativa, busca dotar de mais investimentos às regionais que apresentam maior participação na AMO e maior adimplência de IPTU. O terceiro critério – Índice Social – busca beneficiar as regionais dotadas de maior volume populacional e de elevadas taxas de analfabetismo entre indivíduos de mais de 15 anos (BODART, 2009).

Embora tenhamos apresentado brevemente o esboço da estrutura do orçamento participativo da Serra, o foco desse estudo está em compreender a atuação dos movimentos sociais daquele município na construção desse espaço e o papel dos partidos políticos na produção de um quadro interpretativo e na mobilização social em torno dessa demanda.

A estruturação do orçamento participativo criou rotinas mais fáceis de serem compreendidas e amplamente aceitas, o que possibilita maior facilidade para sua institucionalização e empoderamento por parte da sociedade civil; mas, por outro lado, como destacou Tarrow (2009), configurações como estas tendem a sofrer pela falta de entusiasmo, o que acabou ocorrendo em Serra nos últimos 10 anos. E não somente a ausência de entusiasmo teria afastado a sociedade civil das assembleias do OP, a tendência em curso de aparelhamento dos movimentos sociais pelos partidos políticos e a redução dos valores destinados ao OP foram colaboradores nesse processo (E28).

Como destacou Souza (2006), é importante aos ativistas estarem atentos ao perigo da produção de consensos coletivos, sendo necessário à conscientização destes (SOUZA, 2006). No caso da Serra, notamos que isso sempre foi uma preocupação da FAMS, das CEBs e do CDDH, os quais atuavam na conscientização de seus integrantes.

O novo espaço de participação social, o OP, demandou de seus

participantes maior conhecimento do funcionamento da gestão pública municipal. Nessa relação de institucionalidade é preciso reconhecer que de um lado estão cidadãos geralmente leigos quanto ao funcionamento da gestão pública e, do outro, uma representação governista que, em tese, são especialistas e possuem maior acesso às informações (SANTOS; SERAFIM; PONTUAL, 2008). Frente a essas desiguais condições de disputa, a atitude da FAMS foi, em 1999, firmar parceria com o CDDH e o Instituto de Desenvolvimento e Educação de Adultos (IDEA) para que fosse possível ofertar cursos de capacitação de lideranças comunitárias; cursos que foram ofertados anualmente até o ano de 2012. Em 2006, a FAMS buscou o apoio da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) para promover cursos de capacitação política de lideranças de bairros, instituição que passou a disponibilizar seus professores para ministrar tais cursos, o que ocorreu entre os anos de 2006 e 2009.

Após a aproximação da FAMS e do CDDH com o executivo municipal, observou-se que as CEBs deixaram de participar oficialmente das ações coletivas desses dois movimentos. O que não significa dizer que estes, de certa forma, não adentraram no espaço institucionalizado de participação social, uma vez que os participantes dos movimentos sociais serranos são multifiliados e, por conseguinte, portadores de suas propostas e ideais. No entanto, o distanciamento das CEBs significou a ausência de um ator importante para a coesão dos movimentos sociais, bem como na captação de militantes influenciados por uma ideologia em busca de justiça social como prática de fé, como “viver o verdadeiro evangelho de Cristo”. De forma gradativa, as CEBs foram participando cada vez menos das reuniões com os movimentos sociais serranos. Pelo fato das CEBs possuírem uma significativa capacidade de mobilização passaram a fazer falta aos movimentos sociais, tanto dentro do espaço institucionalizado criado como fora dele (E25; E27), uma vez que as ações coletivas fora desse espaço institucionalizado continuaram sendo necessárias e a mobilização dos indivíduos integrantes dos movimentos sociais tornou-se mais difícil, como destacou o presidente da FAMS (E20).

Nesse novo cenário de proximidade entre os movimentos sociais serranos e o Estado, a participação das CEBs praticamente deixa de atuar nas lutas sociais. A pressão da ala conservadora da Igreja católica sobre os líderes

religiosos e os fiéis engajados politicamente nos movimentos sociais e próximos aos partidos de esquerda, se ampliou nos anos de 1990 e a preocupação de cometerem “heresias” afastou-os das ações coletivas, pois estas estavam agora dentro do espaço institucionalizado e organizado pelo Estado. Como destacou Leonardo Boff, importante representante brasileiro da Teologia da Libertação (TdL), não se pode fazer mais “o mesmo tipo de TdL que se fazia nos anos 70 e 80” (1996, p. 12). A orientação pastoral de João Paulo II, conhecida como “Nova Evangelização”, tomará um caminho centralizador do poder da Igreja Católica, o que desfavoreceu a autonomia que as CEBs antes possuíam. Mudanças na CNBB fez com que a prioridade dada aos desenvolvimentos das CEBs deixassem de existir. O foco da igreja no contexto democrático passou a ser a espiritualidade; pelo menos no seu discurso institucional predominante. Esse novo contexto, fez com que as CEBs serranas, e seus fiéis, se afastassem das lutas sociais, sobretudo nos espaços institucionalizados. A ausência das CEBs é comumente apontada como uma das responsáveis pela gradativa redução no engajamento social na Serra, sobretudo nos últimos 10 anos. As CEBs tiveram, nos anos de 1980, um papel muito importante na coesão social e na mobilização social em Serra. Além de agregar diversos indivíduos entorno de um credo, e o fazia também entorno da luta por justiça, sendo este conceito fortemente influenciado pela Teologia da Libertação, o que significava lutar por justiça terrena. A partir da institucionalização do espaço de participação social na gestão pública, um dos elementos agregadores que colaborou na produção e manutenção de um alinhamento interpretativo em torno da ideia de justiça social deixou de estar presente, enfraquecendo a coesão social entre fiéis e movimentos sociais serranos e, conseqüentemente, o enfraquecimento dos movimentos sociais.

O OP materializou a existência de um espaço de participação social institucionalizada na gestão pública, sendo este aberto à sociedade civil. Essa configuração fez com que os partidos políticos desenvolvessem estratégias para se incluírem nesse espaço de forma contundente. A partir de 2009 os partidos políticos, sobretudo o PT, o PDT e o PSD passaram a se organizar para disputar a presidência da FAMS, bem como eleger delegados do OP. Na medida que isso foi ocorrendo, os movimentos sociais da Serra foram perdendo credibilidade

diante da sociedade civil e sua atuação voltou a se limitar aos seus militantes mais engajados.

Para Silva (2011), a institucionalização de espaços de participação social, deslocou parte importante dos conflitos para o interior desses espaços e no caso da Serra, os partidos políticos se inseriram abertamente desse *locus*. Para esse mesmo autor, muitas organizações se apropriaram de canais disponíveis para expressar suas demandas e propostas, assim como, para confrontar seus adversários e construir alianças. De acordo com Silva (2011), “uma parte importante das disputas passa a se dar no interior do próprio Estado, entre as diferentes forças políticas que compõem as coalizões e ocupam distintos setores do governo”. No caso do OP da Serra, nota-se que alguns dos integrantes dos movimentos sociais passaram a ocupar cargos públicos em setores ligados a suas lutas. Com relação aos possíveis impactos dessa ocupação, narrou um dos entrevistados por Paulino (2009, p.194):

Quais são os aspectos que acho que são ruins? Às vezes isso inibe algumas ações, por exemplo, se você tem uma ação e que precisa ser encaminhada lá no bairro, um exemplo, a associação de moradores que representa os moradores detecta que uma situação não está boa em relação aquele bairro, aí ela precisa se manifestar, mas aquela liderança está localizada ali, no espaço da administração, isso acaba inibindo. É assim sempre? Não! Tem bairros que tem lideranças que trabalham isso muito bem, ministram isso muito bem, que fazem suas manifestações, inclusive tem história de fazer manifestação e até hoje, eu cito até alguns como Nova Carapina, Planalto Serrano, Jardim Carapina. São comunidades que vão pra rua, fecham a rua, Vila Nova de Colares, independente de quem tá lá, de quem representa e tal, então esse é o aspecto ruim que eu acho que acaba muitas vezes inibindo, mas assim, eu ainda acho que os elementos positivos são maiores, tem os dois aspectos, **mas eu ainda acho que os elementos positivos são maiores** (E11, grifo nosso).

Assim como opinou o entrevistado, integrante das CEBs (E9), afirmando que há vantagens dessa atuação em órgãos públicos, Silva (2011) destaca que diversos atores têm combinado de maneira variável o aproveitamento das oportunidades de acesso institucional e suas ações de contestações fora desse espaço, o que parece ocorrer em Serra.

A participação social institucionalizada e materializada na prática do OP trouxe inicialmente um cenário de entusiasmo à parte significativa da sociedade civil, em especial dos movimentos sociais serranos, sendo posteriormente criado diversos conselhos municipais, nos quais a CDDH e a FAMS passaram a atuar. O

CDDH, por exemplo, tem cadeira em todos os conselhos municipais da Serra (SILVA, et al., 2008). No entanto, a presença dos partidos políticos na FAMS e na AMO a partir de 2009 reduziu essa euforia, ainda que a FAMS ainda seja considerada em Serra o “Quarto Poder” (E28), por isso tão disputada pelos partidos.

A partir de 1997, o Poder Executivo, representado pelo PDT, trouxe para dentro do Estado algumas lideranças dos movimentos sociais. Como destacou Ferreira (2006, p. 109),

Se, por um lado, pode-se afirmar que ocupar estes cargos é uma conquista do movimento popular e, ao mesmo tempo, representa um novo momento histórico de sua atuação onde diferentes estratégias de ação (papel propositivo e instituinte) são requeridas (BAIARLE, 1994, p. 15), por outro, é também questionável a possibilidade de maior autonomia destas lideranças, já que se encontram ocupando cargos no executivo.

Uma das entrevistadas, líder religiosa, aponta que em Serra a mobilização social fomentada e orientada pela igreja vem perdendo força nos últimos anos devido as cooptações. Segundo ele,

[...] hoje a nossa sociedade, com as lideranças que foram cooptadas para os espaços de poder, e por outro lado, a mídia promove alguns e os outros ficam de fora. Não que eu tenha nada contra a mídia, nem contra o progresso e sim me preocupa justamente como isso acontece, uma substituição [sic.] (E7 apud PAULINO, 2009, p. 207).

Nota-se que a percepção da líder religiosa é de que teriam ocorrido cooptações de lideranças, embora não apontando ser isso uma questão negativa para os movimentos sociais. A fronteira, já tênue, entre movimentos sociais e partidos políticos foram aos poucos tornando-se menos perceptíveis e a proposta dos líderes CEBs de não se envolver direta e abertamente com partidos políticos ou com o poder público foi se tornando difícil de não ocorrer nesse novo cenário. Frente ao risco de cometer “heresia” e as pressões da alta corte da Igreja Católica, levaram as CEBs ao distanciamento das lutas sociais.

Para Ferreira (1994), os partidos políticos devem aprender a serem retaguardas dos movimentos sociais e não seus donos. Da mesma forma que ocorre cooptação de atores por parte do Estado, há o risco desses serem “tomados” pelos partidos políticos e perderem o foco original do movimento, e esse era um medo das CEBs e que parece ter se materializado nos últimos anos

(E28).

Outra questão levantada por um ex-militante, funcionário público (E7), está relacionada à coesão em torno de demandas. Para ela, com a ampliação da democracia as lideranças foram se identificando cada uma com alguma demanda específica, embora o projeto político maior de melhores condições sociais permanecesse o mesmo. De acordo com essa entrevistada, os diversos espaços de discussões têm fragmentado o movimento social que antes era mais coeso e claro em seus objetivos. Após a abertura de um canal de participação social institucionalizado, a sociedade civil, em geral, passou a participar mais das lutas por demandas sociais, mas infelizmente essa participação não se sustentou. De acordo com vários estudos, nos anos de 1990 categorias coletivas como classe social, classe explorada, grupos marginalizados, burguesia, proletariado, muito presentes nos anos de 1980, teriam dado lugar à categorias menos coletivas, tais como as de cidadão. No caso de Serra, notamos que o “movimento social” se fortaleceu a tal ponto diante da sociedade civil e do Estado que tornou-se desejado pelos partidos políticos, os quais passaram a ver no movimento social uma potencialidade de obter apoio social nas eleições do legislativo e do executivo, assim como o melhor espaço para angariar cabos eleitorais (E28).

Outra entrevistada afirma que com o processo de democratização, a participação se abriu em vários níveis e locais, sobrecarregando as lideranças. Além disso, muitas lideranças sentiram a necessidade de se qualificar, o que reduziu a participação desses líderes no dia-a-dia (E1). De fato, as mudanças na estrutura do país em curso, sobretudo após a Reforma do Estado e de seu processo de descentralização e desconcentração, abriu-se diversas oportunidades de atuações, o que faz com que se multiplicassem organizações sociais em defesa, conquista e ampliação de direitos civis. Essa multiplicidade de possibilidades de engajamento político, acompanhada de maior necessidade de conhecimentos técnicos, fez com que muitos indivíduos passassem a dedicar-se à apenas uma organização ou movimento social, reduzindo o caráter multifiliado de seus integrantes e pulverizando-os entre os diversos grupos, o que teria reduzido as forças de cada um dos movimentos sociais nos últimos cinco anos. Um tendência muito forte em todo o país, e observada em Serra, foi a “departamentalização” das demandas dos movimentos sociais, levando cada

movimento social olhar apenas para reivindicações específicas, desconsiderando outras lutas e pautas importantes (SANTOS, SERAFIM; PONTUAL, 2008). No entanto, a multiplicidade de movimentos sociais tem sido um fator importante para que o Estado seja coagido a não reprimir as ações coletivas, sentindo-se ameaçado por uma possível coalisão entre os movimentos sociais existentes. No município da Serra a unidade, agregada em torno da FAMS, é vista como mais frutífera na busca por demandas sociais, atesta o presidente da AMO (E28).

De acordo com um entrevistado por Paulino (2009), a partir da década de 1990,

[...] o poder público começou a cooptar as lideranças, com oferecimento de cargos. Oferecia apoio nas eleições de associações de moradores, investindo para que esta liderança ganhasse e ela acabava ganhando. Algumas lideranças acreditavam que se estivéssemos lá dentro poderíamos fazer a mudança [sic.] (E9).

Por meio dessa narrativa, nota-se que houve um interesse tanto do poder público em trazer para si algumas lideranças, quanto de algumas lideranças em entrar no interior do Estado, muitos dos quais encararam a participação direta no poder público local como um repertório de ação eficiente em prol das demandas dos movimentos sociais da Serra.

A prática do orçamento participativo não possui relevância se os valores destinados ao OP forem muito pequenos. A capacidade financeira do município e o valor destinado ao OP tem se mostrado variável fundamental para o sucesso desse instrumento (PIRES; TOMAS, 2007), uma vez que se a discussão for em torno de poucos recursos, a sociedade civil terá sua participação desestimulada. Marquetti (2003), por exemplo, ao estudar a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre atribuiu o sucesso a ampliação da capacidade de investimento da prefeitura⁶⁰ (de 8,4 a 14,5% do orçamento municipal). Wampler (2000) estudando a experiência de Recife destacou que o insucesso desse instrumento naquele município, durante a administração de Jarbas Vasconcelos, se deu pelo do baixo nível de investimento da prefeitura no OP.

Buscamos averiguar a evolução dos valores destinados ao OP da Serra foi

⁶⁰ Marquetti (2003) atestou que o sucesso do OP de Porto Alegre foi, em parte, devido a ampliação de sua capacidade financeira. Ao realizar pesquisa posterior (2008) destacou que a queda da receita daquele município, ocorrido a partir de 2001, havia provocado uma retração substancial no número de participante no OP.

proporcional à evolução da receita municipal e à capacidade de investimento municipal, como é possível observar nos gráficos 6 e 7:

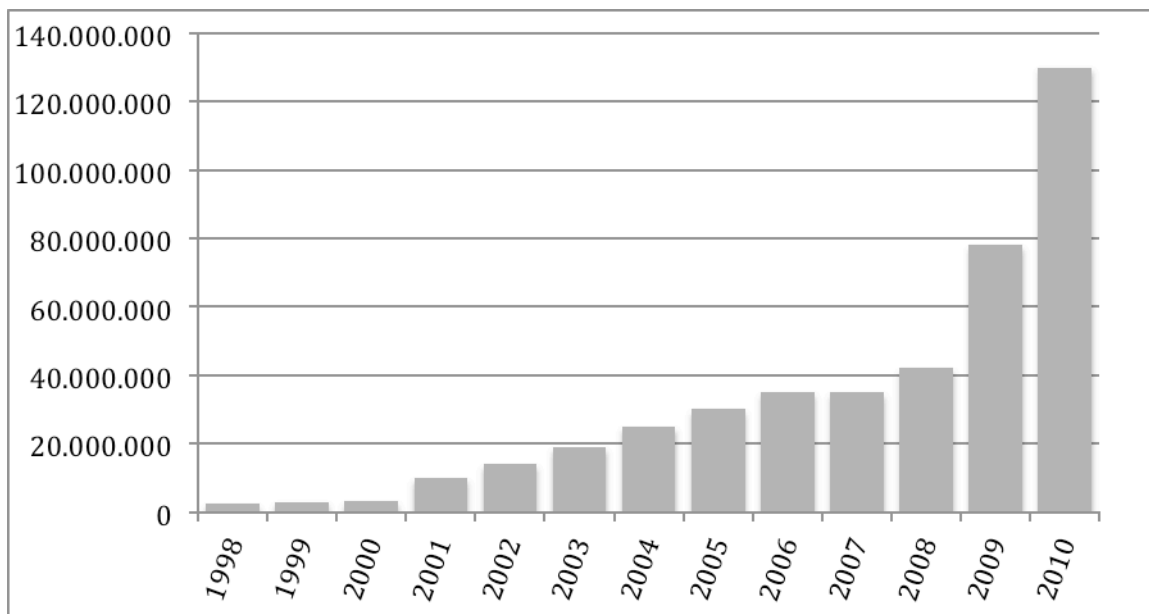


Gráfico 6 - Evolução dos valores (em reais) destinados ao OP da Serra/ES (1998-2010*).

Fonte: PMS, 2012.

Nota: os recursos destinados em 2010 foram para os anos de 2010 e 2011.

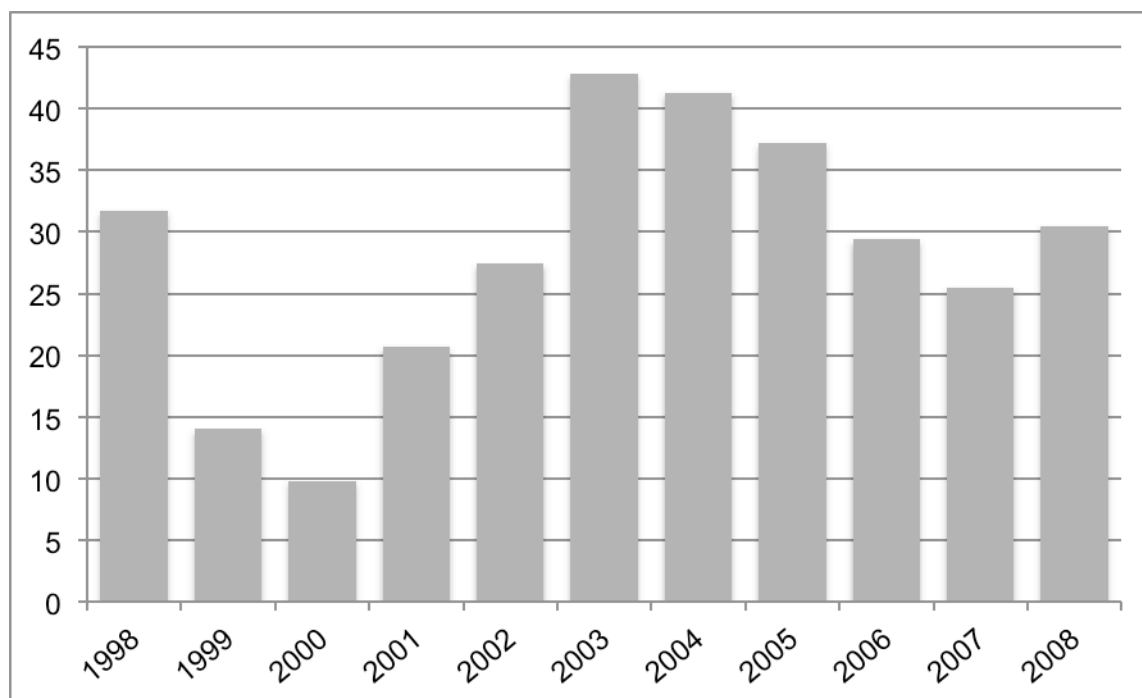


Gráfico 7 - Participação, em percentual, dos valores destinados em obras do OP da Serra em seus investimentos totais (1997-2006).

Fonte: Núcleo de Acompanhamento do OP (PMS, 2008 apud BODART, 2011).

Por meio do gráfico 6, observamos que a volume de recursos destinados ao OP apresentaram uma evolução bastante significativa. Chegando a 45 milhões em 2008. De 1998 a 2009, o orçamento participativo da Serra ocorreu sem interrupções, sendo executadas cerca de 700 obras escolhidas por meio do Orçamento Participativo, com investimentos aproximados de R\$ 800 milhões. Ao longo de onze (11) anos ao OP foi destinado uma média de 28,2% dos recursos que foram destinados à obras de infraestrutura, participação considerável. Porém, a partir de 2009 os recursos destinados ao OP foram reduzindo, o que, segundo o atual presidente da AMO, desestimulou a participação da sociedade civil, permanecendo quase que apenas os militantes dos movimentos sociais e dos partidos políticos.

A FAMS ao propor a criação do OP tinha como objetivo promover por meio da alocação dos recursos públicos uma redução das desigualdades socioespaciais, o que dava-se a partir dos critérios pré-estabelecidos de rateio dos recursos entre as regionais, o qual baseava-se em três índices, como já mencionado. Em estudos anteriores, buscando identificar se o OP ao longo de seus primeiros 10 anos havia sido capaz de romper com o “princípio de causação circular”⁶¹, identificamos que tal princípio foi rompido, não tendo os bairros de classe alta sido os principais beneficiários das obras de infraestruturas. No entanto, o OP não foi capaz de canalizar prioritariamente os recursos para os bairros mais pobres, embora os bairros com menores percentuais de domicílios com esgoto sanitário tenham recebido maiores investimentos *per capita* (BODART, 2009). Em síntese,

A incorporação de novos atores sociais nas decisões alocativas dos investimentos públicos, [...] não significou uma clara redistribuição de renda real, embora aponte a existência do rompimento com as antigas regras do jogo das forças de mercado.

Quanto à questão que envolve a participação de lideranças de movimentos sociais na gestão pública, a entrevista, também realizada por Vânia Seidler

⁶¹ Grosso modo, o “princípio de *causação circular*” trata-se de um princípio marcado pelo beneficiamento prioritário de áreas já beneficiadas anteriormente ou áreas de alto *status* social. Como destacou Myrdal (1968), o jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não diminuir as desigualdades regionais. Desta forma tais forças deveriam ser controladas por uma política intervencionista.

Paulino, a outra liderança de associação de bairro, é bastante frutífera para pensarmos o tema.

[...] às vezes isso inibe algumas ações, por exemplo, se você tem uma ação e que precisa ser encaminhada lá no bairro, [...] aí ela precisa se manifestar, mas aquela liderança está localizada ali, no espaço da administração. Isso acaba inibindo. É assim sempre? Não! Tem bairros que tem lideranças que trabalham isso muito bem, ministram isso muito bem, que fazem suas manifestações, inclusive tem história de fazer manifestação e até hoje, eu cito até alguns, como Nova Carapina, Planalto Serrano, Jardim Carapina, são comunidades que vão pra rua, fecham a rua, Vila Nova de Colares, independente de quem tá lá, de quem representa e tal, então esse é o aspecto ruim que eu acho que acaba muitas vezes inibindo. [...] Tem os dois aspectos, mas eu ainda acho que os elementos positivos são maiores, porque as vezes você pega, por exemplo, agora nós estamos discutindo o programa de governo de Sérgio Vidigal. O programa de governo dele foi construído pela sociedade, eu inclusive coordenei. O que nós fizemos? Nós fizemos plenárias populares onde a população foi pra lá, participou, propôs a partir da sua necessidade, a necessidade de quem está morando no bairro, que sabe realmente o que ela sente, ela foi dizer o que ela sente. Ela foi pra lá e disse... então você precisa considerar esses elementos pra construir a cidade (E11 apud PAULINO, 2009).

Nota-se que para a liderança de bairro (E11) nem sempre a inclusão da liderança na gestão pública transforma-se em cooptação, embora iniba, em alguns casos, sua atuação como líder de movimentos sociais ou comunitários.

Segundo uma das militantes no CDDH, a entidade a qual atua não foi cooptada durante esses anos de existência; não porque os grupos políticos não desejaram, mas porque a entidade não permitiu que isso ocorresse, ainda que os recursos para a sua manutenção sejam providos do Estado (E27).

De acordo com Carlos (2011, p.19) com o processo de institucionalização de espaços de participação social em Serra, a FAMS “reduziu significativamente suas ações disruptivas e tornou preponderante iniciativas institucionalizadas de ação”. Já o CDDH continua utilizando um repertório de confronto político (protesto, passeata, ato público, vigília, abaixo assinado e manifesto), combinados com ações formalizadas (ofícios a órgãos públicos, audiências com autoridades políticas e ação judicial). A ampliação da cooperação entre ativistas e Estado pode vir a reduzir a potencial capacidade de pressão e influência dos movimentos sociais.

Segundo um dos entrevistados,

[...] o que atrapalhou muito esse programa no final foi que o movimento

popular... ele começou a ficar muito dependente do setor público, aí ele ocupava... o vereador nomeava presidente de comunidade... aí o cara começou a não ter muita autonomia no debate. Né? O movimento popular da cidade ele perdeu muito a identidade no finalzinho.. né.. 2008, 2009... 2007, 8 e 9. Começou a perder identidade porque os caras iam lá fazer cooptação no movimento... quer ser candidato a vereador, aí pegava uns líderes comunitários para ser seu cabo eleitoral (E21).

A partir da narrativa do entrevistado E21 observamos que aos olhos do gestor público, alguns líderes comunitários passaram a ser cooptados pelo legislativo, o que inibia sua autonomia participativa no OP.

Para a entrevistada E14, ex-militante do PCB, a entrada de lideranças na gestão pública é vista como um ponto negativo aos movimentos sociais. Segue trecho onde ela expõe essa questão:

[...] o que eu até inclusive em algumas reuniões junto à prefeitura tenho colocado é o seguinte: a cooptação de lideranças, o fato de algumas lideranças terem conquistado cargos comissionados junto aos órgãos públicos enfraqueceu os movimentos sociais, por quê? Muitas vezes as pessoas tinham uma crítica a fazer e tal, mas se sentia insegura com medo de perder o trabalho, então essa necessidade de sobrevivência de algumas pessoas acabaram, não vou dizer nem que elas se entregaram, algumas sim, se entregaram totalmente as administrações, outras se calaram com medo de perder o emprego, então isso foi um período que enfraqueceu muito o movimento social [sic] (E14 apud PAULINO, 2009).

O entrevistado E14, militante do antigo PCB, afirma que a Federação das Associações de Moradores da Serra/FAMS tem buscado o diálogo e que as “antigas” práticas de protesto público só ocorrem quando o diálogo não é possível.

[...] é um enfrentamento que se for necessário também nós vamos pra rua, como já fomos em outras situações. Vamos pra rua, vamos fazer manifestação, vamos parar ônibus, vamos fazer o que tiver de fazer, inclusive uma das questões que nós estamos discutindo é a questão dos ônibus Terminal de Itacibá, então é assim, é preciso nós vamos fazer, agora nós esgotamos os níveis de diálogo (E11 apud PAULINO, 2009, p. 134).

Nota-se, por meio da narrativa do entrevistado, militante de associação de bairro, que o repertório tradicional de confronto parecem ser temporariamente “guardado”, mas não descartado, indicando que não haveria uma completa cooptação ou aparelhamento dos movimentos sociais serranos pelo Estado, como também da FAMS. O aparelhamento dos movimentos sociais não tem ocorrido em relação ao Estado, mas notamos que há uma disputa clara entre os partidos

políticos para aparelhar os movimentos sociais ou cooptar suas lideranças. Os partidos políticos têm introduzido abertamente seus representantes no interior das assembleias do OP e nas presidências dos diversos bairros, bem como da FAMS e da AMO. Atualmente a FAMS possui na presidência uma chapa apontada pelo PT, enquanto que a AMO do PSD. Nas eleições há uma mobilização dos partidos políticos que lembra em muito as eleições municipais.

A maior participação dos atores na gestão pública local cria novos desafios. De acordo com Carlos (2011, p. 14),

A percepção dos ativistas da FAMS e do CDDH de acúmulo de novas atividades de participação, como representante nos conselhos gestores, delegado no orçamento participativo, participante em seminários, fóruns e palestras sobre políticas públicas, são evidências de participação e engajamento social, ao invés de denotar um contexto de não participação, desmobilização e descolamento social. Por outro lado, a conjugação de múltiplas atividades nas novas esferas tem levado a sobrecarga de muitos ativistas e a redução da frequência das reuniões no interior da organização de ambos os movimentos. Em muitas situações, os ativistas concentram seu tempo nas instituições participativas, em prejuízo da organização do movimento e da redução do tempo para participar de reuniões internas.

O aparente esvaziamento das reuniões dos movimentos sociais não é, necessariamente, sinal de desmobilização. Como se ampliou os canais e espaços de participação social, espera-se, de certa forma, que em algumas reuniões seja notado a ausência de parte de seus militantes. Ainda destacou Carlos (2011, p. 14) que

[...] embora seja fato que os movimentos não se desmobilizaram e permaneceram ativos ao longo de três décadas, também é verdadeiro que o tempo para encontros internos foi impactado e a periodicidade das reuniões da diretoria e da assembléia foi reduzido, se comparado à dinâmica dos anos 1980 (sic).

Com a criação de um espaço de maior participação, não só os movimentos sociais passaram a se utilizar dele na busca pelo atendimento de suas demandas, mas toda a sociedade civil. Notamos que o número de participantes nas assembleias do OP foi se ampliando até o ano de 2009. No entanto, houve um revezamento significativo de participantes nesse período (E22). Com a presença de diversos indivíduos não pertencentes a grupos organizados, as demandas tenderam a ser limitar às necessidades mais imediatas, tais como a construção de calçada na frente da casa ou uma praça no bairro (E27), o que foi reforçado pelo

fato do OP de Serra limitar-se à obras de infraestruturas. Na medida que a FAMS foi ao longo dos anos se fortalecendo, os partidos políticos passaram a atuar de forma mais aberta no seu interior e isso, somado a outros fatores (tais como a redução dos recursos destinados ao OP e o não cumprimento de obras definidas em assembleias), acabou afastando a sociedade civil e a Igreja Católica da prática do OP (E28).

O certo é que a nova realidade originária em 1997 mudou o cenário político de participação de forma substantiva. Nesse contexto de engajamento institucional, interações cooperativas entre sociedade civil (movimentos sociais e cidadãos não ligados à organizações políticas) e Estado e busca por influenciar as decisões do poder público local, o perigo de cooptação por parte do Estado é latente, mas não necessariamente existente em todos os casos de aproximação ou prática de *insider tactics*. É certo que o acesso dos ativistas ao ambiente institucional e aos governantes exige deles maior conhecimento e capacidade de influência via o diálogo e acordos, bem como a capacidade de fazer frente às tentativas de cooptações. Atualmente há uma preocupação da FAMS em conscientizar a sociedade que as discussões do OP não podem se limitar a discussão das obras, sendo necessário participar de todo o processo orçamentário municipal. Essa necessidade demanda uma maior conhecimento dos processos que envolvem a administração pública, o que acaba limitando a participação social de indivíduos menos escolarizados. Silva e outros (2008) ao tratar das dificuldades encontradas pelos integrantes das CDDH em participar dos conselhos, afirmou que

Em muitas reuniões e situações nos conselhos são usados termos técnicos de difícil entendimento para os sujeitos que propõe a participar. Assim, o poder público mostra pouco interesse em facilitar a participação da sociedade civil e contribui, desta forma, com a desmobilização dos sujeitos que, diante das dificuldades em participar destes espaços, por vezes desistem dos mesmos (SILVA, et al., 2008, p. 29).

Outro desafio é a crescente burocracia, uma vez que a FAMS e o CDDH vem paulatinamente ampliando suas participações em diversos conselhos e lutas sociais. Nos últimos anos, a FAMS, por exemplo, esteve com diversas pendências de registros em cartórios devido a falta de conhecimento dos procedimentos necessários à manutenção da instituição, o que se repete com várias associações

de moradores da Serra.

O que observamos em Serra vai ao encontro do que atestaram McAdam, Tarrow e Tilly (2009, p. 25), ao afirmarem que “o uso repetido do mesmo repertório diminui sua eficácia instrumental e, desta forma, encoraja a inovação tática”. Em Serra, os atores sociais notaram que era necessário alterar as formas de atuação ao longo do tempo, passando do confronto contencioso para uma ação cooperativa e de diálogo, sem contudo, abrir mão do repertório conhecido e utilizado ao longo dos últimos 35 anos.

De acordo com Carlos (2013a), ao observar as atividades da CDDH, notou que após a aproximação com o poder público esta manteve um repertório marcado por uma diversidade de ações coletivas, afirmando que embora houvesse um declínio nas suas atividades de protesto nas duas últimas décadas e do número de reuniões, a CDDH não se desmobilizou, antes notou-se uma emergência de novas formas de atuação. Uma narrativa do atual presidente da CDDH nos fornece alguns indicativos no sentido de que a instituição tem buscado atuar por diversos meios, para além do “antigo” repertório de confronto:

Olha, nós estamos tentando fazer as coisas assim hoje, muito mais... não diria organizadas, mas muito mais legal do que em outras épocas. Vou te dar o exemplo do caso de Aracruz⁶² e de Genebra pra exemplificar isso. Só foi possível o que fizemos, fazer um relatório, só foi possível levar tudo a Genebra [na ONU] porque nós tomamos o cuidado de, ao longo dos anos, fazer tudo formalizado, tudo com ofício, tudo encaminhado às autoridades, comprovando que por aqui não foi possível porque, embora eles [os governos] tivessem sendo o tempo todo chamado a atenção, deixaram de fazer. Então dá um caráter formal, nos dá instrumentos para a interpelação judicial, inclusive de defesa. Nesse último período a gente tem apontado para a necessidade de levar para organismos internacionais, denúncias e encaminhamentos, [e] é preciso ter um caráter formal. (...) Nenhuma denúncia chega a ONU se não for comprovado que todos os meios internos foram vencidos. Toda aquela documentação construída aqui, longas datas, nós nunca imaginamos (E19 apud CARLOS, 2013a, p. 201).

Como destacou Tarrow (2009), os movimentos sociais possuem um caráter multiforme de atuação, não se utilizando de apenas um tipo de ação particular ou

⁶² “O caso Aracruz, aqui mencionado, refere-se ao ‘Estudo e Relatório de Impactos em Direitos Humanos de Grandes Projetos (EIDH/RIDH): o caso do monocultivo de eucalipto em larga escala no Norte do Espírito Santo’, executado pelo CDDH, em 2010. Esse relatório é dedicado ao diagnóstico da violação de direitos humanos dos quilombolas no Norte do estado, dada pela expansão do cultivo de eucalipto pela Aracruz Celulose. O mesmo denuncia 40 anos de violações aos quilombolas e direciona as acusações ao governo federal, estadual e a empresa” (CARLOS 2013a, p. 201).

de repertório. Pelo contrário, pode vir a tomar uma variedades de formas, assim como utilizar-se de estratégias isoladas ou combinadas, ampliando o repertório de ação coletiva. No caso da Serra, nota-se esse caráter multiforme ao constatar que os movimentos sociais vêm atuando por meio de cooperação e diálogo, embora não tenha aberto mão do repertório de confronto.

Uma narrativa de uma entrevistada por Paulino (2009, p.166) evidencia a ocupação por parte de lideranças a cargos públicos ligados às demandas do movimento a qual faz parte.

Aconteceram algumas coisas no processo de democratização onde as lideranças foram chamadas para ocupar determinados espaços. Foi importante as lideranças terem assumido estes espaços, porém, o que eles diziam (poder público) era que estas lideranças não tinham o treinamento e a dinâmica política de determinados espaços (E9 apud PAULINO, 2009, p.166).

A narrativa de ex-militante das CEBs (E9) nos remete a duas questões importantes e correlacionadas: ao mesmo tempo que lideranças passavam a ter condições de dedicar-se as lutas dos movimentos sociais, uma vez que isso passaria a ser seu emprego assalariado, sua presença nem sempre era aceita por técnicos ou políticos profissionais. Em uma das visitas na Secretaria Municipal de Planejamento, buscando informações referentes às obras realizadas por meio do OP, conversando informalmente com técnicos dessa secretaria, notamos que muitos deles acreditam que a participação da sociedade civil no planejamento do município nem sempre é colaborativa, isso por julgarem as lideranças incapazes ou com pouco conhecimento. Segundo eles, a sociedade civil não possui uma visão de longo prazo e de planejamento, buscando quase sempre suas demandas pontuais e momentâneas, o que pode ser um problema para o gestor municipal.

Para o gestor público entrevistado (E21), o OP proporcionou o apoio do movimento social. Dentre os benefícios que este percebeu destacamos um trecho da entrevista realizada que julgamos bastante enriquecedor. Transcrevemos a seguir:

No meu plano de governo, eu fiz um debate talvez, talvez seja um diferencial, eu construí o plano de governo ouvindo os movimentos, que era uma coisa nova na Serra. [...] Fizemos um debate do orçamento participativo, de eleição de diretor de escola, né, eleição direta para diretor de unidade de saúde, tal tal. A implantação dos conselhos. Nós não tínhamos quase conselho nenhum na Serra. Né, Chegamos a ter,

né, nós chegamos a ter 24, 26 conselhos ao todo. Nós nos envolvemos. E foi muito bom porque o esse governo participativo, principalmente quando se assume o governo em crise... esse movimento nos ajuda muito. Você quer vê um exemplo de ajuda do movimento? Eu... na Serra tinha um tal dos marajás, uma turma de 76 funcionários que ganhavam naquela época de 8 mil a 27 mil reais por mês de salário; isso em 96... 97. Quando eu, é, fiz um decreto, tornei sem efeito todos os decretos que criaram os marajás e questionei um artigo na lei orgânica que... foi a lei orgânica de iniciativa do legislativo que aprovou a agregação de salário desses servidores. Quer dizer, não foi iniciativa do executivo, e sem contar que tinha muitos vereadores na época que foram beneficiados pela aprovação da lei, que eram servidores, tinham sido secretário, tal, tal. Quando dos movimentos, e revogamos a lei, o decreto, houve uma manifestação por parte do movimento popular que fez um abraço ao fórum para pressionar o juiz pra poder não dar uma liminar favorável a eles. [...] Então, os movimentos sociais me ajudaram muito na governabilidade do município. Principalmente naquele início. Porque era.. nós tínhamos uma minoria na câmara. Dos 21 vereadores nós elegemos só 7, 14 quem elegeram foi o outro palanque. Né? E ... ai os compromissos nossos com os movimentos sociais nós começamos a cumprir. Implantando o orçamento participativo, eleição direta para diretor de escola [...] (E21).

De acordo com esse mesmo entrevistado, a proximidade com o movimento social serrano lhe ajudou a “se proteger da câmara” (E21). As velhas práticas do legislativo municipal impediram uma aproximação entre Legislativo e sociedade civil. De acordo com o entrevista E22, os vereadores viam no orçamento participativo uma ameaça as suas funções de representação, uma vez que o OP criava condições para que os cidadãos tratassem diretamente suas demandas com o Poder Executivo, dificultando as práticas de clientelismo. Frente a essa realidade, os vereadores buscaram cooptar os líderes comunitários para que fossem seus representantes e em troca, recebessem benefícios individuais ou coletivos (E28).

Outro benefício destacado pelo ex-prefeito (E21) refere-se ao fato de que por meio do OP havia uma cogestão, assim, nas palavras dele, “se você errar, você errou junto... não é? Foi a comunidade, a população que decidiu a prioridade” (E21), atestando o que Neves (2007) e Bodart (2014) haviam destacado em outros estudos.

A cogestão dava-se em vários níveis, desde as definições de demandas, até a mobilização social e definição de locais formato das reuniões. Era comum os movimentos sociais cederem seus espaços para as reuniões do OP, destacando-se o espaço do CDDH (E22). Segundo o ex-prefeito Sérgio Vidigal “sem o apoio do movimento social era mais difícil implantar gestão democrática, muito mais”.

Para esse gestor público, o movimento social serrano “teve uma influência muito grande no avanço da cidade, porque ele que nos respaldou para isso, né? Eu não tinha respaldo dos vereadores” (E21).

A atuação da CDDH tem sido, como já apresentado, marcado pela cooperação, proximidade e convênios com o poder público. No entanto, a busca pela autonomia permanece como proposta da instituição. De acordo com a narrativa do atual presidente, há autonomia, ainda que atuando nessas condições. Assim narrou em entrevista a Carlos (2013a, p. 212):

Embora tenhamos relação de convênio, estamos conseguindo manter uma autonomia política que eu acho que pouquíssimas entidades do país conseguiram. Ou seja, ainda que os recursos adivinham do governo, ele não interfere na nossa ação, ele não interfere na condução das nossas políticas, ele não interfere nos nossos posicionamentos. Mas, não é porque ele não queira, é porque nós não permitimos.

O estudo da atuação dos movimentos sociais em espaços institucionalizados ainda carece de mais aprofundamento para compreendermos de que forma mobilizam seu repertório de atuação em busca de alcançar suas demandas. Não é possível afirmar que tais espaços resumem-se a um ambiente marcado por cooptação e o enfraquecimento da atuação dos movimentos sociais frente ao Estado, antes tem mostrado que os movimentos sociais da Serra têm se apropriado do OP e alcançado significativos resultados em relação quando comparado ao período em que atuavam predominantemente em confronto com o poder público. Como destacou, Tarrow (2009), os repertórios se modificam ao longo do tempo, sendo muitas vezes o resultado das alterações no ambiente político. Foi justamente essa alteração no ambiente político que levou os movimentos sociais a modificarem seu repertório.

O OP de Serra veio sendo realizado sem interrupções até o ano de 2012. Os políticos Audifax Charles B. Pimentel e Antônio Sérgio Vidigal que eram coligados disputaram entre si a prefeitura em 2011, sendo vitorioso Audifax Charles B. Pimentel. Como o OP foi ao longo do período que Antônio Sérgio Vidigal (1997 a 2004 e 2008 a 2011) esteve no executivo a sua principal bandeira, seu opositor ao vencer as eleições buscou não dar importância a esse instrumento. Porém, pressionado pelo movimento social coordenado pela FAMS, retomou o OP em 2015, voltando a atender as reivindicações populares

(SERRA, 2015) e realizando as obras definidas por meio das plenárias regionais de 2011. Esse fato deixa evidente que o espaço de participação popular de fato se institucionalizou e parece ter rompido com vínculos político-partidários, no sentido de o OP ser de paternidade ou pertencente a este ou aquele partido.

Tabela 13 - Relação dos prefeitos e vice-prefeitos da Serra/ES, seus Partidos Políticos e a situação do OP em cada Gestão (1997 – 2012).

| Período | Prefeitos e vice-prefeitos | Partido Político | Orçamento Participativo |
|----------------|--|-------------------------|---------------------------------|
| 1997 - 2000 | Prefeito: Antônio Sérgio Vidigal Vice: Izolina Marcia Lamas | PDT PSB | Implantação do OP |
| 2001 - 2004 | Prefeito: Antônio Sérgio Vidigal Vice: Valter Rodrigues de Paula | PDT PSB | Prática do OP |
| 2005 - 2008 | Prefeito: Audifax Charles B. Pimentel Vice: Valter Rodrigues de Paula | PDT PSB | Prática do OP |
| 2009 - 2012 | Prefeito: Antônio Sérgio Vidigal Vice: Madalena Santana | PDT PSB | Prática do OP |
| 2012 - atual | Prefeito: Audifax Charles B. Pimentel Vice: Madalena Santana | PSB PSB | Prática do OP a partir de 2015. |

Fonte: Site da Prefeitura da Serra/ES e Site do TRE-ES. Adaptado e organizado pelo autor.

Para que os movimentos sociais se sustentassem ao longo de mais de 40 anos, a construção de uma cultura política foi de grande importância, o que se deu por meio da própria participação, que demonstrou ter um caráter pedagógico, e através de ações para a formação de lideranças praticadas pela FAMS e pela CDDH, assim como as orientações e incentivos das CEBs e dos partidos políticos de esquerda. No entanto, tais práticas não são mais realizadas pelas CEBs que deixaram de ser atuante em Serra como outrora; a FAMS nos últimos cinco anos deixou de atuar como antes na formação de lideranças (E20). Essa situação tem colaborado para o enfraquecimento dos movimentos sociais, o que proporcionou pouca resistência ao gestor público municipal durante o período de 2012 a 2014, época que abandonou o orçamento participativo, sendo este retomando apenas em 2015.

No caso das atividades da CDDH a profissionalização colabora para que a escassez de lideranças comunitárias não afete negativamente suas atividades e objetivos a ponto de impossibilitar seu funcionamento ou a sua existência.

Como bem destacou Carlos (2011, p.1), os movimentos sociais da Serra

não restringiram suas ações a evento de protesto público ou tendo se limitado a uma natureza *outsider* à política institucionalizada; “ao contrário, eles permanecem ativos ao longo de um *continuum* intertemporal e desenvolvem tanto formas contenciosas de ação quanto comportamentos de cooperação com as instituições políticas”. Embora ao longo dos anos de 1980 tivessem atuado predominantemente em confronto, a partir de 1997 foi possível utilizar um repertório de ações coletivas de proximidade, sobretudo dentro do espaço institucionalizado criado: o orçamento participativo.

A questão levantada por Tarrow (2009, p. 26) nos leva a refletir o caso particular da Serra. Assim questionou:

Nos lugares em que o protesto e o confronto tornam-se fáceis de preparar e são amplamente legitimados; onde a polícia e os detentores do poder preferem discutir táticas com os movimentos em vez de reprimi-los; onde a mídia ou os tribunais frequentemente resolvem questões que antes eram debatidas nas ruas, o movimento social será absorvido e institucionalizado? Será transformado em política comum como as greves e as demonstrações no século XIX?

No caso da Serra a menor repressão política e a abertura de novas oportunidades de atuação dos movimentos sociais, mas fez com que esses se adequassem à novas formas de atuação.

Em pesquisa de campo, acompanhando a realização do 13º Congresso da FAMS, notamos que alguns partidos políticos estavam bastante engajados em incluir alguns de seus filiados na próxima diretoria que seria eleita. Notamos a presença de muitos militantes partidários, sobretudo do PT e do PSD. Horas após a eleição, site ligado ao PSD divulgava uma nota:

Parabéns ao Movimento Popular Serrano pela vitória da Chapa 01 com 282 votos, contra 103 da Chapa 02, hoje 16/02/2013 no 13º Congresso da FAMS.

O PSD Serrano participou ativamente das articulações para realização do Congresso e também na formação da chapa, conseguindo emplacar o companheiro Adriano Cordeiro, como Secretário Geral da nova diretoria da FAMS-Federação das Associações de Moradores da Serra-ES (PSD, 16/02/2013⁶³).

A postura do atores ligados ao PSD evidencia o interesse desse partido em estar atuando junto a FAMS por meio de seus militantes. Essa eleição teve o tom

⁶³ Disponível em: <<http://www.oporrete.com.br/eventos/6545-psd-da-serra-conquista-espaco-importante-no-movimento-popular-serrano>>. Acesso: 17 fev. 2013.

de disputa eleitoral municipal, em que o PT e o PSD coligados atuaram de forma intensa para ter seus representantes eleitos para a diretoria da FAMS.

De acordo com um dos entrevistado (E21), presidente de comunidade passou a ser um cargo mais disputado por ser atualmente o principal trampolim para à vereança. O OP ampliou o número de presidentes de comunidades que tornaram-se candidatos à vereadores, sendo alguns eleitos. Para o entrevistado E22, o uso do cargo de presidente comunitário para conquistar à vereança tem sido motivo de descrença, por parte da comunidade, em muitos líderes; no entanto, acredita que com essa situação a população mais carente passou a ter maiores chances de eleger um representante que conhece e compartilha as mesmas necessidades do bairro.

Desde 2012 o orçamento participativo, ainda que obrigatório em Serra, não vinha sendo realizado, tendo sido retomado apenas em janeiro 2015, tendo sua primeira plenária realizada em 14 de julho de 2015. Esse retorno deu-se devido as pressões realizadas pela FAMS.

O abandono do OP em 2012, deu-se por falta de interesse política em manter esse instrumento que estava identificado com o ex-prefeito Sérgio Vidigal. Em 2008, o PSB (este composto por ex-militantes do PCB) já havia rompido com o PDT. Diferentemente do que comumente acontece nos demais municípios brasileiros onde há OP, em Serra a imagem desse instrumento esteve ligada ao PDT, sendo uma das principais plataformas políticas eleitorais da coligação PDT e PSB (com o apoio do PT) até 2008. Após o rompimento, o PSB que passou a ocupar a cadeira do executivo municipal, abandonou a prática do orçamento participativo. É comum vermos nas redes sociais indicações de que o abandono ocorreu devido a ligação do OP da Serra com o PDT daquele município.

Ainda que o OP teve sua imagem ligada ao PDT, nota-se que em 2011 o discurso de que as obras do OP foi uma realização desse partido perdeu força, sendo o OP em grande medida, entendido como pertencente ao “movimento social” da Serra.

Uma indagação perpassa a presente seção: uma vez alcançado o objetivo de construir um espaço institucionalizado de participação social na gestão pública, materializado por meio do Orçamento Participativo, como o “movimento social” da Serra passou a se relacionar com esse espaço? Conforme visto anteriormente, o

OP é marcado por diversas potencialidades e limitações, variando de acordo com sua prática. Um dos benefícios imputado ao OP está a redução das tensões políticas e clientelistas. Segundo o ex-prefeito da Serra, Sérgio Vidigal (E21), a implantação do orçamento participativo possibilitou gerir o seu governo com menos pressões dos vereadores, uma vez que as disputas pelos recursos públicos passaram a ocorrer, em grande medida, nas assembleias do OP. Segundo esse mesmo entrevistado, os vereadores perderam a centralidade que tinham no processo de interação entre sociedade e prefeito (as velhas práticas clientelistas), o que os levou a tentar cooptar líderes comunitários para que representassem seus interesses no interior das assembleias.

A criação do OP ampliou a popularidade do prefeito que o implantou e executou, levando seu grupo a permanecer no poder entre 1997 e 2012. No entanto, a partir de 2009 as obras do OP passaram a sofrer atrasos, situação que foi se agravando até 2012, o que influenciou para a impopularidade do então prefeito Sérgio Vidigal e sua derrota nas eleições daquele ano.

Outra característica aferida ao OP está na possibilidade de dividir a responsabilidade de decidir onde aplicar os recursos públicos, os quais são sempre limitados em relação às demandas e às necessidades da sociedade. Segundo o ex-prefeito Sérgio Vidigal (E21), o orçamento participativo lhe deu mais segurança na realização das ações. Nas palavras dele, “se eu errasse, não errava sozinho”.

Um dos problemas recorrentemente destacados pelos estudiosos do Orçamento Participativo é a falta de autonomia de seus participantes quando os mesmos são funcionários da prefeitura (ligados diretamente ao prefeito), o que suscita a dúvida se de fato estes atuam como fiscalizadores do OP e a partir dos interesses da sociedade civil. Desde a origem do OP em Serra, a FAMS e a AMO estiveram à frente de todo o processo de execução desse instrumento de gestão pública, tendo como proposta não permitir que ficasse sob a coordenação exclusiva do Estado. No entanto, a partir da metade dos anos de 2000, alguns integrantes chave da FAMS e da AMO passaram a exercer cargos comissionados na prefeitura da Serra, o que tornou duvidosa a atuação desses indivíduos como representantes do “movimento social”. A autonomia, a partir de 2005, passou a ser ameaçada também pelos partidos políticos que buscam se apropriar dos

movimentos sociais pelos benefícios eleitorais que esses podem lhes proporcionar.

Como uma de suas virtudes do OP, apontam os estudiosos, está seu caráter pedagógico. Nota-se na experiência da Serra que o OP ao abrir um espaço a cidadãos não engajados nos movimentos sociais, possibilitou a esses conhecer parte das estratégias políticas necessárias para alcançar suas demandas. Por outro lado, a participação exigiu maior conhecimento dos cidadãos quanto ao funcionamento da gestão pública. Essa situação levou o movimento social organizar cursos de capacitação de lideranças, o que mostrou-se bastante frutífero para a manutenção dos movimentos sociais da Serra e a promoção de maior igualdade de capacidades e direitos de participação política. Esses cursos indicam que houve o reconhecimento das diferenças de capacidade de participação e a preocupação em incluir todos os interessados nesse espaço de participação social.

Se antes a política era marcada pela centralização do poder no executivo municipal, que não abria espaço à participação social, com a criação do OP houve uma viabilização da presença de representações de diversos grupos sociais em um mesmo espaço democrático, discutindo interesses coletivos com o mesmo poder de voto, o que permitiu uma melhor representação da diversidade dos grupos sociais serranos.

Se os anos de 1980 são marcados por altos custos na participação social, sobretudo o risco de um confronto violento com o Estado, a partir da criação do OP esse custo e risco foi reduzido e o número de participantes nas ações coletivas (dentro desse espaço) tiveram uma significativa ampliação.

O OP da Serra, a partir das regras de distribuição de recursos públicos entre as regionais, possibilitou romper com a velha prática da gestão pública de priorização de áreas de alto *status* social, ainda que os bairros mais carentes não tivessem sido prioritariamente beneficiados (BODART, 2009). Como o critério de rateio dos recursos deu-se por regionais, as regionais mais carentes de infraestrutura urbana foram àquelas que mais receberam recursos (CARLOS, 2007), no entanto, as desigualdades socioespaciais internas dessas regionais fez com que seus bairros mais carentes não fossem priorizados (CARLOS, 2007). Mesmo assim, o benefício prioritário às regionais mais carentes de infraestrutura

urbana e o próprio critério de rateio (indicador que avaliava positivamente a participação de moradores nas assembleias anteriores) estimulou à participação dos setores de menor renda da população.

Uma das críticas comuns às práticas de OP está na limitação das discussões e deliberações sociais às obras de infraestrutura urbana. No caso da Serra, ainda que o volume de recursos destinados ao OP entre os anos de 1998 e 2009 tivesse sido grande em relação à capacidade financeira do município, o OP limitou-se as obras de infraestrutura urbana, tais como pavimentação de vias públicas, construção de praças, escolas, postos de saúde, áreas de lazer, saneamento básico etc. Técnicos da prefeitura recorrentemente teciam críticas ao caráter imediatista do orçamento participativo, afirmando que esse instrumento estava impossibilitando o planejamento urbano e que as obras não transcendem os limites geográficos das regionais do OP (BODART, 2009). Ainda que o OP tivesse passado por aperfeiçoamentos técnicos após o censo de 2000, sendo seus indicadores de distribuição de recursos adequados para atender prioritariamente as regionais mais pobres do município, sua estrutura institucional não avançou no sentido de propiciar discussões mais amplas, tais como aquelas que envolvem o planejamento urbano, as políticas públicas de saúde e de educação.

Ainda que alguns autores afirmem que o OP induz os municípios adotarem mais instrumentos de gestão e planejamento, em Serra isso não foi uma realidade, tendo a gestão pública adotado apenas instrumentos obrigatórios, tais como o Plano Diretor Municipal (PDM) e a Agenda 21. Por outro lado, o OP ampliou a transparência do uso dos recursos públicos e a maior acessibilidade aos dados contábeis do município, sendo inclusive, ainda antes da Lei de Transparência, destinado parte do site institucional da Prefeitura a essas informações, sobretudo àquelas relacionadas ao andamento das obras do OP.

Como notamos na revisão literária que realizamos sobre o OP, este tem se configurado como um processo que vai se enraizando e ampliando e em Serra não foi diferente. O OP ao longo de seu período de prática foi sendo incorporado pelos movimentos sociais como sendo um instrumento não pertencente ao Estado, mas ao “movimento social” da Serra. A partir de 2009, quando diversas obras do OP começaram a ser atrasadas, isso gerou uma insatisfação geral dos

movimentos sociais e da sociedade civil em relação ao Estado, o que repercutiu negativamente nas eleições de 2011, assim como acabou desmotivando a participação. Embora o ex-prefeito Sérgio Vidigal tivesse durante a campanha destacadas as muitas realizações do OP, os movimentos sociais entendiam que tais obras não eram projetos pessoais, mas coletivos, o que representou um considerável processo de compreensão da impessoalidade das ações do Estado. O prefeito que assumiu em 2012 utilizando-se de críticas ao OP e do acúmulo de obras do OP não realizadas pela gestão anterior abandonou a prática, o que deu início a mobilizações sociais para o seu retorno, o qual aconteceu em janeiro de 2015.

A despeito do abandono do OP no período de 2012 a 2015, notamos que houve diversas reivindicações por parte da AMO e da FAMS. Em 2014 o executivo começou a ceder as reivindicações e se viu obrigado a retomar o OP em janeiro de 2015. O argumento usado durante esse período foi o acúmulo de obras do OP não realizadas e o descontrole das contas públicas causado pela gestão anterior.

Mesmo que o gestor público municipal tivesse abandonado a prática do OP, a FAMS e a AMO continuaram a reunir-se para discutir propostas orçamentárias e apresentá-las ao gestor público municipal. A divulgação dessas reuniões nas comunidades e nas redes sociais foi uma forma de pressionar o executivo a acatar tais planejamentos, ainda que sem êxito momentâneo. Embora tenhamos focado na atuação dos movimentos sociais da Serra no interior do Orçamento Participativo, sua estratégia *insider tactics* não tem ocorrido apenas desse canal institucional. A FAMS tem garantido, em lei, representatividade em todos os conselhos municipais, estando presente em praticamente todos os espaços abertos à participação social. É notório o poder que acumulou a FAMS, ainda que haja uma desconfiança pela forte presença dos partidos políticos no seu interior (que ocorre justamente pela força que possui).

Em janeiro de 2015, usando as redes sociais e a imprensa regional, o coordenador geral da AMO, Jean Carlos Cassiano, passou a denunciar de forma mais veemente o abandono do OP pelo atual prefeito. Na ocasião afirmou que “se não conversarmos com o prefeito Audifax Barcelos, o OP não vai funcionar, como foi em 2014 [...]”. Queremos o retorno das 12 plenárias regionais, onde são

escolhidas as obras”⁶⁴. Ao retomar do OP, foi realizada uma primeira reunião que contou com cerca de 500 lideranças comunitárias. Nessa reunião, o gestor municipal justificou o “abandono” do OP por dois anos, isso por conta de uma suposta necessidade de organização orçamentária e financeira (SERRA, 2015).

Depois de arrumar a casa, é chegada a hora de retomarmos o debate democrático, que possibilitará a identificação das obras que a população de Serra entende como prioritárias. A participação de todos é fundamental nesse processo, para **juntos construirmos uma Serra cada vez melhor** (Audifax C. B. Pimentel [prefeito], em assembleia. 14/04/2015. In: PMS. 2015. Grifo nosso).

Nota-se que após pressões constantes dos movimentos sociais serrano, o discurso do atual prefeito volta-se para a ideia de “juntos construirmos”, buscando demonstrar que é favorável a prática do OP em Serra. Nessa mesma reunião foi anunciado o cronograma das reuniões que viriam a acontecer em cada uma das regionais ao longo de 2015.

É sintomático que o OP é compreendido pelos movimentos sociais de Serra como fundamental para as suas conquistas e esse instrumento nos parecer ter sido “apoderado” pela sociedade civil. Um caso emblemático que indica o “empoderamento” do Orçamento Participativo foi a campanha eleitoral de 2008. Durante a campanha eleitoral para prefeito da Serra, em 2008, Antônio Sérgio Vidigal (PDT) afirmava dar continuidade ao OP e fortalecê-lo, se fosse eleito. Por outro lado, o candidato Tio João (PRTB) não confirmava se daria continuidade a esse instrumento. De acordo com entrevistas realizadas (E20, E21, E22), os movimentos sociais da Serra rejeitaram o candidato Tio João, empreitando em uma campanha favorável a Antônio Sérgio Vidigal. O resultado da eleição foi uma vitória de Vidigal por 94,21% dos votos válidos, contra apenas os 5,79% de seu oponente. De acordo com esses entrevistados, tal vitória se deu principalmente (ainda que não exclusivamente) pelo fato de que a sociedade serrana não aceita que o OP deixe de ser realizado no município.

A economista Lauriete Caneva e secretária de planejamento da Serra (SEPLAE) ao ser arguida, em entrevista ao Jornal Tempo Novo (10/07/2015), quanto a retoma o orçamento participativo afirmou que “houve um clamor das

⁶⁴ Jornal “Tempo Novo”. 22 jan. 2015. Na verdade, são onze (11) plenárias regionais e uma (01) plenária geral.

lideranças que queriam voltar a discutir, pois o OP é um instrumento onde a população coloca o seu grito”. O OP tem sido entendido pelo movimento social de Serra como fundamental para alcançarem seu projeto político: ampliar a voz e a vez da sociedade na gestão pública local.

A secretária da SEPLAE descreveu o cenário atual das obras do OP da seguinte forma:

[...] houve dificuldade nos dois primeiros anos do governo Audifax, que precisou pagar dívidas da gestão passada num cenário de queda da arrecadação. Para retomar a capacidade de investimento trabalhou-se muito, mas o momento é de dificuldade por causa da crise que está reduzindo e até cortando repasses de convênios do Estado e da União. [...] Levantamos obras indicadas no último OP em 2008. Na época foram escolhidas 86 e ainda havia outras pendentes. Chegamos em 2015 com 142 obras pendentes e 46 em execução. Com a retomada, mudamos a metodologia porque o prefeito expôs que não dava para executar tudo. Foi aí que nas plenárias com as comunidades, AMO (Assembleia Municipal do Orçamento) e FAMS (Federação das Associações de Moradores da Serra), ficou acertado que faríamos mais 37.

Nota-se que o executivo municipal que havia abandonado o OP após 2012, inclusive retirando do sítio institucional da Prefeitura da Serra o espaço destinado ao orçamento participativo, sede as pressões sociais e retoma orçamento participativo.

Frente às pressões, o gestor público municipal optou por retomar a prática do Orçamento Participativo no início de 2015. No dia 14 de julho foi realizada a última rodada do OP da Serra, sendo definido os investimentos para 2016. A plenária que aconteceu no Centro Comunitário de Laranjeiras esteve com um público bastante significativo, estando presente líderes comunitários, representantes da FAMS e do CDDH, além de membros da sociedade civil e autoridades do município. Em entrevista para o site institucional da Prefeitura da Serra, a atual secretária do SEPLAE afirmou que

Vereadores e outras autoridades políticas marcaram presença nos espaços de debate. Tivemos ainda parceiros essenciais para o sucesso que obtivemos, como a Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS) e a Assembleia Municipal do Orçamento (AMO) (Secretária da Seplae, 2015⁶⁵).

Nota-se o reconhecimento da FAMS e da AMO na retomada do OP,

⁶⁵ Disponível em: < <http://www.serra.es.gov.br/site/publicacao/NOTICIA/SEPLAE/2015/09/plenaria-final-do-orcamento-participativo-sera-na-terca-feira-14>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

estando esses mobilizados em retomar o diálogo interrompido em 2012.

Essa recente retomada aponta para o fato de que os movimentos sociais de Serra conquistaram o espaço de participação das decisões da alocação de parte dos recursos públicos municipais e que isso dificilmente lhe será retirado sem que o gestor sofra fortes pressões.

É notório que após as diversas mudanças que ampliaram os canais de participação social no Brasil a existência de um movimento social coeso e forte, como foi a FAMS até recentemente, é um grande desafio. Com a descentralização dos recursos públicos entre os entes federados, a desconcentração do Estado, criando diversos órgãos para atendimento de múltiplas demandas sociais, a criação de conselhos federais, estaduais e municipais notamos uma multiplicação de movimentos sociais de várias naturezas, criando uma multiplicidade de organizações em defesa, conquistas e ampliação dos direitos civis. Essa multiplicidade possibilitou conquistas das mais diversas demandas sociais, porém provocou um processo de fragmentação das frentes de mobilizações sociais. Essa fragmentação deu-se pela impossibilidade dos atores sociais estarem envolvidos com várias demandas, isso devido à complexidade dos conhecimentos técnicos que vêm sendo exigidos para uma participação efetiva. No caso da Serra, a FAMS não tem, nos últimos anos, conseguido unir essas frentes em torno de um alinhamento interpretativo capaz de mobilizá-los em uma única direção, o que tem dado a impressão de que os movimentos sociais de Serra estão atualmente em crise, o que é agravado pelos participantes do orçamento participativo que não se engajam em questões coletivas mais amplas, nem se veem como parte dos movimentos sociais daquele município. Assim, a criação de um espaço participativo institucionalizado possibilitou aos movimentos sociais ampliar o número de participantes nas disputas políticas para além dos militantes dos movimentos sociais, assim como alcançar muitas de suas demandas. Porém, pela dinâmica e composição desse espaço, tais participantes não convergem, como esperava o “movimento social”, em militantes que viessem integrar os movimentos sociais da Serra. Mesmo assim, os militantes da FAMS, em especial, acreditam que tal espaço é um canal muito importante e que o “movimento social” não pode deixá-lo acabar (E21), assim como não pode limitar-se a esse espaço de participação, deixando de

mobilizar todo o repertório (de confronto e de proximidade) desenvolvidos ao longo desses quase 40 anos de história.

Nos parece que um dos grandes desafios dos movimentos sociais está na manutenção de sua autonomia em relação aos partidos políticos, não permitindo seu aparelhamento. Quanto a estratégia *Insider tactics* (BANASZAK, 2005) dos movimentos sociais, notamos que de fato tem sido importante para influenciar as políticas públicas “por dentro” do aparelho governamental. Porém, temos notado o uso dessa estratégia por parte dos partidos políticos a fim de atuar no interior dos movimentos sociais e influenciá-los por dentro. Quanto ao OP, afirma o presidente da AMO, que esse tem “caído no descrédito da população porque depois de um tempo os recursos foram se reduzindo e os compromissos da prefeitura não foram assumidos” (E28). Esse ano de 2015 a AMO buscou, em acordo com os participantes das assembleias, agrupar recursos destinados que antes iriam para um bairros para ampliar o seu volume e definir obras que fossem possível iniciar e terminar em 2016, tendo sido definidas 36 obras de infraestruturas. Certamente, após de 3 anos de abandono, a forma como o OP será retomado terá impacto direto em seu futuro e isso dependerá muito de vontade política e da capacidade dos movimentos sociais em pressionarem o Estado.

A partir das análises e discussões em torno da experiência dos movimentos sociais da Serra aferimos que esta se apresenta como uma rica realidade empírica que nos ajuda a (re)pensar uma “teoria dos movimentos sociais tipicamente brasileira”, com suas especificidades e complexidades marcadas por uma redemocratização recente, uma rápida multiplicação de canais institucionais de participação social e uma transformação brusca no repertório de muitos movimento sociais; nesse sentido, pensar os movimentos sociais nessas arenas limitando-se às contribuições explicativas da Teoria do Confronto Político nos pareceria insuficiente, por isso optamos por uma visão crítica dessa teoria, buscando olhar para o fenômeno não apenas pela interação entre movimentos sociais e Estado como entidades exteriores umas às outras, mas realizando uma ponte entre a atuação institucional e não institucional em um *status continuum* proximidade e distanciamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por mudanças de repertório de ação coletiva dos movimentos sociais brasileiros, assim como pela construção de novos espaços de participação social na gestão pública municipal. Os fatores responsáveis por essas mudanças foram, em síntese, a ampliação das oportunidades políticas e a redução das restrições de atuação dos movimentos sociais, o que se deu basicamente pela redemocratização do país, fim da clandestinidade dos partidos políticos de esquerda (e seu crescimento), aprovação de uma nova Constituição Federal, em 1988, descentralização dos recursos entre os entes federados (Governo Federal, Governo Estadual e Governo Municipal) e, em certa medida, pela Reforma Gerencial do Estado (1995). Tais mudanças alteraram substancialmente a interação entre movimentos sociais e Estado, sobretudo na esfera local.

Na presente tese nos debruçamos sobre a experiência da Serra, município localizado no Estado do Espírito Santo. A escolha desse município deu-se pelo seu histórico de organização social e atuação dos movimentos sociais, sobretudo de bairros, e pelo êxito alcançado na busca pela criação de um espaço de participação social institucionalizado.

O objetivo dessa tese foi compreender a participação dos movimentos sociais de Serra e dos partidos políticos na construção de um espaço de participação social: o orçamento participativo (OP). Para esse intento, além de uma revisão de literatura, realizamos uma pesquisa sociológica de cunho histórico-documental apoiado por narrativas dos atores envolvidos nesse processo.

O recorte temporal dessa pesquisa foram os primeiros anos de 1980 ao ano de 2015. Esse período se justificou por marcar o desenvolvimento dos movimentos da Serra, sobretudo a fundação e desenvolvimento da Federação das Associações dos Moradores da Serra (FAMS) e a implantação efetiva do orçamento participativo no município (1998).

A fim de “reconstituir” a atuação dos movimentos sociais da Serra recorreremos a jornais publicados na época, à atas das reuniões realizadas e outros documentos produzidos pelos movimentos sociais da Serra-ES. Além de tais

documentos, a narrativa nos foi de grande valia para a compreensão do fenômeno social estudado. De posse das narrativas, a principal matéria-prima da sociologia que aqui realizamos, buscamos compreender a complexa realidade social que envolveu a sociedade civil serrana. Tomamos como matéria-prima algumas narrativas coletadas por outros pesquisadores em momentos anteriores (ELEOTÉRIO, 2000; PAULINO, 2009; CARLOS, 2013), assim como novas narrativas obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas. Não nos limitamos em transcrever as narrativas, mas incorporá-las de forma interpretativa, uma vez que a tarefa do sociólogo está em desvendar as conexões entre o que chega a consciência desses atores e o que se oculta na alienação própria da vida social.

Do ponto de vista teórico, adotamos uma análise pouco usual nos estudos dos movimentos sociais, marcada por uma visão crítica da Teoria do Confronto Político (ou Processo Político), caracterizada não apenas pela interação entre movimento social e Estado como entidades exteriores uma à outra, mas que fazem uma ponte entre política institucional e não institucional. A presente tese vem a reforçar que é importante não cairmos no relacional e no voluntarismo das ações, uma vez que as estruturas das restrições e as oportunidades políticas não surgem do nada, ante são construídas pelos sujeitos em cena de dados contexto político, social e cultural segundo as relações de poder que também não são fixas, as quais estão em constantes alterações e permanente tensão. Assim, as oportunidades políticas que “aparecem” com o canal institucional de participação é parte da estrutura de oportunidade que é construída pelas relações de poder que envolvem os diversos atores sociais em cena, tais como os movimentos sociais de Serra, as CEBs, os partidos políticos e os governos municipais. Não trata-se de uma “janela” que se abre ao acaso, mas um espaço construído por múltiplos embates e tensões.

Notamos que o uso do repertório de ação dos movimentos sociais da Serra sofreu transformações substantivas, ainda que tenhamos uma ampliação desses repertórios (de confronto e de proximidade). Nos anos de 1980, predominou o uso de um repertório marcado por estratégias de confronto político, tais como passeatas, comícios, abaixo-assinados, obstruções de vias públicas etc. A partir de 1997, notamos que com a abertura de um espaço institucionalizado de participação social, fruto de disputas políticas, fez com que os movimentos sociais

da Serra pudessem passar a atuar em cooperação com poder público municipal, utilizando um repertório de estratégias de proximidade, tais como a inclusão de líderes na máquina pública, a realização de fóruns, assembleias, reuniões de diálogo, elaboração conjunta de planos e ações etc. No entanto, o repertório de confronto não foi por completo suspenso, sendo utilizado quando julgam necessário, retomando a prática de protesto público por meio de passeatas, barricadas em vias públicas, ações judiciais, manifestos, entre outros. Nota-se que a abertura política depende da apropriação consciente de sua existência, tais como o direito à manifestações e à participação social na gestão pública. Uma vez consciente dessa abertura, o movimento social, ainda que em episódios pontuais de repressão, tais como a repressão policial, estará estimulada ao confronto, se necessário.

Observamos que os problemas sociais e a ausência do Estado em alguns setores nos anos de 1980, somado a ampliação das oportunidades políticas, a redução das restrições e a existência de um significativa coesão social possibilitaram a criação de um quadro interpretativo inicial marcado pelas noções de participação social, responsabilização do Estado das condições sociais precárias de grande parte da população, o qual transformou-se em uma conexão entre as orientações interpretativas dos indivíduos e das organizações, dando força a ideia de que era necessário à criação de um espaço de participação social institucionalizado, onde a sociedade civil pudesse participar diretamente e juntamente com o gestor público municipal. O caminho para a construção desse espaço deu-se marcado por diversos embates e aproximações, assim como a necessidade de mobilizar um grande repertório de ação coletiva, para além daqueles destacados pelas Teoria do Processo Político.

Em síntese, os movimentos sociais da Serra foram decisivos para que o orçamento participativo fosse oficializado no município da Serra no ano de 1997, o que foi possível devido a sua inclusão na Lei Orgânica Municipal em 1994; o que se deu por meio de muitas negociações entre os movimentos sociais e os vereadores. Uma vez inserido na Lei Orgânica a relação seria entre movimentos sociais e Estado e não com o governo empossado.

A ampliação da popularidade dos movimentos da Serra, ainda nos anos de 1980, fez com que os partidos de esquerda (que não estavam no poder) se

integrassem a eles; e a as CEBs tiveram um papel muito importante nessa aproximação. Apoiado por tais partidos, os movimentos sociais da Serra adquirem uma força ainda maior nos anos de 1990, sendo capazes de influenciar o legislativo e atrair outros partidos políticos, tais como o PDT e o PSB.

Destacamos que as relações entre os movimentos sociais, partidos políticos e Estado a partir das novas configurações das oportunidades políticas e da redução das restrições de atuação devem ser compreendidas para além do confronto político contencioso e da ideia de cooptação. Assim, movimentos sociais, partidos políticos e Estado podem, em certa medida, serem compreendidos como corresponsáveis pela construção dessa arena de participação social denominado orçamento participativo, rompendo com a simplória ideia de que esse instrumento de gestão trata-se de uma política partidária ou fruto exclusivo da vontade política de alguns gestores.

Enquanto que nos anos de 1980 os movimentos sociais da Serra alinharam-se a proposta do PT de atuar em confronto com o poder público local. A visão marxista de que os partidos eram o único canal de ligação entre os oprimidos e o Estado era predominante no seio do PT daquele município, levando o a colocar-se contra uma aproximação dos movimentos sociais com o Estado. O PCB, por outro lado, acreditava na possibilidade de proximidade, o que é observado por sua tentativa de fazer parte do Estado nos anos de 1980 e trazer para próximo do governo os movimentos sociais, o que não se efetivou por falta de vontade política do grupo que estava no poder. No entanto, posteriormente, nos anos de 1990, a sua proposta de que os movimentos sociais deveriam se aproximar ao Estado prevaleceu, o que passou a ocorrer a partir de 1997.

Aproximação com o Estado, tornou ainda mais tênue a fronteira entre movimentos sociais e partidos políticos, o que levou, gradativamente, a redução da participação das CEBs nas questões públicas. A pressão da ala conservadora da Igreja católica sobre os líderes religiosos e os fiéis engajados politicamente nos movimentos sociais e próximos aos partidos de esquerda, se ampliou nos anos de 1990 e a preocupação de cometerem “heresias” afastou-os das ações coletivas. Esse novo contexto, fez com que as CEBs serranas, e seus fiéis, se afastassem das lutas sociais, sobretudo nos espaços institucionalizados. A ausência das CEBs vem sendo destacada com um dos motivos das dificuldades

dos movimentos da Serra em mobilizar militantes em torno de ações coletivas.

Atuando na prática do OP, os movimentos sociais inicialmente se fortaleceram, sendo apoiados diretamente por uma parcela maior da sociedade civil, a qual também passou a envolver-se com as reuniões públicas. No entanto, aos poucos as ações coletivas realizadas fora desse espaço institucionalizado foram reduzindo e a auto exclusão das CEBs tem sido apontado como um dos motivos desse recente esvaziamento das ações coletivas em Serra.

O OP materializou a existência de um espaço de participação da sociedade civil na gestão pública. Esse espaço não se abriu à participação oficial de partidos políticos, ainda que seus militantes estivessem presentes como cidadãos. Nesse sentido, os partidos políticos perderam visibilidade e importância. Os movimentos sociais que antes buscavam um apoio oficial dos partidos políticos, passaram a priorizar a busca por maior participação da sociedade civil não organizada.

Após as diversas mudanças que ampliaram os canais de participação social no Brasil (tais como a Reforma do Estado, a descentralização dos recursos públicos, a criação do Estatuto das Cidades, a obrigatoriedade dos conselhos municipais etc.) houve uma multiplicação de movimentos sociais de várias naturezas, criando uma multiplicidade de organizações em defesa, conquistas e ampliação dos direitos civis, fragmentando as frentes de mobilizações sociais (é ainda difícil avaliar se essa multiplicidade é benéfica aos movimentos sociais que fazem frente ao Estado). No caso de Serra, a FAMS não tem, nos últimos anos, conseguido uni-las em torno de um quadro interpretativo e, posteriormente, de um alinhamento interpretativo capaz de mobilizá-los em uma única direção, dando a impressão de que os movimentos sociais da Serra estão hoje em crise.

O estudo da experiência da Serra-ES mostrou-se importante para o desenvolvimento de outras pesquisas na medida que maior parte dos estudos em torno dos movimentos sociais explica os mecanismos de mobilização e de êxito quando em confronto com o Estado, enquanto que este estudo de caso destaca uma realidade que, em certa medida, ocorre em diversas cidades brasileiras, onde os movimentos sociais buscam interagir com o Estado (sob a perspectiva de intersecções Estado-movimento) a fim de alcançar suas demandas e ampliar seu espaço de participação na política local, assim como desenvolver as *insider tactics*. Por meio deste estudo, em que buscamos fazer uma ponte entre as

práticas políticas institucionais e não institucionais dos movimentos sociais, identificamos algumas variáveis dependentes para que o espaço institucionalizado de participação social seja consolidado. São elas:

1. Maiores oportunidades políticas para a participação dos cidadãos nas ações coletivas, sobretudo no interior dos movimentos sociais;
2. Menores restrições à participação social;
3. “Vontade política” por parte daqueles que representam o Estado, ou seja, o interesse político em ampliar os canais de participação social;
4. A utilização, por parte dos movimentos sociais, de repertório de proximidade;
5. Atores ou grupos sociais (partidos políticos, associações comunitárias, instituições sociais etc.) dotados de cultura política e;
6. Um “corpo ideológico” capaz de promover a coerção social;
7. Um “quadro interpretativo ascendente”, ou seja, aquele que partindo de demandas materiais de curto prazo evoluem em direção de um quadro interpretativo que possibilite um alinhamento interpretativo mais amplo de cidadania, marcado pela crença na necessidade de existir um espaço de participação social institucionalizado.

Desta forma, a presente tese vem corroborar com os estudos em torno da atuação dos movimentos sociais, evidenciando que em muitos casos a Teoria do Confronto Político parece ser insuficiente para compreender as experiências brasileiras desencadeadas com o processo de redemocratização, em que as novas “estruturas de oportunidades políticas” têm possibilitado a entrada na arena política de militantes dos movimentos sociais, cidadãos que nunca atuaram ativamente na luta por demandas públicas, grupos anteriormente organizados, mas poucos ativos (como grupos religiosos, associações, clubes, etc.), assim como indivíduos militantes de partidos políticos. É certo que os confrontos violentos continuam existindo; o que muda são os tipos de repertórios utilizados, tornando necessário estudar esses confrontos no novo cenário político, marcado pela institucionalização dos espaços públicos e pela “parceria” com o Estado, bem como a relação com os partidos políticos. Assim, não há uma transição de um tipo

de repertório para outro, antes há uma ampliação do repertório, ainda que o repertório de proximidade seja o mais utilizado a partir da criação do orçamento participativo. A Teoria do Confronto Político nos foi importante para compreendermos o papel das estruturas políticas, mas mostrou-se limitada para entender a construção dessas estruturas e, nesse ponto, essa pesquisa buscou superar essa limitação ao se dedicar em compreender as relações entre movimentos sociais, partidos políticos, Estado e governos, focando nas relações de tensões entre os diversos projetos políticos que envolvem esse arrolamento.

A relação dos partidos de esquerda, mais especificamente o PT e o PCB, com os movimentos sociais foram possíveis por possuírem um opositor comum e por estarem envolvidos em uma ideologia de luta por justiça social. Esta, por sua vez sob forte influência da Teologia da Libertação, a qual disseminada pelas CEBs. Nesse sentido, as CEBs foram um importante elo entre movimentos sociais e partidos políticos de esquerda em Serra ao oferecerem uma ideologia congruente em torno da noção de justiça social.

O papel dos partidos políticos de esquerda para a construção de um espaço institucionalizado de participação social podem assim ser sintetizados: o PT forneceu aos movimentos sociais militantes com grande capacidade de mobilização e forte engajamento social, fortalecendo o confronto com o Estado nos anos de 1980. O PCB, além de realizar um menor papel do que o desempenhado pelo PT, corroborou para criação de um quadro interpretativo marcado pela ênfase na necessidade da aproximação com o Estado para a conquista das demandas coletivas.

O PT da Serra não estando no poder, manteve-se até 1998 contrário à aproximação dos movimentos sociais (e da sociedade civil) com o Estado por meio de canais institucionalizados de cooperação e diálogo. Apenas após o convite do então prefeito da Serra para que integrantes desse partido viesse a fazer parte de seu governo por meio da ocupação de secretarias municipais que o partido passou a apoiar o orçamento participativo, ainda que em outros lugares do Brasil o OP era proclamado como “o jeito petista de governar”.

A FAMS, ao unir os movimentos sociais em torno de si, ofertou a esses uma estrutura de mobilização e a ideia de unidade, sendo reconhecido pelos militantes como “movimento social”, exatamente no singular. Essa unidade foi de

grande importância para a ampliação de sua coerção junto ao legislativo e ao executivo, bem como a legitimidade das lutas que se engajaram durante os últimos 40 anos.

Observamos que após a abertura de um canal de participação social, a sociedade civil, em geral, passou a participar de mais reivindicações sociais. Nesse contexto, categorias coletivas tais como classe social, classe explorada, grupos marginalizados, proletariado, classe exploradora e burguesia, muito fortes nos anos de 1980, deram lugar a categorias menos coletivas, tais como a de cidadão. O enfraquecimento de categorias coletivas colaborou para a ampliação de demandas e a consequente fragmentação da luta popular. O OP abriu um espaço mais amplo e intenso de participação social, no entanto as lutas coletivas passaram, muitas vezes a ficar em um segundo plano, estando os indivíduos atuando em prol de questões individualizadas. A ausência das CEBs tem um peso importante na fragilidade da coesão social dos movimentos da Serra e na manutenção ou criação de um quadro interpretativo capaz de fortalecer as conexões entre as orientações interpretativas dos indivíduos e da FAMS.

Como bem destacou Dagnino (2002) na relação entre sociedade civil e Estado, encontramos as diversas concepções de projetos políticos que marcam os conflitos pela formulação e controle das políticas públicas. Em Serra, além dessa relação entre sociedade civil e Estado, notamos que os partidos políticos de esquerda, embora atuando ao lado dos movimentos sociais, possuíam um projeto político voltado ao seu objetivo de origem, o qual é assumir o poder, ainda que o discurso tivesse sido por muitos anos o de apoderar os movimentos sociais.

Para a construção de uma cultura política que fosse suficiente para que os movimentos sociais se sustentassem ao longo de mais de 40 anos, foi de grande importância as ações voltadas à formação de lideranças e conscientização dos integrantes dos movimentos sociais. No entanto, tais práticas nos últimos cinco anos deixaram de ser recorrentes na FAMS. Essa situação tem colaborado para o enfraquecimento dos movimentos sociais, o que proporcionou pouca resistência ao gestor público municipal durante o período de 2012 a 2014, época que a prática do orçamento participativo foi abandonada, retomando apenas em 2015. No caso da CDDH a profissionalização colabora para suprir, em parte, esse problema.

As mudanças de oportunidades e redução das restrições não são por si só responsáveis pelas ações coletivas, muito menos pela criação de espaços institucionalizados de participação social. Estes são fruto de uma complexa composição de fatores, parte deles destacados e discutidos ao longo dessa tese, o que denominamos de variáveis explicativas, as quais só podem ser compreendidas em sua complexidade.

A Teoria do Confronto Político indica que a ampliação das oportunidades políticas e a redução das restrições à participação encorajam as ações contenciosas. Notamos que em um cenário de proximidade do Estado com a sociedade civil e em uma gestão que se propõe ser participativa há um encorajamento à participação, em contrapartida, o fortalecimento dos movimentos sociais acarretado pelas conquistas, acaba tornando-os alvos dos partidos políticos, o que, por sua vez, desencoraja os indivíduos não filiados aos movimentos sociais e aos partidos políticos à participação no OP.

Identificamos que entre 1997 e 2009 a prática do OP ampliou a participação social, porém regredindo a partir daquele ano. Ainda que seu caráter pedagógico exista, este não é suficiente para manter a participação da sociedade civil como esperado, sendo hoje o OP praticamente um espaço de atuação dos movimentos sociais organizados e dos partidos políticos. O desafio dos movimentos sociais que atuam no OP nos parece ser o de expandir a solidariedade e construir um quadro interpretativo que possibilite desenvolver um alinhamento que reintroduza o cidadão no debate; de outra forma, os movimentos sociais correm o risco de serem completamente aparelhados pelos partidos políticos, inviabilizando o OP como uma arena de participação social mais ampla. Outro desafio é superar a ameaça de isolamento dos movimentos sociais em pautas específicas, a fim de conservar justamente o que ficou conhecido na Serra como “o movimento social”, cuja característica marcante é a unidade, a coesão social, o que proporciona força frente às disputas no interior dos canais institucionalizados de participação social.

Observamos, no decorrer desta pesquisa de tese, que o repertório de ação coletiva marcado pela estratégia de proximidade atrai maior participação do que o repertório de confronto físico. Observamos ainda que a menor repressão do Estado encoraja a maior participação da sociedade civil nas lutas por suas

demandas, o que ocorreu com muita intensidade até 2009. Notamos também que a nova Constituição Federal, a Reforma do Estado e demais mudanças para o aprofundamento da democracia brasileira, influenciaram os gestores locais, muitos desses buscando atuar de forma mais democrática e próxima da sociedade civil e dos movimentos sociais. Nesse sentido o interesse de aproximação não se deu em formato de mão única; tanto movimentos sociais, quanto o Estado buscam aprofundar suas relações. Resta-nos observar o desenvolvimento de nossa democracia e vermos se Estado, partidos políticos e movimentos sociais serão capazes de superar os problemas que surgem dessa aproximação, tais como o perigo da cooptação dos atores e do aparelhamento dos movimentos sociais atualmente presente. Contudo, as *insider tactics* não podem ser entendidas como cooptação, mas como um repertório possível de atuação dos movimentos sociais.

No presente estudo adotamos uma visão relacional com o lugar, o que acreditamos contribuir para indicar caminhos para futuras pesquisas, uma vez que os dados, as discussões e as conclusões presentes nesta tese podem ser apropriadas como inferências em outras pesquisas que tenham como proposta compreender a atuação dos movimentos sociais na construção de espaços institucionalizados de participação social, assim como discutir as estratégias e o repertório utilizado por esses em ações de confronto ou proximidade política.

REFERÊNCIAS

A GAZETA (jornal). *Comunidade acusam Feu Rosa de Tentar manipulação do povo*. Vitória, 03 ago. 1980.

_____. *Pronto-socorro pode fechar e Carapina*. Vitória, 05 ago. 1983.

_____. Serra quer prioridade para educação e saúde. Vitória, 15 set. 1986, 1 cad. p.5, c. 1 e 2.

_____. *Serviço médico da Serra atende 60 mil pessoas sem custos e sem filas*. Vitória, 24 nov. 1981.

A TRIBUNA (jornal). *Coleta de lixo gera revolta em Laranjeiras*. Vitória, 23 out. 1978.

_____. *Comunidade quer já hospital atendendo*. Vitória, 05 jul. 1987.

_____. *Residencial Laranjeiras, uma comunidade onde todos ajudam*. Vitória, 08 jan. 1985.

_____. Tumulto e protestos na Serra. Vitória, 04 Agos. 1987, 1 Cad, p.14.

ABERS, Rebeca; BÜLOW, Marisa. *Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?* Revista Sociologias. vol. 13, nº. 28, set-dez, 2011, pp. 52-84.

_____; SERAFIM, Lizandra e TATAGIBA, Luciana. *A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo*. Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS. GT04 Controles Democráticos e Legitimidade, 2011.

_____. Interesses e idéias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 18, n. 1-2, dez. 2003. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922003000100013&lng=pt&nrm=iso . Acesso em: 15 out. 2012.

ALBUQUERQUE, Elisabeth Maciel de. *Avaliação da técnica de amostragem “Respondent-driven Sampling” na estimação de prevalências de Doenças Transmissíveis em populações organizadas em redes complexas*. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP; Rio de Janeiro: Ministério da Saúde – Fiocruz, 2009. Dissertação de Mestrado, 99p.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana

(Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

ALONSO, Angela; BOTELHO, André. Repertórios de ação coletiva e confrontos políticos: entrevista com Sidney Tarrow. *Sociologia & Antropologia*. Vol. 02.nº 03, 2012, p.11-19.

_____. *As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate*. Lua Nova, 76, p. 49-86, 2009.

_____. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*. Vol. 02.nº 03, 2012, p.21-41.

ALVES, João Paulo De França Ferrão. *Identidade Cultural e Orçamento Participativo: articulação e demandas identitárias em espaços de participação pública*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidade Federal De Pernambuco, 2010.

ANANIAS, Patrus. Orçamento participativo: por que o implantamos em Belo Horizonte? In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. Orçamento participativo: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ANDRADE, Edina Terezinha de. *Democracia, Orçamento Participativo e clientelismo: um estudo comparativo das experiências de Porto Alegre/RS e Blumenau/SC*. Tese de doutoramento em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS. 2005.

ANDRADE, Fábio Bezerra. *Participação e representação nas experiências do Orçamento Participativo: uma contribuição à Teoria da Democracia Contemporânea*. Tese de doutoramento em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco/UFPB. 2008.

AVRITZER, Leonardo (Org). *A Participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____; NAVARRO, Zander. (Org.). *A Inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; PEREIRA, M.L.D. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Teoria e Sociedade, Belo Horizonte: Número Especial, 2005.

_____. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático*. Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, Junho de 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 09 de out. 2014.

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

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, Nov. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 08 jul. 2015.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Globo. 1941.

AZEVEDO, Neimar Duarte. A face representativa do orçamento participativo. In: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso. (Org.). *Orçamento participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso. *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BALLESTRIN, Luciana; LOSEKANN, Cristina. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. *Colombia Internacional*, v. 78, maio-ago. 2013. pp. 181-210. Disponível em: < <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n78/n78a07.pdf> > Acesso em: 10 jun. 2015.

BANASZAK, Lee Ann. Inside and outside the state: the movement insider status, tactics and public policy achievements. In: MEYER, David; JENNES, Valerie; INGRAM, Helen (eds.). *Routing the opposition: social movements, public policy and democracy*. Minneapolis: University of Minnesota Press, p. 149-176, 2005.

BAQUERO, Marcello et al. *Bases de um novo contrato social? Impostos e Orçamento Participativo em Porto Alegre*. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, Mar. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100004&lng=en&nrm=iso . Acessado em: 09 out. 2014.

BARBOSA, Cloves. *Estado Burguês, políticas orçamentárias participativas e participação popular: reprodução e mudança na ordem social*. Tese de doutoramento em Ciências Sociais. Sociais. Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP. 2006.

BEM, Arim Soares do. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./dez. 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n97/a04v2797.pdf> > Acessado em: 11 jan. 2015.

BERAS, Cesar Andre. *A democratização do Estado e a participação popular: legitimação do Estado versus autonomia da sociedade civil - uma reflexão sobre o Orçamento Participativo de Viamão/RS*. Mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2003.

BITTENCOUT, Gabriel. A evolução econômica do Espírito Santo através dos tempos. In: *Jornal A Gazeta – Suplemento Especial*, Vitória, 23/05/1985.

BOAS, Marie-Hélène Sa Vilas. A participação como recurso disputado: uma análise dos dispositivos participativos dirigidos às mulheres introduzidas em Recife. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BODART, Cristiano das Neves Bodart. *Alocação dos recursos públicos por meio do orçamento participativo em Serra/ES*. 2009. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, 2009. Mimeo.

_____. Estudo socioterritorial e investimentos públicos: o processo de alocação de recursos do orçamento participativo em Serra/Es. *Revista do Serviço Público*. Brasília. V. 62, nº1, pp. 25-50 Jan/Mar 2011. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/60>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. Orçamento Participativo: limites, riscos e potencialidades. *Prelúdios*, v. 2, n.2, 2014. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistapreludios/article/view/14207> Acesso em: ago. 2015.

BOFF, Leonardo. *A Teologia da Libertação. Balanço e Perspectivas*. São Paulo, SP: Editora Ática. 1996.

BOHMAN, J. *A democracia deliberativa e seus críticos*. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p.24- 47, 2000.

BORGES, Clério José. *História de Serra*. Serra: Editora do CTC, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo. V.50, n.1. Jan./mar., 2010.

BRINGEL, Breno. Com, contra e para além de Charles Tilly: mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais. *Sociologia & Antropologia*. Vol. 02, nº 03, 2012, p.43-67.

BURGOS, Raúl. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

CAMBANES, Yves. *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. *Environment & Urbanization*, v.16, n.1, 2004.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o Português*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 24(2), 1990

(Fev./abr.). Disponível em: <
<http://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability-+Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+português+-+Anna+Maria+Campos.pdf>>
 Acesso em: 24 out. 2014.

CAMPOS, Geraldo Adriano. Orçamento Participativo de São Paulo: limiar da participação e redistribuição na metrópole. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

CARLOS, Euzineia. *Controle Social e política redistributiva no Orçamento Participativo*. Vitória: Edufes, 2007a.

_____. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese de doutoramento em Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013a.

_____. Movimentos sociais: participação e institucionalização. Anais do II Fórum Brasileiro de Pós-graduação em Ciência Política, 20 a 22 jul. UFSCAR, São Carlos-SP, 2011. Disponível em: <
http://www.forumcienciapolitica.com.br/edicoesanteriores/2011/especific_files/papers/GT7552.pdf> Acesso em: 02 jan. 2015.

_____. Movimentos sociais: revisitando a participação e a institucionalização. Lua Nova, São Paulo, n. 84, p. 315-348, 2011. Disponível em: <
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300011&lng=en&nrm=iso> . Acesso em: 22 jun. 2015.

_____. Orçamento Participativo em Vitória/ES: Sob o Signo da Participação Neoliberal. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém/PA, 21 a 25 de maio, 2007b.

CARLOS, Euzineia. Participação e cultura política no orçamento participativo. *Ciências Sociais Unisinos*. V.42, nº 1, jan.-abr. 2006. pp. 27-34, Disponível em: <
<http://www.redalyc.org/pdf/938/93842104.pdf>> . Acesso em: 09 nov. 2015.

_____. Participação e institucionalização no movimento de direitos humanos: o caso CDDH. *Anais do Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes*. 23 a 25 abr. UNESP, Araraquara, 2013b.

CARREGOSA, Antônio Santana. *Participação popular e emancipação social: um estudo sobre o planejamento participativo de Sergipe (PP)*. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Sergipe. 2009.

CARRION, Eduardo. *Estado, Partidos e Movimentos sociais*. Porto Alegre:

Edipaz, 1985.

CASTELLS, Emanuel. *Cidade Democracia e Socialismo*. 2º ed. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1980.

CDDH – Centro de Defesa de Direitos Humanos da Serra. *Ata de Fundação da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos da Serra e Eleição da Diretoria*. Serra, 25 de outubro de 1987.

_____. *Estatuto Social*, 1988. Doc. 139.

_____. Livro de atas de reunião do período de 03/07/1989 a 21/06/1993. Doc. 146.

_____. *Violência não! História do CDDH em defesa da vida*. Serra. Cartilha 1, 1992.

COELHO, Maria Carlota de Rezende; GOMES, Maria da Luz Barbosa. A criação do Hospital Doutor Dório Silva e a configuração de vagas para enfermeiros. *Esc Anna Nery Revista de Enfermagem*, set; 12 (3): 444-51, 2008.

COELHO, Vera Schattan P; FAVARETO, Arilson. *Dilemas da participação e desenvolvimento territorial*. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica. 2001.

COLNAGO, Cláudio de Oliveira Santos. A trajetória constitucional da redemocratização brasileira: evoluções e involuções de uma experiência democrática recente. *Derecho y Cambio Social*. V.10, nº33 2013. Disponível em: <

http://www.derechoycambiosocial.com/revista033/Trajectoria_constitucional_da_re_democratizacao.pdf> Acessado em: 10 jan. 2015.

CORREIA, Claudia. *Gestão Democrática da Cidade: construindo uma nova política*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CRUZ, Gisele dos Reis. *Gestão Pública Participativa: o papel da reforma do Estado e dos Movimentos Sociais*. *Achegas Net*. v.38, jun.-ago. 2008. Disponível em: <http://www.achegas.net/numero/38/gisele_38.pdf> Acesso em: 13 out. 2015.

DAGNINO, Evelina (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra/Unicamp, 2002.

_____. *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os*

dilemas da confluência perversa. *Revista Política e Sociedade*, n.5, p.139 – 164, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

DIAS, Carlos Magno Machado. *Movimentos Sociais e Clientelismo no Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Católica de Minas Gerais/PUC-Minas. 2006.

DIAS, Marcia Ribeiro. Na encruzilhada da teoria democrática: os efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. Tese de doutoramento em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro/IUPERJ, 2000.

DIAS, Marcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte/MG – Rio de Janeiro/RJ: Editora UFMG, 2002.

DOWBOR, Monika. Além dos protestos: contribuição para o conceito de repertórios de interação de movimentos sociais. *II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*. 2012. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2012/12-4_Monika_Dowbor.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2013.

DURHAN, Eunice Ribeiro. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, 1984: 24-30.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade civil e democracia: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2007.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

ELEOTERIO, Isabele Santos. *Cidadania e saúde: protesto pela abertura do Hospital Dório Silva*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal do Espírito Santo. 2000. mineo.

FAMS. Federação das Associações da Serra. *Documentos catalogados*. 1986.

_____. Proposta de reestruturação organizacional, 1986. Doc.1.

_____. Livro de atas de reuniões do período 14/03/1982 a 06/12/1983. Doc. 9

_____. I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Projeto, 1986. Doc. 20.

_____. I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Chapa “Independência e Participação”, 1986. Doc. 23.

_____. I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Teses Apresentadas, 1986. Doc. 24.

FAMS. Federação das Associações da Serra. *Documentos catalogados*. 2009.

FARIA, Cláudia Feres. *O processo decisório do Orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política*. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

FARIAS NETO, Pedro Sabino de. *Ciência Política: enfoque integral avançado*. São Paulo: Atlas, 2011.

FEDOZZI, Luciano Joel. *O eu e os outros: a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre*. Tese de doutoramento em Ciência Política. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS, 2002.

FERREIRA, Andreza Alves. *Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra (CMES)*. 2006. 198 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Participação e qualidade da deliberação pública digital: as experiências do OP digital Belo Horizonte e Recife. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, v. 18, nº 2, Jul - dez; 2010. Disponível em: http://www.fafich.ufmg.br/%7Erevistasociedade/edicoes/artigos/18_2/PARTICIPACÃO%20E%20QUALIDADE%20DA%20DELIBERAÇÃO%20PÚBLICA%20DIGITAL.pdf. Acesso em: 09 out. 2014.

FERREIRA, Ruth Vasconcelos Lopes. *Desafios e perspectivas: partidos políticos x movimentos sociais*. Maceió: EDUFAL, 1997.

_____. Movimentos sociais e partidos políticos. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 3, novembro 1994: 166-176. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/tres/ruth3.htm>> Acessado em: 10 dez. 2014.

FERRIZ, Adriana Freire Pereira. *Participação nas Instituições Descentralizadas de João Pessoa: O Orçamento Democrático e o Conselho de Saúde*. Tese de doutoramento em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco/UFPB, 2012. Mimeo.

FREI BETTO. *O que é Comunidade Eclesial de Base*. São Paulo: Editora brasiliense, 1985.

GOFMAN, E. *A representação do Eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Editora Vozes, 1985.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Movimentos sociais na contemporaneidade*. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, ago. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 ago. 2013

_____. *Sociologia dos movimentos sociais*. São Paulo: Cortez editora. 2013.

_____. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.

GOLDSTONE, Jack A. *States, Parties and social Moviments*. Cambridge, New York, USA, 2003.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. *Capital Social, ação coletiva e orçamento participativo*. In: BAQUERO, Marcello. *Reinventando a Sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001.

GOULART, Jefferson Oliveira. *Poder local e novas experiências democráticas*. Tese de doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo/USP. 2002.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. *Processos Participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu: comparando semelhanças e diferenças*. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARTMANN, Fabio Cadore. *Aprendizado Político e Democrático no Orçamento Participativo do Município de Concórdia – SC*. Dissertação de mestrado em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC. 2011.

JORNAL TEMPO NOVO. *Entrevista a Lauriete Caneva, secretária de Planejamento da Prefeitura Municipal de Serra (Sep/ae)*. 10 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.portaltemponovo.com.br/a-disputa-politica-atrasou-obras-e-esta-prejudicando-a-serra/>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político sobre a transição. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, nº24, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10367.pdf>> Acessado em: 18 fev. 2015.

KOWARICK, Lúcio; SINGER, André. A experiência do partido dos trabalhadores na prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos*, nº 35, mar. 1993.

LAISNER, Regina Claudia. *Poder Local e experiências participativas: a implantação do OP em São Carlos e Piracicaba (SP)*/ Tese de doutoramento em Ciência Política. Universidade de São Paulo/USP, São Paulo/SP, 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena. *Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense*. Educação e Sociedade, Campinas, v.33, n.119, Junho de 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200010&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 09 out. 2014.

_____. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, SP, 2002. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/LigiaLuchmann.pdf> >. Acesso em: 19 out. 2014.

LUKÁCS, Georg. *História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003.

MACEDO, Fernando César de. *História e organização espacial: o caso capixaba*. Goiânia: América, 2013.

MARQUES, Eduardo e BICHIR, Renata M. Estado e infra-estrutura urbana em São Paulo 1978/98. "Internacional Journal of Urban and Regional Research", 2001. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/v1/pdf/ijurr_marques_bichir.pdf > Acessado em 10 de dezembro de 2013.

MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

_____. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação*. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

_____. *Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 a 2004*. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

_____. *Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre*. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

MARTINS, José de Souza. *Sociologia da Fotografia e da Imagem*. São Paulo: Contexto, 2014.

MCADAM, Doug. Tactical Innovation and the Pace of Insurgency. *American Sociological Review*, 1983, p.735-754.

_____ ; 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, 76:11-48, 2009.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em Evolução*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2003.

MEDEIROS, Rogério de Souza. Crítica e resignação nas atuais relações entre as ONGs e o Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

_____. *Social Movements and Civil Society: Towards a deeper theoretical dialogue between two fields of study*. In: LASA 2009 - Congress of the Latin American Studies Association, 2009, Rio de Janeiro. LASA2009 CONGRESS PAPER ARCHIVE, 2009.

MELO, Antônio de Pádua Silveira de. *Participação, Cultura Política e Racionalidade: a influência da natureza dos bens produzidos pelo Orçamento Participativo e Orçamento Participativo da Habitação sobre o processo de ação coletiva dos grupos de sem-casas e associações de bairros e favelas em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade de Minas Gerais/UFMG, 2008.

MELUCCI, Alberto. Frontier land: collective actions between actors and systems. In: DIANI, Mario; EYERMAN, Ron (orgs.) *Studying collective action*. Londres: Sage, 1992, p. 238-258.

_____. The process of collective identity. In: JOHNSTON, H.; KLANDERMANS, B. (Orgs.) *Social movements and culture*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press/UCL Press, 1995.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UNB. 1982.

MORAES, Aldecy José G. de. O processo redistributivo do orçamento participativo e do Congresso da Cidade em Belém do Pará. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

MOTTA, Rodrigo de Sá. *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de. *Democracia participativa no município de Belém: uma análise do Orçamento Participativo (1997-2000)*. Dissertação de

mestrado em Política Social. Universidade de Brasília/UnB, 2004.

MOURA, Reidy Rolim de. *Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina*. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 10, n. 2, Dec. 2007 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200008&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 09 out. 2014.

NASSUNO, Marianne. *Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. Tese de doutoramento em Sociologia. Universidade de Brasília/UnB, 2006.

NEVES, Angela Vieira. *Cultura política, clientelismo e democracia: dilemas e desafios da participação popular: um estudo de caso sobre o OP de Barra Mansa/RJ*. FAPERJ: Rio de Janeiro. 2007.

ORSATO, Andreia. *Gênero e Democracia: rupturas e permanências no Orçamento Participativo de Porto Alegre (2005)*. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de Pelotas, 2008.

OTTMANN, Goetz. *Cidadania mediada: processos de democratização da política municipal no Brasil*. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 74, Mar. 2006 . Acessado em 15 de out. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 12 out. 2014.

PASE. Hemerson Luiz. *Capital Social e Empoderamento*. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. Anais... Florianópolis: UFSC, 2007.

PAULINO, Vânia Seidler. *Articulação entre os atores sociais na década de 1980: a constituição do projeto democrático participativo no município da Serra, ES*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. 2009.

PCB. Partido Comunista Brasileiro. *Breve Histórico do PCB*. s/d. Disponível em: <<http://pcb.org.br/portal/docs/historia.pdf>> Acessado em: 12 fev. 2015.

PMS. Site institucional da Prefeitura Da Serra. 2015. Disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br/>>. Acesso em : 03 jun. 2015.

_____. Cartilha do Orçamento Participativo. 2007.

_____. Documentos avulsos da AMO. 2012.

PEREIRA, Adriana Freire .*A Gestão Democrática no Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande-PB: Impasses, desafios e avanços*. Dissertação de mestrado em Sociologia. Universidade Federal da Paraíba/UFPB. 2004. Mimeo.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. *Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios*. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

PERONI, Vera Maria Vidal. Reforma do Estado e a tensão entre público e privado. *Revista de Debates do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos – ONG CIDADE*. Ano 1, número 1, 2008. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/artigo-reforma-do-estado-e-tensao-entre-publico-e-privado-1>> Acessado em: 03 mai. 2015.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(6), 2009. (Nov./Dez.). Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n6/06.pdf>> Acesso em: 25 out. de 2014.

PIRES, Roberto. Aspectos regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

_____; TOMAS, Maria Carolina. Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. Orçamento participativo (OP) após vinte anos de experiências no Brasil: mais qualidade na gestão orçamentária municipal? *Revista Capital Científico*, v. 9, n. 2, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/1553/1642>>. Acesso em: 19 mar. 2014.

_____. Questões da política brasileira contemporânea: uma entrevista a Valdemir Pires (entrevista realizada por Cristiano das Neves Bodart). *Revista Café com Sociologia*. V.4, nº 1, jan.- abr. 2015. Disponível em: <<http://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/482>> Acesso em: 01 mai. 2015.

_____. Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro. *Temas de Administração Pública*, Araraquara, v. 4.n. 5, 2010.

PIZZORNO, A. "Political exchange and collective identity in industrial conflict", in C.Crouch e A.Pizzorno (eds.), *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1969*, vol. 2, Londres, Macmillan, pp.277-298. 1978.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. O processo educativo no orçamento participativo: aprendizado dos atores da sociedade civil e do estado. 2000. Tese (Doutorado)

Universidade Católica de São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://brazilianparticipatorybudgeting.files.wordpress.com/2013/05/0optesepedropontualbvop.pdf>> Acesso em: 10 dez. 2013.

PORTAL do OP-BH . Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=portaldoop&lang=pt_br&pg=6983&tax=17311>. Acesso em: 19 mar. 2014.

PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretório Municipal da Serra. Encontro sobre Movimentos Populares. Alguns elementos de reflexão sobre a relação igreja e movimentos populares, 15/07/1984. Doc. 121

RENNO, Lúcio; SOUZA, Aílton. *A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre*. Rev. Sociologia Política, Curitiba, v. 20, n. 41, Fev. de 2012 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000100014&lng=en&nrm=iso . Acessado em 09 de out. de 2014.

RIBEIRO, Ana Clara; GRAZIA, Grazia de (Orgs.). *As experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997-2000*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2003.

RUSSCHEINSKY, Aloísio. *Atores políticos e lutas sociais: movimentos sociais e partidos políticos*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

SACHEZ, Flix Ruiz. *OP: trajetória Paulista de uma inovação democrática (2001-2003)*. Tese de doutoramento em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP. 2004.

SALLUM Jr., Brasílio. Crise, democratização e liberalização no Brasil. *Clio Nova Série*, Vol. 14/15 (nº duplo), Lisboa, 2006

_____. Federação, autoritarismo e democratização. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v. 8, n.2, p.27-52, 1996.

_____. Metamorfoses do Estado no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n.52, p. 35-55, 2003.

SAMPAIO, Ana Paulo Santos. Orçamento participativo de Vitória: elementos para uma abordagem institucional. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu, MG. Anais..., Caxambu: Anpocs, 2005. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3781&Itemid=318> Acesso em: 19 mar. 2014.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. *Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte*. Opinião Pública, Campinas, v. 16, n. 2, Nov. 2010. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762010000200007&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 09 out. 2014.

SANTOS JR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; e AZEVEDO, Sérgio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, Adriano Caetano. *Os primeiros 15 anos de orçamento participativo no Brasil: um balanço da literatura produzida*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Universidade de Campinas/Unicamp. 2009.

SANTOS, Agnaldo dos; SERAFIM, Lizandra; PONTUAL, Pedro. Os movimentos sociais e sua relação com os canais institucionais. *Observatório dos Direitos do Cidadão*: Instituto Pólis, 2008. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/512/512.pdf> >. Acesso em: 09 out. 2014.

SANTOS, Irinéia Maria Franco dos. *Luta e perspectivas da Teologia da Libertação: O caso da Comunidade São João Batista, Vila Rica, São Paulo: 1980-2000*. Dissertação de Mestrado em História. Programa de Pós-graduação em História. Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Miriam de Oliveira. Orçamento Participativo: limites e contribuições de um instrumento de democracia direta. *Revista Democracia Viva*, n. 23, p. 18-25, 2004.

SARRIS, Georgia Christ. *Cidade e política no orçamento participativo de São Paulo (2001-2004)*. dissertação de mestrado em Sociologia. Universidade de São Paulo/USP. 2006.

SCHAYDER, José Pontes. *História do Espírito Santo*. Vitória: Companhia da Escola, 2002.

SERAGELDIN, Mona; et al. (Coord.). *Assessment of participatory budgeting in Brazil*. Harvard: Harvard University, Center for Urban Development Studies, 2003. <http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Presupuesto_Participativo_Brasil_Efectos.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2014.

SERPA, Ana Maria Petronetto. *Quando o povo institui seus espaços políticos e os transforma em espaços pedagógicos: um estudo da dimensão educativa dos movimentos populares da Serra*. 1990. 238 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1990.

SERRA. *Agenda 21, Estudo Temático: vetores de desenvolvimento e dinâmica populacional da Serra*. Serra: Prefeitura Municipal da Serra/ES, volume I, 2000.

SILVA, Cilene Maria. *Movimento Popular e Participação: Estudo sobre os Delegados do Orçamento Participativo do Recife 1997-2000*. Dissertação de

mestrado em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco/UFPB. 2003b.

SILVA, Jorgelene Lopes; et al. *O movimento por Direitos Humanos na Serra: História e desafios presentes*. Departamento de Serviço social: programa de educação tutorial. 2008. Mimeo.

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade civil no Brasil: institucionalização e/ou contestação. *Em Debates*, Belo Horizonte, v. 3, nº4. P. 37-42, dez. 2011.

_____; OLIVEIRA, Gerson de Lima. A face oculta(da) dos movimentos sociais: transito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise dos movimento de Economia Solidária no Rio Grande do Sul. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, no 28, set./dez. p. 86-124, 2011.

SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JR., Bajonas Teixeira de. (Orgs.). *Participação Social na Gestão Pública: olhares sobre as experiências de Vitória-ES*. São Paulo: Annablume, 2009.

SILVA, Tarcisio. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ROCKE, Anja. *Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo*. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 14, n. 30, Agosto de 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222012000200004&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 10 out. 2014.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. *Industrialização e empobrecimento urbano*. Vitória: EDUFES, 2001.

SNOW, David; BENFORD, Robert. Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Rev. Sociology*, Palo Alto, v. 26, p.611-39, 2000.

SOARES, Dimas Enéas. *O orçamento participativo como mecanismo de accountability: as experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte, Goiânia, São Paulo e Recife*. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais/PUC-Minas. 2004.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. *Revista de Avaliação da Educação Superior*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 15, n. 1, p. 195 – 224 mar. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/aval/v15n1/v15n1a11.pdf> > Acesso em: 21 de março de 2015.

SOUZA, Ailton de. *A metamorfose do Orçamento Participativo: uma análise da transição política em Porto Alegre (1990-2009)*. Dissertação de mestrado em Estudos comparados sobre as américas. Universidade de Brasília/UnB, 2010. Mimeo.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez, Revista da Fundação SEADE. 2001.

SOUZA, Luciana Martins de. *Do local para o nacional: o orçamento participativo e as novas práticas políticas petista*. Tese de doutoramento em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos/UFSCAR, 2010b.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *A Prisão e a Àgora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento*. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiências*. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

TILLY, Charles. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: Traugott, Mark (org.). *Repertoires and cycles of collective action*. Durham, NC: Duke University Press, 1995, p.15-42.

_____. *From mobilization to revolution*. Boston: Wesley Publishing Co., 1978.

_____. *Contentious performances*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

_____. *How to detect, describe, and explain repertoires of contention*. Working paper 150. New York: Center for the Study of Social Change, New School for Social Research, 1992.

_____. *Introduction to Part II: Invention, Diffusion, and Transformation of the Social Movement Repertoire*. European Review de History: Revue europeenne d'histoire, v. 12, nº 2, p. 307-320, 2005a.

_____. *Trust and rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005b.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Site institucional*. 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acessado em: 12 mar. 2015.

VIANA, Nildo. Movimentos Sociais, Partidos Políticos e Ações Coletivas: entrevista ao professor e pesquisador Dr. Nildo Viana (Entrevista realizada por Cristiano das Neves Bodart). *Revista Café com Sociologia*. V.3, nº 3, set.-dez. 2014. Disponível em: <
<http://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/395/pdf>>
Acessado em: 12 fev. 2015.

_____. *O Que São Partidos Políticos*. Goiânia: Edições Germinal, 2003.

VILAS BOAS, Marie-Hélène Sa. A participação como recurso disputado: uma análise dos dispositivos participativos dirigidos às mulheres introduzidas em Recife. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

WAMPLER, Brian. *A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?*. *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.1, Junho 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso . Acessado em 09 de Out. 2012.

WEYH, Cenio Back. *Educar pela participação: uma leitura político-pedagógica do Orçamento Participativo estadual no município de Salvador das Missões/RS*. Tese de doutorado. Universidade do Vale dos Sinos/UNISINOS. 2005.

ANEXOS

Anexo 1 – LEI Nº. 1788/1994, DE 25 DE AGOSTO DE 1994.

O PREFEITO MUNICIPAL DA SERRA, ESTADO DO ESPIRITO SANTO usando de suas atribuições legais, faço saber que a CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

Art. 1º - Fica criada a Assembléia Municipal do Orçamento.

Art. 2º - A Assembléia Municipal do Orçamento - AMO, é a instância de participação popular na discussão, elaboração, acompanhamento e fiscalização do Orçamento Municipal, Plano Plurianual de Investimentos e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Art. 3º - Compete ainda á AMO, além de outras atribuições que lhe conferirem a Lei:

I - a discussão de receitas extra-orçamentárias;

II - a discussão dos recursos globais orçamentários;

III - a elaboração de quadro discriminativo das obras prioritárias aprovadas pelas entidades devidamente cadastradas pela FAMS;

IV - o ajuizamento de ações para execução do orçamento.

CAPÍTULO II DA COMPOSIÇÃO

Art. 4º - A AMO é composta por delegados eleitos em assembléia geral das entidades organizadas no Município.

Parágrafo Único - A relação das entidades de que trata o caput deste Artigo ficará a cargo da FAMS - Federação das Associações de Moradores da Serra.

Art. 5º - Cada entidade cadastrada elegerá 3 (três) delegados efetivos e igual número de suplentes, em assembléia geral convocada especialmente para este fim.

Parágrafo Único - Os membros da FAMS e os Vereadores são delega dos natos.

Art. 6º - A AMO será composta de:

I - coordenação;

II - secretaria geral;

III - comissões;

IV - outras equipes, na forma que dispuser o regimento interno de que trata o Art. 23 desta Lei.

CAPÍTULO III DAS COORDENADORIAS REGIONAIS

Art. 7º - São coordenadorias regionais:

I - coordenadoria regional da Serra-Sede;

II – coordenadoria regional de Grande Anchieta;

III – coordenadoria regional de Grande Laranjeiras;

IV – coordenadoria regional de Carapina;

V – coordenadoria regional da CIVIT;

VI - coordenadoria regional da Praia.

Art. 8º - Compete às coordenadorias regionais, no que couber, o disposto no regimento interno de que trata o Art. 23 desta Lei.

CAPÍTULO IV DA SECRETARIA GERAL

Art. 9º - São atribuições da Secretaria Geral:

- I - verificação de quorum;
- II - organizar e ler a súmula do expediente;
- III - despachar e assinar correspondências;
- IV - superintender os serviços da secretaria, organizar as despesas e fazer cumprir o seu regulamento;
- V - Fazer cumprir o regimento interno;
- VI - apresentar, por cópia, a legislação pertinente às Leis orçamentárias e Plano Plurianual de Investimentos, às comissões e equipes.

CAPÍTULO V DAS COMISSÕES

Art. 10 - As comissões são:

- I - de fiscalização e acompanhamento;
- II - para estudo e análise do orçamento;
- III - de organização e comunicação;
- IV - de tributos;
- V - de critérios de rateio.

Parágrafo Único - Cada Comissão será composta de 7 membros efetivos e igual número de suplentes, que será composta por:

- I - 01 (um) membro indicado pelo Poder Executivo Municipal;
- II - 02 (dois) membros indicados pelo Poder Legislativo Municipal;
- III - 04 (quatro) membros indicados pela FAMS, dentre os delegados a AMO.

Art. 11 - As Comissões se organizarão, dividindo-se o número de membros da Comissão, pelo número de entidades cadastradas, das, proporcionalmente.

Art. 12 - As Comissões, em razão das matérias de sua competência, cabe:

- I - discutir e votar parecer sobre proposições;
- II - encaminhar, através da Secretaria Geral, pedidos escritos de informação às autoridades municipais;
- III - solicitar audiência de autoridades públicas;
- IV - apreciar projetos e programas de obras e planos municipais contidos nas leis orçamentárias, sugerir medidas e sobre eles emitir parecer;
- V - acompanhar os atos de regulamentação do Poder Executivo, no que se refere à Lei Orçamentária.

Art. 13 - Compete à Comissão de Fiscalização e acompanhamento:

- I - fiscalizar e controlar a execução do orçamento;
- II - convocar, ouvida a FAMS, a AMO;
- III - representar, junto à AMO, as irregularidades pertinentes à sua função;

Art. 14 - Compete à Comissão para estudo e análise do orçamento:

- I - análise do aspecto constitucional, jurídico e legal das proposições apresentadas pelo Poder Executivo;
- II - o mérito das proposições no que tange a:

- a) a operacionalização das metas e objetivos;
- b) os ajustes, convênios e acordos dos quais o Poder Executivo faça parte;
- c) o interesse público.

Art. 15 - Compete à comissão de organização e comunicação:

- I - difundir o informativo das atividades da AMO;
- II - integrar através dos meios de comunicação, as entidades e demais segmentos à AMO;
- III - divulgar junto à sociedade, os resultados das reuniões da AMO.

Art. 16 - Compete à Comissão de Tributos:

- I - examinar os critérios de arrecadação;
- II - esclarecer os contribuintes quanto ao pagamento de taxas e contribuições;
- III - analisar a incidência dos tributos quanto à sua constitucionalidade e legalidade.

Art. 17 - Compete à comissão de critérios de rateio:

- I - analisar os critérios dos investimentos, observadas as prioridades;
- II - proceder com a indicação dos critérios de aplicação dos recursos orçamentários.

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 18 - A Administração Pública prestará, obrigatoriamente, as informações necessárias às comissões, quando solicitadas.

Art. 19 - A AMO, se reunirá no primeiro trimestre de cada ano, para analisar a prestação de contas do ano anterior.

Art. 20 - Os trabalhos da AMO, só poderão se iniciar com a presença de, no mínimo, um terço das entidades cadastradas, e o *quorum* para deliberação será sempre maioria simples.

Art. 21- O Poder Legislativo divulgará, trimestralmente, dados sobre a execução do orçamento municipal e, em 90 (noventa) dias a justificativa do não cumprimento do cronograma de obras.

Art. 22 - O Poder Executivo fornecerá, o tanto quanto possível, a infra-estrutura necessária à organização da AMO.

Art. 23 - A AMO, submeterá ao plenário, até 30 (trinta) dias após a sua instalação, o seu Regimento Interno.

Art. 24 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA, 25 de agosto de 1994.

JOÃO BAPTISTA DA MOTTA

Prefeito Municipal

APÊNDICE

REFERÊNCIA DA PESQUISA DOCUMENTAL ORGANIZADAS EM CAIXAS

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DA SERRA (FAMS)

- | Nº doc. | Descrição |
|----------------|--|
| | ESTATUTO |
| Doc.1 | FAMS, Proposta de reestruturação organizacional, 1986. |
| | Livros de Atas de Reuniões da FAMS |
| Doc.9 | FAMS, Livro de atas de reuniões do período 14/03/1982 a 06/12/1983. |
| | Congressos da FAMS |
| Doc.20 | FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Projeto, 1986. |
| Doc.23 | FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Chapa "Independência e Participação", 1986. |
| Doc. 24 | FAMS, I Congresso dos Movimentos Populares da Serra, Teses Apresentadas, 1986. |
| | Outros |
| Doc.121 | PT - PARTIDO DOS TRABALHADORES. Diretório Municipal da Serra. Encontro sobre Movimentos Populares. Alguns elementos de reflexão sobre a relação igreja e movimentos populares, 15/07/1984. |

CENTRO DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS DA SERRA (CDDH)

- | Nº doc. | Descrição |
|----------------|---|
| | Estatuto Social |
| Doc.139 | CDDH, Estatuto Social, 1988. |
| | Ata de Fundação do CDDH, 1987. |
| | Livros de Atas de Reuniões do CDDH |
| Doc.146 | CDDH, Livro de atas de reuniões do período 03/07/1989 a 21/06/1993. |