

**ENTRE OS LIMITES DA CULTURA POLÍTICA E O
FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL: O
PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO
MUNICÍPIO DE CARIACICA**

KARIN BRANDÃO BRUCE

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

VITÓRIA

JUNHO DE 2007

ENTRE OS LIMITES DA CULTURA POLÍTICA E O FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL: O PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE CARIACICA

KARIN BRANDÃO BRUCE

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 29 de junho de 2007 por:

Prof^a.Dr^a. Vania Maria Manfroi

Orientadora - Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a.Dr^a. Maria Beatriz Lima Herkenhoff

Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^a.Dr^a. Mariangela Belfiore-Wanderley

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Prof^a.Dr^a. Ana Lucia Coelho Heckert

Universidade Federal do Espírito Santo

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

VITÓRIA, JUNHO DE 2007

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

B886e Bruce, Karin Brandão, 1980-
Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil : o processo do orçamento participativo no município de Cariacica / Karin Brandão Bruce. – 2007.
231 f. : il.

Orientador: Vania Maria Manfroi.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Orçamento municipal. 2. Participação social. 3. Política social. I. Manfroi, Vania Maria. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 36

AGRADECIMENTOS

Assumi este desafio com a certeza de que encontraria algumas pedras no meu caminho, mas me surpreendi ao encontrar muitos amigos que me ajudaram a superar os desafios e concluir este trabalho.

Desse modo, agradeço especialmente à minha orientadora, Vania Manfroi, que me ajudou a construir cada linha desse estudo. Nesse percurso foram inúmeros empréstimos de livros, várias indicações de leituras, muitos encontros na UFES, dezenas de telefonemas, centenas de e-mails, enfim, caminhamos juntas a cada momento! Pelo compromisso ético-político com a nossa profissão de serviço social, registro aqui a minha grande admiração.

Nesse momento, eu não poderia deixar de agradecer também à primeira pessoa que acreditou nessa conquista, Lúcia Garcia. A você, minha eterna gratidão.

Agradeço a todos os moradores de Cariacica e, especialmente, àqueles que colaboraram diretamente para realização desse estudo cedendo entrevistas, emprestando documentos e contando as suas trajetórias de vida. Mais do que simples “sujeitos do estudo”, eles ajudaram a construir esta história.

A todos os professores que de alguma forma contribuíram na minha trajetória acadêmica e serviram como base para a minha formação intelectual e profissional. Agradeço ainda à atenção da Adriana, secretária do Mestrado, que em todos os momentos esteve disposta a ajudar com muita simpatia.

Aos meus primeiros estudantes para os quais eu dei aula, agradeço o carinho e o incentivo que tanto me ajudaram no primeiro exercício da docência. Aprendi muito com cada um de vocês.

Não poderia deixar de agradecer também aos amigos que me ajudaram a descarregar as energias quando eu estava a ponto de “explodir”. Agradeço à minha amiga Bia, que nas minhas primeiras visitas à Cariacica, me acolheu na sua “casinha de boneca”. À minha amiga Kátia, pelas inúmeras comemorações na “rua da lama”. Ao casal, Fábio e Juliana, que “SEMPRE” estiveram comigo. À minha amiga Camila Taquetti, por dividir as aflições e as alegrias, passando horas ao telefone. Agradeço também às novas amigas que fiz nesses anos do mestrado. Às mais comportadas, Kéttini e Ludmila, e às mais desorientadas companheiras, Jê e Alê. A todos vocês, obrigada por me ajudar a construir este trabalho, construindo, ao mesmo tempo, várias amizades.

Um agradecimento especial aos meus familiares que nas atitudes cotidianas demonstraram o seu amor e compreensão. Ao meu pai, Huascar, por ouvir a televisão sempre no “mudo” colaborando para a minha concentração. À minha mãe, Ana, por estar disponível em todos os momentos que precisei. À minha irmã, “Hêdinha”, por oferecer o seu sorriso e aceitar os meus momentos de ausência. Ao meu irmão, Luiz, pelo generoso empréstimo do computador. Não poderia deixar de agradecer também à minha tia Regina e a minha avó Hêdda que, apesar de distantes, fizeram questão de se fazer presentes. Agradeço ainda o amor e a atenção do meu namorado, Demian, que já faz parte da minha família. Eu amo muito cada um de vocês.

E, finalmente, agradeço ao meu Poder Superior. Mais uma vez, obrigada!

4ª feira. Dia 07 de junho de 1989

São apenas 4 horas da madrugada. Desde 01: 30 hs, mais ou menos, que estou acordado, não consigo dormir, Muito preocupado com a situação de Cariacica. A Câmara dos Vereadores, na mão de corruptos, afastou o prefeito, mistura de corrupção da maioria dos 21 vereadores (14 a 7), de vingança, de complô das grandes empresas, das imobiliárias, dos políticos...

É evidente que é só jogo político. O povo reage muito pouco: 1500 pessoas apenas frente à Câmara dos Vereadores. Eles não perderam o esforço da moralização. Impressão que não tem nada para fazer. Dá vontade de gritar, de chorar, de explodir....

Pe. Gabriel Maire

No dia 23 de dezembro de 1989 o Padre Gabriel Félix Roger Maire, missionário francês, foi assassinado entre Cariacica e Vila Velha. A população até hoje clama por justiça.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 METODOLOGIA DO ESTUDO.....	19
1.1 Justificativa e relevância do estudo.....	20
1.2 Percurso Metodológico.....	22
2 RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	30
2.1 A origem classista do estado: do pensamento de Marx às contribuições de Gramsci.....	31
3 OS LIMITES HISTÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO.....	50
3.1 A cultura política no Brasil e as repercussões no Espírito Santo e em Cariacica.....	51
4 OS MOVIMENTOS SOCIAIS DE CARIACICA E A RUPTURA COM A REVOLUÇÃO PASSIVA.....	101
4.1 Vidas singulares, lutas coletivas: a história contada por suas Lideranças.....	102

4.2 A trajetória das lideranças de Cariacica: reflexões sobre a luta diária do trabalhador.....	104
4.3 As raízes dos Movimentos Populares Urbanos do Brasil.....	112
4.3.1 Os Movimentos Populares Urbanos de Cariacica.....	117
5 O PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CARIACICA.....	141
5.1 Orçamento Participativo: sua origem e seus significados.....	142
5.2 Conhecendo a realidade de Cariacica.....	159
5.3 O processo participativo no OP de Cariacica.....	164
5.4 Apontando alguns elementos críticos do OP de Cariacica.....	189
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	197
7 REFERÊNCIAS.....	204
ANEXOS.....	220

LISTA DE SIGLAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACARES	Associação de Crédito e Assistência Rural do Espírito Santo
AI	Ato Institucional
AMUCABULI	Associação de Mulheres Unidas de Cariacica Buscando Liberdade
CAPs	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CEB's	Comunidades Eclesiais de Base
CIVIT	Centro Industrial de Vitória
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COP	Conselho do Orçamento Participativo
CST	Companhia Siderúrgica do Tubarão
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
BANDES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo
BANESTES	Banco do Estado do Espírito Santo
DC	Desenvolvimento de Comunidade
DCE	Diretório Central dos Estudantes
DETRAN	Departamento de Trânsito
EFVM	Estrada de Ferro Vitória-Minas
ENPESS	Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social
ES	Espírito Santo
ESCELSA	Espírito Santo Centrais Elétricas S.A
EUA	Estados Unidos da América
FAFI	Faculdade de Filosofia Ciências e Letras
FAMOC	Federação das Associações de Moradores de Cariacica
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional

IAPs	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IJSN	Instituto Jones Santos Neves
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial
IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículos
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens E Imóveis
ITR	Imposto Territorial e Rural
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEB	Movimento de Educação de Base
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
MSU's	Movimentos Sociais Urbanos
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONGS	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OP	Orçamento Participativo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDM	Plano Diretor Municipal
PETI	Programa de Erradicação de Trabalho Infantil
PT	Partido dos Trabalhadores
SEMPHAD	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
SEP	Secretaria de Estado de Economia e Planejamento
SNI	Sistema Nacional de Informação
SP	São Paulo
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

FIGURA 1	CICLO DO OP DE CARIACICA-ES	176
QUADRO 1	COMPOSIÇÃO DAS 13 REGIÕES DO OP DE CARIACICA-ES	171
QUADRO 2	CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO RECURSO ORÇAMENTÁRIO ENTRE AS REGIÕES DO OP DE CARIACICA-ES	172
QUADRO 3	RESULTADO DA APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS NAS REGIÕES DO OP DE CARIACICA-ES	173
QUADRO 4	INVESTIMENTOS APROVADOS NOS FÓRUMS REGIONAIS DE DELEGADOS DO OP DE CARIACICA-ES	185
QUADRO 5	COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DO OP DE CARIACICA-ES	187
TABELA 1	POPULAÇÃO DE CARIACICA-ES	161
TABELA 2	ECONOMIA DE CARIACICA-ES	162
TABELA 3	RECEITA DE CARIACICA-ES	164
TABELA 4	PARTICIPAÇÃO NAS 13 PLENÁRIAS REGIONAIS DE CARIACICA-ES (2006)	178
TABELA 5	RESUMO COMPARATIVO DE PARTICIPAÇÃO NAS PLENÁRIAS REGIONAIS DO OP DE CARIACICA-ES	181
TABELA 6	RESUMO COMPARATIVO DE PARTICIPAÇÃO DOS DELEGADOS NAS PLENÁRIAS REGIONAIS DO OP DE CARIACICA-ES	184

RESUMO

No Brasil o orçamento participativo tem se destacado entre as práticas de gestão participativa que surgiram no final dos anos 70, durante o movimento pela redemocratização do país. Apesar de existir uma agenda comum entre estas práticas (conselhos, fóruns, câmaras setoriais, etc), buscando essencialmente aumentar a participação da sociedade no processo decisório, o orçamento participativo inova porque a participação popular começa por uma área extremamente sensível: o orçamento. Porque é através do orçamento que muitas prefeituras mantêm as antigas relações clientelistas, devolvendo os favores oferecidos durante as campanhas eleitorais. Assim, mudar as decisões relativas ao orçamento municipal das mãos do executivo é uma iniciativa que exige, no mínimo, vontade política do governante. A presente dissertação consiste em um estudo aprofundado sobre o processo de Orçamento Participativo no município de Cariacica (ES), envolvendo os seus dois anos de implantação, 2005 e 2006. O estudo analisa o processo de construção, implementação e avaliação da experiência, além de descrever todo o ciclo metodológico do orçamento participativo. A pesquisa verifica ainda a tradição associativa do município, analisando a participação política dos moradores e do movimento popular, representado formalmente pela Federação das Associações dos Moradores de Cariacica (FAMOC). Para tanto, os dados foram coletados através da observação, pesquisa documental, entrevistas com lideranças locais e a realização de um grupo focal com os membros do conselho do orçamento participativo (COP). Os dados foram analisados através do método crítico-dialético que permite conhecer as mediações e as contradições que envolvem o processo. A experiência de Cariacica (ES) revelou que, embora o orçamento participativo tenha trazido um potencial de maior participação popular nas decisões políticas do município e, por conta disso, tenha se tornado um espaço onde os setores historicamente excluídos da sociedade podem defender cotidianamente os seus interesses de forma autônoma e esclarecida, a participação que historicamente se desenvolveu no nosso país traz uma série de limites que dificultam a consolidação desse instrumento como um *lócus* onde se podem manifestar possíveis movimentos de contra-hegemonia. Dessa maneira, o orçamento participativo não é composto de forma unitária, homogênea sem conflitos, ao contrário, ele está inserido num campo de disputa de interesses numa constante correlação de forças entre o Estado e a sociedade civil.

Palavras chaves: orçamento participativo, participação social, política social.

ABSTRACT

In Brazil, the participative budget has been highlighted among the practices of participative management that emerged in the late 70's during the movement for re-democratization of the country. In spite of the fact that there is a common agenda among these practices (councils, forums, sector chambers, etc) essentially aiming at the increase of the society participation in the decisive process, the participative budget renews because the popular participation starts through an area extremely sensitive: the budget. Because it is through the budget that many City Halls have kept the old client relations giving back the favors offered during the election campaigns. Thus, changing the decisions related to the city budgets from the hands of the executive power is an initiative that demands at least, the governor's political willingness. The present paper consists in a deepened study about the process of Participative Budget in the city of Cariacica (ES) involving its two years of implementation, 2005, 2006. The study analyses the process of construction, implementation and assessment of the experience besides describing all the methodological cycle of participative budget. The research still verifies the association tradition of the city analyzing the residents' political participation and popular movement represented by the Federation of the Residents' Associations of Cariacica (FAMOC). For this reason, the data were collected through observation, documental research, interviews with local leaderships and the performance of a focal group with the members of participative budget council (COP). The data were analyzed through a critical-dialectic method which makes possible to perceive the mediations and contradictions which involve this process. The experience in Cariacica (ES) has shown that, although the participative budget have brought a potential of a greater popular participation in the political decisions of the city and consequently it has become a space where the sectors historically excluded in the society can daily defend their interests in an autonomous and clarified way, the participation that historically developed in our country brings a series of limits which make it difficult the consolidation of this instrument as a locus where possible movements of counter-hegemony may be manifested. Hence, the participative budget is not composed by a unique, homogenous non-conflict form. On the contrary, it is inserted in a battle field of interests in a constant correlation of powers between the State and civil society.

Key-words: participative budget, social participation, social policy.

INTRODUÇÃO

O tema que ora apresento perpassa a reflexão sobre o processo de formação e implementação do Orçamento Participativo no município de Cariacica-ES e se inscreve na linha de pesquisa “Políticas Sociais, Subjetividade e Movimentos Sociais” do Mestrado em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo.

A escolha da temática deste estudo parte do reconhecimento do desafio de construir espaços de interlocução entre o Estado e a Sociedade civil que permitam uma participação popular crítica e propositiva.

Falar sobre isso implicou um processo de amadurecimento teórico e pessoal muito grande para mim. Isso porque no início do processo investigativo manifestei diante do meu objeto a mesma postura “militante” do meu período de graduação, onde o Estado era “demonizado” o tempo todo e a sociedade civil era tida como o pólo da virtude.

Incomodada com essa questão, mas sem saber direito aonde desejava chegar com a afirmação categórica de que o “Estado era o grande vilão da história”, fui orientada a realizar as minhas primeiras observações de campo ainda no início da pesquisa, simultaneamente ao período de revisão teórica. Nesse percurso de aproximações sucessivas à realidade formulei um novo olhar sobre o mesmo objeto que me permitiu enxergar que as instâncias participativas, sejam elas institucionalizadas ou não, estão inseridas em um ambiente competitivo, numa histórica correlação de forças existente entre o Estado e a sociedade civil.

A nova abordagem que começou a ser delineada insere o orçamento participativo nesse campo de disputa de interesses em que pesam as características da cultura

política dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios, bem como suas relações com a nova estrutura participativa (AVRITZER, 2003). Nestes termos, o orçamento participativo no Brasil não é concebido sem conflitos. Ao contrário, trata-se de um espaço atual de interlocução entre o Estado e a sociedade civil permeado por conflitos e ambigüidades que atravessam a história da participação social do país.

Dessa maneira, reconhecendo que a sociedade civil não é um espaço homogêneo, ao contrário disso, é uma formação extremamente complexa, contraditória, atravessada por muitas ambivalências e que o Estado, embora exerça um grande controle repressivo, é um espaço permeável às lutas da sociedade civil pela democratização de suas funções (SIMIONATTO, 2004), realizei uma análise aprofundada sobre a experiência do orçamento participativo no município de Cariacica-ES.

Segundo Carvalho (1998) o orçamento participativo é uma forma de controle e participação sobre o orçamento público que teve início com o Conselho Popular do município de Vila Velha-ES, entre 1986-1988 com o prefeito Magno Pires, tendo destaque nacional com a experiência do governo petista em Porto Alegre-RS. Atualmente o Brasil conta com mais de cem municípios que estão adotando o orçamento participativo, tornando-se um importante espaço de expressão da participação popular (AVRITZER, 2003).

A partir da análise da experiência de Porto Alegre, Genro (2002) pontua que o Orçamento Participativo não pode ser visto como a solução para todos os problemas e sim, como uma experimentação positiva de fortalecimento do “poder local”. Isto porque o OP combina a representação política tradicional com a participação direta e voluntária dos cidadãos, gerando decisões cada vez mais afinadas com os interesses da maioria (GENRO, 2002).

Todavia, no seu estudo sobre os sentidos e os desafios da participação no Brasil, Lígia Lückmann (2005) problematiza as análises otimistas sobre as experiências participativas do país. A autora indica a fragilidade da qualidade da participação nesses espaços deliberativos, ainda que ela seja numericamente expressiva, ao afirmar que o orçamento participativo é um espaço de formação de “consenso” porque faz com que a população local compartilhe o mesmo projeto político com o governo municipal, além de incorporar grande parte das lideranças locais para um espaço de participação institucionalizado, o que dificulta uma postura crítica nesses canais de representação.

Se, por um lado, é possível argumentar que esses espaços de participação popular deliberativa, fóruns, conselhos e o próprio orçamento participativo são fragmentados, pontuais e frágeis, por outro lado, não podemos negar essas conquistas.

[...] por maiores que sejam suas ambivalências e contradições, limites e fraquezas, essas experiências permitem -e isso não é pouco- o pensamento e a imaginação políticas, pelos horizontes que descortinam para a invenção histórica (TELLES, 1994, p.100).

Segundo Dagnino (1994), a criação de espaços onde setores populares organizados passam a ter uma participação efetiva na gestão das políticas públicas, torna-se um direito de participar efetivamente na própria definição do sistema. “O direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos, a invenção de uma nova sociedade” (DAGNINO, 1994, p. 109).

Este é, portanto, um processo de aprendizado social, onde novas formas de relação estão sendo construídas, incluindo de um lado, a constituição dos cidadãos participantes enquanto sujeitos de direitos e, por outro, a sociedade como um todo que terá que aprender a conviver com esses cidadãos que se recusam a permanecer nos locais historicamente definidos para eles (DAGNINO, 1994).

Considerando a importância da experiência do orçamento participativo e sua potencialidade para o exame do interesse inicial deste estudo, objetivou-se analisar a participação social num espaço institucionalizado e buscou-se construir a base empírica deste estudo através de uma pesquisa de campo no interior do orçamento participativo de Cariacica-ES, que está em seu segundo ano de implantação. Sendo assim, partiremos agora para a estrutura do presente trabalho, que se apresenta dividido em cinco capítulos.

O primeiro capítulo trata da metodologia da pesquisa, onde apresentamos a relevância do objeto e os objetivos, geral e específico, do estudo. Além disso, descrevemos o percurso metodológico adotado, bem como os instrumentos de coleta e análise dos dados e os cuidados éticos utilizados para a construção desse trabalho.

No segundo capítulo realizamos uma discussão sobre a relação Estado e sociedade civil no movimento de formação da sociedade burguesa com o objetivo de retomarmos a origem classista do Estado. Tendo a contribuição do pensador italiano Antonio Gramsci como principal referencial de renovação teórica do pensamento marxista brasileiro foi feita uma breve revisão sobre as suas idéias, dando maior ênfase à teoria do Estado Ampliado. Com esse conceito Gramsci pretende mostrar que o Estado não se resume às suas funções políticas coercitivas (polícia, justiça, etc). Ao contrário, o Estado, no seu sentido mais amplo, é formado por duas esferas, “sociedade política” (coerção) e “sociedade civil” (consenso) e mantém uma relação dialética entre elas. Relação esta que se manifesta principalmente nos momentos de crise do “bloco histórico”, quando o Estado pode assegurar a ordem tanto pela força, como pode também recorrer aos aparelhos da sociedade civil para obter o consenso, onde estão inseridos os instrumentos de participação social, incluindo o próprio orçamento participativo.

No terceiro capítulo aprofundamos o conhecimento sobre a cultura política do Brasil, tendo como eixo a relação Estado e sociedade civil, traçando os limites

históricos da participação popular no Brasil. O intuito desse capítulo foi demonstrar historicamente como as classes hegemônicas do país, aliadas ao Estado, vêm se estruturando para se manter no poder a cada tentativa de mobilização popular através dos processos de transformação pelo alto (“via prussiana” ou “revolução passiva”) (COUTINHO, 2003), dificultando assim, o fortalecimento da sociedade civil. Para tanto, dentre outros autores, tomamos como referências Carlos Nelson Coutinho, Octávio Ianni, Caio Prado Júnior e Francisco de Oliveira. Esta análise também foi fundamental para revelarmos que a formação histórica, social e política de Cariacica-ES é resultado de uma série de outras transformações que aconteciam em nível nacional e estadual e que a cultura política do município tem raízes profundas na cultura coronelista e clientelista do nosso país.

Considerando que a análise sobre o orçamento participativo se constrói basicamente a partir da avaliação da cultura política e a tradição associativa local (AVRITZER, 2003, 2005; NAVARRO, 2003; TEIXEIRA, 2003; CARLOS, 2005; SANTOS, 2005), realizamos no quarto capítulo um resgate histórico da tradição associativa de Cariacica e de suas lutas sociais no período precedente ao orçamento participativo. Utilizando o método de história oral para a coleta dessas informações, a rica história sobre a trajetória desses movimentos sociais foi contada pelas próprias lideranças que participaram desta construção, merecendo destaque a Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC) que hoje representa o movimento popular no orçamento participativo de Cariacica-ES.

Toda a discussão realizada nos capítulos anteriores foi fundamental para a redação do quinto capítulo, no qual apresento e analiso os dados empíricos da investigação, descrevendo todo o processo do orçamento participativo de Cariacica-ES, desde a sua elaboração, implementação e avaliação. Ainda nesse mesmo capítulo realizamos uma análise sobre a vontade política do atual governo ao elaborar uma metodologia com objetivos claros e transparentes e convidar o movimento popular (FAMOC) para participar da iniciativa, além de analisar o

processo de participação dos moradores e do movimento popular e apontar alguns elementos críticos no orçamento participativo de Cariacica-ES.

No último capítulo apresentamos as considerações finais do estudo, momento em que procuramos refletir sobre os resultados obtidos na pesquisa, analisando em que medida o orçamento participativo de Cariacica-ES pode ser considerado um instrumento de promoção da democracia, capaz de romper com a cultura clientelista local e incentivar uma participação popular crítica.

Por fim gostaria de ressaltar que este estudo foi realizado com o apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

CAPÍTULO 1:

METODOLOGIA DO ESTUDO

1.1 - JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

[...] a realidade não se apresenta aos homens, à primeira vista, sob o aspecto de um objeto que cumpre intuir, analisar e compreender teoricamente, cujo pólo oposto e complementar seja justamente o abstrato sujeito cognoscente, que existe fora do mundo e apartado do mundo; apresenta-se como o campo em que se exercita a sua atividade prático-sensível, sobre cujo fundamento surgirá a imediata intuição prática da realidade. No trato prático-utilitário com as coisas - em que a realidade se revela como mundo dos meios, fins, instrumentos, exigências e esforços para satisfazer estas - o indivíduo 'em situação' cria suas próprias representações das coisas e elabora todo um sistema correlativo de noções que capta e fixa o aspecto fenomênico da realidade (KOSIK, 1963).

O aspecto fenomênico revela um nível importante da realidade: o mundo da aparência. No entanto, a realidade é formada por dois níveis que se relacionam intimamente, ou melhor, dialeticamente: aparência e essência. Como dito, a aparência se apresenta com maior frequência e nitidez ao homem porque ela está na sua atividade prático-sensível. A essência, por sua vez, se esconde nesse primeiro mundo. Ao conhecer o fenômeno, o homem conhece um aspecto importante da realidade, no entanto, este não é o mundo real. Embora tenha consistência concreta, o mundo da aparência é também o mundo "fetichizado" porque é nele que as relações sociais são manipuladas, escondendo todas as contradições existentes no modo de reprodução social da realidade.

Conhecer a realidade exige ultrapassar o mundo da aparência, é preciso sair da alienação. Sendo assim, o homem necessita compreender não só o aspecto fenomênico da realidade, mas atingir a sua essência. Mas isto não é uma tarefa fácil, exigindo um esforço. Um esforço que justifica a própria existência da ciência:

Como a essência – ao contrário dos fenômenos – não se manifesta diretamente, e desde que o fundamento oculto das coisas deve ser descoberto mediante uma atividade peculiar, tem de existir a ciência e a filosofia. Se a aparência fenomênica e a essência das coisas coincidissem diretamente, a ciência e a filosofia seriam inúteis (KOSIK, 1963, p.13).

Karel Kosik (1963) afirma ainda que o método mais adequado para compreender a realidade e se fazer ciência, segundo o pensamento marxista, é o método crítico-dialético. Através dele, o homem dissolve as práticas “fetichizadas” e descobre que a sua realidade é resultado de um processo histórico e social e acima de tudo, humanamente construído, o que permite ao homem transformar a sua realidade através de uma *práxis* revolucionária.

A necessidade de superar o mundo dos fenômenos e analisar a realidade social é, portanto, a justificativa deste trabalho. Sabemos que “aparentemente” o Orçamento Participativo é um importante instrumento de promoção de participação social. No entanto, o entusiasmo e os relatos de sucesso sobre o OP trazem em si algumas contradições:

Por que certos governos locais adotaram a política de ceder poder decisório aos mais pobres, em um país rotulado como clientelista e/ou elitista e que registra déficits históricos de engajamento cívico? Por que os governos locais optaram por adotar políticas que buscam a participação no processo decisório, quando os mesmos têm uma agenda congestionada de problemas locais não resolvidos em áreas como habitação, educação, saúde, transporte, etc.? Por que, em um tempo em que o individualismo é sinônimo de liberdade, foram adotadas políticas que estimulam a cooperação e o acesso a bens coletivos para grupos historicamente excluídos do processo decisório? Por que, em um tempo marcado pelo desencantamento com os sistemas políticos e com os políticos, a comunidade responde positivamente aos chamados dos dirigentes de participar?[...] (SOUZA, 2001, p. 2).

Diante desta realidade que se apresenta tão complexa num primeiro olhar, surgiram vários questionamentos sobre este instrumento de participação popular, principalmente no que diz respeito à relação estabelecida entre o Orçamento Participativo e os movimentos sociais. Para conhecer esta realidade foram elaborados alguns objetivos para o estudo:

OBJETIVO GERAL:

Analisar o processo do Orçamento Participativo no município de Cariacica-ES.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Realizar uma discussão teórica sobre a formação histórica e social do município de Cariacica-ES;
- Conhecer a história dos movimentos sociais de Cariacica-ES, analisando a tradição associativa e a cultura política do município;
- Conhecer a metodologia do Orçamento Participativo de Cariacica-ES, bem como o seu processo de formação e implementação, analisando a participação popular no seu interior.

A relevância científica desse estudo se dá pela possibilidade de uma análise profunda de um caso particular de espaço formal de participação popular analisando a correlação de forças ali existentes, contribuindo assim, para a atualização da reflexão sobre as formas de participação nos espaços institucionalizados, tais como, os conselhos, os fóruns e o próprio orçamento participativo.

No que se refere à relevância social do estudo, acreditamos que a devolução dos resultados poderá servir como subsídio para que diversas gestões públicas pensem sobre a necessidade de articular a democracia representativa com mecanismos de democracia direta com vistas a construir uma agenda pública condizente com os anseios da coletividade, colaborando assim, na luta pela construção de espaços de interlocução que permitam uma participação política em favor da classe trabalhadora e em contraposição à política da benesse, do favor e do eterno clientelismo.

1.2 - PERCURSO METODOLÓGICO

Sobre os procedimentos metodológicos do estudo e o caminho percorrido no processo investigativo, José Paulo Netto (2005) afirma que:

[...] o método não é um componente alienável da teoria. Ele não se forja, também, independentemente do objeto de pesquisa - é uma relação necessária pela qual o sujeito que investiga pode re-produzir intelectualmente o processo do objeto investigado, para apanhar o movimento constitutivo do ser social - e a reprodução intelectual deste configura a base da teoria mesma. O circuito investigativo, recorrendo compulsoriamente à abstração, avança do empírico (os 'fatos'), apreende as suas relações com outros conjuntos empíricos, pesquisa a sua gênese histórica esse seu desenvolvimento-reconstrói, no plano do pensamento, todo este processo [...] (NETTO, 2005, p. 75).

Para avançar empiricamente e reconstruir esta realidade, assumo a perspectiva marxiana porque busco compreender não só a historicidade do fenômeno, mas as contradições existentes na relação entre o Estado e a sociedade civil.

Assumir esta perspectiva configura um verdadeiro desafio porque exige compreender os processos históricos que estruturam a sociedade capitalista considerando a correlação de forças nela existentes.

Posto isso, é importante apontar algumas mediações que perpassaram a compreensão do objeto em estudo. Compartilhando das qualidades que identificam os movimentos sociais enquanto expressão de resistência da sociedade civil percebemos que os principais movimentos sociais de Cariacica-ES apresentam algumas características que permitem a sua compreensão como Movimentos Sociais Populares devido, especialmente, à sua íntima relação com setores progressistas da Igreja Católica através das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), movimentos sindicais, Organizações Não Governamentais (ONG's), segmentos da intelectualidade e da chamada nova esquerda (Partidos dos Trabalhadores) numa iniciativa de valorização da participação popular.

Organizados em torno da valorização do cotidiano, estes movimentos constroem em todo país, entre os anos 70 e 80, uma teia de organizações populares que tencionam os limites da ordem social e das instituições políticas ao desenvolverem lutas em busca do acesso das classes populares aos direitos sociais básicos (água, luz, saneamento, educação, por exemplo) bem como o direito à participação na gestão da cidade (DOIMO, 1995).

Em Cariacica-ES não foi diferente. A luta pela participação direta no município é resultado de uma disputa histórica de interesses entre o poder público e a sociedade civil organizada. E se inicialmente esta luta se deu num Estado autoritário que se mantinha especialmente através dos “mecanismos de coerção” exigindo, na maioria das vezes, uma postura direta de rompimento por parte dos movimentos sociais, hoje, com a ampliação dos “aparelhos privados de hegemonia” (GRAMSCI, 1979) estes sujeitos são convidados a estabelecerem uma relação em maiores níveis de integração com os seus antigos oponentes através da criação de instrumentos democráticos de participação, o que não significa, todavia, o fim deste conflito.

A natureza do objeto, envolvido por uma ampla correlação de forças entre os interesses políticos, a cultura política do município e a tradição associativa da sociedade civil de Cariacica-ES, corresponde a um campo de profundas relações sociais que dificilmente poderiam ser quantificadas por variáveis operacionais, exigindo, portanto, um tratamento qualitativo para o estudo de caráter exploratório.

Visando pensar esta realidade, empiricamente e de forma aprofundada, realizamos uma análise aprofundada sobre o processo do orçamento participativo no município de Cariacica-ES. A escolha do campo do estudo foi proposital porque considero a experiência do Orçamento Participativo de Cariacica-ES um lócus privilegiado para o estudo das ambigüidades e contradições da participação social. A explanação sobre a experiência de Cariacica foi construída através do exame das evidências empíricas à luz de posicionamentos teóricos.

Assumindo o método crítico-dialético, a compreensão do objeto de estudo não se deu de forma linear. Retomando a processualidade histórica e contraditória da luta pela participação popular no município de Cariacica-ES foram realizadas no decorrer do processo de investigação várias aproximações sucessivas e progressivas à esta realidade, numa tentativa de articular, simultaneamente, os fatos empíricos à teoria.

Iniciando o processo investigativo, tive o primeiro contato com a antiga secretária da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano¹ (SEMPHAD), no dia 19 de setembro de 2005, junto com a orientadora do estudo, onde conversamos sobre a intenção do estudo. Para viabilizar o estudo foi entregue e, devidamente assinado, o Ofício de Solicitação para Autorização da Pesquisa (ANEXO A).

A partir daí, iniciei as minhas observações no campo participando de algumas reuniões sob convite da equipe do Orçamento Participativo. Considero que esta fase foi importante porque pude visualizar a metodologia do OP em Cariacica-ES e mais, fazer uma relação entre a minha revisão teórica e o que estava sendo observado no campo. Para registro das informações utilizei o diário de campo, constituindo-se assim, a primeira fonte documental do estudo.

Além das observações, iniciei uma pesquisa documental nos registros da prefeitura de Cariacica-ES para compreender o processo de elaboração e execução do OP de Cariacica-ES, revelando ainda, o desenho institucional adotado pela prefeitura, o número de participantes envolvidos e os principais movimentos sociais do município que colaboraram para a implementação da proposta.

Paralelamente, foram realizadas pesquisas documentais nos arquivos do Instituto Jones Santos Neves (IJSN) e da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) com o objetivo de resgatar a formação histórica do município de Cariacica-ES e a sua relação com os movimentos sociais. Sabe-se que durante o período de transição democrática as ONG's tinham um caráter militante e funcionavam como "centros de educação" aos setores dominados da população desenvolvendo diversas atividades de apoio à mobilização popular em vários estados e municípios do Brasil enfatizando a necessidade de capacitação técnica e política das lideranças locais (LANDIM, 1998). Devo ressaltar, que apesar das

¹ Vale ressaltar que devido algumas questões políticas internas, a equipe do Orçamento Participativo sofreu uma reestruturação em janeiro de 2006, representando uma grande perda para o processo.

diversas atividades desenvolvidas visando ao fortalecimento dos movimentos sociais de Cariacica-ES, pouca coisa foi encontrada no IJSN e na FASE devido ao péssimo estado de conservação das fontes documentais.

Para complementar a pesquisa documental, tivemos acesso aos documentos de importantes associações de Cariacica: Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC), Associação Padre Gabriel e Associação das Mulheres Unidas de Cariacica Buscando Libertação (AMUCABULI). As atas das reuniões, assembléias, fotos, filmagens e recortes de jornais guardados pelas associações locais somaram importantes fontes documentais para a concretização desse estudo.

Concomitantemente à pesquisa documental e às observações de campo, foram realizadas também entrevistas individuais com importantes lideranças locais. Para tal, o método de coleta de dados escolhido foi o uso da história oral já que este tem o mérito de “[...] permitir que os fenômenos subjetivos se tornem inteligíveis – isto é, que se reconheça, neles, um estatuto tão concreto e capaz de incidir sobre a realidade quanto qualquer outro fato” (ALBERTI, 2004, p. 9).

Visando reconstituir o processo de formação histórica de Cariacica-ES e a sua relação com os movimentos sociais, o método da história oral foi escolhido por propiciar informações que não podem ser encontradas em outras fontes comuns (documentos, fotografia, etc). Segundo Thompson (1992) o uso da história oral é um método que permite a reconstrução das organizações políticas no nível das bases através de testemunhos retrospectivos sobre as histórias de vida dos sujeitos envolvidos no estudo. Além disso, o uso da história oral pode ser considerado um método favorável à classe trabalhadora porque conta de maneira excepcionalmente esclarecedora e descomplicada, o “outro lado da história”.

A técnica usada na história oral foi a narrativa realizada com o apoio de um roteiro de entrevista semi-estruturada (ANEXO B). Ao todo, foram realizadas sete

entrevistas com lideranças locais, sendo que uma delas foi realizada em conjunto, resultando em oito os sujeitos envolvidos. As entrevistas individuais foram gravadas, transcritas e posteriormente complementadas pelas informações obtidas na pesquisa documental e vice-versa.

Devo destacar que a escolha dos entrevistados foi intencional levando em consideração os sujeitos que tivessem possivelmente o maior número de informações. Para chegar até os sujeitos do estudo conversamos inicialmente com indivíduos do poder público e moradores locais. Já, num segundo momento, a indicação foi dada pelos próprios sujeitos do estudo. Nessa fase da investigação foi interessante observar como os nomes se repetiam a cada entrevista que era feita e, além disso, o reconhecimento e o respeito mútuo existente entre as lideranças do município.

Sobre a amostragem, definiu-se que a escolha ocorreria no processo da pesquisa através do método de Amostragem Teórica. Esta ocorre quando as decisões sobre a escolha e reunião do material empírico (casos, grupos, instituições, etc.) são definidas no decorrer do processo de coleta e interpretação dos dados à medida que a teoria do estudo é formada (FLICK, 2004).

Para complementar os dados coletados foi realizado ainda um grupo focal com os conselheiros do OP de Cariacica-ES. São membros do Conselho Municipal do Orçamento Participativo os três delegados mais votados pela população nas assembléias regionais. Tendo em vista que o município foi dividido em treze regionais, ao todo, existem 39 conselheiros titulares e 39 conselheiros suplentes². Considerando a viabilidade e objetivo do estudo, foram contatados apenas os conselheiros titulares, dos quais 18 conselheiros confirmaram a presença. Destes,

² O Conselho do Orçamento Participativo (COP) conta ainda com 36 conselheiros temáticos (titulares e suplentes), 4 (titulares e suplentes) representantes da Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC), 8 (titulares e suplentes) conselheiros representantes da Prefeitura Municipal de Cariacica e 8 (titulares e suplentes) membros que devem ser indicados pela Câmara Municipal de Vereadores.

10 compareceram e participaram do grupo focal. Para tal, fizemos o uso de um roteiro de entrevista semi-estruturada (ANEXO C) e utilizamos o auxílio de câmera filmadora, o que permitiu a descrição do processo na íntegra.

Para análise dos dados coletados utilizamos o método crítico-dialético que possibilita desvendar criticamente a realidade. A compreensão dialética da realidade, por sua vez, pressupõe a perspectiva da totalidade, uma totalidade complexa atravessadas por outros elementos complexos, tais como, a historicidade e a própria contradição social existente no processo de participação do orçamento participativo de Cariacica-ES.

Quanto aos procedimentos éticos, todos os sujeitos do estudo foram devidamente informados quanto aos objetivos e procedimentos metodológicos da pesquisa. Para tanto, foi elaborado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (ANEXO D).

Também é importante destacar que os dados de identificação dos entrevistados foram suprimidos (nome, apelidos, endereços, entre outras informações pessoais) e substituídos por um modo de apresentação impessoal com o objetivo preservar a segurança dos sujeitos do estudo, já que o município em estudo tem a sua história marcada por crimes políticos.

Ao término do estudo, as fitas foram devidamente destruídas e os dados serão devolvidos à equipe do Orçamento Participativo de Cariacica-ES não só na forma documental, mas também sob apresentação oral, com o objetivo de colaborar na proposição de políticas de incentivo à participação popular. Além disso, os participantes do estudo terão livre acesso à pesquisa.

Para apresentar os dados à sociedade estão sendo produzidos e apresentados artigos³ numa tentativa de refletir em conjunto sobre uma das experiências de participação local mais discutida no Brasil: orçamento participativo.

³ Em dezembro de 2006 foram publicados e apresentados dois artigos sobre tema em estudo no XI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social.

CAPÍTULO 2

RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

2.1-A ORIGEM CLASSISTA DO ESTADO: DO PENSAMENTO DE MARX ÀS CONTRIBUIÇÕES DE GRAMSCI

Ao contrário dos contratualistas, a concepção marxista afirma que “[...] a forma do Estado emerge das relações produção e não, do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas” (CARNOY, 1988, p. 65).

Segundo a teoria marxista, o Estado nem sempre existiu, sendo este fruto da divisão social do trabalho: “Por outros termos, o nascimento do Estado é o produto da divisão social do trabalho” (MANDEL, 1977, p.9).

Ernest Mandel (1977) pontua que nas sociedades primitivas os homens exerciam alternadamente todas as funções sociais, não existindo, portanto, a função específica do Estado. Com o passar do tempo, a sociedade começa a se desenvolver e a sociedade se divide em classes e logo surge a divisão dos “papéis sociais”. Nesse momento, o Estado começa a aparecer através do monopólio de determinadas funções por uma minoria da sociedade, evidenciando assim, o caráter classista do Estado.

Para ilustrar a origem burguesa do Estado moderno, Mandel (1977) mostra a passagem do poder dos senhores feudais para os modernos capitalistas no momento em que a classe burguesa começa a exigir a sua participação no Estado. Sabe-se que a partir do século XV, principalmente com as grandes navegações marítimas, as necessidades monetárias do Estado passam a ser cada vez maiores, nessa ocasião “[...] é o dinheiro dos capitalistas, comerciantes, banqueiros, negociantes que, em larga parte, enche os cofres do Estado” (MANDEL, 1977, p.17).

Ao emergir das relações de produção, o Estado não representa o “bem comum”, acima dos interesses particulares e das classes sociais, como foi dito por Locke,

Hobbes e Rousseau, mas expressará os interesses da classe privilegiada no modo de produção: a burguesia. (CARNOY, 1988).

Uma vez que ele chegou a sua formulação da sociedade capitalista como uma sociedade de classes dominada pela burguesia, seguiu-se necessariamente uma visão de que o Estado é a expressão política dessa dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes mas profundamente envolvido neles [...] (CARNOY, 1988, p.67)

Dependendo financeiramente da burguesia, o Estado terá que ouvir as suas primeiras reivindicações políticas, colocando-se a serviço dos seus fiéis contribuintes surgindo, assim, as primeiras instituições aparentemente democráticas, mas que hoje revelam claramente a natureza de classe do Estado burguês. O caráter classista do Estado fica ainda mais evidente quando voltamos na história e vemos que na maioria dos países em que foi criada a instituição parlamentar só a burguesia tinha direito a voto. Até os fins do século XIX e, mesmo no século XX, a representação era limitada à burguesia porque “[...] a idéia de que o povo, que não tinha e não pagava impostos, pudesse votar, parecia-lhe ridícula e absurda” (MANDEL, 1977, p. 17).

Mais tarde, por meio da luta empreendida pelo movimento da classe operária, certas instituições do Estado burguês tornaram-se mais complexas⁴ e o caráter de classe do Estado torna-se cada vez menos transparente. Com isso, a análise sobre o Estado moderno terá de ser, portanto, um pouco mais cuidadosa estabelecendo a sua verdadeira função na sociedade.

De fato, a teoria marxista desmistifica a pretensa neutralidade do Estado, uma vez que este surge como parte do aparecimento das diferenças entre os grupos na sociedade. E a falta de consenso entre esses grupos sociais faz emergir a força repressiva do Estado para que a classe dominante se mantenha no poder a

⁴ Para efeito de ilustração vale destacar algumas modificações que ocorreram ao longo da história: a substituição do sufrágio restrito aos proprietários pelo sufrágio universal, a obrigatoriedade do serviço militar independente de classe social e a ampliação do imposto a todos os indivíduos da sociedade (MANDEL, 1977).

despeito dos antagonismos de classes, surgindo dessa forma, o “braço repressivo” do Estado (CARNOY, 1988).

Assim, a repressão é parte do Estado- por definição histórica a separação do poder em relação à comunidade possibilita um grupo usar o poder do Estado contra outros grupos [...]. A maioria dos analistas do Estado, incluindo os teóricos do ‘bem comum’ [...] aceitam este conceito. É a noção do Estado como o aparelho repressivo da burguesia que é a característica tipicamente marxista do Estado (CARNOY, 1988, p.71).

Entretanto, a força coercitiva do Estado se manifesta tanto na criação de mecanismos democráticos (o sistema eleitoral, por exemplo), quanto nas funções governativas de vigilância e controle direto da sociedade, tais como, a polícia, o exército e a justiça. Nesse sentido, a concepção marxista reconhece a existência de duas faces contraditórias que lutam no interior do quadro político da sociedade de classes. Uma delas diz respeito à utilização de formas democráticas (eleições, parlamento) como meio de oferecer à população a ilusão de participação no aparelho do Estado, enquanto que o poder econômico da classe dominante continua garantindo a reprodução das relações entre o capital e o trabalho. A outra face caracteriza-se pela possibilidade de lutar para dar às formas democráticas existentes um novo conteúdo social, levando-as aos extremos democráticos de controle popular (CARNOY, 1998).

Nesse sentido, a concepção marxista sugere a possibilidade de criar um Estado democrático e popular, ainda que o Estado burguês fosse tipicamente antipopular:

Se é possível, porém, ampliar a democracia numa sociedade capitalista, através da luta de classes, as formas democráticas são tanto um instrumento quanto um perigo para a burguesia. Embora possam ser usadas para criar ilusões, podem também se tornar um meio pela qual as massas venham deter o poder [...]. Não são, porém, as formas que necessariamente têm o caráter de classes, mas o antagonismo de classe, inerente à sociedade que anima as formas. De acordo com a natureza da luta de classes aquelas mesmas formas podem ser uma ameaça ao domínio da burguesia (CARNOY, 1998, p. 72).

Isto porque apesar do Estado ser um agente da burguesia dominante, o marxismo também defende a existência de uma contra-hegemonia pela classe trabalhadora.

Sabe-se que em cada época histórica que a ideologia da classe dominante prevaleceu, ela não foi a única existente, formaram-se outras ideologias defendendo outras formas de relação entre o Estado e a Sociedade Civil.

Nesse sentido, o compromisso da teoria de Marx é, na verdade, um compromisso com a transformação da realidade através da força da classe trabalhadora: “Este compromisso está no miolo da sua teoria” (WEFFORT, 2005, p.232).

Assim, se o Estado moderno na concepção marxista é, na sua essência, uma junta para administrar os interesses da classe dominante, cabe aos operários aproveitarem os espaços democráticos existentes e se organizarem na defesa de seus direitos e contra todas as tentativas de redução da sua potencialidade para a tomada definitiva do poder.

Sendo fruto dos antagonismos de classes, a teoria marxista defenderá ainda a eliminação do Estado através do fim da divisão da sociedade em classes. Todavia, esta passagem seria gradual, sendo a revolução proletária o primeiro passo desta transformação:

[...] o primeiro passo para a revolução da classe trabalhadora é conduzir o proletariado à posição de classe governante, para vencer a batalha da democracia. O proletariado usará a sua supremacia política para arrebatar, gradativamente, todo o capital da burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, ou seja, do proletariado organizado como classe governante, e para aumentar o total de forças produtivas tão rápido quanto possível (MARX, ENGELS, 1998, p. 43).

A substituição das classes na direção do Estado mudaria definitivamente a forma do Estado. Se nas mãos da burguesia, este era um instrumento de coerção para assegurar os interesses privados de uma minoria, nas mãos do proletariado ele serviria para centralizar o poder de produção nas mãos da classe trabalhadora, expandir os espaços democráticos e, conseqüentemente, eliminar o caráter elitista do Estado (WEFFORT, 2005).

Esta substituição de classes ficou conhecida como a “ditadura do proletariado”. Marx defendia ainda o desaparecimento do Estado no curso do seu desenvolvimento, quando o poder político, nas mãos do proletariado, eliminasse por completo as antigas relações sociais e, conseqüentemente, a existência da oposição entre as classes, chegando ao fim, a necessidade do Estado: “No lugar da sociedade burguesa antiga, com suas classes e antagonismos de classe, teremos uma associação na qual o desenvolvimento livre de cada um é condição para o desenvolvimento de todos” (MARX; ENGELS, 1998, p. 45).

Segundo Martin Carnoy (1998) não fica muito claro, em Marx, até que ponto o Estado é um simples agente da burguesia dominante ou se ele é passível de se tornar um espaço democrático popular, surgindo várias interpretações marxistas sobre a democracia e o Estado.

Em sua discussão, Lenin afirma que o Estado é produto da existência da contradição entre as classes sociais. O Estado surge, então, para evitar o conflito com os desiguais, oprimindo a classe operária e mantendo a ordem estabelecida pela classe burguesa. Dessa forma, o Estado institui um poder público que não corresponde à maioria da população e que para se manter no poder, evitando qualquer manifestação de rebeldia do proletariado, o Estado monopoliza o uso da força não só através da organização da força armada, como também pela criação de outras instituições de coerção (o sistema prisional e a justiça, por exemplo) (CARNOY, 1998).

E ainda, para manter o seu poder o Estado se coloca acima da sociedade criando os impostos, a dívida pública e as leis especiais que protegem o funcionalismo público. Assim, a classe economicamente dominante assegura a aprovação de seus pares através da corrupção direta dos seus funcionários ou até mesmo através das chamadas “alianças”. Quanto ao resto da população, o Estado garante a sua onipotência através de alguns mecanismos que falseiam a idéia de poder democrático. Um exemplo de “fraude democrática” citado pelo autor é

aprovação do sufrágio universal na democracia representativa, onde a população vota esporadicamente transferindo o seu poder de decisão para uma minoria, mantendo assim, uma ilusão de participação: “[...] eles próprios partilham e inculcam ao povo essa idéia falsa de que o sufrágio universal, no ‘Estado de hoje’ é capaz de revelar realmente a vontade da maioria dos trabalhadores e assegurar que seja posta em prática” (LENIN, 1980, p. 231).

Sem acreditar na utilização dos espaços democráticos pelas massas populares para a transformação da realidade, Lenin coloca a necessidade da classe operária derrubar o Estado burguês através do confronto:

“A substituição do Estado burguês pelo proletário é impossível sem revolução violenta. A supressão do Estado proletário, isto é, a supressão de todo o Estado, é impossível a não ser pela via da extinção” (LENIN, 1980, p. 236).

Segundo o pensamento de Lenin, o Estado burguês seria substituído pela “ditadura do proletariado” onde o poder de uma minoria de ricos sobre uma massa de trabalhadores é substituído por uma força que repreenderá, momentaneamente, a classe burguesa. O pensador considera este poder momentâneo, tendo em vista, o que se pretende com a implantação do poder proletário: o fim da desigualdade social. Sabe-se que com o fim das diferenças entre as classes sociais, o Estado perde a sua razão de ser, ou seja, a função de impedir o conflito e manter a ordem torna-se desnecessária numa sociedade justa.

No entanto, não se pode esquecer que a interpretação marxista de Lenin em sua obra “o Estado e a Revolução” trata-se de uma estratégia para estimular a revolução socialista defendendo a derrubada do Estado burguês e a transição para o socialismo.

Rosa Luxemburgo, por sua vez, criticará o centralismo do poder na obra de Lenin. Para autora a democracia não deve se negada e, sim ampliada às camadas populares, atribuindo-lhe um novo significado social (COUTINHO, 1992).

Nós sempre fizemos diferença entre o conteúdo social e a forma política da democracia burguesa: sempre revelamos o sólido núcleo de desigualdade social e de falta de liberdade escondido sob a agradável aparência da igualdade formal e liberdade – não para rejeitar a última, mas para estimular a classe trabalhadora a não ficar satisfeita com a aparência, mas, ao contrário, conquistando o poder político, criar uma democracia socialista para substituir a democracia burguesa – não para eliminar totalmente a democracia (LUXEMBURGO, 1961, p. 77).

A crítica geral que a autora faz diz respeito à ausência de mecanismos de participação popular na revolução que se desenvolveu na União Soviética com Lenin, Trotski e, em seguida, Stalin. Ela acreditava na criatividade das massas, defendia a sua autonomia e o direito à participação social. Defendendo a ampliação da participação popular, Rosa Luxemburgo reivindicará a criação de canais democráticos com o controle da atividade pública completa como uma prática política crescente entre o povo (CARNOY, 1998, p. 87).

Sabe-se que após a morte de Marx (1883), Engels também começa a teorizar sobre o processo de ampliação do Estado. Seguindo as transformações societárias de sua época ele aponta que apesar do Estado continuar sendo um poder organizado em favor da burguesia, é possível a utilização de espaços democráticos para alterarem a correlação de forças em seu interior. Sobre o “perigo” da participação popular, o autor afirma:

[...] Participou-se das eleições para diversas dietas, conselhos municipais e juntas de trabalho, disputando-se com a burguesia cada posto em cuja designação do titular participava uma parcela suficiente do proletariado. Ocorreu, então, que a burguesia e o governo chegaram a ter mais medo da atuação legal que da atuação ilegal do partido operário, mais temor aos êxitos das eleições que aos êxitos da rebelião (ENGELS, 1980, p. 102).

As interpretações que vimos até aqui apontam a gradual ampliação do caráter consensual do Estado em detrimento do uso coercitivo, no entanto, é o autor

italiano Antonio Gramsci que ampliará esta noção contribuindo para atualização do pensamento marxista (SIMIONATTO, 2004).

Coutinho (2003) e Simionatto (2004) alertam para o fato de Marx e Gramsci terem vivido situações históricas e geográficas diferentes. Se, por um lado, a questão do Estado em Marx é explicitada a partir de uma análise do Estado moderno, no período pós-Revolução Francesa, onde as possibilidades de participação social eram mínimas, o que fez com que a face repressiva do Estado fosse mais evidente. Gramsci, por sua vez, dirige suas críticas ao Estado liberal no momento de fortalecimento do projeto hegemônico do capitalismo. Sabe-se que nesse período surgem novas relações entre o Estado e a sociedade, permitindo uma maior fluidez do poder estatal, indicando assim que “[...] o Estado se ampliou e os problemas relativos ao poder se complexificaram na trama da sociedade, fazendo emergir uma nova esfera social, que é a ‘sociedade civil’” (SIMIONATTO, 2004, p. 66).

Gramsci não rompe, portanto, com as concepções teóricas desenvolvidas sobre essa temática no âmbito do marxismo, mas busca, através de um movimento dialético de ‘superação/renovação’, reinterpretar as novas configurações do capitalismo nesse período histórico (SIMIONATTO, 2004, p. 67).

Um outro ponto polêmico em relação às contribuições de Gramsci diz respeito à localização da sociedade civil no seio do Bloco Histórico⁵ (PORTELLI, 1977). Enquanto em Marx e Engels a esfera da sociedade civil compreende o conjunto das relações econômicas capitalistas, sendo, portanto, a base material ou a infraestrutura da totalidade. Em Gramsci, a sociedade civil é um momento da superestrutura ideológico-política porque é nela que se encontram os conflitos e as contradições existentes no movimento histórico da realidade. Todavia, Simionatto (2004) revela que esse é um falso problema, uma vez que essas esferas não são independentes, pois estrutura e superestrutura se relacionam

⁵ Sabe-se que o Bloco Histórico é formado pela relação dialética entre a estrutura sócio-econômica e a superestrutura político-ideológica que juntas mantêm um vínculo orgânico, fazendo com que o movimento superestrutural de um Bloco Histórico evolua nos limites do desenvolvimento da estrutura (PORTELLI, 1977)

dialeticamente, sendo esta “[...] a chave do marxismo gramsciano” (SIMIONATTO, 2004, p. 68).

Partindo desse pressuposto, Gramsci evidenciará as novas relações entre Estado e sociedade civil. A noção de Estado Ampliado em Gramsci comporta duas esferas principais. A primeira diz respeito à Sociedade Política (Estado no sentido restrito ou Coerção). Esta é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle da burocracia executiva e policial-militar. A segunda ficou conhecida como Sociedade Civil (Consenso) e trata precisamente do conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (jornais, revistas, meios de comunicação de massa em geral), etc. São os chamados “aparelhos privados de hegemonia”, ou seja, organismos sociais coletivos relativamente autônomos em relação à sociedade política (GRAMSCI, 1979).

Vale ressaltar que esta separação entre sociedade política e sociedade civil é apenas uma divisão funcional para efeito de explicação teórica. Sabe-se que, na realidade, existe uma relação dialética entre o consenso (sociedade civil) e a coerção (sociedade política):

Efetivamente, essa divisão funcional deve situar-se no quadro de uma unidade dialética em que o consenso e coerção são utilizados alternadamente e em que o papel exato das organizações é mais fluido do que parece. Não existe sistema social em que o consentimento seja base exclusiva da hegemonia, nem Estado em que um mesmo grupo possa, somente por meio da coerção, continuar a manter de forma durável a sua dominação (PORTELLI, 1977, p. 32).

Ao estudar o pensamento político de Gramsci, Carlos Nelson Coutinho destaca que “O conceito de ‘sociedade civil’ é o meio privilegiado através do qual Gramsci

enriquece, com novas determinações, a teoria marxista do Estado” (COUTINHO, 2003, p.122).

O autor pontua que a grande descoberta de Marx e Engels na teoria política foi a afirmação do caráter de classe do Estado. Foi essa descoberta que “desmistificou” o Estado que até então era considerado uma entidade neutra, acima do bem ou do mal:

A gênese do Estado reside na divisão da sociedade em classes, razão por que ele só existe *quando e enquanto* existir essa divisão (que decorre, por sua vez, das relações sociais de produção); e a *função* do Estado é precisamente a de reduzir e conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses comuns de uma classe particular se imponham como interesse geral da população (COUTINHO, 2003, p.124).

Além disso, como já foi exposto, Marx e Engels revelam a estrutura do Estado, mostrando o modo principal através do qual ele exerce o seu poder: pelo monopólio da força. “Em suma: os ‘clássicos’ tendencialmente identificam o Estado- a máquina estatal- com o conjunto de seus *aparelhos repressivos*” (COUTINHO, 2003, p. 124).

A teoria ampliada do Estado em Gramsci, por sua vez, apóia-se fundamentalmente nessa descoberta, mas distingue uma outra esfera no seio da superestrutura: “os aparelhos privados de hegemonia” que compõem a sociedade civil.

Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nos aparelhos repressivos de Estado (controlados pela burocracia executiva e policial-militar), os portadores materiais da sociedade civil são o que Gramsci chama de ‘aparelhos privados de hegemonia’, ou seja, organismos sociais coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política (COUTINHO, 2003, p. 129).

A riqueza desta contribuição está na descoberta de uma nova esfera ideológica pela qual o Estado exerce o seu poder no seio do Bloco Histórico. Acompanhando as mudanças ao longo da história, Gramsci revela que nas sociedades capitalistas mais avançadas, com o avanço das lutas operárias, a sociedade civil ganha mais autonomia em relação ao Estado no sentido restrito (coerção). Essa autonomia

dos “aparelhos privados de hegemonia” é, portanto, resultado de uma correlação de forças entre as classes hegemônicas e a classe trabalhadora.

Em outras palavras: a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação-uma necessidade gerada pela ampliação da sociedade política-criou e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estrutura e legalidade própria) das relações sociais de hegemonia. E é essa independência material – ao mesmo tempo base e resultado da autonomia relativa assumida agora pela figura social da hegemonia-que funda ontologicamente a sociedade civil como uma esfera própria, dotada de legalidade própria, e que funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado –coerção (COUTINHO, 2003, p. 129).

Portelli (1977) pontua que a “sociedade política” se manifesta de acordo com o vínculo estabelecido com a “sociedade civil”, isto é: quando há o controle habitual sobre “sociedade civil”, a “sociedade política” se manifesta em mecanismos legais de coerção, tais como, o judiciário; por outro lado, quando grupos sociais contestam a ordem vigente, ameaçando o poder da classe dirigente, a sociedade política pode se manifestar pelo uso da força para manter o seu domínio, principalmente através de regimes ditatoriais.

Todavia, nenhuma sociedade pode se manter durante muito tempo sob o uso exclusivo da força, sendo este um momento visível de crise do poder, ou melhor, um momento de “crise do bloco histórico” onde se pode imaginar a construção de um novo bloco histórico que favoreça a construção de novas relações sociais (PORTELLI, 1977). Isto porque no momento em que a classe hegemônica tem o seu poder ameaçado, surge a necessidade do Estado ampliar a sua “direção intelectual e moral” (sociedade civil) e diminuir o seu “domínio” através da coerção (sociedade política):

Cabe ainda recordar que, para Gramsci, essas duas funções- ou dois feixes de funções existem em qualquer forma de Estado; mas o fato de que um Estado seja mais hegemônico- consensual e menos ‘ditatorial’, ou vice-versa, depende da autonomia relativa das esferas superestruturais, da predominância de uma ou de outra, predominância e autonomia que, por sua vez, dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas

também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia (COUTINHO, 2003, p. 131).

Com tudo isto, percebe-se que a criação de um novo sistema hegemônico não é um fenômeno mecânico em relação à crise do bloco histórico. O desencadeamento de uma crise depende fundamentalmente das condições de organização das classes subalternas. Esta, por sua vez, está intimamente ligada à relação que a “sociedade civil” mantém com o Estado no seu sentido restrito.

Segundo o pensamento de Gramsci existem dois tipos de sociedades: as “sociedades orientais” e as “sociedades ocidentais”.

No oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa, no Ocidente, entre Estado e sociedade civil havia uma justa relação e, quando se dava um abalo do Estado, percebia-se imediatamente uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual havia uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; a proporção variava de Estado pra Estado, decerto, mas precisamente isso exigia um rigoroso reconhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 1975 apud COUTINHO, 2003, p.208).

Enquanto na “sociedade oriental” o poder coercitivo do Estado é predominante e a sociedade civil (consenso) encontra-se visivelmente fragilizada, na “sociedade ocidental” o Estado apresenta-se mais permeável às manifestações da sociedade civil, tornando-se cada vez mais amplos os “aparelhos privados de hegemonia” (SIMIONATTO, 2004).

Esta distinção é importante porque é a partir dela que Gramsci constrói a sua proposta revolucionária. Nas formações orientais, a luta de classes deve assumir uma postura frontal ao poder visando à conquista imediata do Estado na chamada “guerra de movimento”, já que as forças coercitivas dominam sobre a formação do consenso. Já nas sociedades ocidentais, o embate deve se dar pela conquista da hegemonia no âmbito da própria “sociedade civil”. Na “guerra de posição” supõe-se a conquista da direção político-ideológica e do consenso dos setores mais expressivos como o melhor caminho para a conquista e conservação do poder (COUTINHO, 1996).

Contudo, uma “sociedade oriental” pode transformar-se em “sociedade ocidental” desde que haja o fortalecimento dos “aparelhos privados de hegemonia” (consenso) em detrimento dos aparelhos coercitivos. Este fortalecimento, no entanto, é resultado de uma transformação histórica que exige a luta das classes subalternas. Mostrando que o Estado não é apenas “sociedade política”, mas a combinação desta com a “sociedade civil”, Gramsci insiste na base de classe desse Estado através da conquista da hegemonia pelas classes fundamentais:

O proletariado pode tornar-se classe dirigente e dominante na medida em que consegue criar um sistema de alianças de classes que lhe permitirá mobilizar contra o capitalismo e o Estado burguês a maioria da população trabalhadora (PORTELLI, 1977, p. 62).

Sendo assim, a questão da hegemonia dá-se no processo de “[...] correlação de forças sociais, política e militares, na relação entre a estrutura e superestrutura [...]” (SIMIONATTO, 2004, p. 44).

No princípio da hegemonia está presente a importância da “direção intelectual e moral” para a formação de uma base social. A conquista do controle do consenso dentro de uma sociedade manifesta-se, por sua vez, nos “aparelhos privados de hegemonia” (Escola, Igreja e meios de comunicação em geral) que têm como principal função divulgar as ideologias formadas historicamente. Ocorre que quando as classes subalternas não possuem uma direção elas acabam sendo subalternizadas, seja por meio da persuasão (consenso) ou até mesmo dominada através de meios coercitivos.

Desta forma, um grupo pode ser dominante sem ser dirigente e isto é o que distingue uma ditadura de um sistema hegemônico. Na ditadura, a “sociedade política” (coerção) prevalece sobre a “sociedade civil” (consenso) enquanto a hegemonia gramsciana é a primazia do consenso sobre o lado repressivo do Estado. Assim como na “sociedade civil” e “sociedade política”, a separação entre ditadura e hegemonia não pode ser vista de forma esquemática, existe uma relação constante entre hegemonia e ditadura:

A classe dirigente, mesmo em um sistema hegemônico, não dirige toda a sociedade, mas somente classes auxiliares e aliadas que lhe servem de base social e usa sua força para com as classes opositoras: a hegemonia jamais é total e um mesmo grupo pode ser ao mesmo tempo dirigente e dominante. Um grupo social é dominante dos grupos adversários, que tende a 'liquidar' ou a submeter pela forças das armas e dirigente, dos grupos vizinhos e aliados (PORTELLI, 1977, p. 69).

Assim, Gramsci esclarece, mais uma vez, a sua noção de Estado ampliado, onde o consenso e a coerção mantêm uma relação dialética e o predomínio de um fenômeno sobre outro dependerá da correlação de forças existente no seio do bloco do histórico.

Além disso, Gramsci analisa o termo "hegemonia" para exprimir se um sistema é ou não, democrático. Num sistema dito democrático, a classe fundamental mantém a sua hegemonia pelo consenso, que ela obtém basicamente através da difusão de sua "concepção de mundo"⁶ junto aos outros grupos sociais, tornando-se assim, um tipo de "senso comum" na sociedade. Nesse contexto, para que um grupo social se torne verdadeiramente dirigente é necessário que ele ultrapasse o seu cotidiano e critique o senso comum, elaborando assim, a sua própria "filosofia" de maneira crítica e consciente (GRAMSCI, 2001).

Considerando que o problema da criação de um novo bloco social é o problema da construção de uma nova hegemonia, a hegemonia da classe trabalhadora, Gramsci analisará o papel dos intelectuais no processo de desencadeamento de uma crise orgânica do bloco social. Sabe-se que esta crise surge no momento em que a classe dirigente deixa de preencher a sua função hegemônica e cultural, ou seja, quando o seu bloco ideológico tende a ser desagregado pelo uso excessivo dos meios coercitivos. Gramsci afirma que esse momento deve ser aproveitado pelos representantes intelectuais das classes subalternas para desenvolver uma qualificação cultural crescente, desenvolvendo uma "consciência de classe",

⁶ A concepção de mundo é elaborada nas próprias relações sociais, pois é através dela que pertencemos a um determinado grupo, compartilhando coletivamente o mesmo modo de pensar e agir. Para uma concepção de mundo crítica, no entanto, o homem precisa deixar de ser "homem massa" e criticar a sua própria filosofia, ou concepção de mundo (GRAMSCI, 2001).

desmistificando o “senso comum” e defendendo a construção de um novo bloco social (GRAMSCI, 1979).

Ao reconhecer a questão dos “intelectuais” como um dos principais elementos do bloco histórico, Gramsci ampliará muito este conceito, não se limitando à noção corrente que se refere aos “grandes intelectuais”. Segundo Gramsci, os intelectuais não constituem sozinhos uma determinada classe social, mas cada grupo social produz a sua própria camada de intelectuais ou tende a formá-la na suas relações sociais (GRAMSCI, 1979).

Cada grupo social que nasce no terreno original de uma função essencial no mundo da produção econômica cria, ao tempo que cria a si mesmo, organicamente, uma ou várias camadas de intelectuais que lhe conferem homogeneidade e a consciência de sua própria função, não somente no plano econômico, mas também no plano político e social (PORTELLI, 1977, p. 85).

Negando a possível neutralidade de um intelectual, o conceito gramsciano esclarece, ainda, que a formação de intelectuais é um processo histórico e faz parte da luta de classes. Desse modo, o intelectual possui um vínculo extremamente orgânico com a classe que representa quando se origina dela (GRAMSCI, 1979).

Após demonstrar que todos os homens são “filósofos”, ou intelectuais- ainda que inconscientemente- Gramsci reconhece a dificuldade que as classes subalternas têm de produzir seus próprios intelectuais na luta pela transformação da realidade, sendo necessários muitas vezes, “importar” seus intelectuais de classes superiores (GRAMSCI, 2001).

Isto explica a grande vulnerabilidade dessas classes. Numa sociedade onde o aparelho estatal permanece sob o controle capitalista, divulgando a sua ideologia e mantendo o consenso através da sociedade civil (escolas, Igreja e meios de comunicação, por exemplo) e, quando necessário, usando a repressão pela sociedade política (exército, polícia, burocracia, entre outros), as classes

subalternas são, na maioria das vezes, facilmente dirigidas e dominadas e a “consciência de classe” de seus intelectuais pode ser menos elevada e, quando alcançada, os dirigentes das classes dominadas tentarão permanentemente cooptar esses intelectuais defensores das classes subalternas à classe política, particularmente através do recurso ao transformismo⁷ (PORTELLI, 1977).

Todavia, Gramsci alerta que um intelectual não é mero reflexo passivo da estrutura sócio-econômica. O intelectual desfruta inclusive de uma relativa autonomia em relação à estrutura. Sabe-se, inclusive, que numa “sociedade ocidental” “[...] a ‘organização da cultura’ já não é algo diretamente subordinado ao Estado, mas resulta da própria trama complexa e pluralista da sociedade civil” (COUTINHO, 2000, p. 19). Como esclarece o autor:

Digamos que, entre o Estado que diz representar o interesse público e os indivíduos atomizados no mundo da produção, surge uma esfera pluralista de organizações, de sujeitos coletivos, em luta ou em aliança entre si. Essa esfera intermediária é precisamente a sociedade civil, o campo dos aparelhos privados de hegemonia, o espaço de luta pelo consenso, pela direção político-ideológico (COUTINHO, 2000, p. 18).

Funcionários da superestrutura, os intelectuais são células vivas da sociedade civil e política. São eles que organizam a cultura, com o potencial de divulgar a ideologia dominante ou transformar a “concepção de mundo” que impregna todo o corpo social (GRAMSCI, 2001).

⁷ Segundo o pensamento de Gramsci o transformismo diz respeito à agregação dos intelectuais das classes subalternas à classe política do grupo social que está no poder, para decapitar a direção desses grupos. Consequentemente, o transformismo é também um processo orgânico já que traduz a política que a classe dominante mantém ao se recusar a ter qualquer compromisso com as classes subalternas e, para tal, coopta seus líderes políticos para agregá-los à sua classe política e manter a sua hegemonia (PORTELLI, 1977).

Vemos assim, que os intelectuais⁸ mantêm uma função social própria: a de legitimar a formação social existente ou contestá-la. Sendo a “organização da cultura” os sistemas de instituições da sociedade civil pelos quais os intelectuais se organizam para reproduzir ou transformar a sociedade como um todo, manifestando-se nos principais meios de divulgação de uma ideologia da sociedade civil: sistema educacional, sistema religioso e até mesmo pela complexa manifestação dos chamados movimentos sociais como um todo.

O fato é que o Brasil, mesmo que tenha sido pela “via não-clássica (ou prussiana)⁹”, tornou-se uma “sociedade ocidental” (COUTINHO, 2003). E a partir do momento em que Gramsci afirma que na “sociedade ocidental” existe o predomínio do consenso através da relativa autonomia da sociedade civil em relação ao Estado no sentido restrito, torna-se possível reconhecer no Brasil a expansão dos chamados “aparelhos privados de hegemonia” em favor da criação de uma nova hegemonia, a da classe trabalhadora. Atualmente, por exemplo, percebemos a existência de diversas entidades sociais – jornais e outros meios de mídia, sindicatos e partidos e até mesmo algumas instituições mais conservadoras (escolas e igrejas, etc.) que expressam e defendem os anseios das classes subalternas.

Começa a emergir também no Brasil uma esquerda moderna, disseminada em diferentes partidos e organizações, mas que tem em comum o fato de ter assimilado uma lição essencial da estratégia gramsciana: o objetivo das forças populares é a conquista da hegemonia, no curso de uma difícil e prolongada ‘guerra de posições’. Ora, no caso

⁸ Para efeitos de explicação, Gramsci distingue dois tipos de intelectuais: os orgânicos e os tradicionais. Os intelectuais orgânicos do novo bloco histórico, essencialmente os da classe fundamental, são aqueles que visam a transformação da realidade. Por esta razão, eles devem tentar absorver ou suprimir aos intelectuais do antigo bloco histórico, qualificados como intelectuais “tradicionais”, que beneficiados pela estrutura antiga tentam atrasar a mudança do bloco histórico (PORTELLI, 1977).

⁹ Segundo Coutinho (2000) existem duas vias principais de transição para o capitalismo. Apresentadas por Lênin na Alemanha e Gramsci na Itália, a primeira delas diz respeito a chamada “via - clássica” (ou americana) e trata da radical transformação de um modelo de estrutura agrária para pequena exploração de camponeses. Aqui, as antigas relações de trabalho pré-capitalistas, bem como a classe rural dominante é completamente eliminada. Já a chamada “via não clássica” (ou prussiana) conserva as características da velha propriedade rural, mantendo não só as formas de coerção sobre os trabalhadores, mas principalmente as oligarquias que estão no poder.

brasileiro, isso significa que a consolidação da democracia pluralista, bem como seu ulterior aprofundamento numa 'democracia de massas', devem ser considerados ponto de partida e, ao mesmo tempo, condição permanente de nosso caminho para o socialismo democrático (COUTINHO, 2003, p. 218).

Desse modo, o pensamento de Gramsci é capaz de contribuir para a elaboração de uma estratégia de luta pela democracia e socialismo através da chamada “guerra de posição”.

Como dito, a “guerra de posição” consiste na ampliação do caráter consensual do Estado em detrimento do seu lado repressivo. Esta alteração, por sua vez, se dá através da democratização das funções do Estado.

Dessa forma, a teoria do Estado ampliado de Gramsci possibilita considerar como viáveis a conservação e o desenvolvimento dos organismos democráticos existentes na sociedade social, onde se inserem os sindicatos, fóruns, os conselhos e o próprio orçamento participativo, os quais têm permitido assegurar a luta organizada dos “intelectuais” das classes subalternas contra a classe dominante.

Nesse sentido, torna-se imprescindível lutar não só pela manutenção desses espaços, mas pela ampliação do sentido da democracia para que os instrumentos democráticos não se tornem simples locais de legitimação da democracia liberal, onde só se realiza reformas para “acalmar os ânimos” das classes populares na chamada “via prussiana” (COUTINHO, 2000).

Assim, os espaços de manifestação da sociedade civil devem permitir o florescimento de uma “cultura nacional-popular” que contribua para a construção de um projeto societário mais justo, onde a massa popular seja verdadeiramente o centro das decisões, combatendo o velho “intimismo a sombra de um poder” que foi assumido pela ideologia “prussiana” que se deu ao longo da evolução brasileira (COUTINHO, 2000).

E mesmo reconhecendo os limites estratégicos que a participação institucionalizada sofre, uma vez que este é historicamente o local das classes dirigentes, defendemos aqui que a ampliação desses espaços democráticos pode se constituir num instrumento contra o capitalismo à medida que permite um processo de rupturas progressivas na arena da correlação de forças entre as diferentes classes sociais.

Nesse sentido, defender a participação popular no campo estratégico do Estado é também uma forma de acreditar em novos modos de relação entre governantes e governados, tendo como objetivo fundamental a “[...] a superação do Estado enquanto órgão de coerção e manutenção de privilégios e desigualdades [...]” (SIMIONATTO, 2004, p. 73).

Enfim, a construção de uma sociedade mais justa implica a eliminação progressiva dos mecanismos de coerção do Estado e, numa perspectiva mais otimista, o seu total desaparecimento, já que a “democracia ideal” só é realmente possível numa sociedade sem classes (COUTINHO, 2000).

“O desaparecimento do Estado ou a construção da sociedade regulada significa, pois, a extinção gradativa dos mecanismos coercitivos e autoritários e o fortalecimento dos organismos da sociedade civil [...]” (SIMIONATTO, 2004, p. 73). E em tempos que a democracia parece ter perdido o seu significado em favor de uma “nova contratualidade” entre o Estado, economia e Sociedade numa prática de “negociação de interesses” (TELLES, 1994), cabe retomar as advertências metodológicas de Gramsci sem negar os progressos realizados até aqui, mas reconhecendo que o caminho ainda é longo.

CAPÍTULO 3

OS LIMITES HISTÓRICOS DA PARTICIPAÇÃO

3.1 - A CULTURA POLÍTICA NO BRASIL E AS REPERCUSSÕES NO ESPÍRITO SANTO E EM CARIACICA

Em cada época marcante da sua história, a sociedade brasileira tem sido levada a pensar-se novamente. É como se ela se debruçasse sobre si mesma: curiosa, inquieta, atônita, imaginosa. Não só se formulam novas interpretações como se renovam as anteriores. Podem mesmo recriar-se idéias antigas, parecendo novas. Acontece que o presente problemático, difícil ou inovador, desafia o entendimento da sociedade, as explicações conhecidas [...] (IANNI, 2004, p. 7).

Reconhecendo a importância da análise histórica para a elucidação do objeto em estudo, realizou-se uma investigação sobre a formação histórica do Brasil para compreendermos a sua influência sobre o estado do Espírito Santo e, em alguns aspectos, sobre o município de Cariacica. Trata-se, especificamente, de identificar a cultura política expressa na vida social, econômica, política e cultural da nação e as suas influências sobre o estado e município capixaba.

Otávio Ianni (2004) alerta que pensar um ato presente, sempre exige um olhar sobre o passado da nação, isto por que: “A questão nacional é um tema constante no pensamento brasileiro. Diz respeito a como se cria e recria a nação, em cada época, conjuntura ou ocasião” (IANNI, 2004, p.8).

O autor afirma ainda que esta preocupação advém da necessidade que o brasileiro tem de refletir sobre a sua história a cada ruptura que sofre, tais como, a Declaração da Independência em 1822, a Abolição da Escravatura em 1888, a Proclamação da República em 1889, bem como a Revolução de 1930. Naturalmente, todas essas questões têm sido abordadas pelos intelectuais mais conservadores até os marxistas mais radicais, surgindo as mais diversas explicações teóricas para cada um destes movimentos. Contudo, todos visitam o passado para compreender a sua relação com o nosso presente na esperança de visualizar algumas possibilidades para o futuro da nação.

Destacando a importância da análise histórica, Caio Prado Jr (1999) pontua que estudar o desenvolvimento de um país não é simplesmente incluí-lo em modelos analíticos altamente abstratos que, geralmente são de origem econômica, mas trata-se especialmente de revelar o passado:

A História e sua expressão teórico-conceitual que é a Historiografia, constituem a principal ou pelos menos básica informação relativa ao comportamento coletivo do homem. Se isso é verdade no que se refere à História em geral, é assim particularmente e especialmente no caso de coletividades como a brasileira onde uma experiência tão recente e de tão curta duração não se decantou ainda em formas novas que possam ser direta e imediatamente apreendidas, compreendidas e interpretadas sem ser na perspectiva de suas origens e raízes no passado. Numa palavra, o Brasil de hoje, apesar de tudo de novo e propriamente contemporâneo que apresenta-inclusive estas suas formas institucionais modernas, mas ainda tão rudimentares quando vistas em profundidade-ainda se acha intimamente entrelaçado com o seu passado (PRADO JÚNIOR, 1999, p. 17).

Tendo como referência as análises gramscianas, Coutinho (2000) afirma que a cultura nacional do Brasil é produto de uma série de transformações históricas realizadas pela alta cúpula da sociedade (“via prussiana”, “revolução passiva”) que tinham como função principal dificultar a participação popular criadora. Considerar essa categoria nos faz compreender não só o vínculo dependente que o país mantém com a cultura universal, mas entender a articulação que houve entre as classes hegemônicas e o poder político do país na tentativa de esvaziar o sentido popular dos processos de mudança e modernização do país.

Essa problemática pode ser resumida na idéia de que o processo de modernização econômico-social no Brasil seguiu uma ‘via prussiana’ ou uma ‘revolução passiva’. Recordemos as características centrais do fenômeno: as transformações ocorridas em nossa história não resultaram de autênticas revoluções, de movimentos provenientes de baixo para cima, envolvendo o conjunto da população, mas se processaram sempre através de uma conciliação entre os representantes dos grupos opositores economicamente dominantes, conciliação que se expressa sob a figura política de reformas ‘pelo alto’ [...] (COUTINHO, 2000, p. 50).

Generalizando o conceito, Coutinho (2000) afirma que todas as grandes transformações concretas vividas pelo Brasil encontraram uma resposta “à prussiana” com a intenção de manter marginalizadas e fora do âmbito das

decisões, as camadas populares. Nesse contexto, podemos observar ao longo da história brasileira o fortalecimento do que Gramsci chama de “sociedade política” (os aparelhos burocráticos e militares que exercem a coerção) em detrimento da chamada “sociedade civil” (o conjunto de aparelhos ideológicos relativamente autônomos), dificultando a organização da última pela luta da conquista da hegemonia do país.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a exclusão das forças populares dos processos de decisão política foi própria da formação social do Brasil, tendo suas origens no período colonial.

É conhecido o fato de que a partir de 1500 o Brasil entra na divisão internacional do trabalho com a função de fornecer valores de uso aqui produzidos pelos povos colonizados para serem transformados em valores de troca no mercado mundial que se expandia no período das grandes navegações marítimas. Refletindo sobre a questão histórico-genética do Brasil, Coutinho (2000) afirma:

Enquanto formação social específica e relativamente autônoma, o Brasil emerge na época do predomínio do capital mercantil, na época de criação de um mercado internacional. Nossa pré-história como nação- os pressupostos de que somos resultados- não residem na vida das tribos indígenas que habitavam o território brasileiro antes da chegada de Cabral: situam-se no contraditório processo de acumulação primitiva do capital, que tinha seu centro dinâmico na Europa ocidental (COUTINHO, 2000, p.41).

Em sua análise sobre o crescimento econômico e desenvolvimento do Brasil, Caio Prado Júnior também destaca o sentido da colonização:

É precisamente nessas contradições geradas pelo sistema internacional do capitalismo em que o Brasil e demais povos e países de sua categoria se enquadram como simples elementos periféricos e subsidiários, campos e horizontes de negócios comandados e usufruídos pelos centros controladores do sistema, é aí que se situam os impulsos dinâmicos do processo histórico ora em curso no cenário internacional de nossos dias, e no Brasil em particular (PRADO JÚNIOR, 1999, p.40).

Assim, o objetivo central do colonialismo consistia em subordinar as economias “periféricas” às economias metropolitanas, que obtinha o lucro através do terreno da circulação de mercadorias.

A principal mercadoria aqui explorada foi o açúcar. Caio Prado Júnior (1999) alerta que nessa época havia um grande desprezo pelas colônias e que as metrópoles não tinham o objetivo de ocupá-las, é fato, inclusive, que nessa época muitos portugueses que aqui habitavam tinham sido expulsos da Europa após infligirem a lei e vieram para cá “pagar os pecados”. Não desejando habitar o solo, não era recomendável plantar aqui produtos alimentícios para subsistência. A solução encontrada foi a monocultura da cana-de-açúcar, que já apresentava um grande valor de troca no mercado internacional. Além da monocultura, são características desse período, os grandes latifúndios, sendo este um dos originários problemas da terra no Brasil, e a exploração da força-de-trabalho escravo dos negros¹⁰.

Sabe-se que com o passar do tempo surgiram outras mercadorias, tais como, o algodão e o tabaco. Contudo, estes produtos não foram escolhidos de acordo com as condições internas do Brasil, mas pela conjuntura externa, o que determinou os “ciclos viciosos”:

Em tais condições, a economia brasileira não terá outros horizontes que monotonamente se repetir e evoluir através de sucessivos ciclos estreitamente subordinados à conjuntura do mercado externo para um outro gênero primário da produção colonial. Ciclos esses em que uma fase de prosperidade momentânea é seguida e substituída por outra de declínio, decadência e, em casos extremos, até mesmo gradual decomposição econômica e social. Tais ciclos se repetem no tempo e no espaço ao longo de toda a nossa evolução econômica [...] (PRADO JÚNIOR, 1999, p.72).

Vivendo nessa dependência do mercado externo, voltando a sua produção para as necessidades dos produtores dos mercados externos, o Brasil, bem como toda a América Latina, começa a sua história completamente subordinado às condições externas, sobre as quais não tinha nenhum poder de interferência, mas sofria, contudo, todas as vicissitudes das conjunturas internacionais. Em sua crítica sobre a formação econômico-social da era colonial Caio Prado Júnior¹¹ (1999) destaca

¹⁰ A escravidão de índios foi praticada no início do período colonial, mas logo foi proibida por leis elaboradas com o apoio do trabalho dos jesuítas (CARVALHO, 2005).

¹¹ Segundo Coutinho (2000) o grande destaque da produção do autor marxista Caio Prado Júnior está na apresentação do nosso modelo de transição “não-clássica” ou “via prussiana” para o capitalismo onde houve uma complexa articulação entre o “progresso” (adaptação ao capitalismo

um modelo escravista de grande exploração rural, baseado em monoculturas e latifúndios voltados para produção de valores-de-troca no mercado internacional. Sem se preocupar com as questões internas, cria-se uma sociedade de desenvolvimento desigual, dividida entre uma população de escravos e uma minoria de grandes proprietários rurais.

Nesse contexto de subordinação a “fazenda” foi o principal cenário das relações sociais brasileiras, sendo seus principais atores os “senhores de engenho” e os escravos. Considerados propriedades do senhor, os escravos não eram vistos como cidadãos, não tinham direito à integridade física, podiam ser torturados e, em casos extremos, perdiam a própria vida. Nessa relação era a propriedade da terra que assegurava o poder ilimitado dos fazendeiros sobre os seus escravos (CARVALHO, 2000).

Vale lembrar que entre os escravos e os “senhores” nasce uma relação de dominação pautada não só no sentimento de posse ou propriedade, mas existiram inúmeras formas de coerção extra-econômicas sobre o escravo que criaram uma relação de dependência e constrangimento sobre o trabalhador rural. Pautado num sentimento de “fidelidade”, a dominação do proprietário vai além do uso de sua força adquirida no mercado de trabalho, já que este:

[...] interfere na esfera do consumo (‘obrigação de comprar no barracão’) e no seu direito civil de organizar a própria vida privada (impedimento de morar com família ou de receber visitas, etc). Tudo isso encontra sua máxima expressão [...] na completa ausência de direitos social trabalhistas no campo, situação que vigorou até recentemente (COUTINHO, 2000, p. 227).

Numa outra perspectiva, Edson Nunes (2003) afirma que a própria noção de “clientelismo” foi originalmente associada aos estudos das sociedades rurais:

mundial) com a conservação de importantes elementos da antiga ordem (escravidão, latifúndios, entre outros).

Nesse contexto, o clientelismo significa um tipo de relação social marcada por contato pessoal entre *patrons*¹² e camponeses. Os camponeses, isto é, os clientes encontram-se em posição de subordinação, dado que não possuem a terra. Os grupos camponeses que serviam de base para o desenvolvimento da noção de clientelismo estavam sempre a um passo da penúria. A desigualdade desempenha um papel chave na sobrevivência tanto de *patrons* quanto de clientes e gera uma série de laços pessoais entre eles, que vão desde o simples 'compadrio' à proteção de lealdades políticas (NUNES, 2003, p. 27).

Em contextos clientelistas, o mundo econômico e social se confundem. Cada objeto ou ação que é trocada faz referência à condição geral do grupo. O *patron* é o ator que tem recursos internos e externos à comunidade dos quais dependem a sobrevivência de seus "clientes", que mantêm pelo proprietário uma "eterna dívida de gratidão". Cada troca que se realiza inclui, na verdade, uma promessa ou expectativa de retornos futuros (NUNES, 2003).

É fundamental pontuar que a autoridade do proprietário se mantém para além do uso da violência física, para compreendermos a origem da relação clientelista que se desenvolveu já no início da colonização do país e que ainda hoje se manifesta nas relações sociais onde usualmente a noção de direito é substituída pelo "favor".

No Espírito Santo a história não foi diferente, seguindo o modelo colonizador, foram os jesuítas que fundaram as primeiras fazendas produtivas do estado¹³. Em meados da década do século XVII existiam aqui, três fazendas jesuítas, cada uma com um tipo de produção: farinha de mandioca, gado bovino e eqüino e cana-de-açúcar (SILVA, 1995). Assim como o que acontecia no resto da capitania a colonização pelos jesuítas em Cariacica se deu efetivamente em 1749, quando foram formadas as lavouras de cana-de-açúcar e implantados os engenhos. Além do açúcar, produzia-se cereais e algodão que abastecia as tecelagens para o consumo próprio da região (OLIVEIRA, 1920).

¹² A expressão *patron* foi mantida na tradução feita pelo autor para abranger termos como "coronel", chefes de máquinas políticas urbanas e até mesmo, os pequenos chefes locais (NUNES, 2003).

¹³ Sabe-se que a colonização capixaba ficou durante muitos anos reduzidos à busca de pedras preciosas e uma pequena produção de açúcar nos atuais sítios urbanos de Vitória e Vila Velha (SIMÃO, 2002).

Ao longo do século XVIII e a primeira metade do século XIX a colonização expandiu-se lentamente pela região litorânea do Espírito Santo. Com a emergência do ciclo do ouro em Minas Gerais acreditou-se na expansão da economia capixaba devido à sua proximidade geográfica. No entanto, à capitania do Espírito Santo coube apenas o papel de dificultar o acesso à região das minas ficando, dessa forma, impossibilitada de usufruir diretamente dos benefícios da economia mineratória. Além disso, foram tomadas as seguintes medidas de proteção à região mineradora: proibição da construção de estradas que ligassem o litoral do Espírito Santo ao interior do país, proibição da navegação no Rio Doce, reforma dos fortes aqui existentes, bem como a construção de novos postos de defesa e o aumento do contingente militar no solo capixaba (SIMÃO, 2002).

Assim, a análise histórica revela que o processo de modernização do Brasil ocorreu sem a participação popular. Como já foi dito, a passagem pela “via não-clássica” significou, na verdade, uma estratégia dos diferentes segmentos das elites dominantes para manter a sua hegemonia.

Isto porque no momento de crise do Bloco Histórico, onde ocorre uma contradição entre a estrutura sócio-econômica e a superestrutura política ideológica aqui existente, a classe hegemônica do Brasil aliou-se ao Estado para promover as mudanças necessárias, sem a participação das classes subalternas, impedindo com isso, uma “revolução popular ativa”. Sabe-se que nesses momentos de crise, só existe a possibilidade de se criar um novo Bloco Histórico, substituindo a classe que está no poder, se as massas participam efetivamente desse processo: “Uma crise orgânica só conduz a um novo sistema hegemônico se as classes subordinadas conseguem, antes mesmo da explosão da crise, organizar-se e construir sua própria direção política e ideológica” (PORTELLI, 1977, p.114).

No entanto, o que ocorreu no Brasil foi uma “revolução passiva¹⁴”, como bem pontua Coutinho (2003), afirmando que o nosso processo de modernização acabou imobilizando a participação popular:

Por um lado, gradualmente ‘pelo alto’, a grande propriedade latifundiária transformou-se em empresa capitalista agrária; e, por outro, com a internacionalização do mercado interno, a participação do capital estrangeiro contribuiu para reforçar a conversão do Brasil em país industrial moderno, com uma alta taxa de urbanização e uma complexa estrutura social. Ambos os processos foram incrementados pela ação do Estado: ao invés de ser o resultado de movimentos populares, ou seja, de um processo dirigido por uma burguesia revolucionária que arrastasse consigo as massas camponesas e os trabalhadores urbanos, a transformação capitalista teve lugar graças ao acordo entre as frações das classes economicamente dominantes, com a exclusão das forças populares e a utilização permanente dos aparelhos repressivos e de intervenção econômica do Estado (COUTINHO, 2003, p. 196).

Nessa passagem, o Brasil mantém não só o seu modo de relacionar-se com a terra, mas, especialmente, as formas de exploração e os mecanismos de coerção sobre o trabalhador rural.

Nesse contexto de exploração, o modo de produção agrícola do solo capixaba não foi diferente do restante do país. Marcado pelo modelo colonial, aqui também predominavam as relações clientelistas entre proprietários e produtores diretos. Ao analisarmos a história do Espírito Santo veremos como a expansão da economia cafeeira acentuou o “coronelismo” aqui vigente e contribuiu não só para controlar a participação popular, mas para desempenhar um papel estratégico na preservação de uma hegemonia política já conquistada.

Segundo Marta Zorzal e Silva (1995) até meados do século XIX, a economia do Espírito Santo não sofrerá maiores alterações até que, com a degradação da economia mineratória e a expansão da cafeicultura, a economia capixaba ganhará novos rumos.

¹⁴ Coutinho (2003) esclarece que o conceito de “via prussiana” e noção de “revolução passiva” são complementares para a compreensão da análise do caminho brasileiro para o capitalismo porque ambos destacam o Estado como principal protagonista desta transformação. Todavia, o conceito leniniano de “via prussiana” acentua os aspectos econômicos da modernização conservadora enquanto o conceito gramsciano de “revolução passiva” concentra-se nos aspectos políticos da superestrutura.

A autora Marta Zorzal e Silva (1995) relata a mudança dos ciclos no solo espírito-santense:

Assim, em nível da conjuntura econômica, cabe destaque à decadência da economia mineratória, no final do século XVIII, e à crise da economia açucareira, que se iniciara desde o começo do século XIX. Com isso, gradativamente, ocorreria um deslocamento da economia açucareira para a cafeeira à medida que se verificou uma crescente demanda por café, no mercado externo, ocasionando assim, um constante aumento no preço do produto. Como consequência, o café passaria a dominar o cenário agro-exportador de então [...] (SILVA, 1995, p. 48).

Desse modo, a forma de produção existente no solo espírito-santense reproduzia as relações vigentes nos países colonizados. Subordinados às determinações do sistema colonial, momento específico do desenvolvimento do capitalismo, os produtos eram escolhidos pela conjuntura mundial, sendo assim, o “ciclo vicioso” da cana-de-açúcar foi gradualmente substituído pelo “ciclo vicioso” do café à medida que aumentava a sua procura no mercado internacional. Desta forma, “[...] nossa economia subordinar-se-à por isso inteiramente a tal fim, isto é, se organizará para produzir e exportar aqueles gêneros [...]” (PRADO JÚNIOR, 1999, p.41).

Sabe-se que no momento em que o café assumia destaque na economia capixaba o modo de produção escravista iniciava a sua crise, acirrada pela proibição do tráfico negreiro para o Brasil¹⁵. Diante dessa nova realidade, o Governo Imperial inicia o processo de incentivo à imigração européia para substituir o braço escravo nas lavouras de cafés que se expandiam em todo país. Nesse momento, o Espírito Santo recebe significativas levas de imigrantes (SILVA, 1995).

Ocupando a região central do Espírito Santo, Cariacica também recebe os seus primeiros imigrantes nesse período. Em 1830 chega um grupo de

¹⁵ Em razão do crescimento do comércio britânico, há muito a Inglaterra pressionava pelo fim do tráfico de escravos que envolvia enormes interesses de Brasil e Portugal, tendo inclusive, ameaçado invadir o território nacional. Com a determinante influência dos proprietários rurais, a concreta proibição do tráfico de escravos para o Brasil só ocorreu em 1850, após quase cinquenta anos de conflitos com a Inglaterra (NETO, 2003).

aproximadamente 400 pessoas de origem pomerana em virtude de um contrato feito pelo governo com a finalidade de se empregarem na “limpa” da estrada que através de Itacibá, importante bairro de Cariacica, que deveria se comunicar com Minas Gerais. Mais tarde, esta e outras “limpas” seriam aproveitadas para a construção da Estrada de Ferro Vitória – Minas Gerais, inaugurada somente em 1904 (BEZERRA, 1951).

Ainda no século XIX, no ato de 18 de dezembro de 1837 a região é elevada à condição de freguesia passando a ser denominado de Distrito de São João Batista de Cariacica: “Era, como se vê formação elementar da autonomia política e administrativa municipal, com o nome reconhecido de Cariacica [...]” (BEZERRA, 1951, p. 21).

Proveniente do crescimento populacional da região, tornou-se possível, através do Decreto Lei Estadual nº 57 de 25 de novembro de 1890, a criação da Vila de Cariacica. Em 25 de dezembro de 1890¹⁶ Cariacica foi elevada à categoria de município pelo governador do Estado Constante Sodré (BEZERRA, 1951).

Com a Proclamação da República e a organização constitucional dos Estados, bem como de seus municípios, estavam lançados os “embriões” para a instauração da Política de Governadores:

[...] a partir daí, a representação política tanto regional como federal passou a depender das forças que estivessem no comando político nos Estados da Federação, princípio número um da Política de Governadores [...]. Em outras palavras, a partir dos movimentos que consolidaram o Estado burguês no Brasil, foram criadas as condições para o florescimento do coronelismo como prática política de mediação de interesses entre diferentes esferas do Estado, ou seja, entres os poderes central, regional e local (SILVA, 1995, p. 77).

É da coexistência de uma Constituição liberal, inspirada no modelo federalista e individualista da Constituição dos Estados Unidos da América, com práticas

¹⁶ Apesar dessa autonomia ter ocorrido no dia 25 de dezembro, as comemorações de Cariacica são realizadas no dia 24 de junho, por ser o dia de São João Batista, padroeiro do município (A GAZETA, 2005a, p.2).

políticas oligárquicas do grandes coronéis que deriva a expressão “liberalismo oligárquico” que caracteriza um período compreendido entre 1889 e 1930.

Sabe-se que após décadas de mandonismo, os grandes proprietários não admitem perder o seu poder político, criando inúmeras estratégias para manter uma massa de subordinados:

Cabe registrar que essa modalidade de ‘via prussiana’, além de conservar o poder político do grande proprietário rural, permitiu ao capitalismo brasileiro exercer uma exploração da força de trabalho, tanto rural quanto urbana, com o que se manteve um traço marcante da era colonial: o baixíssimo padrão de vida do produtor direto (COUTINHO, 2000, p. 227).

Por outro lado, o sistema político brasileiro não passou por nenhuma reforma política ao longo da Primeira República que ampliasse de fato, a participação política. Era um sistema eleitoral fraudulento onde não se respeitava o voto, os governantes eram eleitos com atas falsas e por meio de antigas relações clientelistas. A relação de subordinação e dominação obrigava as classes subalternas do coronel a votarem no candidato que ele apoiasse, ficando conhecido nesse período o chamado “voto de cabresto”:

A clara percepção de que o sistema eleitoral era fraudulento tendia a afastar a maioria dos eleitores potenciais, restando como participantes do processo aqueles que auferiram benefícios através de relações clientelistas com os chefes políticos, aqueles que de algum modo eram coagidos a participar e, finalmente, os poucos que acreditavam poder mudar a situação através da participação (BATALHA, 2003, p.185).

Ao avaliar a participação popular durante esse período, José Murilo de Carvalho (2005) reflete sobre a forma como os valores da escravidão, bem como o temor do povo ao coronelismo impregnaram a sociedade brasileira, um exemplo claro disso é a naturalização da extrema condição de miséria em que historicamente vive a classe trabalhadora do país. Vivendo numa sociedade rural, os grandes proprietários de terra aliavam-se aos comerciantes urbanos e aos governantes num acordo que sustentava a política do coronelismo:

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque

antes negava os direitos civis. Nas fazendas, impera a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele. Quando o Estado se aproximava, ele o fazia dentro do acordo coronelista, pelo qual o coronel dava seu apoio político ao governador em troca de indicação de autoridades, como o delegado de polícia, o juiz, o coletor de impostos, o agente de correio, a professora primária. Graças ao controle desses cargos, o coronel podia premiar os aliados, controlar sua mão-de-obra e fugir dos impostos. Frutos dessa situação eram as figuras dos 'juiz nosso' e do 'delegado nosso', expressões de uma justiça e de uma polícia a serviço do poder privado (CARVALHO, 2005, p. 56).

Maria Efigênia Lage de Resende (2003) diz que o coronelismo tem uma identidade específica e que se constitui num sistema político datado da inauguração da República até a ruptura de 1930. A autora destaca que o poder dos coronéis está intimamente associado à estrutura agrário-latifundiária do país que permitiu que uma vasta população de trabalhadores vivesse sob a jurisdição dos proprietários.

Com a liderança garantida em seus municípios, através da clara manipulação do eleitorado, muitos coronéis passam a deter posições hegemônicas regionais, disputando cargos nos legislativos estaduais e federais, além de ocupar altos cargos da burocracia. Com o poder de “chefe maior”, os coronéis passam a integrar as oligarquias estaduais. Constituída majoritariamente por coronéis, o poder das oligarquias contavam também com a presença de profissionais urbanos (médicos, engenheiros e advogados, por exemplo) e estruturava-se partir dos partidos estaduais e no uso da força militar, sempre que necessário. A aliança que existia entre os coronéis municipais e os governadores estaduais, aumentava conseqüentemente o poder do Estado porque liquidava qualquer possibilidade de surgir um partido de oposição verdadeiramente representativo, inviabilizando assim, avanços significativos no processo de construção da cidadania no período entre 1889 e 1930 (RESENDE, 2003).

Em sua obra Marta Zorzal e Silva (1995) revela o perfil da estrutura social que se consolidou no Espírito Santo durante a vigência da “Política dos Governadores”. Segundo a autora, o Estado estaria dividido em três grandes regiões, central, sul e norte. Na Região Sul (Cachoeiro de Itapemirim) predominavam a maior parte dos

coronéis do estado, constituída por grandes proprietários de cafés que controlavam diretamente todo eleitorado rural. Já na Região Central (Vitória e Cariacica), como na Região Norte (São Mateus), predominavam as pequenas propriedades privadas dos imigrantes estrangeiros que receberam pequenas frações de terras totalmente desprovidas de infra-estrutura, locais de difícil acesso e de solo pouco fértil.

Vale destacar que esta população imigrante vivia em péssimas condições, sofrendo diversos tipos de carência:

Estas iam desde as condições materiais de produção (métodos arcaicos de plantio de café e de beneficiamento do produto, falta de estradas, meios de transportes, meios de trabalho, etc), passando pelas condições de bem-estar social (saúde, educação, habitação, meios de comunicação, etc) até as condições de exposição do produto no mercado (submetida a uma rede de pequenos comerciantes atrelados a oligopólios exportadores) [...] (SILVA, 1995, p. 82).

Com isso, observa-se que apesar de viverem num sistema dito livre, os imigrantes também viviam em condições submissas aos grandes proprietários rurais, que disseminavam as mesmas relações servis de dependência e subordinação que existiam na escravidão, o que contribuía para manter uma disputa pela direção política do Governo Estadual entre a oligarquia agrofundiária do café e a oligarquia mercantil-agroexportadora, mantendo de fora as massas dos pequenos produtores camponeses. Observe:

Claro está que, para a perpetuação dessa situação, o coronelismo, vigente na prática política da primeira República, seria arma mais do que eficiente. Pois, como se viu, além de impedir a emergência de oposição, sua eficiência residia na inércia e imobilismo que imprimia as transformações sócio-econômicas, em função do instinto preservador e defensivo do coronel (SILVA1995, p. 83).

Desta forma, a maior parte da população capixaba foi marginalizada duplamente nos seus direitos políticos, seja institucionalmente, já que a própria constituição determinava que mulheres, analfabetos, cléricos e soldados não podiam votar nesse período, ou até mesmo através da manipulação fraudulenta do processo eleitoral pelos grandes coronéis (SILVA, 1995).

É interessante observar o poder que os coronéis exerciam no país, e mais especificamente no estado do Espírito Santo, para compreendermos a conturbada história política do município em estudo. No decorrer da presente pesquisa veremos que em Cariacica o poder político se mantinha entre as importantes famílias locais, merecendo destaque os políticos Francisco C. Schwab Filho e Antônio Pinto Duarte que governavam alternadamente, como podemos notar no **Anexo E**. Além disso, ocorreram no município uma série de fatores como mortes, assassinatos e cassações de mandatos que contribuíam para que o Poder Executivo Municipal não conseguisse ver seus chefes cumprirem os seus mandatos, quando estes ameaçavam os interesses do antigo bloco dominante.

Outro aspecto a considerar, nesse nível, diz respeito às rivalidades e disputas entre os próprios coronéis pelo controle dos municípios. No fundo, a disputa se travava entre famílias tradicionais que desejavam o controle político-eleitoral. A chamada guerra de coronéis tratava-se de “[...] decidir quem vai servir politicamente às instâncias superiores”(SILVA, 1995, p.81).

Por outro lado, apesar do atraso político vivido nesse período caracterizado pelas relações clientelistas, a Primeira República também foi sinônimo de modernização do país, uma vez que a expansão da economia cafeeira trouxe a urbanização e a industrialização para o Brasil. Segundo José Miguel Arias Neto (2003) o binômio café-indústria é a associação que melhor sintetiza esse período, já que à medida que a economia cafeeira se expandia promovia-se a interiorização do país e uma crescente melhoria no sistema de transportes através da implantação do sistema ferroviário e melhoria dos portos já existentes.

No Espírito Santo, aos poucos, as atividades estritamente agrícolas foram sendo substituídas por atividades de apoios à modernização, merecendo destaque a construção da Estrada de Ferro Vitória-Minas no início do século (1904) que tinha como objetivo o escoamento da produção agrícola do interior do estado, e principalmente de Diamantina (MG), para ser exportado pelo Porto de Vitória (SIMÃO, 2002).

A mudança no estado acarretou a necessidade de construção de algumas obras de apoio nos municípios vizinhos, como a construção de dois portos em Cariacica: Porto Velho e de Cariacica (sede), além da implantação de uma infra-estrutura no município de Cariacica, tais como: almoxarifados, oficinas e armazéns de estocagem, etc. Consequentemente, os colonos foram empregados na construção da estrada de ferro e muitos deles começaram a desenvolver atividades de apoio à comercialização e transporte de mercadorias (IJSN, 1984). “A decisão de construir a EFVM, a partir de Cariacica, deu nova direção ao processo de desenvolvimento do município, que, até então, se concentrava apenas na sede, com características predominantemente rurais” (IJSN, 1984, p. 9).

Vale lembrar que apesar de configurar o início de um processo de desenvolvimento urbano em Cariacica, principalmente na área entorno da EFVM, a característica do município em 1920 continuava predominantemente rural. O censo de 1920 indicava que 41,2% do território de Cariacica era ocupado por estabelecimentos agrícolas (IPES, 1984).

Em 1928, é construída a ponte Florentino Avidos que liga a ilha de Vitória ao continente, o que permitiria um melhor descolamento da população de Cariacica, melhorando as condições de vida de seus moradores. Dez anos depois, em 1938, tem-se notícia do primeiro loteamento de Cariacica, denominado de Hugolândia, localizado onde atualmente se situa o bairro Jardim América (IJSN, 1984).

A diversificação da agricultura, a industrialização do país e o surgimento de novos estabelecimentos comerciais dão origem à complexificação da sociedade brasileira, permitindo um movimento de questionamento à política oligárquica implantada na Primeira República. A crescente diversificação de interesses entre os setores urbanos, classes médias, classe trabalhadora e até mesmo no interior

das elites criam um clima de insatisfação e instabilidade no país, culminando na famosa Revolução de 30¹⁷ (FERREIRA; PINTO, 2003).

Segundo a interpretação de Marieta de Moraes Ferreira e Surama Conde Sá Pinto (2003) a Revolução de 30 deve ser entendida como um resultado de conflitos intra-oligáquicos fortalecidos por um movimento de militares dissidentes, que tinham como principal objetivo substituir a hegemonia da burguesia cafeeira do país por um outro grupo também elitista.

Nesse momento, a aceleração que houve no padrão de acumulação do capital em favor da indústria gerou um enfraquecimento na dinâmica comercial agrário-exportadora, originando uma crise de dominação política no conjunto dessas duas classes privilegiadas, o que provocará uma crise interna no “bloco histórico”. O resultado dessa divergência será o surgimento de um “bloco agrário-industrial”, fundado basicamente sobre o médio capital agrário e industrial, visando basicamente a manutenção do *status quo* (SIQUEIRA, 2001). De acordo com o pensamento de Gramsci, pode-se afirmar que nesse momento houve no país um aprofundamento das contradições históricas entre o conservadorismo da superestrutura política e o progresso da infra-estrutura econômica, uma vez que o processo de afirmação do “novo bloco” histórico será moldado na centralização das decisões pelo Estado, defendendo um novo padrão de acumulação (PORTELLI, 1977).

¹⁷ Embora muitos autores discutam sobre o termo “revolução”, José Murilo de Carvalho (2005) destaca a importância do ato do dia 3 de outubro de 1930, quando foi deposto o então presidente Washington Luís num movimento armado dirigido por civis e militares, dando fim à Primeira República do país. Do ponto de vista interno, o ano de 1922 aglutinou uma sucessão de eventos importantes, entre eles, a Semana da arte Moderna, a criação do Partido Comunista, criação do Centro Dom Vital e o próprio Movimento Tenentista que culminou na Revolução de 1930 Sobre a economia, a diversificação da agricultura, bem como a expansão da economia cafeeira e o desenvolvimento da indústria do país sinalizam o processo de complexificação do aspecto econômico brasileiro. Do ponto de vista externo, destacaram-se a Primeira Guerra Mundial, a Revolução Russa e a Grande Depressão de 1929, resultando no fim da fase *laissez faire* e, conseqüentemente, na estruturação do Estado de Bem - Estar Social em vários países da Europa (FERREIRA; PINTO, 2003).

Assim, o ano de 1930 torna-se um marco referencial na história do Brasil marcando o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial.

No Espírito Santo, contudo, como as bases da estrutura sócio-econômica ainda não haviam se alterado significativamente, as lutas engendradas nesse momento caracterizaram-se por uma luta interoligárquica entre os interesses agrofundiários e mercantis-exportadores (SILVA, 1995).

Sabe-se que a crise interna do bloco que estava no poder teve como consequência maior a conspiração estourada em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul no dia 3 de outubro de 1930 que se alastrou por vários estados do país. No Espírito Santo as tropas invadiram várias regiões: uma ao sul que ocupou Cachoeiro de Itapemirim e duas pelo oeste, uma com destino à Afonso Cláudio e outra à Vitória. Com medo, o governador do Espírito Santo Aristeu Borges (1920-30), que tinha intensas manifestações contrárias ao governo de Washington Luís, fugiu no cargueiro italiano Atlanta (SIMÃO, 2002). Nesse momento, assume o capitão João Punaro Bley (1930-1943) que foi escolhido pelo presidente Getúlio Vargas devido a sua “imparcialidade”:

[...] Getúlio Vargas, na direção do novo pacto de dominação que se instaurou no poder central, adotou como estratégia, para indicação de interventores estaduais, a escolha de pessoas não muito comprometidas com as máquinas partidárias tradicionais dos Estados. Com isso a escolha recaiu no Capitão João Punaro Bley, o qual além de não ser do Espírito Santo pertencia ao grupo dos tenentes revolucionários, integrante da nova correlação de forças instaurada (SILVA, 1995, p.467).

Sabe-se que a escolha de interventores estaduais “imparciais” era, na verdade, uma das estratégias da nova forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil brasileira, inspirada no novo paradigma político cultural que se tornava dominante a partir desse momento: o populismo.

Caracterizo o populismo com os seguintes traços [...] um poder pensado e realizado sob a forma de tutela e do favor, em que o governante se apresenta como aquele que detém não só o poder, mas também o saber sobre o social e sobre a lei (o significado da lei) e, portanto, priva os governados do conhecimento do mundo sócio político, podendo assim,

tutelá-los. Como não há mediações políticas nem sociais para que o poder se exerça, a tutela se manifesta numa forma canônica de relação entre o governante e o governado: a relação do favor e da clientela (CHAUI, 1994, p. 19).

Como vimos, o início da estrutura produtiva de base urbano-industrial traz novos atores ao cenário político brasileiro. Nesse contexto, as forças sociais urbanas se fortalecem na luta pela garantia dos seus direitos, exigindo uma mudança no padrão de intervenção do Estado na regulação entre o capital e o trabalho.

Sabe-se que até a década de 30, não existia um movimento popular organizado e quando havia manifestações contrárias ao governo, estas eram tratadas a base da repressão, tornando célebre a frase: “antes de 1930, a questão social era caso de polícia”. Assim, como no resto do mundo, as políticas sociais¹⁸ surgem no Brasil após a consolidação de uma sociedade industrial:

Foi para fazer frente às adversidades que advinham desse modelo, especialmente no que toca aos baixos salários e às precárias condições de saúde e assistência social, que os trabalhadores começam a organizar seus sindicatos, através dos quais iriam reivindicar uma agenda de direitos que incluía melhores salários, redução da jornada de trabalho, direitos de greves, seguro para acidentes de trabalho, seguro de saúde, férias, aposentadoria, adicionais de insalubridade, regulação específica para o trabalho de menores, etc (D'ARAUJO, 2003, p.221).

Segundo SAES (1994) a política de Estado Populista correspondeu, na América Latina, a uma fase histórica de transição para o capitalismo onde a hegemonia do bloco do poder estava se sentindo ameaçada pela emergência de movimentos sociais, necessitando assim, desenvolver uma estratégia defensiva na qual o Estado mobilizava as massas trabalhadoras, criando alguns canais de participação a fim de limitar esses movimentos e diminuir a instabilidade política do momento. “É nesse sentido específico que se falou, no passado da

¹⁸ Considera-se que o surgimento das políticas sociais é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, quando se tem reconhecido o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos inerentes ao modo de produção capitalista. Assim, a formação dos sistemas de proteção social se confunde com a própria construção da sociedade salarial num movimento de disputa pela hegemonia nas esferas públicas e privadas (MARQUES, 1977).

especificidade do populismo latino-americano no período que vai, grosso modo, de 1930 a meados da década de 1960” (SAES, 1994, p.46).

Nessa correlação de forças entre os interesses do capital e os interesses da classe trabalhadora, surge um novo modo de governar pautado nas antigas relações de tutela e clientelismo, onde a esfera pública não consegue se constituir sem a distinção entre o público e o privado (CHAUÍ, 1994). A principal estratégia populista consistia no pretense “jogo” de conciliação de interesses, onde o objetivo real era imobilizar as camadas populares e manter as classes hegemônicas no poder. Mais uma vez, a conciliação pelo “alto” não esconde a intenção explícita de manter marginalizadas, ou reprimidas, as forças populares do país (COUTINHO, 2000).

No Brasil, o maior exemplo de populismo foi o governo do presidente Getúlio Vargas que apesar, do retrocesso político ocorrido devido ao golpe que deu em 1937, com o apoio dos militares, ficou mais “popular” pela criação dos direitos sociais.

No campo que aqui nos interessa, a mudança mais espetacular verificou-se no avanço dos direitos sociais. Uma das primeiras medidas do governo revolucionário foi criar um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A seguir, veio a vasta legislação trabalhista e previdenciária completada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho (CARVALHO, 2005, p.87).

Numa perspectiva mais crítica, Francisco Oliveira (2003) lembra que a conquista dos direitos sociais veio num momento em que o país começava a introduzir um novo modelo de acumulação:

[...] a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de *destruição* das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de *criação* das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno (OLIVEIRA, 2003, p. 35).

Segundo a análise de Francisco de Oliveira (2003), deve-se considerar o papel que a legislação trabalhista teve no processo de acumulação que se instaurou no

Brasil, a partir de 1930. Isto porque ao regulamentar as leis de relação entre o trabalho e o capital, o Estado interveio em favor de um mercado capitalista na medida em que criou um “salário de subsistência” (cujo nome é auto-explicativo) que, além de nivelar por baixo as condições de reprodução da força-de-trabalho, contribuiu para criar um “exército de reserva”:

Essa conversão de enormes contingentes populacionais em ‘exércitos de reserva’, adequado à reprodução do capital era pertinente e necessária do ponto de vista do modo de acumulação que se iniciava ou que se buscava reforçar, por duas razões principais: de um lado, propiciava o horizonte médio para o cálculo econômico empresarial, liberto do pesadelo de um mercado de concorrência perfeita, no qual ele devesse competir pelo uso dos fatores; de outro lado, a legislação trabalhista *igualava reduzindo* – antes que incrementando - o preço da força de trabalho (OLIVEIRA, 2003, p. 38).

Na verdade, a crítica que o autor faz não diz respeito à intervenção estatal em si, mas à forma como ela ocorreu no país. Sabe-se que nesse período, o Estado intervém não só na regulamentação das leis trabalhistas, mas operando na fixação de preços, na distribuição de ganhos e perdas entre os diversos grupos das classes capitalistas, subsidiando as atividades produtivas e investindo maciçamente numa infra-estrutura que tinha como objetivo final expandir as possibilidades para a reprodução do capital. Com a palavra, o próprio autor:

O Estado opera continuamente transferindo recursos e ganhos para a empresa industrial, fazendo dela o centro do sistema. A essa ‘destruição’ e ‘criação’ vão ser superpostas as versões de um “socialismo de tolos” tantos da esquerda como da ultradireita, que viam na ação do Estado, “estatismo”, sem fazer nunca, uns e outros, a velha pergunta do advogados: a quem serve tudo isso? (OLIVEIRA, 2003, p.41).

Apesar de ser considerado um fenômeno urbano, o populismo refletia as relações clientelistas do período colonial, pois implicava uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo, já que ao mesmo tempo em que trazia avanços para as massas, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes carismáticos. Assim:

A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania

que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora (CARVALHO, 2005, p. 126).

Além disso, não podemos esquecer que por trás dessa aparente abertura do Estado, encobriam-se outras questões mais ligadas à cooptação da classe trabalhadora, seja através das antigas práticas clientelistas, onde o Estado revestia os direitos trabalhistas em “favores” para garantir a simpatia do movimento operário, ou até mesmo através de um controle direto e mais autoritário dos movimentos mais combativos.

O maior exemplo de limitação dos movimentos populares durante o período populista foi a criação da primeira lei sindical, o decreto nº 19.770 que atrelava os sindicatos ao poder estatal, criando um falso apoio à mobilização dos trabalhadores industriais: Composto de 21 artigos, o decreto se notabilizava em quatro aspectos: organização sindical regulado pelo Estado; neutralidade política; autonomia limitada e unicidade sindical (D'ARAUJO, 2003, p.223).

Apesar dos sindicatos “pelegos¹⁹”, não se pode negar o avanço na legislação e na política social durante o governo Vargas, entre elas: a criação do Ministério, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a criação da Justiça do Trabalho, a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPs) substituindo as antigas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e a criação do salário mínimo no dia 1º de Maio de 1940, numa grande comemoração do Dia do trabalho (D'ARAUJO, 2003).

Marcado pela contradição de suas leis trabalhistas, onde ao mesmo tempo, em que estas representavam uma conquista da classe trabalhadora, serviam como um forte instrumento de controle do Estado, Vargas ficou conhecido como “o pai dos pobres”. E foi assim, que após deixar o poder em 1945, o presidente Getúlio Vargas havia se tornado “ [...] o maior líder popular que o Brasil conhecera e era

¹⁹ A palavra “pelego” surge originalmente no Rio Grande do Sul para identificar uma peça de pele de ovelha com lã que servia para diminuir os atritos entre o corpo humano e o cavalo e faz uma analogia irônica aos representantes sindicais que procuravam amenizar o atrito entre o capital e o trabalho. (D'ARAUJO, 2003).

identificado pela propaganda oficial como patrono das leis sociais.” (D’ARAUJO, 2003, p.236).

No Espírito Santo, apesar das tentativas de cooptação política pelas antigas forças agropundiárias do estado, o rumo das ações do interventor estadual será direcionado pelo Poder Central, que nesse momento, orientou o seu eixo no sentido de atender às demandas do processo de industrialização do país (SILVA, 1995).

As classes dominantes do Espírito Santo, na medida em que eram parte da burguesia cafeeira, agora deslocada da direção política do Estado brasileiro, perdem muito do ritmo ascensional de prestígio que vinham obtendo junto aos centros hegemônicos da economia nacional. Pior que isso, perdem no essencial, posto que grande parte do poder de barganha política, que detinham na articulação de seus interesses regionais, foi suprimido, pois, a partir da revolução de 30, inaugura-se uma nova fase no processo de transformação capitalista, em curso: o da industrialização (SILVA, 1995, p. 125).

Com isso, os interesses agromercantis começaram a perder terreno para os interesses industriais que, ao longo dos anos seguintes, vão adquirindo primazia até assumir o domínio completo, no final dos anos 50, na economia brasileira.

No ano de 1942, perto do fim da administração de Bley, foi fechado um acordo entre Brasil, Estados Unidos e Inglaterra onde o Brasil se comprometeria em fornecer minério de ferro para os ingleses, garantindo a sua sustentação da matéria-prima durante a Segunda Guerra Mundial²⁰. Para tal, o Brasil recebeu tecnologia e investimentos para a construção de infra-estrutura para o escoamento do produto (SIMÃO, 2002). Nesse momento, o Espírito Santo também passará por importantes mudanças estruturais que afetarão diretamente o município de Cariacica: “Na década de 40, com a inauguração da Companhia Vale do Rio Doce

²⁰ Vale destacar que parte desse progresso nacional estava articulado à concorrência imperialista em fins do século XIX e início do século XX que se manifestava no Brasil através de diversos investimentos estrangeiros principalmente, da Inglaterra (77,6%) e, em menor número, da França (5,9%), Alemanha (4,3%), Bélgica (4,0%), Canadá (2,3%), Estados Unidos (2,2%), Áustria (1,5%) e, por último da antiga metrópole, Portugal (0,4%) (NETO, 2003).

(CVRD), a população urbana do município aumentou mais que o dobro [...]” (A GAZETA, 2005a, p.2).

Paralelamente à inauguração da CVRD (1942), foram construídas oficinas de carros e vagões em Itacibá (1943), as estações de Flexal (1945) e Vasco Coutinho (1947). Avançando para o interior do município houve a implantação da Companhia de Ferro e Aço (1946) e a abertura da estrada Vitória a Rio de Janeiro, ainda que de forma rudimentar, fortificando o processo de expansão das regiões urbanas de Cariacica, destacando-se os bairros de Itaquari e Jardim América como principais centros urbanos do município (IJSN, 1984).

Entre uma assembléia e outra (agosto de 1945 e março de 1946) o presidente Vargas é deposto, chegando ao fim o Estado Novo. Entre 1945 e 1947 o Brasil vive a sua primeira tentativa de redemocratização política.

Após a derrubada de Vargas, foram convocadas eleições presidenciais e legislativas para dezembro de 1945. As eleições destinavam-se a escolher uma assembléia constituinte, a terceira desde a fundação da República. “A volta da democracia implicava invenção de direitos, que por sua vez implicava a exigência de seu cumprimento, que dependia da organização e participação dos trabalhadores” (NEGRO; SILVA, 2003, p. 51).

Um dos grandes êxitos desse período diz respeito ao sucesso do Partido Comunista Brasileiro (PCB) nas urnas, recebendo 10% dos votos destinados à presidência, Yedo Fiúza, e elegendo 15 deputados, sendo 9 operários. Vale destacar que apesar da aliança comprometedoras do PCB com o seu antigo repressor, Getúlio Vargas, na tentativa de se mostrar como um “partido da ordem” e conquistar a confiança do eleitorado, o PCB tinha grande capacidade de organizar e mobilizar a classe operária através de Comitês Populares Democráticos, onde discutiam temas como habitação, custo de vida, saúde, lazer, entre outros (NEGRO; SILVA, 2003).

Em 1947, o presidente Dutra insere o Brasil na chamada Guerra-Fria²¹, onde os Estados Unidos e a Rússia deflagram uma luta pela conquista da primazia política. Apoiando os Estados Unidos, o Brasil adere às suas concepções anticomunistas bem como às idéias inovadoras da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) (PEREIRA, 2002).

Representando uma ideologia que a maioria dos americanos acreditava ser o modelo de democracia para o mundo, os EUA divulgarão a existência de uma “conspiração comunista mundial” disposta a derrubar o seu reino de liberdade (HOBSBAWM, 1995). Nesse contexto, a consolidação de um bloco socialista e a sua expansão nos países orientais, começa a representar uma ameaça à hegemonia norte-americana. Preocupada com esta influência, a recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) e os Estados Unidos buscarão criar estratégias capazes de garantir a ordem social e livrar o mundo das ideologias ditas “não-democráticas” (AMMANN, 1987).

Sob o argumento de que os “povos famintos” têm mais receptividade para a propaganda do comunismo internacional, os Estados Unidos irão se esforçar na ajuda para as melhorias das condições sociais e econômicas dos países pobres, tornando-se um “amigo” das nações próximas. Para tal, é criada a Organização dos Estados Americanos (OEA) que, juntamente com a Organização das Nações Unidas (ONU), empenhar-se-ão na implementação do modelo da CEPAL através do programa Desenvolvimento de Comunidade. Divulgado de uma forma acrítica e aclassista, onde se dissimula a desigualdade de classes na divisão social do mundo do trabalho, o Desenvolvimento de Comunidade é tido como um processo de união de esforços da população local com as autoridades governamentais, com

²¹ A peculiaridade da Guerra-Fria era da não existência real do perigo de uma terceira guerra mundial, isto porque os governos das duas superpotências temiam as consequências de uma disputa nuclear. O que, de fato, sustentou este confronto foi a preocupação dos EUA com o perigo de uma possível supremacia mundial soviética num dado momento do futuro. Ao fim das duas guerras mundiais a maioria dos novos Estados pós-coloniais mostrava-se aos americanos como “povos famintos” que estavam mais dispostos à radicalização comunista do que a ouvir o apelo das políticas econômicas de livre comércio (HOBSBAWM, 1995).

o objetivo de melhorar as condições de vida das comunidades e, como consequência, influenciar no progresso de todo o país (AMMANN, 1987).

Francisco de Oliveira (2003) faz uma crítica severa ao modelo da CEPAL porque ele nega a organicidade entre dois pólos, um “atrasado” e outro “moderno”, aparentemente oposto. Isto porque a CEPAL prega o modelo dos países desenvolvidos como uma meta a ser alcançada gradualmente pelos países subdesenvolvidos, inserido numa lógica desenvolvimentista nos países periféricos. Oliveira (2003) afirma ainda, que o modelo cepaliano não passa de uma interpretação ideológica dos nossos problemas sociais, tendo como principal função escamotear o problema da luta de classes:

O subdesenvolvimento parecia a forma própria de ser das economias pré-industriais penetradas pelo capitalismo ‘em trânsito’, portanto, para as formas mais avançadas e sedimentadas deste; todavia, uma tal postulação esquece que o ‘subdesenvolvimento’ é precisamente uma ‘produção’ da expansão do capitalismo (OLIVEIRA, 2003, p.32).

Segundo Wanderley (1998) nos anos pré-64 a ideologia desenvolvimentista impregnou todo o continente latino-americano, colocando que o fim do atraso e do subdesenvolvimento se daria através do crescimento econômico. Desenvolver significava então, atingir o modelo das sociedades modernas.

Era preciso que o Brasil “apertasse o passo” em direção ao desenvolvimento, ao progresso, ao bem-estar, pois a pobreza-situação que caracterizava o Brasil e outros países latino-americanos-era concebida como um estágio a ser superado (WANDERLEY, 1998, p.24).

Inserido numa lógica desenvolvimentista o Estado brasileiro adota, a partir dos anos 50, uma estratégia voltada para a chamada modernização do país com a preservação da paz social.

Eleito no Espírito Santo com 58,8% dos votos, Jones dos Santos Neves (1951-1954) o então governador colocou em prática a política desenvolvimentista visando à criação de bases para industrialização e integração da economia capixaba ao contexto do desenvolvimento capitalista nacional. Através de recursos

articulados com o Governo Federal investiu na área econômica e social. Ao sul, investiu no sistema Jucu-Itapemirim Benevente com ampliação das instalações e construção de uma nova usina geradora em Cachoeiro de Itapemirim e na região central investiu na criação da Usina Rio Bonito e na organização da Espírito Santo Centrais Elétricas S.A, que posteriormente ficará conhecida por ESCELSA. Além disso, datam de seu governo diversas obras portuárias, bem como a criação da Universidade Federal do Espírito Santo (SIQUEIRA, 2001).

Com a crescente urbanização do estado capixaba começa a ganhar significado o parcelamento do solo em Cariacica, quando em 1955 foram aprovados 10 (dez) loteamentos. De 1953 a 1956 foram aprovados 26 (vinte e seis) loteamentos em apenas 04 (quatro) anos, a maioria localizada nas proximidades da BR-262. Nesse contexto, Cariacica e Vila Velha foram os municípios que receberam os maiores fluxos de imigrantes:

Nessa época observa-se nitidamente o número de habitantes do município tendo um crescimento exorbitante com a migração de pessoas oriundas do interior do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. Outro fator que certamente atraiu a vinda dessas pessoas, foi a venda de terra a baixo custo. Apesar de Cariacica estar perto da capital do estado, não era considerada como área nobre. O parcelamento desordenado do solo, ocorreu sem a implantação da infra-estrutura básica necessária (WIKIPÉDIA, 2006).

O fato de Cariacica servir como uma grande pólo de atração dessa população migrante deve-se, em parte, às mudanças estruturais ocorridas no Espírito Santo. O decréscimo da economia cafeeira, ocasionando a erradicação dos cafezais fez com que muitos imigrantes que viviam no interior do estado fossem para a capital em busca de melhores condições de vida. Como não tinham condições para morar na ilha acabavam se instalando nas suas proximidades, conformando o aglomerado urbano da Grande Vitória. Outros fatores que contribuíram para esse fluxo foram: o baixo preço do solo tornando-se local de moradia da população mais pobre e o fato de ser cortada pela importante rodovia (BR 262) que liga o sul do estado à Vitória, o que facilita a acessibilidade dessa população aos locais de trabalho, escolas e outros serviços (IJSN, 1984).

Preocupado com o a modernização do país, a ideologia desenvolvimentista do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi defendida como a solução para todos os males nacionais. Interessado na industrialização do país, Juscelino recebeu recursos estrangeiros que se destinavam à concretização do seu Programa de Metas que estava distribuído nas áreas de energia, transportes, alimentação e, principalmente, na indústria de base (VIEIRA, 1985).

Centrado nesse objetivo, o governo implanta um novo padrão de investimento de capital estrangeiro no país, consolidando assim, o capitalismo dependente nacional com notada influência das agências internacionais (PEREIRA, 2002).

Assim, o Brasil adotará os programas de Desenvolvimento de Comunidade, voltados basicamente para a expansão do capitalismo e modernização das áreas agrícolas do país. O governo de Juscelino Kubitschek se empenhará no incremento da produtividade e na manutenção da ordem, fazendo suas repressões aos movimentos de reivindicação da classe trabalhadora (WANDERLEY, 1998). Vale destacar ainda, a preocupação do governo com as questões regionais através da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a fundação do Conselho Nacional de Desenvolvimento, com a missão de solucionar os problemas do país em cinco anos e a construção da cidade de Brasília. (PEREIRA, 2002).

O ideário político de Juscelino baseava-se na manutenção da ordem legal, na consolidação do regime democrático, no alinhamento com o denominado 'mundo livre', na inevitabilidade do auxílio do capital estrangeiro ao Brasil e no desenvolvimentismo (VIEIRA, 1985, p.73).

Numa visão ideológica, a participação é tomada nesse contexto, como uma estratégia para a superação do subdesenvolvimento do Brasil, ela se traduz pela contribuição que as lideranças e o povo, diretamente ou através de suas entidades representativas, oferecem aos técnicos no estudo dos problemas e na melhoria da vida local (AMMANN, 1987).

Ao pensar a ideologia divulgada pelo Desenvolvimento de Comunidade nesse momento, a autora afirma que a redução proposital da participação à inserção em obras sociais que visam apenas ao desenvolvimento local faz com que os técnicos operem como os intelectuais da superestrutura, contribuindo para que as classes subordinadas se mantenham conformadas com uma falsa ilusão de participação social, afastando a possibilidade de uma participação autônoma que tenha como objetivo pensar uma nova ordem social (AMMANN, 1987).

Para pensar o papel dos intelectuais nesse processo devemos nos reportar à teoria gramsciana. Sabe-se que para formar um “Bloco Histórico” é necessário que a estrutura e a superestrutura desse bloco estejam ligadas organicamente. Tal vínculo é assegurado pelos intelectuais. O autor afirma que cada grupo social cria ao mesmo tempo a si mesmo e cria o seu grupo de intelectuais e são estes intelectuais que ajudam a formar a consciência sobre a própria função econômica, social e política do grupo (PORTELLI, 1977). “Os intelectuais são, assim, os funcionários da superestrutura em nome da classe que representam e à qual estão estreitamente vinculados, social e economicamente” (PORTELLI, 1977, p. 49).

Quando se estabelece esse vínculo com a estrutura, as ideologias e as ações políticas tornam-se a atividade onde os homens tomam consciência dos conflitos que existem na estrutura do bloco histórico, fazendo um movimento orgânico contra a ordem vigente. Assim, fica evidente que essa relação dialética é necessária para que se possa pensar na possibilidade de uma contra-ideologia. Isto porque, apesar da estrutura desempenhar um papel fundamental na atividade da superestrutura, não se pode negar que é na superestrutura que se desenvolve uma consciência de classe, através do vínculo orgânico estabelecido pelos intelectuais que se organizam política e ideologicamente, fazendo um movimento de contestação da ordem vigente. Dessa forma, é também na superestrutura que surge a possibilidade de limitar a evolução da estrutura na sociedade, seja mantendo o bloco histórico ou buscando a sua superação (GRAMSCI, 1979).

Operando sob uma perspectiva estrutural-funcionalista, onde a preocupação básica desse período é integrar os indivíduos através de ações assistenciais sem questionar as estruturas sociais vigentes, os problemas sociais (educação, habitação, lazer, etc) são vistos como falta de integração da população marginal à sociedade, por razões de ordem cultural, cabendo ao governo incentivar a participação da população através da introdução de valores “modernos” para diminuir as resistências das camadas populares (LIMA, 1982).

Por outro lado, o Brasil vive um momento político favorável onde o proletariado urbano e rural adquire força reivindicatória pelos seus direitos e por mudanças macro-estruturais que passam a ser vistas como requisitos para o desenvolvimento do país:

A crescente mobilização dessas frações, somada à organização dos estudantes, professores e intelectuais, dá a emergência a um número incontável de programas, movimentos, partidos das mais variadas cores políticas e ideológicas, aglutinados todos eles em torno de um mesmo objetivo terminal ou tático: as reformas de base (AMMANN, 1987, p.89).

Nesse momento, os setores populares reivindicavam maior participação na política do país, destaca-se a atuação das Ligas Camponesas e dos Sindicatos Rurais e Urbanos que realizavam greves constantes na luta econômica e salarial. Havia ainda, o Movimento Estudantil que se organizava politicamente numa campanha anti-imperialista. Outro sujeito importante nesse cenário é a Igreja, principalmente a Católica, que teve a sua presença ativada em vários movimentos de cunho sócio-político, destacando-se o Movimento de Educação de Base (MEB)²² que tinha um projeto de Educação Popular junto com os seus cristãos militantes (WANDERLEY, 1998).

²² O Movimento de Educação de Base MEB resultou de um convênio celebrado em 1961 entre a Confederação dos Bispos do Brasil e o governo brasileiro. Dedicou-se à Educação de Base nas áreas rurais dos estados mais subdesenvolvidos da federação. Entregue à leigos católicos, avançou em direção a uma prática de compromisso popular (BRANDÃO, 1999).

Apesar de ter sido um período curto, foi um momento democrático que apresentou uma proposta progressista para a política social brasileira, através de uma tentativa de intervir nas bases políticas estratégicas do país (PEREIRA, 2002). Havia uma temática reformista no discurso. Além disso, pregava-se a democracia, a liberdade sindical e a expansão do sistema educacional aos setores historicamente excluídos (VIEIRA, 1985).

Enquanto o Brasil firmava-se como uma nação industrial e alcançava significativos avanços no que se refere à organização da classe trabalhadora, o Espírito Santo sofria consideráveis perdas em decorrência da crise mundial do café²³. A erradicação dos cafezais trouxe a desestruturação da economia estadual além de acelerar o processo migratório no sentido das cidades, onde os mais jovens foram servir de mão-de-obra barata em núcleos urbanos industriais do sudeste (SIQUEIRA, 2001).

Entretanto, nota-se nesse período um certo dinamismo da indústria de Cariacica. “Entre os anos 60 e 70, o número de indústrias²⁴ passa de 7 para 33, sendo que entre essas, foram implantadas 8 indústrias que absorvem de 50 a 1.000 empregados” (IJSN, 1984, p. 13).

Dessa forma, ocorre um impulso no setor industrial de Cariacica, passando o município a ser o mais importante pólo industrial da região. Muito embora tais indústrias não utilizassem matéria-prima local e tivessem como principais mercados consumidores outros estados e até mesmo o mercado exterior, o município apresentava vantagens, como: sua localização que proporcionava uma ligação com importantes eixos viários, preço acessível da terra, infra-estrutura disponível na região, isenção do ICMS e uma grande disponibilidade de mão-de-

²³ Sabe-se que a partir de 1957 iniciou-se um ciclo de superprodução no mercado internacional, que se estendeu até meados dos anos 60, agravando a instabilidade do mercado cafeeiro e repercutindo seriamente no estado do Espírito Santo (SIQUEIRA, 2001).

²⁴ As maiores indústrias implantada nesse período foram: Braspérola Indústria e Comércio (1961), Metalúrgica Nossa Senhora da Penha (1963), Refrigerantes Vitória (1960), Frigorífico Indústria capixaba (1961), Frima (1969), S.A White Martins (1961), entre outras (IJSN, 1984).

obra (WIKIPÉDIA, 2006). No que se refere ao setor rural, o Censo de 60 demonstrou que enquanto a produção de café continuava decrescendo, reduzindo praticamente à metade da área ocupada com esse produto na lavoura anterior, comercialmente começava a ganhar destaque o cultivo da banana e a criação de gado no município (IJSN, 1984).

O crescimento das indústrias em Cariacica causa, mais uma vez, o aumento do fluxo de imigrantes para o município. Essa população quase sempre de baixo poder aquisitivo se instalava, muitas vezes, de forma precária. Sabe-se que no início dos anos 60 o crescimento populacional provoca as primeiras invasões consentidas na região. “Exemplo disso foi a ocupação por operários da CVRD em terras da fazenda São João pertencente à Prefeitura Municipal de Vitória dando origem ao bairro de Porto Santana” (IJSN, 1984, p.15).

O processo de parcelamento do solo em Cariacica, contudo, só terá um novo impulso no final dos anos 60, sendo aprovados um total de 25 loteamentos. Dessa vez, ao contrário do primeiro momento, foram os médios e grandes proprietários que lotearam suas áreas com o desejo de investir na nova promissora área industrial. No entanto, com a inauguração do Porto Tubarão de Vitória em 1967, Cariacica começa a perder o seu papel de pólo industrial. Ao ser inaugurado, o porto atraiu os grandes investimentos para a região de Vitória, ocasionando um certo abandono do município que sofre até hoje as consequências dessa desaceleração. Sabe-se que a partir dessa época, acelera-se em Cariacica um crescimento desordenado no setor urbano, com inúmeros loteamentos clandestinos e invasões, trazendo sérios problemas sociais e ambientais que afetam ainda hoje o município (IJSN, 1984).

Somente a partir da segunda metade da década de 60, quando já são nítidas as consequências da erradicação dos café, é que o estado do Espírito Santo passa a integrar, de forma concreta, o modelo desenvolvimentista brasileiro:

Traçando suas ações a partir de diretrizes do Governo Federal, o Governo Estadual consegue apoio para a montagem de infra estrutura necessária [...] Assim o Espírito Santo, que havia permanecido

marginalizado no período de 'substituição das importações', mantendo-se numa economia agrário-exportadora, em decorrência de sua própria incapacidade de acumulação, começou a ser lançado na era industrial, quando o Governo Federal determina a política de erradicação dos cafezais improdutivos (SIQUEIRA, 2001, p. 45).

A estagnação econômica que o estado sofre por conta dessa ação federal fez com que o Espírito Santo finalmente entrasse na linha de atenção do Estado nacional, alocando recursos para dinamização da sua área econômica. No entanto, o estado continua mantendo a sua condição periférica, já que, os maiores investimentos são na produção de bens intermediários destinados ao mercado externo, com destaque para os setores de metalurgia e celulose. Simultaneamente às transformações econômicas, ocorreu um processo de urbanização e desruralização, diminuindo intensamente as diferenças que existiam entre o campo e a cidade (SIQUEIRA, 2001).

Apesar dos avanços econômicos significativos que ocorrem no Espírito Santo, Beatriz Lima Herkenhoff (1995) afirma que a dominação oligárquica que se produziu durante o Império, continuou durante toda República e seguiu até os dias atuais, evidenciando uma cultura política autoritária em todo o estado capixaba. Segundo a autora: “Uma população que permaneceu rural até a década de 50 continuou vivendo dentro de uma lógica das relações pessoais, determinadas pelas figuras dos coronéis e posteriormente pelos políticos populistas”(HERKENHOFF, 1995, p.39). Isto porque a modernização que chegara ao Estado, com o decréscimo da economia cafeeira e a expansão industrial, bem como do setor comercial, exigiu a incorporação de novas práticas políticas dos candidatos. A prática autoritária coronelista difundida, antes, no seio das classes agrofundiárias viria, agora, a ser substituída pelas práticas populistas visando conquistar a “simpatia” das novas classes que surgiam na sociedade brasileira, como afirma Marta Zorzal e Silva (1995):

Na verdade, o que se verifica em termos de atuação das forças políticas, no sentido de formação e manutenção de suas bases eleitorais, é que, enquanto as forças políticas constituídas no seio das classes agrofundiárias em geral mantiveram como forma de relacionamento com as classes dominadas práticas coronelísticas, as forças políticas constituídas no seio das classes mercantis-exportadoras, na medida em

que estiveram mais fragmentadas entre os diversos partidos fundados, tenderam mais à formação de amplas alianças e, através desse processo, invoravarm suas práticas políticas (SILVA, 1995, p. 164)

Como vimos, a conjuntura multifacetada onde “velhos” e “novos” interesses se contrastavam num mesmo cenário deu origem à um novo modo de fazer política em todo país, originando assim, o pacto populista. No Espírito Santo não foi diferente, apesar de atrasada, a política de modernização do governo Jones foi propiciada por uma prática uma política de cunho populista, onde “[...] atrelado ao setor mercantil exportador, o novo governo ocupou o poder estadual junto com setores urbanos e representantes da pequena produção rural” (SIQUEIRA, 2001, p.43), numa tentativa de conciliar os diversos interesses.

Um outro exemplo mais caricato do populismo no Espírito Santo foi a administração de Francisco Lacerda de Aguiar (1955-1958 e 1963 -1966), mais conhecido como “chiquinho”. Eleito pelo PTB, sua proposta foi considerada como um grande atraso para o estado, já que após anos de investimentos realizados na área industrial, durante a administração de Jones dos Santos Neves, o governador “chiquinho” se voltava agora para a área rural, numa política apelidada por “agropopulismo” (SIMÃO, 2002). Veja-se:

Chiquinho desenvolveu um estilo próprio de governo que foi chamado por alguns de agropopulismo, devido aos investimentos no setor agropecuário e na sua política populista, expressada através da criação de canais de acesso da população à pessoa do governador através de audiências semanais. Promoveu grandes investimentos, mas terminou seu governo com um atraso salarial de sete meses para o funcionário público [...] (SIMÃO, 2002, p. 77).

Revestindo-se do tom dos discursos políticos da época, as políticas formuladas no Governo de Francisco Lacerda de Aguiar aparentavam estar eminentemente voltadas para as camadas desprotegidas da sociedade, as quais localizavam-se majoritariamente nas áreas rurais sofrendo os impactos da crise cafeeira. Todavia, com seu estilo populista, o governador tentará minimizar as contradições existentes entre as classes sociais envolvidas nesse processo prometendo manter a estrutura agropecuária existente fornecendo apoio tanto às pequenas, quanto às médias e grandes agro-indústrias, o que agradava diversas camadas da

sociedade capixaba. Nesse período merece destaque a criação do PLANO DIRETOR DAS ACARES²⁵ (Associação de Crédito e Assistência do Espírito Santo) que consistiu numa política de assistência ao meio rural apoiando o produtor rural na compra de novas máquinas e materiais para a formação das agroindústrias. Além disso, o governador oferecia incentivos fiscais ao associativismo e ao cooperativismo no campo (SILVA, 1995).

Sabe-se que apesar dos direitos sociais concedidos à classe trabalhadora fazerem parte de uma estratégia política das classes hegemônicas para evitar um conflito social maior e manter a sua hegemonia (COUTINHO, 2000), todo este intento de “democratizar” o país, acabou provocando inquietações às classes mais conservadoras do país, levando a burguesia industrial e a classe média a se rearticular com as velhas oligarquias do país em defesa de uma “ameaça socialista” e em 1964 dá-se o Golpe Militar contra João Goulart (PEREIRA, 2002).

Sobre o Movimento de 64:

Trata-se de um golpe de Estado, contra grupos esquerdistas de qualquer tipo, e contra partidários do nacionalismo intransigente. Em linhas gerais, o golpe de Estado castigou toda espécie de gente, desde seus adeptos até ingênuos trabalhadores, proibindo ao mesmo tempo qualquer mobilização da sociedade, por mais controlada que fosse (VIEIRA, 1985, p.225).

Sem negar o movimento internacional de contra-revolução preventiva²⁶ que se expandia em escala planetária, sob a orientação hegemônica norte-americana, José Paulo Netto (2002) destaca as particularidades que contribuíram para a instauração do “regime político ditatorial-terrorista” no Brasil. Primeiramente, o

²⁵ A Associação de Crédito e Assistência Rural do Espírito Santo-ACARES constituía-se numa organização integrante do Sistema Brasileiro de Crédito e Extensão Rural, o qual compunha-se por mais de 13 organizações similares espalhadas por vários estados do país. Esse sistema estava articulado e coordenado, a nível nacional, pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR e teve início no espírito Santo durante a o primeiro governo de Francisco Lacerda de Aguiar (SILVA, 1995).

²⁶ A chamada contra-revolução preventiva tinha basicamente três objetivos: adequar os padrões de desenvolvimento dos países ditos subdesenvolvidos ao novo quadro de internacionalização do capital, imobilizar os protagonistas sociopolíticos habilitados a protestar contra essa nova ordem e, finalmente, destruir qualquer tendência que pudesse ser considerada socialista (NETTO, 2002).

autor aponta a necessidade de dar continuidade ao padrão de desenvolvimento dependente e associado ao capital estrangeiro que vinha sendo firmado desde meados dos anos 50, como foi explicitado anteriormente. Em segundo lugar, expõe a recorrente exclusão das forças populares por parte do poder político brasileiro. Por último e, em terceiro lugar, José Paulo Netto (2002) aponta a forma como o Estado tem desestruturado a sociedade civil brasileira, desde 1930, seja através de uma incorporação desfiguradora ou até mesmo, pelos mecanismos de repressão. Veja-se:

A socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um processo inconcluso - e quando, nos seus momentos mais quentes, colocava a possibilidade de um grau mínimo de socialização do poder político, os setores de ponta das classes dominantes lograram neutralizá-lo. Por dispositivos, sinuosos ou mecanismos de coerção aberta, tais setores conseguiram que um fio condutor costurasse a constituição da história brasileira: a exclusão da massa do povo no direcionamento da vida política (NETTO, 2002, p. 19).

Assim, a instauração do regime militar afeta profundamente os movimentos políticos emergentes no país durante o regime populista que passam a representar uma ameaça tornando-se passíveis, inclusive, de repressão. Entre eles: o Movimento Educacional de Base (MEB), o Sindicalismo Rural, as Ligas Camponesas, os Partidos Políticos, os Movimentos Culturais, etc (AMMANN, 1987). “O Estado Autoritário mantém o povo afastado das manifestações políticas, passando a ser apenas informado das últimas decisões do governo” (VIEIRA, 1985, p. 226).

“O destino desses movimentos vem a ser regido pela nova correlação de forças instauradas entre classes e frações de classes hegemônicas que inauguram outras regras de jogo no campo das relações sociais” (AMMANN, 1987, p.101).

Nesse momento, o governo abandona o seu modelo populista e adota uma postura autoritária, tecnocrática e com o poder centralizado no Estado, privilegiando a supremacia do saber técnico sobre a participação popular, os militares diminuem o poder de pressão dos sindicatos, proíbem as greves e

substituem a Justiça do Trabalho pelo executivo federal na resolução dos problemas salariais (PEREIRA, 2002).

Além disso, é conhecido o fato de que no período ditatorial o Brasil viveu a maior repressão política da sua história, ficando famosos os Atos institucionais (AIs). No primeiro Ato Institucional o general Castelo Branco cassou os direitos políticos, pelo período de 10 anos, dos principais líderes políticos, sociais, intelectuais e militares e, anulando qualquer possibilidade de manifestação da oposição, o AI- 1 fechou sindicatos e foi responsável pela invasão da União Nacional dos Estudantes (UNE) nessa mesma ocasião (CARVALHO, 2005).

O Ato Institucional nº 2 teve como principal objetivo aumentar os poderes do presidente, concentrando toda autoridade no executivo:

O Ato Institucional nº 2, de outubro de 1965, aboliu a eleição direta para presidente da República, dissolveu os partidos políticos criados a partir de 1945 e estabeleceu um sistema de dois partidos. O AI-2 aumentou muito os poderes do presidente, concedendo-lhe autoridade para dissolver o parlamento, intervir nos estados, decretar estado de sítio, demitir funcionários civis e militares. Reformou ainda o judiciário, aumentando o número de juizes de tribunais superiores a fim de poder nomear partidários do governo. O direito de opinião foi restringindo, e juizes militares passaram a julgar civis em causas relativas à segurança nacional (CARVALHO, 2005, p. 161).

Em resposta à manifestação de alguns setores da sociedade, principalmente às marchas dos estudantes pela democracia do país em 1968, tendo como uma de suas conseqüências mais graves o assassinato do estudante Edson Luís, o governo militar instaurou o Ato Institucional nº 5. Considerado o mais radical de todos, o ato foi instituído no mês de dezembro do mesmo ano, suspendeu o *habeas corpus* para crimes contra a segurança nacional, instaurando definitivamente a ditadura no país (FICO, 2003).

Com a obtenção de tais instrumentos repressivos, principalmente o AI-2 e o AI-5, o regime militar cria o mais eficiente sistema de segurança nacional, ou “comunidade”:

A 'comunidade' amparava-se naquilo que podemos chamar de pilares básicos de qualquer ditadura: a espionagem, a polícia política e a censura. Subsidiadamente, contaram também com propaganda política, realizada por militares moderados que, não obstante, forneceram suporte ideológico para suas ações (FICO, 2003, p. 175).

Com a desculpa de um “perigo comunista”, elaborou-se uma vasta rede de espionagem, criando o Sistema Nacional de Informação (SNI) e o DOI-CODI, sendo que “[...] o primeiro fazia escutas telefônicas, recortava jornais, redigia avaliações; o segundo submetia os prisioneiros a choques elétricos ou ao pau de arara” (FICO, 2003, p. 178), entre outros mecanismos de tortura.

Censurando a imprensa, eliminando a liberdade de opinião, controlando os partidos políticos, ameaçando constantemente os sindicatos, bem como os outros movimentos organizados da sociedade, violando a integridade física das pessoas, torturando prisioneiros políticos, o regime militar empenhou-se bravamente na tarefa de eliminar qualquer tentativa de oposição, ameaçando dessa forma, a participação social.

No Espírito Santo uma das medidas mais bruscas foi o fechamento do prédio de Faculdade de Filosofia Ciências e Letras (FAFI) sob a denúncia de que havia “revolucionários” no corpo de alunos. A administração do governador Francisco Lacerda de Aguiar não foi interceptada imediatamente, perdurando até o ano de 1966, quando foi obrigado a entregar a sua carta de renúncia sob acusação de manter ligações com elementos “subversivos” da sociedade devido à sua postura populista, dando início a uma nova fase no Espírito Santo marcada pela forte repressão política (SIMÃO, 2002).

Observe os argumentos usados para justificar a “renúncia” do governador Francisco Lacerda de Aguiar:

Ele era um homem inspirado nos ideais populistas e já não cabia na nova ‘cara’ da política brasileira, então instalada. Em um depoimento do próprio ‘Chiquinho’ ele pergunta a um coronel o porquê dele ser um indivíduo nocivo à revolução, a resposta surpreende: ‘- O senhor é muito ligado ao povo’ (SIMÃO, 2002, p. 78).

Os reais motivos, porém, estavam no conteúdo da política desenvolvida pelo então governador do PTB no estado Espírito Santo, principalmente no que diz respeito às ações de incentivo ao cooperativismo entre os trabalhadores rurais²⁷ (SILVA, 1995).

Após a renúncia forçada, toma o posse o seu vice Rubens Rangel governando até janeiro de 1967, quando Christiano Dias Lopes Filho (1967-1971) foi eleito pelo voto indireto da Assembléia Legislativa. Durante o primeiro ano de seu governo é descoberto o poço de petróleo em São Mateus, gerando recursos econômicos para o estado. Nesse momento foram criados o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) e o Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES). Sucederam-no os governadores Arthur Carlos Gerhardt dos Santos (1971-1974), Élcio Alvares (1975-1978) e Eurico Rezende (1979-1983), último governador indireto do Espírito Santo (SIMÃO, 2002).

A ruptura com o regime militar foi um processo lento e gradual. A abertura começou em 1974, quando o general Ernesto Geisel deu indicações de um retorno à democracia revogando o Ato Institucional nº 5, dando fim à censura prévia e permitindo a volta dos primeiros exilados políticos e abolindo o bipartidarismo forçado. Nesse mesmo momento o “milagre econômico” começava a ser desmistificado, mostrando que o crescimento rápido do país beneficiou de maneira muito desigual os vários setores da população, tendo como consequência final, o agravamento da nossa desigualdade social. A conjuntura econômica do país estava marcada pela inflação, a dívida externa era acentuada e o povo sofria

²⁷ Nesse contexto, é importante lembrar que o Golpe de 64 foi também um golpe contra o PTB, a sua prática política e suas lideranças carismáticas, uma vez que “[...] o partido surgiu aos olhos dos militares como um inimigo a ser combatido” (FERREIRA, 2003, p. 400). Confundindo-se com os movimentos sociais progressistas, o partido assumiu um compromisso com as classes trabalhadoras e defendeu as reformas de base nas diversas áreas sociais apesar de manter ainda uma política populista pouco comprometida com o avanço democracia no país. Além disso, o PTB era o partido que estava no poder. “Não casualmente a queda de Goulart foi seguida pelo declínio político dos trabalhistas, com vários parlamentares cassados e, mais tarde com própria extinção do partido” (FERREIRA, 2003, p.40).

com o arrocho salarial. Além disso, em 1973²⁸ acontece o primeiro choque do petróleo, chegando a ter o seu preço triplicado no Brasil (CARVALHO, 2005). Os anos de ditadura estavam contados:

Nessa conjuntura, seria melhor para a o governo e para os militares promover a redemocratização enquanto ainda houvesse prosperidade econômica do que aguardar para fazê-lo em época de crise, quando os custos da manutenção do controle dos acontecimentos seriam muito mais altos (CARVALHO, 2005, p. 174).

A permissão das eleições diretas para governadores de estados em 1982 foi considerada a principal medida liberalizante do regime militar, o que não se esperava, no entanto, era a vitória da oposição em 9 dos 22 estados brasileiros. A partir daí, a sociedade civil emergiu com uma força inédita. O que se viu em seguida foram as manifestações de ruas, comitês e organização de *lobbies* na luta pelas eleições diretas para a Presidência da República em 1984 (FALEIROS, 2000).

A campanha das diretas foi, sem dúvida, a maior mobilização popular da história do país, se medida pelo número de pessoas que nas capitais e nas maiores cidades saíram às ruas. Ela começou com um pequeno comício de 5 mil pessoas em Goiânia, atingiu depois as principais cidades e terminou com um comício de 500 mil pessoas no Rio de Janeiro e outro de mais de um milhão em São Paulo (CARVALHO, 2005, p. 188).

Diante de tamanha pressão popular, os militares são obrigados a dar mais um passo em direção à redemocratização brasileira. Segundo Carvalho (2005), o ato final da transição foi o fim da indicação de militares à sucessão presidencial do país. Apesar de ainda ter sido através de eleições indiretas, o candidato da oposição Tancredo Neves (PMDB) ganha as eleições de 1985, chegando ao fim o período de governos militares.

Paralelamente às medidas de abertura do Estado, a sociedade civil nesse momento retoma e renova os seus movimentos de oposição. No campo partidário, a grande novidade foi a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) em 1980, nas

²⁸ Sabe-se que, em sua essência, este foi um momento de crise do capital e não, do petróleo. Na dissertação será discutida a crise mundial do capitalismo na obra de Harvey e François Chesnais, dentre outros.

idades ganha destaque a expansão dos movimentos sociais urbanos por melhores condições de vida, incluindo a luta pela moradia (1980-84), no campo ganha destaque a Comissão Pastoral da Terra (1974) bem como, o Movimento Sem Terra (1979). Além desses, ganham destaque os movimentos sindicais e a luta dos estudantes (GOHN, 2004).

No Espírito Santo os principais movimentos na luta pela redemocratização do país foram: a Igreja Católica que se destacou através da ação das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), o Movimento Estudantil que teve destaque após a eleição do Diretório Central dos Estudantes (DCE) em 1978 que teve como vencedora a chapa de Paulo Hartung e a atuação do Movimento Sindical, entre eles, o Sindicato dos Médicos com a liderança de Vitor Buaiz e a Associação dos Docentes da UFES (ADUFES) (SIMÃO, 2002).

Influenciados pelas lutas democráticas que emergiam no país nesse momento, principalmente os famosos movimentos sociais articulados por grupos de oposição ao então regime militar e, especialmente, pelos movimentos de base cristão, sob a inspiração da Teologia da Libertação, os moradores de Cariacica também começaram a refletir sobre os seus direitos e se organizaram coletivamente para lutarem por melhores condições de vida no seu município.

Vimos que Cariacica teve a sua ocupação urbana integrada ao processo de consolidação do estado do Espírito Santo. Já na década de 40, algumas medidas do estado, entre elas, a inauguração da CVRD (1940), a implantação da Companhia de Ferro e Aço (1946) e a abertura da estrada Vitória- Rio de Janeiro, aceleraram o processo de urbanização do município. E à medida que o progresso chegava, a oferta de trabalho crescia, atraindo migrantes de vários estados e da região da Grande Vitória, aumentando a população de Cariacica. Além disso, é conhecido o fato de que a erradicação dos cafezais causou um grande êxodo rural no estado. Ao ser expulso do campo, o imigrante vem para cidade, ocupando os municípios periféricos que ofereciam menor custo de vida. Desta forma, a sua proximidade com a ilha de Vitória e o baixo preço dos solos de Cariacica

contribuíram para que o município se tornasse um dos maiores locais de moradia da população mais carente do estado.

As tendências da expansão urbana reforçaram o processo de imigração²⁹ no início dos anos 70 quando houve a construção de casas populares pela COHAB-ES sem uma infra-estrutura básica, intensificando o número de favela em áreas planas, morros e mangues. A partir daí, crescem também os números de invasões em área até então consideradas rurais tornando-se alarmante o número de pessoas que recorreram às invasões nas áreas de Flexal, Rio Marinho, Porto Novo e Itanhega, por exemplo. As ocupações clandestinas tornam-se, assim, um sério problema para o município caracterizando a impossibilidade de grande parte da população de participar do mercado de habitação, quer seja adquirindo uma habitação pronta, quer seja adquirindo um lote passível de ser ocupado através da auto-construção (IJSN, 1984).

O resultado dessa ocupação desordenada foi o surgimento de um município carente, cuja descrição feita em 1982 revela a dimensão do problema:

“Cariacica, atualmente, já cresce de dentro para fora e não de fora para dentro como ocorreu até aqui. Já não é mais a pobreza que busca espaço em Cariacica, mas a pobreza que se reproduz em Cariacica” (IJSN, 1982).

Vivendo em condições de precariedades extremas, sem saneamento, sem água, sem luz, sem acesso aos serviços básicos de saúde, transporte e educação, entre outros, os moradores do município sentem a necessidade de transcender o pragmatismo da sobrevivência cotidiana, dando origem aos importantes movimentos sociais que existem no município de Cariacica.

²⁹ Sobre o processo de migração no município, um estudo realizado em 1982 pelo Instituto Jones dos Santos Neves revelou que 63% da população de Cariacica não era nascida no município, desses 40% haviam se fixado a menos de 5 anos no município, sendo mais da metade da população dos imigrantes (53%) provenientes do interior do Estado, contra 29% de outros Estados e 18% vinham de outros municípios da Grande Vitória.

Sabe-se que a impossibilidade de serem representadas pelos canais institucionais de representação popular e diante do clima social de insegurança vivido por todo país, as pessoas precisavam se reunir a partir de suas relações de vizinhança, parentesco ou amizade, dando origem dessa forma, aos chamados movimentos sociais populares, tais como, as associações comunitárias, os grupos esportivos, os grupos de jovens, os grupos de mulheres, os grupos religiosos, entre outras formas de relações cotidianas (DOIMO, 1995).

“O fato é que os movimentos sociais dos anos 70/80 contribuíram decisivamente, via demanda e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais” (GONH, 2003, p. 20).

Assim, todo Brasil vive, na segunda metade dos anos 80, um período de transição democrática marcado pela falência do padrão de um Estado Intervencionista, após uma longa história de dominação que foi aprofundada no decorrer de vinte e um anos de Governo Militar (SILVA, 2002). Apesar das marcas conservadoras da transição, onde o Estado tentava reprimir a autonomia dos organismos da sociedade civil (partidos, sindicatos, Universidades, associações profissionais, organizações culturais, etc) através de uma dominação política imposta de cima para baixo pela chamada “via prussiana”, na tentativa de esvaziamento e imobilização das lutas sociais com a cooptação desses setores (COUTINHO, 2000), foram criados nesse período vários espaços institucionais convocando a participação de representantes dos setores organizados, o que legitimou a resistência desses grupos como classe (BRAVO, 2002).

Sabe-se que o período de transição caracterizou-se por uma reorganização institucional da chamada “Nova República” e pela mudança do padrão centralizado de gestão de políticas públicas. Nessa conjuntura, ganharam força as lutas por “um padrão administrativo e financeiro descentralizado, mediante o qual seriam criados canais institucionais de participação social e política da população” (PEREIRA, 2002, p. 146).

Desse modo, os movimentos sociais foram atores importantes na discussão sobre as novas formas de organização e gestão das políticas públicas, especialmente, as políticas sociais. Contrariando o autoritarismo que impregnava as ações governamentais do país, a descentralização dos poderes e das funções do Estado foi uma das principais bandeiras levantadas nesse momento. A mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado, discutindo seus interesses e suas necessidades na formulação das políticas sociais, resultaram em dois princípios básicos que fundamentaram o processo de democratização: a descentralização e a participação (CUNHA; CUNHA, 2002).

“A Constituição de 1988 avança quando reconhece as representações das organizações populares como um interlocutor legítimo na sua capacidade de reivindicar direitos” (SPOSATI, 1989, p.24).

A Carta Constitucional de 1988 deu uma nova forma à organização do sistema federativo brasileiro ao redefinir o papel do governo federal que passou a assumir a coordenação das políticas públicas sociais enquanto os municípios foram reconhecidos como autônomos, assumindo maior responsabilidade no nível executivo dessas políticas. Esse novo formato previu a transferência de responsabilidades e de recursos da instância federal para os níveis estaduais e municipais (CUNHA; CUNHA, 2002).

Teoricamente, a descentralização tem como objetivo a valorização da criação de novos espaços institucionais de participação, com poder deliberativo aos segmentos organizados da sociedade, constituindo-se assim, como uma estratégia efetiva na ampliação das oportunidades de acesso ao poder, uma vez que, as decisões municipais tendem a aproximar os usuários da política social. Destaca-se, nesse momento, a criação dos conselhos³⁰ de políticas públicas e de

³⁰ Segundo Luciana Tatajiba (2002) os conselhos dividem-se em três tipos principais. Os Conselhos de Programas são aqueles vinculados aos programas governamentais com metas e clientela específicas, tais como o Conselho de Alimentação Escolar. O segundo tipo são os Conselhos de Políticas Públicas e diz respeito à fiscalização e planejamento das ações

defesa de direitos, de caráter deliberativo e de representação paritária do Estado e da Sociedade Civil (PEREIRA, 2002).

Sendo esses conselhos instrumentos de expressão, representação e participação popular, têm o desafio de discutir e deliberar sobre determinados temas, buscando consensos e alianças que definam as agendas públicas que representam os interesses coletivos. Outro grande desafio é transformar suas deliberações em ações do poder público, ou seja, interferir, na definição de ações, prioridades e metas dos governos e funcionamento de seus sistemas administrativos (CUNHA; CUNHA, 2002, p.16).

Além disso, acredita-se que a descentralização é um importante instrumento para o uso e redistribuição mais adequada do orçamento público, através do maior controle social³¹ exercido pelas vias de participação pública, ao mesmo tempo em que esta seria um meio de reduzir as desigualdades sociais, promovendo a equidade no acesso aos serviços sociais, através da criação das políticas regionalizadas (BRAVO 2002).

Nesse reordenamento vão se desenhando inúmeros novos canais de participação institucionalizada, que combinam a participação direta e a participação representativa, originando uma nova democracia participativa, bem como, um novo conceito de co-responsabilidade entre o Estado e a Sociedade Civil São exemplos desses canais os Conselhos, os Fóruns, as Audiências Públicas e nos governos municipais ganha destaque o próprio Orçamento Participativo, tema do presente estudo.

A idéia de transferir o poder para a classe trabalhadora organizada, aumentando a participação popular teve, contudo, seu sentido deturpado com a “contra-reforma

governamentais, entre eles, os Conselhos da Saúde, o Conselho de Assistência Social, entre outros. Por último, destacam-se os Conselhos Temáticos que acolhem determinados temas peculiares do município ou até mesmo do Estado, não tendo nenhuma vinculação imediata com o legislativo. Um exemplo atual foi o Conselho da Cidade realizado no último mês de maio de 2006 que discutiu o planejamento da cidade de Vitória.

³¹ Sabe-se que a categoria controle social historicamente foi entendida como um processo pelo qual grupos hegemônicos procuram garantir a obediência dos membros da sociedade. No entanto, o sentido de controle social inscrito na Constituição representa o conjunto de meios que garantem a participação de grupos sociais no processo elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais (BRAVO, 2002).

de 1990” (BEHRING, 2003), quando as conquistas sociais alcançadas foram devastadas pela avalanche neoliberal.

No ano de 1995, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o então Ministro da Reforma Administrativa, Luis Carlos Bresser Pereira formulou a terceira proposta de reforma do Estado. Num discurso muito envolvente, o ministro argumentou sobre a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, para inserí-lo no mundo da globalização econômica (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo, a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado continuar exercendo o seu papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.1).

Segundo Bresser, o núcleo da crise da administração pública brasileira iniciou-se já no regime militar através da estratégia oportunista de contratação de funcionários sem a realização de concursos públicos. Entretanto, ele afirma que a crise se agravou com o enrijecimento da burocracia, a partir da Constituição Federal de 1988 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995). Nomeando os movimentos sociais do período da transição democrática de corporativistas e clientelistas, o Ministro culpa a constituição cidadã pelos entraves burocráticos do país:

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ethos burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia que, sentido-se injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p.12).

Numa visão reducionista, Bresser negará a crise mundial do modelo capitalista, culpando o formato do Estado por todos os males do país. Sendo assim, a reforma do Estado diz que a crise atual é uma crise interna do próprio Estado, sendo seus principais componentes: a crise fiscal que prejudica a capacidade de investimento

estatal, a crise do modelo de intervenção do Estado que atrasa a modernização do país e a crise do modelo burocrático da administração pública que seria a causa do alto custo e da baixa qualidade dos serviços públicos (ANDREWS; KOUZMIN, 1999).

Dado o diagnóstico, ideológico por sinal, o Ministro cria a sua própria receita para salvar o país. Segundo ele, a reforma “[...] deveria criar condições para um incremento expressivo tanto da ‘governança’ (capacidade de implementação de políticas públicas) quanto da ‘governabilidade’ (condições institucionais de legitimação)” (NOGUEIRA, 2005, p.41).

Conforme afirma Bresser, a “governança” seria alcançada por meio das privatizações, terceirizações e da transferência de serviços públicos para as organizações não-governamentais. Com isso, a intervenção do Estado seria substituída pelos mecanismos de mercado. E para aumentar a “governabilidade”, seria necessário ampliar a capacidade do governo de intermediar interesses através da melhoria da democracia representativa e pela interlocução do controle social (ANDREWS; KOUZMIN, 1999).

De acordo com a proposta de Bresser este controle social se daria através da adoção de um modelo de gestão compartilhado entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil. Com o pretexto de aumentar a capacidade do Estado de governar, o Ministro defenderá a incorporação de práticas gerenciais adotadas no sistema de empresas privadas e, principalmente, a adoção de parcerias entre o Estado e as Organizações Sociais Não- Governamentais³² para a execução dos serviços sociais (HERKENHOF; LIMA; MATTAR, 2001).

Questionando a dicotomia Estado - Setor Privado, o discurso reformista trará uma terceira dimensão: “espaço público não-estatal”. Conforme Bresser, as instituições

³² Herkenhoff; Lima; Mattar (2001) destacam que no dia 23 de março de 1999 foi proposta a Lei 9.790 qualificando as chamadas ONGS para Organizações da Sociedade Civil de Interesses Públicos/OSCIP com o objetivo de fortalecer o terceiro setor no país.

públicas não-estatais, mais conhecidas por ONGS, poderiam ter um importante papel de intermediação entre o Estado e a Sociedade Civil através do sistema de parcerias por facilitar o aparecimento de novas formas de controle social através da descentralização das políticas públicas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995).

Vale destacar que, segundo o Plano Diretor, a palavra descentralizar, significa, prioritariamente, organizar estruturas que viabilizam a capacidade administrativa do Estado, através da desconcentração dos serviços. Nesta perspectiva, o Estado adotaria práticas gerenciais do setor privado, seja através de adoção de seus métodos administrativos ou, principalmente, através da transferência de atividades para o Terceiro Setor (NOGUEIRA, 2005).

Assim, fica evidente que nesse modelo de gestão social o Estado não só transfere a sua responsabilidade para o setor privado, tratando o usuário como um consumidor, como também deturpa o sentido da participação:

Participação e sociedade civil não são mais vistas como expressão e veículo da predisposição coletiva para organizar novas formas de Estado e de comunidade política, de hegemonia e de distribuição do poder, mas sim como a tradução concreta da consciência benemérita dos cidadãos, dos grupos organizados, das empresas e das associações. Será essa a base do rasgado elogio que se passará a fazer ao 'terceiro setor', ao voluntariado, à solidariedade (NOGUEIRA, 2005, p.57).

Behring (2003) caracterizou o reformismo da década de 90 como um projeto de ajuste neoliberal onde, na verdade se operou uma “contra-reforma do Estado”, com a qual o Estado se entrega ao ajuste fiscal e se reconfigura para interferir de outro modo nas múltiplas expressões da questão social. Com a Reforma, os padrões universalistas e redistributivos da Constituição de 1988 são substituídos pelas estratégias de extração de superlucros com a flexibilização das leis trabalhistas, os cortes nos encargos sociais e previdenciários e principalmente, com a privatização explícita dos setores de utilidade pública (saúde, educação e previdência) (BEHRING, 2003).

Assim, a tendência geral é a de redução de direitos sob o argumento da crise fiscal, transformando-se as políticas sociais-a depender da correlação de forças entre classes sociais e segmentos de classe e grau de consolidação da democracia e da seguridade social nos países - em ações pontuais e compensatórias [...] (BEHRING, 2003, p. 248).

Com isso, fica evidente que, ao contrário do que afirma o Ministro Carlos Bresser, o Plano Diretor de Reforma do Estado Brasileiro de 1995 não é um projeto social-democrata e sim, um projeto neoliberal, uma vez que o mesmo tem como uma de suas principais metas, a redução do tamanho do Estado.

Nesse sentido, diminuir a proteção estatal significa a destituição dos direitos sociais e também o fim das mediações políticas entre o mundo do trabalho e as esferas públicas. Com a reestruturação produtiva em curso, os trabalhadores têm os seus espaços de representação ameaçados. Isto porque a flexibilização das normas contratuais trabalhistas significa mais do que a grave degradação das condições de trabalho, ela provoca a segmentação da classe trabalhadora. Com a terceirização dos serviços, os trabalhadores perdem o seu referencial de representação e ficam sem saber dos seus direitos bem como dos seus deveres (MOTA, 2005).

Com a erosão dos espaços operários tradicionais, os trabalhadores perdem a dimensão da luta pelos direitos e os arranjos neoliberais vão ganhando cada vez mais terreno, acenando cada vez mais, para a privatização dos serviços públicos, numa transferência de responsabilidade do Estado para a Sociedade Civil.

Nesse sentido, torna-se fundamental que o próprio trabalhador tenha capacidade de responder às suas necessidades sociais e reproduzir-se como força de trabalho. Com isto, a demanda dos serviços sociais passa a ser respondida ora pela “auto-suficiência” do indivíduo, aquele que tem acesso aos serviços oferecidos pelo mercado, ora pela ação filantrópica de entidades sociais que atende à parcela da população não coberta pelo Estado e que não pode comprar os serviços fornecidos pelo setor privado (MONTAÑO, 2003).

Assim, o crescimento do chamado “terceiro setor” passa a fazer parte do projeto neoliberal que, por um lado, reduz o papel do Estado na intervenção social, contrariando as conquistas da Constituição de 1988 e que, por outro lado, cria uma demanda lucrativa para os serviços privados e estimula a ação voluntária de um “terceiro setor” dócil supostamente substitutivo do Estado através das chamadas instituições filantrópicas (MONTAÑO, 2003).

Apoiando o voluntariado como solução para os problemas sociais do país, o governo passa a divulgar através dos meios de comunicação a importância da sociedade ajudar ao próximo, participando de programas como “Comunidade Solidária” e “Amigos da Escola”. Nesse momento, a sociedade passa a compreender a participação como sinônimo de solidariedade, esquecendo a dimensão política desse fenômeno, o que significa um retrocesso na nossa democracia.

Vista nessa perspectiva, o sentido de participação predominante existente hoje faz parte de um projeto neoliberal numa sociedade marcada pelos conflitos entre os interesses privados do mercado e a responsabilidade pública do Estado. É uma tensão com o mercado que não quer financiar o social, responsabilizando consequentemente, a sociedade civil. Marcada por ambivalências, numa correlação de forças constante entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, a participação se define como uma questão histórica na sociedade brasileira. Assumindo diversos sentidos, participar nem sempre foi sinônimo das lutas sociais da classe trabalhadora, especialmente dos movimentos sociais, na construção de alternativas de sociedade³³.

³³ Segundo a autora Marina Maciel Abreu (2004) a indicação da construção de alternativas de sociedade consubstancia-se no movimento social de luta de setores progressistas da sociedade pela construção de, basicamente, dois projetos societários. O primeiro, aponta a necessidade de garantir direitos na sociedade capitalista através da responsabilização do Estado, é o projeto social-democrata. O segundo diz respeito à construção de uma alternativa à ordem do capital, fundado em valores socialistas, ela tem como projeto maior o fim do capitalismo.

Vale ressaltar que a discussão presente não é de forma alguma um ataque à participação social, mas uma crítica à capacidade as classes hegemônicas têm de deturpar a sua verdadeira tarefa, ou seja, a luta da classe trabalhadora pela garantia dos seus direitos e, numa perspectiva mais otimista, a luta pela construção de uma sociedade onde as diferenças entre as classes sociais são substituídas pela valorização do indivíduo, a escassez é transformada no uso limitado dos recursos naturais e a alienação cede lugar ao domínio consciente das relações sociais.

Por tudo isso, podemos afirmar que embora a palavra participação seja uma noção predominante na nossa sociedade, presente tanto nos discursos políticos quanto no vocabulário cotidiano do cidadão comum, elas não podem ser consideradas como o pólo da virtude política.

Diante desta disputa histórica de significados da participação social, além das dificuldades inerentes à construção democrática no país, torna-se indispensável uma análise cuidadosa sobre o processo de construção de políticas participativas que vem sendo construídas em vários municípios do Brasil através da experiência do Orçamento Participativo.

CAPÍTULO 4:
OS MOVIMENTOS SOCIAIS DE CARIACICA E
A RUPTURA COM A REVOLUÇÃO PASSIVA

4.1 - VIDAS SINGULARES, LUTAS COLETIVAS: A HISTÓRIA CONTADA POR SUAS LIDERANÇAS

No seu estudo sobre “O papel do líder comunitário” Herkenhoff (1995) afirma que a escolha de um líder costuma se dar devido a sua capacidade de expressar e organizar as demandas de um determinado grupo e que os líderes surgem, geralmente, no contexto das lutas cotidianas, influenciadas pelas conjuntura local e nacional de sua época, onde o mesmo desempenha uma correlação de forças entre o Estado e o grupo que representa, uma vez que “[...] a seleção do líder se produz no jogo da luta pelo poder, enquanto que a sua evolução definitiva se realiza no jogo do exercício do poder” (HERKENHOFF, 1995, p. 51).

A análise aqui desenvolvida baseia-se numa pesquisa de campo que estudou em profundidade a história de vida de oito importantes lideranças de Cariacica-ES que em suas ricas narrativas tentaram reconstruir temporalmente o surgimento dos movimentos sociais do município e a sua complexa correlação de forças com o poder público do município.

Tendo clareza de que não se pode generalizar os resultados a partir de alguns poucos casos, mas com a idéia de que é possível discutir o processo de construção dos movimentos sociais de Cariacica-ES a partir de uma problematização teórica mais ampla, as análises que se seguem constituem uma reflexão acerca das transformações por que passa o homem que sai do campo e vai para a cidade, num contexto em que a sua luta diária torna-se a luta do homem pela reprodução da sua força-de-trabalho, originando assim, os movimentos de reivindicação urbana.

O esforço está em relacionar o mundo cotidiano de algumas lideranças do município a processos de caráter mais global. Revelando particularidades comuns de universos aparentemente “singulares”, as mediações que atravessam esse estudo tratam de questões referentes à migração do homem do campo e vai para

Cariacica-ES em busca de melhores condições de vida nos anos 60 e 70 e os problemas ali encontrados, tais como: as péssimas condições de trabalho, bem como o aprofundamento das relações de exploração; a ausência de uma infraestrutura urbana e o problema da habitação nas cidades; além do processo de “metamorfose” da força-de-trabalho masculino e, principalmente, do trabalho feminino pelo qual estes indivíduos passam nesse momento de adaptação.

Em resposta às péssimas condições de vida dos trabalhadores urbanos emergem nesse momento as manifestações de resistência, configurando a consolidação de espaços de articulação de diferentes formas de organização de moradores na luta pela garantia de seus direitos. Nesse sentido, a presença de outros setores sociais e políticos possibilita a formação de um consciência crítica popular, merecendo destaque as ações da Igreja Católica, especialmente através das CEB's, a atuação das chamadas ONG's e outras forças de esquerda, entre elas, o Partido dos Trabalhadores (JACOBI, 1993).

Quanto à sua base social, os movimentos sociais emergentes nesse período refletem a segregação espacial da cidade, onde se manifestam as carências dos bairros em termos da qualidade e quantidade dos serviços urbanos apropriados (KOWARICK, 1979).

Utilizando todas as fontes de coleta de dados, mas valorizando especialmente a história oral dos entrevistados, serão tratados a seguir importantes temas que perpassaram por Cariacica durante o processo de redemocratização do país, tais como, a história de ocupação urbana do município; a influência da Igreja Católica através da forte atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), a importante luta do Padre Gabriel e o seu assassinato; os crimes políticos ocorridos no município e a formação das diversas associações comunitárias que surgem no momento de efervescência da participação social brasileira em resposta aos desmandos do Estado; merecendo destaque o grupo da mulheres que, posteriormente, formaria a Associação de Mulheres Unidas de Cariacica Buscando Liberdade (AMUCABULI) e a importante Federação das Associações

de Moradores de Cariacica (FAMOC) que tem como objetivo unificar e fortalecer a luta das inúmeras associações de moradores existentes no município.

Como foi informado nos procedimentos metodológicos do presente estudo, os nomes dos entrevistados foram suprimidos para assegurar-lhes o sigilo na participação da pesquisa. Visando demonstrar a riqueza das falas das lideranças, onde a biografia de algumas vidas tomam um sentido coletivo, damos destaque a alguns trechos das entrevistas concedidas para a realização do estudo.

“Numa conjuntura em que esta maioria não tem possibilidade de exprimir-se organizadamente, pode ser importante dar-lhes a palavra” (KOWARICK, 1979, p. 117).

4.2- A TRAJETÓRIA DAS LIDERANÇAS DE CARIACICA-ES: REFLEXÕES SOBRE A LUTA DIÁRIA DO TRABALHADOR

A maioria das lideranças estudadas tem em comum um passado rural. Entre os oito entrevistados, sete relatam que as famílias foram para Cariacica-ES através do intenso movimento de migração urbana que se deu no período de industrialização do Espírito Santo, durante os anos 60 e 70.

Vimos que a condição de município periférico à capital do estado, Vitória, e o baixo preço do solo fez com que Cariacica-ES recebesse consideráveis levas de migrantes nesse período (IJSN, 1984). Vindas principalmente do interior do Espírito Santo e de outros estados mais próximos (Minas Gerais, Bahia e Rio de Janeiro), como consequência da erradicação dos cafezais e urbanização do estado, muitas famílias se mudaram para o município em busca de melhores condições de vida, como demonstram as falas das lideranças:

Eu nasci na roça, né? Meus pais eram de família bem humilde. Casei muito cedo, com dezesseis anos. E a vida era muito difícil [...] uma das preocupações que eu tinha na roça era de não poder dar estudo aos meus filhos, né? Eu observava que os patrões que eu trabalhava com eles, eles mandavam os filhos vir pra cidade pra estudar, mas ninguém preocupava em levar a educação até às fazendas, né, aonde a gente trabalhava. Então foi um dos motivos que interessamos vir pra cidade, pra buscar essa, essa facilidade de educar, de educar os filhos e também encontrar uma vida diferente [...] que talvez não seja a aquilo que a gente espera, né, de qualidade mesmo, mas que dá uma maior condição da gente viver (ENTREVISTA N° 5- LIDERANÇA LOCAL- SEXO FEMININO).

Na época a minha vó estava doente e eu vim ficar com ela e vim estudar também, trabalhar. Essas coisas, porque na roça a gente não tinha oportunidade. Então, foi assim. Eu era nova, vim pra cá e meus pais sentiram saudades e saíram lá da roça e vieram para Cariacica também (ENTREVISTA N° 4- LIDERANÇA LOCAL- SEXO FEMININO).

Cansados da exploração imperante nas relações de trabalho do campo, os imigrantes chegam à cidade com a esperança de trabalho, um futuro melhor para os seus filhos e o velho sonho brasileiro da casa própria³⁴:

Um dos sonhos que a gente tinha e que a gente conseguiu, era ter uma casa [...] esse barraco que a gente tem aqui (risos). Porque a gente morava de favor na roça. Eu pensava que eu nunca ia ter um lugar pra “mim” morar que ninguém chegasse e mandasse eu sair! (ENTREVISTA N° 4- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

E esses bairros, pode perguntar, se fizer o levantamento vão ver que as pessoas vieram, a maioria, vieram de outros estados e do interior do estado também. Com

³⁴ “Possuir uma moradia é sem dúvida uma aspiração de todo trabalhador brasileiro. Talvez seja este o fator que melhor explique o afã com que ele se dispõe a acumular sacrifícios para a realização de um objetivo cujos ritmos e prazos são totalmente imprevisíveis [...] é mais do que uma ideologia alimentar a perspectiva de não estar comprometido com o pagamento de aluguel” (KOWARICK; ANT, 1988, p. 65).

a construção da segunda, da terceira ponte, vinha gente de muito lugar em busca de trabalho e nisso vinham as famílias também. Nem sempre todos conseguiam trabalho [...] mas nós temos muitas pessoas assim, de outros estados, né? (ENTREVISTA Nº 2- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

É importante ressaltar que esta valorização da cidade em relação ao campo está, na maioria dos casos, relacionada às oportunidades de trabalho, já que a vida urbana oferece um mercado de trabalho no qual essa população de baixa renda pode disputar empregos, ainda que pouco qualificados. Além disso, existe o desejo da qualificação profissional dos filhos, que passa pelo caminho da escolarização oferecida nas cidades (DURHAM, 1988).

Todavia, a chegada à cidade não acontece sem problemas. A tentativa de manter a família de origem rural como uma unidade de produção em uma situação urbana torna-se, quase sempre, uma tarefa muito difícil. A análise de Lúcio Kowarick (1979) mostra que as famílias que antes se mantinham através de um trabalho cooperativo realizado nas roças de subsistência das pequenas propriedades agrícolas ao chegarem às metrópoles precisam se adaptar à nova estrutura produtiva urbana.

Em tempos em que o desenvolvimento industrial fortalece e acelera a divisão de trabalho e aprofunda a relação de exploração entre os homens, a migração alimenta um grande exército de reserva de mão-de-obra não qualificada. Isto porque nas cidades os conhecimentos “pré-metropolitanos” estão abaixo das exigências requeridas e, por isso, já não se fazem mais necessários. Desse modo, o antigo produtor rural é “metamorfoseado” num trabalhador assalariado desenvolvendo atividades braçais pouco valorizadas no mercado de trabalho, tais como: pedreiro, pintor, servente, entre outras (KOWARICK, 1979).

O meu pai era ajudante de pedreiro, quer dizer, auxiliar de obras que eles falam hoje, né, na categoria. Então, ganhava muito pouco. Foi muito difícil. Trabalha

muito e ganha pouco (ENTREVISTA Nº 1- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

Nas cidades o grande atrativo é o trabalho assalariado que absorve fundamentalmente os homens. O emprego urbano que paga, em média, um salário mínimo é constituído pelas indústrias tradicionais, pela construção civil e por um conjunto disperso de empregos, como atendente de posto de gasolina, auxiliar de oficinas mecânicas, entre outras ocupações menos qualificadas e desvalorizadas na sociedade (DURHAM, 1988).

Vale destacar que essa exploração do trabalhador é inerente ao capitalismo, fruto da introdução de uma tecnologia que parcializa os vários momentos da produção e cria múltiplas categorias de tarefas interdependentes, onde aquele que vende a sua força-de-trabalho é apenas uma peça “alienada” da imensa maquinaria produtiva:

[...] Estar alienado significa a perda de controle pelo homem sobre o produto de sua atividade física e mental, perda da possibilidade de livre escolha de um trabalho criativo; redução de todas as ricas formas vitais à mera satisfação da necessidade artificial de posse de objetos; alienação dos outros homens e, em consequência, relação de exploração, inveja e ódio, em lugar de confiança e solidariedade mútua (MARKOVIC, 1968 apud KÄRNEN, 1987, p. 22).

Dentro dos limites estabelecidos pelo mercado de trabalho capitalista e pelo baixo nível salarial, uma das soluções encontradas pelas famílias migratórias é a distribuição de todos membros em diferentes níveis de ocupação na tentativa de aumentar a renda familiar. Todavia, as mulheres que antes dividiam o trabalho doméstico com a lavoura, primeiramente ajudando os pais e posteriormente o marido, ficam quase sempre deslocadas do mercado de trabalho urbano, uma vez que:

A migração interna alimenta um grande exército de reserva masculino, o que faz com que a mulher, enquanto força de trabalho braçal, tenha pequena possibilidade de ingressar na estrutura produtiva urbana em ocupações outras que as que circundam o espectro dos serviços domésticos (KOWARICK, 1979, p. 100).

Neste roteiro migratório a mulher não tem muitas oportunidades além das atividades domésticas. Sem muita opção, muitas delas oferecem alguns serviços, dentro da própria vizinhança para complementarem a renda familiar, como por exemplo, cozinhar, lavar e passar roupas. Dessa forma, as mulheres, ao contrário dos homens, conseguem de certa forma aproveitar boa parte da experiência acumulada no seu passado rural (KOWARICK, 1979).

Além disso, são as mulheres que dispõem de maior tempo para desenvolver outras atividades, tais como, levar os filhos ao médico, participar das reuniões escolares, freqüentar os encontros da Igreja, etc. Nesse processo, elas participam da vida social e dividem com a vizinhança local os problemas do bairro, iniciando um processo de conscientização quanto à situação precária dos moradores do município e o dever do Estado frente à realidade dos seus moradores, conforme será analisado a seguir.

Vimos que a ocupação irregular pela população imigrante de baixa renda constitui um conjunto de diversas situações que levam à precariedade de infra-estrutura urbana no município. O processo de ocupação urbana, intensificado nos anos 60 e 70, acaba com a pequena produção agropecuária do campo, mas não cria condições estruturais necessárias para a moradia da população local, produzindo uma realidade extremamente precária para os moradores de Cariacica-ES: ausência de água limpa para abastecimento da população local; carência de meios de transportes para circulação da população no interior do município; escolas de difícil acesso para os moradores; deficiência nos atendimentos médicos para atendimento da população local; ausência de saneamento básico, além da conturbada história política do município.

A reportagem da A Tribuna datada de 14 de dezembro de 1978 define as péssimas condições de Cariacica-ES naquele momento:

A cada novo bairro que vai surgindo aparecem os problemas estruturais, que são a falta de rede de esgoto e abastecimento, além desses figuram os mais elementares que se referem à falta de cuidados da administração que não procede aos trabalhos de coleta de lixo e limpeza de ruas [...]

diante de todas essas circunstâncias torna-se justificável que ao entrar em qualquer um dos bairros do Município as pessoas encontram ruas sem pavimentação, esgotos a céu aberto, falta de água e outros inconvenientes muito reclamados pelos moradores, cansados do descaso administrativo (A TRIBUNA, 1978a, p 6).

Esse conjunto de problemas acerca da precariedade dos moradores de bairros periféricos expressa a violenta segregação sócio-espacial que a classe trabalhadora do país sofre, pois o alto valor dos imóveis nos grandes centros torna-se um obstáculo ao acesso aos serviços urbanos existentes. “Bloqueadas estas áreas bem providas, a população trabalhadora é jogada para regiões longínquas [...]” (KOWARICK; CAMPANÁRIO, 1988, p. 41).

Este movimento segregador também expressa uma das faces conflituosas do sistema capitalista:

Os espaços da cidade são política e socialmente diferenciados de acordo com os grupos sociais que nela habitam de tal modo a definir ‘territórios distintos’. A grosso modo os pobres amontoam-se em bairros precários e os ricos espalham-se em espaços monumentais. Ao mesmo tempo que há separação e recorte, ocorre um processo de identificação e reconhecimento internamente a cada região. Confinados em determinadas zonas da cidade, os grupos sociais acabam de certo modo controlando seus respectivos territórios e sobretudo identificando-se com eles. Assim o bairro segregado não é apenas um lugar no espaço da cidade, mas é o próprio grupo social que o ocupa e com ele se identifica (ROLNIK, 1988, p. 79).

Vale lembrar que as áreas onde a pobreza se identifica são caracterizadas pelo isolamento social e marginalização das administrações públicas, já que a falta de assistência é visivelmente notada nos bairros mais carentes, como denuncia esta reportagem de 1978: “As ruas se apresentam esburacadas, com as esquinas repletas de lixo por causa da deficiente coleta de lixo. As galerias pluviais e redes de esgoto estão transbordando [...]” (A TRIBUNA, 1978b, p. 7).

Verifica-se que a maioria dos loteamentos de Cariacica-ES aprovados na década de 70 foram organizados em bairros confinados pelas deficientes vias de acesso e marcados por um intenso aglomerado populacional que cresceu desproporcionalmente às condições urbanas, quando começaram a surgir as primeiras oportunidades de emprego na cidade. Nos bairros Jardim América,

Itaquari e Flexal, por exemplo, os lotes foram vendidos sem as mínimas condições de urbanização, ou seja, não contavam com redes de esgotos, de água ou até mesmo iluminação pública (IJSN, 1984).

Em relação à ocupação urbana, é necessário se deter na análise do mercado imobiliário da aglomeração da Grande Vitória na década de 70, vários fatores explicam a valorização dos terrenos. Entre outros, a localização industrial, a existência de praias, de infra-estrutura e de serviços. Nesta distribuição, o litoral norte do município de Vitória e o litoral de Vila Velha aparecem como área de expansão da oferta de imóveis destinados à população de renda média. Cariacica, juntamente com Serra e Viana, fica caracterizada pelos loteamentos para população pobre, muitos deles clandestinos (IJSN, 1984, p. 18).

A essa situação compartilhada pelos moradores de Cariacica-ES, somam-se os problemas específicos da classe trabalhadora. Não é preciso detalhar aqui as condições de vida dos trabalhadores, basta dizer que a maior parcela dos seus ganhos precisa ser canalizada com os gastos com a alimentação. E assim, sobra muito pouco do salário para dispêndios com moradia, vestuário, lazer e outros itens necessários para a reprodução da força de trabalho. A essa condição, soma-se a precariedade dos serviços prestados à população, especialmente, educação, saúde, transporte e saneamento. A respeito do grau de exploração do capital sob a família do trabalhador brasileiro em regiões carentes do país, afirma-se:

Em outras palavras, a sobrevivência da família é atendida por rendimentos provenientes de atividades que não as salariais e o salário aparece, muitas vezes, como complemento da renda familiar. Além disso, os salários podem ser mais baixos: a) por menor exigência social e cultural de consumo, b) pois, os níveis médios sociais de exigência em saúde e educação são menores e a mortalidade (especialmente infantil) pode, sem conflitos, permanecer elevada e, c) também, porque a infra-estrutura da sociedade não exige gastos elevados em transporte, vivenda, saneamento básico, etc. (CARCANHOLO, 1998).

Dessa forma, o processo de dilapidação da classe trabalhadora está diretamente relacionado à lógica da acumulação, dentro da qual os trabalhadores têm sido utilizados como um mero instrumento produtivo a serviço da expansão do capital:

As coisas simples precisam constantemente ser ditas: é o capital-e não a sua força de trabalho – que deteriora a vida metropolitana. Para o capital, a cidade e a classe trabalhadora interessam como fonte de lucro. Para os trabalhadores a cidade é o mundo onde devem procurar desenvolver

suas potencialidades coletivas. Ente os dois existe um mundo de diferenças. E um mundo de antagonismos (KOWARICK, 1979, p. 53).

Neste universo particular, a existência de um vasto exército de reserva tem se constituído numa das principais alavancas do processo de acumulação dos países de capitalismo tardio, entre os quais o Brasil é um caso exemplar. A criação de um excedente de população trabalhadora permite elevar o grau de exploração do capital sobre o trabalhador, “[...] seja pela intensificação do trabalho. seja pela superexploração, na medida em que se reduzem os salários a níveis inferiores ao necessário à normal reprodução do trabalhador” (CARCANHOLO, 1998, p. 90).

Desse modo, a enorme quantidade de trabalhadores em busca de um emprego assalariado possibilita que o capital explore o trabalhador numa situação extremamente cômoda, uma vez que, tanto os insatisfeitos, quanto os segmentos desgastados pela superexploração podem ser facilmente substituídos pelos “reservatórios” existentes.

Todavia, essa vasta disponibilidade de mão de obra não pode ser considerada o único determinante das condições de vida da classe trabalhadora. Colocado no âmbito das lutas sociais, o processo de espoliação urbana³⁵ também está diretamente relacionado à capacidade de organização da classe trabalhadora em defender as suas condições de trabalho em geral, tanto em nível salarial propriamente dito, como o acesso aos serviços coletivos necessários à reprodução da força de trabalho.

Neste sentido, o adequado em relação à reprodução da força de trabalho não decorre apenas do grau de desenvolvimento das forças produtivas mas, sobretudo, da capacidade que apresentam as classes trabalhadoras de se apropriar de uma parcela da riqueza gerada pela sociedade (KOWARICK, 1979, p. 73).

³⁵ Segundo Lúcio Kowarick (1979) espoliação urbana é o somatório de extorsões da classe trabalhadora que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivos que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência, acentuando a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.

Em outras palavras, a melhoria das condições de vida da classe trabalhadora depende da tomada de consciência sobre o seu papel na divisão das funções sociais do sistema capitalista e a seguida organização dessa classe em defesa dos seus direitos.

Considerando o rol de problemas existentes em Cariacica-ES (péssimas condições de transporte e moradia, ausência de lazer, escolarização deficiente, falta de atendimento médico e de saneamento, por exemplo), bem como a influência da Igreja Católica, das Organizações Não-Governamentais (ONG's) e do Partido dos Trabalhadores (PT) no processo de mobilização dos moradores, não é difícil visualizar a emergência de vários movimentos de pressão no município, durante os anos 70 e 80, exigindo uma série de benefícios propriamente urbanos.

Assim, os problemas relacionados à reprodução da força de trabalho, relativos aos meios de consumo coletivo, terão um novo encaminhamento no momento em que os movimentos populares urbanos, conectados ao processo de redemocratização existente em todo país, puserem em xeque a forma de dominação historicamente existente entre o capital e o trabalho.

4.3- AS RAÍZES DOS MOVIMENTOS POPULARES URBANOS DO BRASIL

Os elementos constitutivos dos movimentos sociais variam em função da realidade histórica onde eles se desenvolvem. No Brasil os movimentos sociais se destacam a partir da década de 70, quando novos significados são atribuídos às condições de vida da classe trabalhadora, além da compreensão de que era necessário começar a atuar diretamente contra o autoritarismo vigente no período da Ditadura militar.

Projetados no cenário político-social das principais capitais brasileiras, durante as décadas de 70 e 80, os chamados “novos movimentos sociais” emergiram concomitantemente a um conjunto de fatos novos da conjuntura nacional, destacando-se a rearticulação da vida partidária, o aparecimento de um novo sindicalismo combativo, o surgimento das lutas contra o *status quo* autoritário vigente e as mudanças nas regras das relações entre Estado e sociedade civil, marcando o início da abertura democrática do país. Desse modo, os “novos movimentos sociais” não surgem como resposta direta à conjuntura ditatorial do país, mas foi um emaranhado de relações que surgiram no cotidiano da população que constituíram novas formas de enfrentamento às condições sociais (SADER, 1988).

Doimo (1995), no entanto, não compartilha do conceito que se refere aos “novos movimentos sociais” do Brasil. Segundo a autora, “novos movimentos sociais” trata-se de uma categoria europeia que nos anos 70 sofria as conseqüências da crise do padrão assistencial do “Welfare State”. Já os movimentos do Brasil da década de 70, é uma categoria latino-americana que surgiu em resposta aos regimes políticos autoritários e ao referido Estado de “mal-estar - social”.

Numa outra perspectiva, Gonh (2003) afirma que “[...] os movimentos sociais sempre existiram e sempre existirão” (GONH, 2003, p. 13), o que acontece é que há determinados momentos em que as ações coletivas que viabilizam as distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas merecem mais destaque que outros, mas isso não significa o congelamento das forças sociais em tempos em que a sociedade civil não se organiza de forma tão expressiva.

Quanto à forma de organização dos movimentos sociais, Doimo (1995) pontua que os movimentos que atuam diretamente, manifestando valores morais, apelos ético-políticos e que tendem a deslegitimar o poder da autoridade pública, no caso o Estado autoritário, têm como característica a face “expressivo-disruptiva”. Já os movimentos que buscam conquistar maiores níveis de integração social pelo

acesso a bens e serviços num Estado considerado democrático, têm a face “integrativo- corporativa” mais destacada.

Dessa forma, é o Estado autoritário, que se estabeleceu com a Ditadura militar, que criou a inevitabilidade da reivindicação direta (a face “expressivo-disruptiva”) por melhores condições de vida e direito à participação na vida política do país:

[...] são movimentos que se organizam como espaços de ação reivindicativa, que recusam relações subordinadas, de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos ou de outras instituições. Esses novos sujeitos constroem uma vigorosa cultura participativa e autônoma, multiplicando-se por todo país e constituindo uma vasta teia de organizações populares que se mobilizam em torno da conquista, da garantia e da ampliação de direitos, tanto os relativos aos trabalhos como à melhoria de condições de vida no meio urbano e rural, ampliando sua agenda para a luta contra as mais diversas discriminações [...] (CARVALHO, 1998, p. 3).

Segundo Sherer- Warren (1987) esse novos movimentos se caracterizaram por suas lutas coletivas para romper com os esquemas clientelistas do passado, visando novas formas comunitárias de participação social. Defendendo a sua autonomia frente ao Estado autoritário, a principal preocupação destes movimentos era o perigo da cooptação, ou seja, estes movimentos sentiam-se ameaçados pelas antigas políticas cooptativas e clientelistas exercidas pelo Estado antidemocrático. Negando o modelo político existente os novos movimentos sociais apontam para a formação de uma nova cultura popular, já que muitos deles lutam contra as formas tradicionais de se fazer política neste país e propõem novas formas de ação política, desejando construir uma vida mais democrática.

No entanto, no período em que se destacam esses movimentos o Brasil, bem como toda América Latina, ainda não tem atendidas muitas das suas necessidades básicas, que nesse momento já estavam presentes nos países desenvolvidos. Consequentemente, os movimentos sociais aqui presentes

voltaram-se para as reivindicações diretas de caráter mais imediatista, destacando-se os movimentos populares de reivindicação urbana³⁶.

Segundo Pedro Jacobi (1993), os movimentos sociais urbanos são movimentos que emergem da sociedade civil, cujos conteúdos básicos situam-se na esfera do consumo de bens coletivos necessários para a reprodução da força de trabalho, tais como, educação, saúde, lazer, saneamento e moradia. Movimentos típicos do processo de urbanização-industrial, com práticas desenvolvidas ao nível de reivindicações ao poder público por melhores condições de vida no meio urbano.

Tendo como base social uma população proletária ou proletarizada, estes movimentos têm como horizonte uma ação de reivindicação vinculada à melhoria das condições de vida. Na grande maioria, os movimentos sociais urbanos- MSUs- estão relacionados com a deteriorização e a precariedade das condições reprodutivas em suas dimensões cotidianas (JACOBI, 1993, p.13).

Estes movimentos são definidos ainda como um sistema de práticas coletivas que colocam em questão a ordem estabelecida a partir das contradições urbanas³⁷ existentes na sociedade capitalista. Nesse sentido, o conflito urbano surge enquanto expressão e resposta da coletividade às contradições geradas pelo próprio desenvolvimento urbano-industrial da sociedade (GOHN, 1982).

O importante a ser captado na análise das contradições urbanas são os problemas relacionados à reprodução da força de trabalho. Como foi dito, a

³⁶ Apesar da maioria dos estudos confirmar a base social envolvendo fundamentalmente os setores populares e componentes da classe operária, aglutinados em torno de reivindicações diretas relacionadas à melhoria das condições de vida, Pedro Jacobi (1993) alerta que a análise dos movimentos sociais não deve se restringir apenas àqueles que apresentam uma visão nitidamente popular urbana, já que os problemas decorrentes da transformação do modo de vida capitalista não afetam somente a população mais pauperizada, mas também outros grupos sociais, levantando outras “bandeiras”, tais como, o movimento ecologista, o movimento homossexual, o movimento negro, entre outros.

³⁷ O termo “contradições urbanas” foi originalmente utilizado por M. Castells- *La question Urbaine*. Paris, Maspero, 1973- e se referem à esfera de consumo de bens, equipamentos e planejamentos coletivos ligados ao setor urbano da cidade. Geradas pelo processo de acumulação e reprodução do capital, elas expressam a correlação de forças, produto de interesses sociais antagônicos, que emergem da própria estrutura urbana.

expressão movimentos sociais populares urbanos aborda um conjunto diferenciado de manifestações que ocorrem no meio tipicamente urbano, demandando uma série de bens e serviços coletivos que giram ao redor de questões fundamentais para a reprodução da força de trabalho. Assim, podemos afirmar que “[...] os movimentos populares urbanos são formas de manifestações da luta de classe, à medida que eles incidem sobre bens relativos aos salários indiretos e desvendam a precariedade dos salários diretos (GOHN, 1985, 18).

Essa problemática se configura como uma manifestação da crise da sociedade capitalista gerando um crescente processo de politização do cotidiano, em decorrência da ação contraditória do Estado. Entretanto, é preciso observar que a simples existência de contradições sociais não representa necessariamente a emergência de mobilizações populares. A relação entre a exclusão de benefícios urbanos com a emergência de lutas reivindicatórias não pode ser estabelecida de forma mecânica, pois a mesma está permeada por mediações que permitem estabelecer os elos entre a vivência cotidiana dos problemas urbanos e a ação interventiva propriamente dita (JACOBI, 1993).

Sobre a a identidade dos novos movimentos sociais da década de 70 Sherer-Warren (1987) pontua que esta é constituída por uma fator estrutural e cultural, ou seja, o reconhecimento pelo trabalhador da opressão existente no sistema capitalista (estrutural) e a internacionalização de uma cultura crítica a essas formas de opressão (cultural). Desse modo, os princípios como democracia de base, respeito à individualidade, autogestão, liberdade de organização e direito à diversidade, fizeram parte da construção dessa cultura crítica.

Nesse processo de construção de uma identidade popular coletiva, ou de uma “nova cultura política”, deve-se destacar a mediação exercida pelos agentes externos ou articuladores sociais, que orientados por motivações basicamente ideológicas, exerceram significativa influência sobre a dinâmica dos movimentos sociais.

Segundo Sader (1988) três “agências sociais” alimentaram o debate acerca da participação política dos movimentos sociais deste período: a Igreja, o marxismo dos grupos de esquerda e o novo sindicalismo. A Igreja Católica, que após sofrer um deslocamento do seu respectivo grupo se viu obrigada a buscar novas formas de integração com as camadas populares, principalmente através da Teologia da Libertação e da atuação das Comunidades Eclesiais de Base, o novo sindicalismo que há tempos estava esvaziado devido à sua falta de função junto à classe trabalhadora e, por último, a matriz marxista que ao enfrentar uma profunda crise teve que reestruturar o seu corpo teórico a respeito dos temas da exploração da classe trabalhadora e da luta contra o capitalismo.

Feitas as considerações sobre as mediações que atravessaram o processo de construção dos movimentos sociais do Brasil, durante os anos 70 e 80, veremos como essas “agências sociais” contribuíram para a construção de uma nova cultura política em Cariacica, bem como a emergência dos seus principais movimentos sociais.

4.3.1- OS MOVIMENTOS POPULARES URBANOS DE CARIACICA

A pesquisa realizada aponta que apesar da conturbada história política do município, marcado por relações governamentais clientelistas, constantes práticas de corrupção e outros crimes políticos, Cariacica-ES ainda hoje convive com intensas movimentações sociais que lutam por melhores condições de vida para a sua população. Tais lutas transcorrem seja por movimentações mais pontuais, imediatistas, que se formam conforme as necessidades que surgem nas relações cotidianas, seja por movimentações de canais mais instituídos de organização, como por exemplo, as associações de moradores, as associações de mulheres, os grupos religiosos, entre outros.

Acompanhando o fluxo dos “movimentos sociais na transição democrática do país” (SADER, 1987), os movimentos sociais instituídos de Cariacica-ES datam, expressivamente, de meados da década de 70 e anos 80 e prosseguem nas suas lutas até os dias atuais. Entre eles, destacam-se além das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), a Associação de Mulheres Unidas de Cariacica Buscando Libertação (AMUCABULI) e a importante Fereração das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC) que tem como objetivo unificar e fortalecer a luta das inúmeras associações de moradores existentes no município.

Vimos que os Movimentos Sociais Urbanos (MSU's) surgem na extrema complexidade da organização espacial dos moradores de bairros periféricos das cidades, constituídos em local de moradia para muitos trabalhadores que saíram do campo em busca de trabalho sem ter condição de morar nos grandes centros. Progressivamente, Cariacica-ES foi se constituído um dos principais municípios periféricos da capital do Espírito Santo, Vitória, acumulando inúmeros problemas estruturais: ausência de água encanada, falta de iluminação pública, esgoto a céu aberto, deficiência no transporte público, por exemplo.

Com o passar do tempo, a difícil situação compartilhada pelos moradores, somada ao trabalho de formação da Igreja e de outros segmentos de esquerda (Partido dos Trabalhadores e as chamadas ONG's) fazem com que essa população se encontre, se articule e comece a se manifestar publicamente em defesa de seus direitos.

Nesse sentido, percebemos como a Igreja Católica contribuiu para fortalecimento dos movimentos populares de Cariacica-ES. Segundo Doimo (1995), o termo “movimento popular” refere-se às várias instituições que eclodiram no Brasil, entre a década de 70 e 80, tendo como principal suporte o apoio da Igreja Católica através da sua “pedagogia popular” que orientavam várias tipos de ações reivindicativas:

Trata-se de um campo que, ancorado em instituições de porte como a Igreja Católica, o ecumenismo secular e entidades de cooperação internacional, não sem enraizamento na intelectualidade e grupos de

esquerda, constitui-se a base de extensas redes movimentalistas, predispostas ao incremento de ações-diretas do tipo reivindicativo (DOIMO, 1995, p.32).

A autora afirma ainda que já no início dos anos 60 a Igreja iniciou um apelo à autonomia da sociedade civil em relação ao Estado totalitário vigente, estimulando para tal, a “participação movimentalista” da sociedade. Nos anos seguintes, a Igreja aprofunda as suas ações voltadas para a “educação popular”, formando parcerias com outros segmentos de esquerda, entre eles, o novo sindicalismo urbano e rural, o movimento feminista, movimento dos jovens estudantes, as chamadas ONG’s, partidos políticos, entre outros (DOIMO, 1995).

Nas entrevistas realizadas, as Comunidades Eclesiais de Base (CEB’s) despontam como um dos principais suportes para a organização e efetivação das lutas da população e até mesmo para a criação de um sentido que legitimasse as práticas combativas e reivindicativas dessas pessoas. Dessa forma, o apoio organizacional e material da Igreja Católica no município de Cariacica-ES, a partir dos anos 70, faz com que os movimentos populares tenham as suas aspirações terrenas legitimadas na Teologia da Libertação. Desse modo, a Teologia da Libertação pode ser definida como a legitimação de um movimento social que surgiu nos anos 60 compreendendo

[...] setores significativos da Igreja (padres, ordens religiosas, bispos), movimentos religiosos laicos (Ação católica, Juventude Universitária Cristã, jovens trabalhadores cristãos), intervenções pastorais de base popular (pastoral operária, pastoral camponesa, pastoral urbana) e as comunidades eclesiais de base (LOWY, 1991, p. 25).

Segundo Michael Lowy (1991) os pontos gerais usados pelos teólogos progressistas³⁸ foram: o requisitório moral e social contra o capitalismo dependente, sendo este visto como “pecado”, a instrumentalidade marxista para compreender a realidade bem como a exploração da classe trabalhadora, assumindo uma nítida opção pelos oprimidos e, por fim, uma nova leitura da bíblia

³⁸ Vale destacar que a ala progressista da Igreja Católica continuava sendo a minoria, visto que a maioria manteve uma postura conservadora. Mesmo assim, os setores progressistas tiveram grande influência contra a ditadura e denúncia de exploração da classe trabalhadora em várias igrejas do país, merecendo destaque a Juventude Operária Católica (JOC), o Movimento pela Educação de Base (MEB) e a criação da Ação Popular (AP) em 1962 (LOWY, 1991).

onde as questões cotidianas eram articuladas aos textos sagrados. Nesse momento:

“As comunidades Eclesiais de Base começaram a multiplicar-se enquanto espaços de discussão e reflexão, à luz dos evangelhos, dos problemas cotidianos, das necessidades materiais e das contradições sociais” (OLIVEIRA, 1992, p.20).

As Entrevistas revelam que os primeiros indícios de CEB's no município de Cariacica-ES datam da década 70, merecendo destaque a atuação da Paróquia Bom Pastor do bairro Campo Grande:

A gente sabe que os primeiros indícios eram lá no norte, São Domingos e tinha um reflexo muito grande aqui porque os padres que trabalhavam lá moravam aqui e a gente tinha um contato nessa questão sobre o quê era as “comunidades” e foi aí que resolvemos começar o trabalho na Igreja de Campo Grande, nós formamos um grupo de onze ou doze pessoas que levavam formação para outras pessoas (ENTREVISTA N° 1- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

Quando nós chegamos aqui, ainda não tinha começado as CEB's. Após dois, três anos é que começou, mais ou menos em 1973. Nós começamos a descobrir formação e fazer amizade com liderança da Igreja Bom Pastor, o padre [...] ele era muito acolhedor das famílias. Ele descobriu a gente por um acaso, começou a ir na minha casa, me chamava “pras” reuniões, pagava passagem pra genter ir, nós dois, eu e meu marido, inclusive, nós dois fomos os primeiros a fazer parte dos grupos de comunidade. E assim, dando uma abertura para os movimentos populares, né? (ENTREVISTA N° 5- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Comprometida com as classes populares, a Igreja nesse momento contribuiu quantitativa e qualitativamente para a solidificação dos movimentos populares de Cariacica-ES, à medida em que oferecia suporte àqueles imigrantes carentes que ao chegarem na cidade deparavam-se com péssimas condições de vida e ausência de serviços básicos, como demonstra o relato abaixo:

Bom, a minha vinda pra aqui, foi difícil, porque como eu falei, eu não conhecia ninguém, o clima era diferente e minha filha, duas filhas minhas ficaram doentes, né? E eu não tinha nem como, aonde encontrar médico. Aí foi difícil demais e meu marido desempregou assim que nós chegamos [...] só que Deus ajudou que nós conseguimos, com a Igreja, nós conseguimos trabalhar na Igreja, fazer amizade com as pessoas, fomos conseguindo apoio de um e de outro e nós fomos conseguindo assim sobreviver, superar muitas dificuldades (ENTREVISTA N° 5-LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Nesse contexto de privação, a luta diária pela sobrevivência e a falta de apoio dos familiares que se encontravam distantes fazia com que muitos moradores buscassem conforto na Igreja Católica que, nesse momento, já apresentava idéias avançadas, incentivando os movimentos populares. Visando conscientizar a população local sobre os seus direitos, a Igreja realizava várias reuniões, palestras e seminários abordando os diversos problemas do cotidiano dos moradores de Cariacica-ES, bem como os seus direitos sociais.

Segundo Eder Sader (1988) o debate dos encontros das CEB's costumava pautar-se no método de "ver , julgar e agir", onde se efetuava uma crítica voltada para uma prática efetiva. No método, o "ver" consistia nas observações que cada um fazia sobre as suas realidades (o problema do custo de vida, a falta de água encanada, as eleições ou qualquer outro tema de interesse), o objetivo de "julgar" era constatar aquela realidade observada com os valores do cristianismo, trazendo para tal "palavra de Deus" e, finalmente, o "agir" era onde as pessoas reunidas decidiam o quê podiam fazer concretamente diante daquele problema exposto no encontro.

A possibilidade de poder intervir coletivamente sobre a realidade dada, ainda que através de pequenos gestos (como coleta de ajuda material para as pessoas carentes, organização de palestras, festas, etc) engajava os moradores nesse processo e tornava os participantes cada vez mais críticos, onde as privações vividas pela população mais carente deixavam de ser vistas como simples

“fatalidade”. Além disso, a Paróquia Bom Pastor de Cariacica-ES convidava vários políticos e intelectuais da sociedade capixaba para participarem dos cultos semanais numa tentativa de unir a fé com política:

Então, a gente tinha esse hábito de receber nas celebrações pessoas que iam fazer discurso político, lá dentro, no sentido de, ligar a fé com a política, né? Então, isso era muito presente, a comunidade se abria muito pra outras pessoas, às lideranças de fora que tinha essa cultura e eram os padres levavam essas pessoas prá dentro da nossa Igreja (ENTREVISTA N° 3- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Um outro aspecto muito acentuado das CEB's diz respeito ao seu caráter flexível em relação ao número de participantes, podendo ser, 10, 15, 30, 50, 200 e, em alguns casos, onde a participação era mais ativa os coordenadores referiam-se ao conjunto de moradores do bairro como sendo a própria “comunidade”, numa tentativa de transpor as fronteiras dos organismos (SADER, 1988).

Em Cariacica- ES as CEB's são constituídas por um pequeno grupo de vizinhos que pertencem a um mesmo bairro popular e se reúnem regularmente para ler e discutir a bíblia, relacionando-a com as suas experiências de vida. Participam desses grupos: padres, religiosos e, sobretudo leigos, assumindo uma postura política de luta por melhores condições de vida.

Vale ressaltar que a maior motivação das CEB's é a participação ativa, voluntária e consciente de cada indivíduo nos diversos espaços de luta popular, não se restringindo aos espaços institucionais da Igreja, o que fazia com que o mesmo grupo de pessoas se encontrasse em diversos espaços de mobilização popular, como podemos observar:

A participação na Igreja fazia pelo trabalho de conscientização a gente participar também dos movimentos populares do município. Era praticamente as mesmas

peessoas, né, que participava de um e de outro (ENTREVISTA N° 1- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

E para incentivar a participação dos membros das CEB's nos movimentos populares, os padres de Cariacica-ES organizavam os calendários dos eventos da Igreja (celebrações, missas, festas e outros eventos) em virtude dos acontecimentos dos movimentos populares do município, evidenciando uma íntima relação entre a Igreja e os movimentos sociais.

Então, assim, a Igreja ela incentivava. Tanto que pra você ter idéia, o calendário da Igreja obedecia ao calendário do Movimento Popular. Por exemplo, na terça-feira que era dia da nossa reunião da associação, toda terça-feira a gente se reunia, não tinha, não tinha nada na Igreja, não acontecia nada, entendeu? Pra quê? Pra incentivar as pessoas irem (ENTREVISTA N° 3- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Dessa forma, o papel da Igreja junto às comunidades periféricas na década de 70 era um trabalho pedagógico, já que tinha como objetivo conscientizar as pessoas, enquanto cristãs, de seu dever de lutar contra as injustiças do mundo e pelos direitos humanos (DOIMO, 1995). Assim, temos nas décadas de 70 e 80 uma intensa movimentação da população de Cariacica-ES para conquistarem minimamente as condições dignas de existência, destacando-se as lutas por moradia, condições de saúde, por água encanada, iluminação, energia elétrica, saneamento básico, pavimentação de ruas, transporte, urbanização do município e por educação.

A CEB's inventou uma nova igreja. Porque você tinha uma Igreja que participava da vida das pessoas, que lutava junto com as pessoas, a gente, a gente brigava junto pelas coisas mais simples até as coisas mais complicadas, por água, por luz, por política! A luta era junto, o povo e a Igreja participavam juntos por melhorias de vida, por uma vida mais justa, né? (ENTREVISTA N° 5- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Segundo os relatos, participar de mobilizações populares era também uma forma de praticar a espiritualidade e, por isso, havia tanto esforço das CEB's no sentido de alertar a população para os problemas sociais e políticos de Cariacica-ES. Os sujeitos do estudo lembram que a Igreja escrevia hinos especiais denunciando a exploração do povo e usava até mesmo o tema do Carnaval para trabalhar a educação popular:

Aqui teve muita luta! Até o nosso carnaval era diferente. Todo carnaval a gente fazia em clima de protesto. Nós criávamos a marchinha de acordo com os nossos protestos e fazia fantasias também. Uma vez foi o tema do abacaxi, fizemos um abacaxi bem grande e cada pedaço do abacaxi era um problema de Cariacica (risos). Teve outra vez que a gente fez um caixão de Delfin Neto, que foi queimado em praça pública. Era muito bom, muita gente participava, a gente ia andando pelas ruas e as pessoas vinham protestar com a gente (ENTREVISTA N° 4-LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Doimo (1995) afirma que os “cânticos para animar” dão às lutas cotidianas um sentido sacramental, já que através deles o cotidiano popular se torna portador de conotações religiosas contra um sistema opressivo e excludente.

Para muitos, a participação é vivida como promessa de salvação, e a luta pela libertação é celebrada como um sacramento: ‘a justiça é uma exigência fundamental de nossa cristã vida’; ‘vamos construir o mundo fraterno e justo que Deus quer’, ‘sentimos necessidade e somos obrigados, como cristãos e pessoas humanas, a lutar e procurar solução dos problemas’; ‘Cristo disse: coragem, eu venci o mundo’; ‘Deus que não perde o controle da história do povo, está do nosso lado’ (DOIMO, 1995, p. 144).

Segundo Heckert et al (2006) as Comunidades Eclesiais de Base (CEB's) foram um importante suporte para a organização e efetivação das reivindicações da população de Cariacica-ES. A articulação entre os textos considerados sagrados e as condições de vida dos moradores do município, enfatizando os seus problemas cotidianos, inspirou o surgimento de várias lideranças no município, além de incentivar os movimentos populares local.

Sob este aspecto, a análise gramsciana evidencia que numa “sociedade ocidental” a Igreja, enquanto uma organização intelectual, tem o poder de homogeneizar a classe que deseja representar através da criação de um “consenso” à medida que ela exerce uma forte direção ideológica e política no sistema social em que está inserida, colaborando ainda na formação de intelectuais em favor das classes subalternas (GRAMSCI, 1979).

Ainda sobre a “direção intelectual e moral” da Igreja, Lowy (1991) afirma que na chamada “guerra de posição” as CEB’s assumiram uma posição hegemônica alternativa diante das classes hegemônicas que dirigiam o país no período do totalitarismo.

A igreja brasileira é um caso único na América latina [...] A importância desse fato é evidente se lembrarmos que se trata da mais numerosa das Igrejas Católicas do mundo. Além disso, os novos movimentos populares brasileiros, a combativa Central Única dos Trabalhadores (CUT), o movimento dos camponeses sem terra, as associações de bairros pobres-bem como sua expressão política, o novo Partido dos Trabalhadores (PT) são, em grande parte, produto do trabalho de formiga de militantes cristãos, e de atividades de agentes leigos das pastorais e das comunidades cristãs de base (LOWY, 1991, p. 51).

Desse modo, o envolvimento da Igreja com as causas sociais não se limitou aos espaços cristãos. Com o passar do tempo, a população começa a se organizar fora da Igreja também, criando as “equipes de problemas de bairros”. E como até meados da década de 70 ainda não existiam as chamadas associações de moradores em Cariacica-ES, os moradores começaram a se organizar formando comissões, onde estas eram divididas de acordo com o tipo de “problema”:

Como nós tínhamos os grupos de problemas de bairro nós fomos tocando por muitos anos só que a gente separava aí, CESAN, naquela época era muito ruim de CESAN, DETRAN, buscar os problemas de linha de ônibus, ESCELSA, os problemas de iluminação pública, Prefeitura, pra coleta de lixo, quer dizer, todos os órgãos a gente tinha que encontrar só que nessa época a gente ia! (ENTREVISTA Nº 2- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

Observamos assim que nesse primeiro momento aparecem as questões mais pontuais, são lutas cotidianas dos moradores que se pulverizam em diversas frentes visando, basicamente, garantir a sobrevivência dos moradores bem como, a possibilidade de viver com dignidade através da luta pela água, luz, transporte, entre outras necessidades.

Apesar da centralidade que a Igreja teve nesse momento, especialmente através do trabalho das Comunidades Eclesiais de Base, a pesquisa revela que houve também o apoio de outros segmentos de esquerda na formação de movimentos populares e lideranças de Cariacica-ES, merecendo destaque as chamadas Organizações Não Governamentais (ONGs)³⁹ e a formação do Partido dos Trabalhadores (PT).

As chamadas ONGs aparecem no cenário brasileiro como um dos elementos presentes na conformação de movimentos sociais que germinaram ainda dentro do regime autoritário, tais como, o novo sindicalismo, os movimentos de bairros, as lutas do homem do campo, etc. Surgindo no contexto onde se construía e fortalecia um amplo e diversificado campo de associações na sociedade brasileira, sobretudo a partir de meados dos anos 70- progredindo pelas década de 80 e 90- estavam associadas, na maioria das vezes, às condições de fortalecimento das alas da Igreja inspiradas na Teologia da Libertação (LANDIM, 1998).

Essas organizações podem ser vistas, então, como um antigo universo de entidades privadas que se pretendem sem fins lucrativos, voltadas basicamente para atuar no campo das questões sociais do país. Devido à sua dedicação aos grupos vulneráveis da sociedade, as ONGs sempre estiveram muito próximas das instituições filantrópicas ou de assistência social. Mas originalmente, as ONGs se destacaram no Brasil pela sua atuação política, colaborando na organização da sociedade civil pela luta e defesa de seus direitos sociais. Nesses termos, as

³⁹ Segundo Leila Landim (1998) o termo ONG tem origem internacional e a expressão traz em si a marca da polissemia, movendo-se num campo que presta vários tipos de apropriações e interpretações ideológicas. Devido à possibilidade do uso diversificado do termo ONG, sua compreensão deve ser pensada enquanto uma categoria socialmente construída na sociedade brasileira podendo, portanto, variar conforme o tempo histórico.

ONGs são definidas como “[...] ‘centros de educação’, ou de ‘assessoria’ popular que começava a se multiplicar e tinham sua razão de ser por existirem ‘a serviço’ de setores dominados da população” (LANDIM, 1998, p. 29).

Em Cariacica-ES as organizações que se destacaram pela sua dedicação aos movimentos sociais de corte popular foram a Federação de Órgão para Assistência Social e Educacional (FASE) e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e

Criado em dezembro de 1795 sob a denominação de Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN), o instituto foi transformado em autarquia em 1980, recebendo a atual denominação Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) do Espírito Santo, o IJSN é um centro de pesquisa que tem como finalidade produzir conhecimento sobre a realidade do Espírito Santo para subsidiar políticas governamentais e decisões de investimentos, nas esferas estadual, regional e municipal. Voltado para o desenvolvimento socioeconômico do Espírito Santo, o instituto disponibiliza suas informações ao Estado e à sociedade civil através de uma biblioteca localizada na sua sede, além de ter um site disponível para pesquisas (IJSN, 2007).

A FASE, por sua vez, é uma organização não-governamental que foi fundada em 1961 comprometendo as suas atividades com a organização e desenvolvimento de vários estados do país, dando ênfase à questão do associativismo e o cooperativismo. No início da década de 70 a FASE teve grande presença no Espírito Santo junto aos trabalhadores rurais, operários da construção civil e da indústria metalúrgica e diversos movimentos de associações de moradores, colaborando na organização das lutas políticas da sociedade civil por melhores condições de vida (FASE, 2006).

Em 1974 a FASE realizou uma pesquisa de demanda em Cariacica-ES, visando eleger um bairro para o desenvolvimento de projetos educativos com os

moradores. Após a realização do estudo, escolheram como prioridade a área da construção civil e, numa linha mais secundária, os setores metalúrgico, ferroviário e comercial. Concentrando as suas atividades na região de Porto Santana (sendo este ainda hoje um dos bairros mais carentes do município, onde também havia muitas atividades das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's), a FASE oferecia cursos de qualificação profissional, acompanhamento das famílias dos operários, além da realização de um trabalho educativo paralelo com as associações de moradores do município, a exemplo do que já acontecia no resto do país, como relata uma das entrevistadas, antiga funcionária da organização:

Sofrendo influência de todas as lutas que estavam acontecendo no país, nós começamos a trabalhar também com o fortalecimento das associações de moradores, lá em Porto Santana, por exemplo, foram várias ações nesse sentido. Foram dez anos de trabalho muito intenso naquela região e a gente, a FASE, que era uma ONG que desenvolvia trabalhos educativos, vai expandindo os trabalhos e contribuindo para o processo de redemocratização do país (ENTREVISTA N° 6- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Lembrando que, nesse momento, as ONGs mantiveram-se no papel de apoio aos movimentos de educação popular, colaborando sobremaneira na efetivação das lutas sociais e na reconstrução de canais democráticos de representação da sociedade civil do Brasil, especialmente através da formação de lideranças comunitárias:

Então a gente começou a entender a sociedade bem maior do que a gente fazia no dia-dia. E isso foi bom porque deu pra gente formar uma grande compreensão da sociedade, né? O que é organizar a sociedade e também a participação. E esse povo fez acontecer muita coisa! (ENTREVISTA N°2- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

O constante processo de formação de lideranças de Cariacica-ES, recebendo importantes informações a respeito da realidade política e social do país, logrou a participação de outros movimentos nacionais, além da Igreja (CEB's) e das

chamadas ONGs. Nesse cenário, merece destaque o processo de constituição de constituição do Partido dos Trabalhadores (PT), um partido que, na descrição de Lula, seu fundador, nasceu da percepção de que os trabalhadores precisavam fazer políticas partidárias para garantir os seus direitos. “Um partido que se pensa como expressão política ‘maior’, de toda a mobilização social desse período, do espaço público constituído pela luta dos trabalhadores” (CARVALHO, 1998, p.3).

Porque a gente discutia a questão de ser cristão, mas também ser cidadãos com direitos iguais. Por esse lado, nós começamos a formar as associações de moradores, os grupos de mulheres, né, os grupos de fé e política e em 80 já, nós discutíamos a criação do partido (ENTREVISTA N°5- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Então era uma época muito boa, muito rica porque todo mundo tinha um objetivo só. Né? Aí depois essa coisa foi crescendo e outras formas de organização foram tomando rumo também, né? Veio a reforma política porque antigamente era só o MDB e a ARENA, criou o PMDB, como outros partidos e o pessoal que era dos movimentos foram para o PT e depois o PT também começou a ter as suas organizações e foram levando gente pra lá também (ENTREVISTA N°2- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

Vivendo um ambiente de efervescência democrática que irão pavimentar o caminho da reconstrução democrática do país, o movimento operário e sindical brasileiro experimentou, no fim da década de 1970, um momento marcante na sua história quando os metalúrgicos do ABC paulista entraram em greve em 1978, abrindo caminho para a paralisação de outras categorias (bancários, petroleiros, professores, etc), na medida em que rompia com a lei antigreve do regime militar e denunciava o verdadeiro custo de vida dos trabalhadores, mascarado pela ideologia militar do “milagre econômico” (SANTANA, 2003).

[...] as mobilizações por fábricas já se alastravam pelo ABC paulista. No dia 15 de maio, pára a Ford, e no dia 16, a Volkswagen. Apesar da posição do TRT de considerar greves ilegais, isto foi o início de uma onda mobilizatória que alcançou grandes, médias e pequenas empresas,

desenvolvendo tipos variados de greves com duração diversa, chegando a alcançar outros municípios, como Osasco e São Paulo [...]. Essa greve foi de grande relevância para o movimento dos trabalhadores, em particular para a sociedade, em geral, já que demonstrava sua capacidade de organização, mobilização e disposição de luta, ainda que diante do temível regime militar (SANTANA, 2003, p. 288).

A riqueza do ressurgimento da classe trabalhadora no cenário político nacional pode ser constatada, entre outras coisas, especialmente através da criação de um partido político, o Partido dos Trabalhadores em 1980 e na criação, posteriormente, de organismos intersindicais da cúpula, dando origem ao que se chamou de o “novo sindicalismo”, supostamente caracterizado pelo fim da prática clientelista na história sindical brasileira (SADER, 1988).

O auge da mobilização nacional foi a campanha pelas diretas, em 1984. O objetivo era forçar o Congresso a aprovar a emenda à Constituição que permitisse a eleição presidencial direta. Desta vez, as forças da oposição decidiram se aliar na luta, tornando-se a maior luta popular da história do país. Apesar do relativo fracasso da luta, já que nesse momento não houve a eleição direta, os deputados governistas sentiram-se pressionados a votar no candidato preferido pela opinião pública, Tancredo Neves, iniciando a “Nova República” (CARVALHO, 2005).

A pesquisa aponta que na década de 80, paralelamente ao processo de formação do Partido dos Trabalhadores (PT) e a campanha nacional das Diretas Já, as principais lideranças de Cariacica-ES também se mobilizaram na luta pela aprovação da Constituição Cidadã de 1988:

Aí discutimos o processo constituinte durante uns dois anos talvez, tá, o quê que a gente quer, tal, coletar assinaturas, a gente fazia banquinha no ponto de ônibus, nas praças, pra todo lado, a toda hora a gente tava coletando assinatura, aonde tinha um movimento popular a gente tava lá pegando assinatura. A gente só andava com papel debaixo do braço e prancheta. Naquela época, gastava sola de sapato e caneta todo dia. Então era uma época muito boa, muito rica porque todo mundo tinha um objetivo só. Né? Aí depois essa coisa foi crescendo e outras

formas de organização foram tomando rumo também, né? (ENTREVISTA N°2-LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

Segundo Carvalho (2005) a “Nova República” começou de forma otimista, embalada pelo fim do regime totalitário e pelas grandes demonstrações cívicas em favor do novo governo. Em 1986 foi formada uma Assembléia Nacional Constituinte para a elaboração “[...] de um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era a preocupação central” (CARVALHO, 2005, p. 200).

Assim, a população brasileira se organizou, juntamente com o apoio da CEB's e de outros segmentos da esquerda (PT, ONG's) realizando vários encontros e estudos para colaborar na formulação de um documento que representasse, de fato, um regime democrático. Nesse contexto, a participação popular na elaboração e implementação das políticas sociais se destacou como uma das principais reivindicações (PEREIRA, 2002). E ao participar do movimento nacional pela redemocratização, a população de Cariacica-ES foi aos poucos escrevendo o seu nome na luta pelo retorno do regime democrático do país.

Segundo Doimo (1995) os movimentos reivindicativos de ação-direta, da década de 70 e início da década de 80, são ambíguos e, por esta razão, podem ser divididos em duas faces. A primeira é a “expressivo-disruptiva”, onde os movimentos contestam o caráter excludente do Estado capitalista e elaboram perspectivas de transformação social, assumindo a linha de segmentos da esquerda radical do país. Na segunda, “integrativo-corporativa” interpela-se o lado provedor do Estado e elaboram possibilidades de maior integração social, onde se encontram principalmente os interesses institucionais da Igreja através da manifestação das CEB's.

No caso de Cariacica-ES o que é evidente é que as “ações-diretas”, muitas vezes, consideradas fragmentadas e localizadas, acabaram criando certos níveis de regularidade, continuidade e homogeneidade que, processualmente, deram origem à formação de importantes movimentos sociais no município capazes de

alterar a correlação de forças existente entre o Estado e a sociedade civil. Por essa razão, a pesquisa aponta dois momentos distintos na história da participação popular no município de Cariacica-ES.

Primeiramente, destacam-se as pressões populares de reivindicação direta visando chamar a atenção dos representantes do governo local para os problemas da comunidade através a realização de reuniões abertas aos moradores de bairros e interessados, passeatas, protestos abaixo-assinados, ocupações de estabelecimentos públicos, etc.

Como vimos a década de 70 foi marcada pelo trabalho das “equipes de problemas de bairro” que, com a ajuda das CEB’s e de outros segmentos da esquerda, formavam grupos para pressionar diretamente o poder público, como por exemplo, as “comissões de saúde” e as “comissões de transporte”.

Formadas especialmente por mães de Cariacica-ES que já não agüentavam mais ver os seus filhos sofrerem sem ter um atendimento adequado, as “comissões de saúde” denunciaram a precariedade do atendimento médico do município de Cariacica-ES e reivindicaram a contratação de mais médicos e construção de novos postos de saúde.

Médico! Nós fazíamos a comissão de pessoas, “ia” na prefeitura e reivindicava médico para o posto porque o posto não tinha atendimento, muito mau e nem um curativo não fazi, a consulta era aquela consulta, né? A consulta mais simples que tivesse do pediatra, do clinico gera. Aí nós reivindicamos um posto também, nós saíamos de casa sabendo a hora, mas não marcava a hora de voltar e era se organizando, nós mulheres, porque os homens saíam para o trabalho. Então, nós formávamos uma comissão, levava garrafa de café, levava pão, se desse fome nós ficava por lá mesmo, lá mesmo a gente lanchava as nossas coisas mesmo (ENTREVISTA N°5- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

A outra comissão que se formou nesse período diz respeito à luta pelo transporte coletivo e a duplicação da BR 262. O isolamento imposto pelas deficientes vias de

acesso, ruas esburacadas, falta de calçamento, becos sem saídas, entre outros problemas que impediam a circulação de transporte coletivo no interior do município de Cariacica, já incomodavam os moradores há muito tempo. Com o passar dos anos a situação ficou insustentável. O ônibus que levava a população até Vitória só ia até a praça central, localizada em Campo Grande, não existindo circulação no interior do município. No início década de 70 as empresas locais contratavam caminhões para transportar os trabalhadores devido à falta de transporte coletivo no município. A humilhação que passavam sendo levados nos chamados “pau-de-arara”, somadas à dificuldade de locomoção dentro e fora do município fez com que os trabalhadores, membros CEB's, funcionários da FASE e do IJSN se unissem para reivindicar o direito básico de ir e vir. O que seguiu depois foram “abaixo-assinados”, passeatas, e protestos em avenidas públicas organizadas, até que tivessem minimamente, seus pedidos atendidos.

[...] o primeiro foco foi o transporte coletivo. Naquele tempo todas as linhas iam pro Centro de Vitória. Começamos a discutir o transporte coletivo porque o grande problema era o transporte coletivo. E nós conseguimos ter um representante no Conselho de Administração do DETRAN aonde discutia as tarifas e foi aí que nós começamos a detonar o esquema, né, como é que as empresas armavam pra ter o aumento. Porque naquele tempo tinha muito aumento, tanto é que naquela época chegou a ter dois aumentos num mesmo mês. A gente entende que naquele tempo a inflação era muito alta, mas não justificava ter todo mês, quase, ter um aumento. Deu a inflação eles já repassavam a tarifa. E a gente com um conselheiro lá dentro, nós começamos a trazer os processos pra fora, “pra ser analisado” aqui fora. E a gente, junto com o pessoal do Instituto Jones Santos Neves, na época e tal, e outras pessoas da FASE, começamos a entender planilha de transporte também, o que é muito importante (ENTREVISTA N°2-LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

Era difícil o transporte aqui. Então foram feitas passeatas e depois esse movimento se expandiu pra Vila Velha, ao estado todo o que deu origem à

CETURB hoje, quer dizer, ao transporte coletivo que existe aí (ENTREVISTA N°4- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

O apoio geral da sociedade civil capixaba, bem como a divulgação na imprensa local leva o problema à administração municipal e estadual que nesse momento começam a pensar o projeto de integração das linhas de ônibus da Grande Vitória, que tinha como principal objetivo viabilizar um acesso rápido, seguro e barato para a população que localizava nas áreas mais periféricas. Apesar das primeiras reivindicações pelo transporte coletivo terem iniciado em meados da década de 70, não sendo possível localizar a data exata, sabe-se que o sistema TRANSCOL só foi criado na administração do governador estadual Max Mauro (1986-1990) (SIMÃO, 2002).

Em 1982 inicia-se outra luta do povo cariaticuense relacionada à mobilidade urbana: o movimento pela duplicação da BR 262. A história começou com a insatisfação da população que morava em torno do perímetro da avenida. Preocupados com a segurança dos moradores a população procura as associações de moradores e iniciam um movimento de protesto. Os entrevistados contam que as primeiras manifestações ocorreram de forma pacífica. Os representantes das associações foram conversar com o representante, apresentando o problema ao gestor. Com o passar do tempo, a população viu que “a coisa não ia pra frente” e resolveram tomar medidas mais radicais.

A duplicação da 262. Era impensável que se um dia a gente pudesse parar essa 262. Nós pegamos um dia de manhã cedo e paramos. Botamos um monte de carros, pegamos um monte de carro da prefeitura, máquina e tal, atravessamos tudo no meio da pista e pronto: parou tudo. Saiu na Imprensa. A Imprensa deu cobertura e aí todos os órgãos viram que a coisa era séria. Né? (ENTREVISTA N°1- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

Finalmente, quando os órgãos descobriram que “a coisa era séria”, a obra da duplicação da BR 262 foi realizada. A conquista da obra fez o movimento popular se sentir forte e capaz de mudar muita coisa em Cariacica através da organização

das lutas das várias associações de moradores que existiam no local. Foi nesse momento que se começou a pensar a necessidade da criação de uma federação para agregar as reivindicações e ganhar força no município.

A federação foi um processo longo porque a gente discutia muito se devia ou não criar. E a gente tinha outras prioridades e tal. Até que resolvemos fazer um congresso (ENTREVISTA N°2- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

O congresso foi realizado no colégio Eliezer Batista, agregando centenas de moradores.

Reunimos o povo e discutimos [...]. E o pessoal assumia a coisa assim, numa luta, numa bandeira de luta coletiva. O mais importante é que tudo era coletivo. E era fácil trabalhar no coletivo. Hoje tá mais difícil. Né? Hoje você não consegue. Se você sair aí chamando o pessoal para o movimento, qualquer coisa, você não consegue. Ninguém te dar mais importância. Mas naquele tempo você conseguia. Em poucos minutos você botava um monte de gente na rua! (ENTREVISTA N°2- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

Na realidade a discussão girava em torno da necessidade de transformar as lutas de reivindicação direta num trabalho mais permanente que buscasse não só as demandas imediatas, mas que fosse capaz de criar uma cultura participativa onde a população não visse mais o Estado como um adversário. Por fim, a decisão foi criar uma federação capaz de articular as demandas das associações de moradores com a capacidade de gestão do poder público na busca de desenvolvimento de políticas públicas que viesse a beneficiar a qualidade de vida da população local.

O que fez com que a Federação fosse criada [..]. É que nós tínhamos no município diversas entidades, tá? “A” nível de bairro. Que elas não conseguiam se articular. Não conseguiam também buscar as respostas, né? Pela forma de organização,

àquelas políticas públicas que, de uma maneira outra envolviam um conjunto delas ou em algum aspecto específico, de uma região específica. E a Federação ela surge exatamente, tá? Nesse propósito. De ser uma articuladora das políticas públicas junto aos movimentos e perante aos órgãos constituídos, tá? Representar esse movimento. Então, a Federação ela é importante por causa disso (ENTREVISTA Nº1- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

O objetivo principal era para agregar as lutas que eram várias. Tinha luta por todo município, mas cada um lutava por um, lutava sozinho. Aí com a criação da FAMOC a gente conseguiu dar corpo nessas lutas como uma luta municipal (ENTREVISTA Nº2- LIDERANÇA LOCAL-SEXO MASCULINO).

Influenciados pelo processo de redemocratização do país, a criação da Federação de Associação de Moradores de Cariacica (FAMOC) marca o início da segunda fase dos movimentos sociais do município. Criada em 1984 (passando a existir oficialmente a partir de 13 de julho de 1986) com o objetivo de agregar as lutas das dezenas de associações de moradores espalhadas pelo município.

Nesse mesmo contexto de organização da participação popular, o suporte das CEB's, a atuação de outros grupos relativamente organizados, como as próprias associações de moradores, foram relevantes para a formação do Grupo de Mulheres. O “grupo das mulheres” iniciou-se de forma espontânea e, com o passar do tempo, passou a contar com o importante apoio do Padre Gabriel, missionário e profeta francês que veio trabalhar dando apoio às Comunidades Eclesiais de Base (CEB) do Espírito Santo.

Com o lema “prefiro morrer pela vida do que viver pela morte” o Padre Gabriel trabalhou na Arquidiocese de Vitória por nove anos e atuou também junto com outros grupos da Igreja Católica: Pastoral Operária, Grupo de Fé e Política, Juventude Operária Católica, além do Grupo de Mulheres. Criando um senso crítico, valorizando os leigos, testemunhando contra os crimes políticos do estado,

especialmente de Cariacica, denunciando as mentiras, as barganhas políticas e a exploração dos pobres, o Padre Gabriel foi assassinado brutalmente no dia 23 de dezembro de 1989 após sofrer varas ameaças de morte. O crime político que aconteceu às vésperas de Natal chocou a sociedade do Espírito Santo, mas até hoje o caso não foi totalmente desvendando e a população ainda aguarda a decisão da justiça.

Havia muitos problemas em Cariacica e as mulheres não podiam ficar paradas! Começamos então a nos organizar. Lutar pela educação, saúde e lazer. Aí convidamos Gabriel pra vir conversar com a gente. Com o passar do tempo os grupos foram se juntando, sempre com muito estudo e formação. E nisso o Gabriel ajudava a gente como muito animação (ENTREVISTA N°5- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Realizando encontros em suas residências, articulando os textos sagrados com os problemas do cotidiano, essas mulheres se reúnem quase que diariamente para lutar por suas principais fontes de preocupação: saúde, educação e lazer. Após o assassinato do Padre Gabriel e com a institucionalização da participação através da Constituição Federal de 1990 ocorre a formalização do antigo “grupo das mulheres”, surgindo assim, Associação de Mulheres Unidas de Cariacica Buscando Libertação (AMUCABULI) em 1990.

De 85 até a década de 90, de 89 e 90, dos anos 89 a 90 que nós já estávamos assim organizado “a nível de” município, mas não podia participar de nenhuma organização legal por a gente não se registrado. Quando foi pra criar o Conselho Municipal de Direito, que é um órgão do município, que é legal, que é paritário, uma parte é administrativa a outra parte é sociedade civil organizada. Então, nós ia ficar de fora porque nós não tinha estatuto. Isso foi em 89 pra 90 a gente já reunia, mas não tinha estatuto. Então em 90 [...] que a gente só escolheu o nome do grupo e registramos o estatuto. (ENTREVISTA N°5- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

O objetivo da AMUCABULI era continuar, até então tornando entidade, continuar representando as mulheres nos meios legais, em uma busca de igualdade de direitos e valores. E na formação de mulheres, que nós pudéssemos ainda tornar o município com a maior participação de mulheres nas decisões mesmo, né? (ENTREVISTA N°4- LIDERANÇA LOCAL-SEXO FEMININO).

Desse modo, a criação da FAMOC (1984) e da AMUCABULI (1990) marcam o segundo momento da mobilização popular em Cariacica-ES. Influenciados pelo movimento nacional de reconhecimento da participação popular em órgãos públicos municipais e estaduais, essas pessoas se organizam e institucionalizam suas lutas, criando os principais movimentos sociais de Cariacica-ES.

Segundo Pedro Jacobi (1993) estes movimentos se constituíram a partir de dois elementos básicos: a carência e o trabalho desenvolvido pela organização dos moradores, existindo entre ambos um elemento articulador que permite transformar a reivindicação direta em afirmação de um direito.

Ao ampliar a sua visibilidade, esse movimentos colocam em jogo a questão da cidadania e dos direitos sociais. Assim, a transformação de necessidades e carências em direitos, que se opera dentro desses movimentos, pode ser vista como um amplo processo de revisão e redefinição do espaço da cidadania (JACOBI, 1993, p. 159).

Nesta perspectiva, o mais significativo é o peso que a vivência de um cotidiano repleto de carências e privações tem na construção de cidadania coletiva já que, gradualmente, o processo de conscientização que se manifesta nas lutas sociais faz com que o Estado passe a reconhecer os movimentos sociais com maior receptividade, tornando-se assim, mais flexíveis às suas demandas.

A pesquisa realizada por HECKERT et al (2006) afirma ainda que mudanças ocorridas na política no final dos anos 80 e início dos anos 90, com a aprovação da Constituição de 1988 e a conseqüente criação de canais institucionais de participação popular trouxeram também novos desafios aos movimentos populares do município. Nesse momento, “[...] lideranças comunitárias aliam-se a partidos políticos ou vereadores e por vezes lançam candidatura a cargos

públicos, efetivam-se conselhos de escola legitimando a participação popular, entre outros acontecimentos”(HECKERT et al, 2006, p 10).

Como não poderia deixar de ser, os aspectos negativos da institucionalização da participação também foram lembrados no estudo realizado:

[...] os entrevistados trazem que essas mudanças na configuração política não trouxeram somente conquistas, mas também efeitos negativos nas maneiras instituídas de movimentação popular. Entre esses efeitos negativos, encontram-se a burocratização das lutas; esvaziamento dos movimentos organizados; redução na iniciativa de novas movimentações; cooptação de lideranças pelos aparelhos estatais; aposta em modelos representativos de participação distanciando a população dos canais institucionalizados de decisão. Os movimentos populares [...] enfraquecem e, na fala de alguns entrevistados, até mesmo praticamente param em certo período (HECKERT et al, 2006, p. 10).

Dentro desse mesmo contexto, de institucionalização da participação, durante o governo de Vasco Alves (1989-1992) foi apontado como marco referencial dessa mudança no município. A pesquisa aponta que nesse governo foram criados vários canais institucionais de participação para atender aos representantes da população. No entanto, esta mudança aparentemente positiva, apresentou pouca resolutividade efetiva, trazendo mais perdas do que ganhos para os movimentos sociais de Cariacica-ES, já que nesse momento muitas lideranças locais foram cooptadas pelo governo.

Atualmente os movimentos sociais de Cariacica passam por um momento conturbado. Além de sofrerem as consequências dos ajustes neoliberais, que ameaça os direitos conquistados em 1988, os movimentos organizados ainda estão aprendendo a lidar com os novos desafios da participação nos canais institucionais da política governamental, como indica a recente pesquisa realizada no município: “[...] a população e os movimentos ainda estão aprendendo a lidar com esses novos desafios, inventando formas de interferência e estratégias para uma efetiva participação nos canais de institucionais de representação [...]”(HECKERT et al, 2006, p 11).

Dessa maneira, a proposta do Orçamento Participativo⁴⁰ do prefeito Helder Salomão (2005-2008) representa o início de uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil em Cariacica-ES. Razões como a tradição associativa do município, bem como a vontade política do novo prefeito, que implantou uma metodologia clara e transparente, tornam o OP de Cariacica-ES um locus privilegiado para análise da participação popular nos canais institucionais.

⁴⁰ Vale lembrar que o orçamento participativo já existia em Cariacica durante o governo do prefeito Aloízio Santos (2001- 2004), no entanto, nessa fase o OP não tinha uma metodologia definida, o que causava uma enorme expectativa na população que não via suas reivindicações serem atendidas.

CAPÍTULO 5:
O PROCESSO DO ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO DE CARIACICA

5.1 - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: SUA ORIGEM E SEUS SIGNIFICADOS

A história política do país foi marcada pelas prerrogativas das classes privilegiadas que, ao invés de garantir direitos preferiu a “troca de favores”, transformando a cidadania em exclusão. Nossas tradições coloniais são marcadas pela privatização da coisa pública, apropriada por oligarquias e excludente da população pobre, negra e indígena.

Em geral, as várias modalidades políticas da oligarquia orientavam-se no sentido do autoritarismo e personalismo inerentes à dominação patrimonial. Fossem quais fossem os fundamentos das relações econômicas predominantes (mineração de ferro, cobre, chumbo, estanho, extração de guano, salitre, borracha, criação de gado, cultura de trigo, café, cacau, etc, ou seja, mineração, atividades extrativas, pecuária ou agricultura) as relações de produção eram sempre capturadas pelas relações e estruturas políticas de tipo oligárquico (IANNI, 1991, p. 60).

O significado disso é que as relações sociais, a cultura política e as próprias relações de produção foram impregnadas de elementos semelhantes aos que seriam característicos do antigo período colonial. Nessa relação oligárquica o poder político foi historicamente controlado ou até mesmo monopolizado pela burguesia que, numa relação desigual, se organizou para defender seus interesses particulares à custa da miserabilidade da classe trabalhadora.

Entre as várias conseqüências dessa articulação entre as classes privilegiadas e o poder político está a problemática da “modernização conservadora” (COUTINHO, 2000). Conceito com o qual Carlos Nelson Coutinho (2000) pretende sintetizar a idéia de ausência da participação popular nos grandes acontecimentos do país, como uma estratégia de isolamento dos grupos populares dos nossos processos políticos, ou seja, impedir que as massas populares se organizem, reivindiquem,

façam política e criem uma verdadeira democracia. E isso se faz, essencialmente, através dos vários mecanismos de cooptação⁴¹.

Dessa forma, a construção do público em nosso país foi um processo lento que teve que ser penosamente construído, ao longo dos séculos, nas brechas deste *status quo* hierárquico impermeável à participação democrática popular (CARVALHO; FELGUEIRAS, 2000).

Todavia, essa impermeabilidade é ameaçada durante as décadas de 70 e 80 pela emergência vigorosa dos movimentos sociais na luta por melhores condições de vida e, especialmente, na defesa do alargamento e fortalecimento da democracia brasileira através da participação popular:

A participação, que aparece desde então nas falas dos movimentos sociais, exige mais do que o direito de inclusão na sociedade, exige mais do que o direito de inclusão na sociedade, exige o direito de participar da definição do tipo de sociedade em que se quer ser incluído. Amplia-se assim o conceito de cidadania, para além do exercício do voto, para além da garantia dos direitos já instituídos, uma cidadania instituinte de novos direitos: é o que temos chamados uma cidadania ativa, base do processo de alargamento dos instrumentos democráticos que se iniciou nesse momento (CARVALHO; FELGUEIRAS, 2000, p. 6).

Vale lembrar que o discurso sobre a participação ganhou dimensão social significativa ainda em plena ditadura militar quando alguns governadores e prefeitos adotaram o termo “participação popular” como lema de governo em resposta às lutas sociais pela redemocratização do país.

Em meados de 70 e início dos anos 80 surgem no Brasil algumas experiências inovadoras em termo de participação popular e de gestão voltadas para o social e que vão inspirar um conjunto de experiências democráticas que se desenvolverão a partir da segunda metade da década de 80. São exemplos dessas iniciativas a

⁴¹ Segundo Carlos Nelson Coutinho (2000) os mecanismos de cooptação vão desde o “favor” individual expressamente concedido nas relações pessoais ou até mesmo através da chamada “via prussiana”, na qual o Estado finge conceder generosamente alguns direitos à sociedade civil para esvaziar os sentidos das suas lutas populares e não ter, assim, a sua hegemonia ameaçada.

democracia participativa de Lages (Santa Catarina), o governo de Boa Esperança (Espírito Santo) e de Piracicaba (São Paulo) (LESBAUPIN, 2000).

Em Lages (SC), a equipe do prefeito Dirceu Carneiro (MDB), eleito em 1976, atua como “animadores sociais”, estimulando a participação sociedade. Para chamar a atenção da população local para uma gestão participativa o governo desenvolveu o “comunitarismo social”, isto é, o acesso aos serviços e equipamentos coletivos será promovido via associações. Desta forma, quem não se organizava não usufruía dos incentivos da prefeitura. Apesar da resistência entre a classe média, a medida teve um resultado positivo entre os setores historicamente excluídos não só por valorizar a participação, mas, sobretudo, o saber local. O povo “tomou a palavra” e passou a decidir diretamente nas questões de seus interesses, tais como, na criação do Hortão Comunitário e no Projeto Lageano de Habitação. Houve também uma tentativa de desenvolvimento de um orçamento participativo, convocando a população para opinar, por exemplo, entre o calçamento da rua ou a criação de mais um posto de saúde (ALVES, 1981).

O prefeito do município de Boa Esperança (ES), por sua vez, se uniu ao movimento das comunidades de base da Igreja Católica, aos líderes das comunidades e aos representantes de órgãos sociais, econômicos e culturais para estimular a participação da população não apenas na execução, mas também nos processos decisórios. Em 1971, na primeira gestão de Amaro Covre, foi organizado um Conselho de Desenvolvimento Municipal de Boa Esperança onde a prefeitura realizava reuniões mensais para discutir os problemas locais com representantes de diversas áreas (das igrejas, de sindicatos, diretores de escola, entre outras) buscando construir respostas em conjunto (LESBAUPIN, 2000).

Já em Piracicaba (SP), no período de 1977-1982, o prefeito propôs a participação direta da comunidade nos processos decisórios visando, especialmente, mostrar aos governos federal e estadual que os recursos destinados ao município eram insuficientes e não atendiam às prioridades e necessidades da comunidade. Além

disso, foi uma forma de pressionar a Câmara dos Vereadores para aprovação de leis e projetos em conflito (SOUZA, 2001).

A valorização do conhecimento popular e da participação da população nos processos decisórios fez com que os municípios recuperassem o seu desenvolvimento econômico sem precisar se submeter à postura clientelista que vigorava na época em relação ao governo estadual e federal. Além disso, estas experiências pioneiras de práticas participativas servirão de inspiração para o movimento nacional de redemocratização (LESBAUPIN, 2000).

Esta demanda por participação popular partia de atores que compunham o chamado campo movimentalista (movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais e ONGs); partidos de esquerda, especialmente o Partido dos trabalhadores; setores acadêmicos e entidades profissionais, como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Associação Brasileira de Imprensa (ABI) (TEIXEIRA, 2003. p. 191).

Essa nova cultura participativa, combatendo o autoritarismo do regime militar e construída especialmente pelos movimentos sociais da década de 70 e 80, coloca novos temas na agenda pública ao lutar pelo direito à participação popular, incluindo o direito de participar da gestão da sociedade, culminando no reconhecimento da Constituição de 1988, em seu artigo 1º de que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1998, p. 17).

A conquista da cidadania política através da Constituição de 1988 se expressa no direito à participação direta dos cidadãos através dos chamados instrumentos democráticos como o plebiscito, o referendo, as tribunas populares, os conselhos e o próprio orçamento participativo.

Tão importante quanto a construção destes e de inúmeros outros espaços de gestão participativa foi a construção, quem marca este período de forte mobilização social, de uma cultura participativa, que admite, reivindica e valoriza a participação direta e o controle social por parte dos usuários e outros segmentos interessados nas políticas públicas (CARVALHO, 1998, p.5)

Nesse momento vão se desenhando inúmeros novos canais de participação social, que combinam a participação direta e a representação, originando assim, uma nova democracia participativa, um novo conceito de gestão pública que supõe a cor-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil.

Desse modo, o movimento de redemocratização não se resumiu à efervescência dos protestos reivindicativos dos movimentos sociais, pois se expressou também nas urnas eleitorais através da vitória de parlamentares e de governos municipais comprometidos com o ideário democrático e participativo e que programam políticas de participação popular, entre as quais ganhou destaque o orçamento participativo (LESBAUPIN, 2000).

A primeira experiência de controle e participação social sobre parte do orçamento público municipal teve início com o Conselho Popular do município de Vila Velha (ES), no período de 1986-1988 durante o governo de Magno Pires (PT) (CARVALHO; FELGUEIRAS, 2000).

Todavia, a primeira experiência concreta de Orçamento Participativo (OP), com esta denominação, foi realizada em Porto Alegre (RS) a partir de 1989, se desenvolvendo até os dias atuais. Identificado inicialmente na gestão do Partido dos Trabalhadores (1989-2002) na cidade gaúcha, o OP hoje é uma forma de participação local existente em aproximadamente 103 municípios⁴² do Brasil, inspirando ainda diversas experiências internacionais (AVRITZER, 2003).

A idéia começou com a campanha do partido dos Trabalhadores (PT) em 1988, onde o programa de governo propunha democratizar as decisões através da formação de Conselhos Populares. No início a idéia era muito mais assentada em princípios gerais, originários da Comuna de Paris e dos soviets, do que a

⁴² Apesar de 103 ser ainda um número muito pequeno em relação ao número de municípios existentes no Brasil (mais de cinco mil), a autora Ana Claudia Chaves Teixeira (2003) destaca a grande progressão do número de OPs no país ao longo dos últimos anos, evidenciando que a experiência está se disseminando.

proposta propriamente dita, ou seja, naquele momento a formulação partidária estava muito aquém da complexidade do processo (GENRO, 2002).

No entanto, a experiência concreta de ser governo descortinava um conjunto de questões que obrigava o partido a fazer novos questionamentos a respeito da participação popular:

“Questões como ‘participação popular com quem? Participação popular apenas com os trabalhadores? Participação popular com todos os cidadãos? ‘Começaram a mexer com princípios bastante arraigados do partido” (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 62).

No questionamento do PT à democracia liberal havia a denúncia da concepção da democracia como um instrumento conservador das antigas oligarquias da República Velha do Brasil. A formulação que o PT propunha expressava, ainda que de forma embrionária, uma concepção diferenciada da construção da democracia na sociedade brasileira, como pontua o autor Félix Sánchez (2002):

O PT apareceu no cenário político do país portando um discurso crítico à democracia liberal, expressando a insuficiência e o elitismo do projeto de democracia política e as figuras em que ela se assenta: o cidadão como consumidor; o Estado como provedor; a democracia organizada através de mecanismos de mercados; e os partidos regidos segundo uma lógica de concorrência empresarial (SÁNCHEZ, 2002, p. 30).

A nova concepção de democracia tratava de afirmar um projeto mais abrangente de reconstrução da vida social do país. Lutando pela redemocratização das instituições políticas e não apenas propondo soluções provisórias e imediatas, o PT desejava criar condições para uma luta de médio e longo prazo pela redemocratização real da sociedade. Visando a democratização de todas as esferas de poder, o PT defendia sumariamente a participação das massas

populares na prática política do dia-dia e não, somente nos momentos das disputas eleitorais⁴³ (SÁNCHEZ, 2002).

E apesar de ainda não ter uma metodologia definida nesse momento, o OP surgiu em Porto Alegre (RS) em 1999 a partir do objetivo do partido da esquerda (PT) de transferir poder a classe trabalhadora organizada. Esta, por sua vez, passaria a participar democraticamente da gestão da cidade e não apenas por ocasião das eleições, a cada quatro anos: “Com isso seria gradativamente ‘substituída ‘ a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia direta” (GENRO, 2002, p. 94).

Segundo Ivo Lesbaupin (2000) o orçamento participativo introduz novas formas de democracia direta à democracia representativa⁴⁴ existente no país, mas não substitui, contudo, esta última. Para o autor o que ocorre, efetivamente, é uma articulação da esquerda, especialmente do PT, para superar os limites da democracia representativa através da participação popular nas decisões políticas:

Em suma, se é verdade que a dimensão de nossas sociedades exige que a forma principal de democracia seja representativa, no entanto, para garantir a efetiva soberania popular, é perfeitamente possível e desejável a presença de formas de democracia direta, articuladas com a democracia representativa. Somente a democracia participativa permite que o conjunto dos cidadãos decida os rumos da política (LESBAUPIN, 2000, p. 87).

Segundo Ubiratan de Souza (1999) a democracia representativa hoje é insuficiente para o aprofundamento da democracia humana, tanto no regime capitalista de disputa de hegemonia quanto no regime socialista, e a experiência de Porto Alegre mostrou se fundamental ao assegurar a participação universal de todo o cidadão no processo do orçamento participativo:

⁴³ No Manifesto de fundação do partido, datado de 10 de fevereiro de 1980, o Partido dos trabalhadores estabeleceu a articulação entre a democracia e a participação das classes trabalhadoras ao propor que todo o poder político e econômico do país fosse exercido diretamente pelos trabalhadores para dar fim à exploração e opressão existente no Brasil (SÁNCHEZ, 2002).

⁴⁴ Apesar de reconhecer a importância dessa leitura para a compreensão do objeto desse estudo, não vamos aprofundar a discussão sobre democracia representativa e democracia direta.

Esse elemento é decisivo para que o cidadão, não por intermédio de nenhum representante, mas ele, diretamente, possa participar do processo do orçamento participativo. Isso significa dizer que esse processo não é partidário, graças a esse princípio, nem pelo partido do governo nem por nenhum outro partido. Não é instrumentalizado por nenhuma associação comunitária, sindical ou popular; é um processo que garante a expressão plural e universal da sociedade. O princípio da participação universal e direta possibilita que o cidadão que nunca teve participação política passe a ingressar como elemento ativo na vida política, e, ao mesmo tempo, não prejudica setores organizados da sociedade (SOUZA, 1999, p. 73).

Embora o modelo de OP existente em Porto Alegre estimule a participação individual do cidadão sem nenhuma experiência política, não podemos negar a tradição associativa do município, bem como a colaboração da sociedade organizada para a concretização desse projeto, especialmente através do trabalho da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) (TEIXEIRA, 2003). Sergio Baierle (2000) afirma ainda que a fundação da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), em 1983, foi a principal expressão do esforço da construção de propostas alternativas para as políticas públicas, numa articulação inovadora entre os movimentos sociais e o Estado⁴⁵.

Um fator pouco mencionado na literatura, mas que também contribuiu muito para a execução dessa experiência foi a decisão do partido de aumentar a receita do município de Porto Alegre através da política de ajuste fiscal “[...] entre 1989 e 1994 a cidade passou da 10ª para a 5ª posição do ranking da arrecadação per capita entre as capitais [...]” garantindo maiores recursos livres para implementar programas redistributivos como o OP (SOUZA, 2001, p. 4).

Outro princípio importante para o sucesso da experiência de Porto Alegre é o da auto-regulamentação do processo do orçamento participativo, ou seja, a cada ano de funcionamento o processo passa por uma nova avaliação onde as regras de funcionamento são revistas a partir de discussões feitas com membros do governo

⁴⁵ Num documento de uma reunião entre a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e a prefeitura, em março de 1986, a UAMPA afirmou o seu desejo de intervir diretamente na definição do orçamento municipal e decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e na cidade em geral, surgindo pela primeira vez o termo “orçamento participativo” (AVRITZER, 2005).

e da sociedade civil: “[...] temos uma visão de que esse é um processo dialético, em que as contradições que surgem devem ser analisadas e tratadas a cada ano, revisadas no processo de auto-regulamentação” (SOUZA, 1999, p. 74).

Esta idéia de que o governo e a sociedade criam em conjunto o formato do OP e o alteram a cada ano, buscando superar as contradições existentes no processo, fortalece a afirmação de que não existe um modelo único de orçamento participativo a ser seguido e que, apesar da importância significativa que a experiência petista de Porto Alegre teve e ainda tem para o fortalecimento dessa forma de gestão democrática, inúmeras novas experiências de OP estão surgindo no país. Ao combinar a democracia representativa com participação social, a experiência do orçamento participativo ganhou destaque nacional e, em vez de modelos prontos, os OPs tem se caracterizado por se renovar a cada dia.

Maria do Carmo A. A. Carvalho (1998) afirma que o orçamento participativo constitui-se em um processo de consultas de debates sobre o orçamento público municipal que tem se ampliado a cada ano, à medida que vão surgindo novos aprendizados na relação entre a população participante e o governo responsável. Através desse processo a população passa a discutir os problemas urbanos que afetam suas vidas diariamente e começam a decidir sobre a prioridade de investimentos da prefeitura, fiscalizando inclusive, a disponibilidade orçamentária e o processo de execução das obras.

Esse procedimento tende a se repetir a cada ano: realizam-se assembleias nos bairros, nas regiões e nos municípios, elegem-se as prioridades e os delegados que representarão cada região. Um ‘Conselho Municipal de Orçamento’ discute então a que prioridades deverão ser destinados os recursos disponíveis pra o investimento e os delegados de cada bairro ou região acompanham e fiscalizam a realização das obras aprovadas (CARVALHO, 1998, p. 4).

Desde a experiência pioneira de Porto Alegre o modelo de OP tem encontrado grande repercussão como forma de inovar a gestão pública pelo seu caráter democratizador e participativo. Nos próximos itens desse capítulo veremos mais

detalhes sobre o seu percurso metodológico, tendo como base referencial o estudo de caso da experiência de Cariacica (ES).

A autora pontua ainda que entre as várias experiências implementadas, pode-se notar uma grande diversidade quanto o grau de compromisso do governo com as deliberações do Conselho do Orçamento Participativo (COP), a porcentagem de recursos orçamentário que a prefeitura disponibiliza, o nível das informações que são disponibilizadas para a população participante, entre outros fatores que influenciam no alcance dessa iniciativa como uma política participativa e democratizadora (CARVALHO, 1998).

Segundo Leonardo Avritzer (2003) existem quatro elementos empíricos que devem ser analisados nas discussões sobre o orçamento participativo: a questão do tamanho da tradição associativa do local onde a experiência está sendo realizada já que os tipos de atores e tradições associativas e partidárias variam conforme o local em análise; a vontade política por parte dos governantes que adotam a iniciativa; o desenho específico da metodologia que está sendo adotado no OP e a capacidade financeira do município em realizar políticas redistributivas e participativas.

Numa outra perspectiva, a autora Celina Souza (2001) ao realizar um estudo sobre os OPs de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG), pontuou que apesar de existir um consenso na literatura avaliando essas experiências como positiva, constituindo-se numa forma de acesso do cidadão comum ao processo decisório local, é necessário pensar no significado dessa “participação”:

[...] a literatura aponta três ‘problemas’ da participação. O primeiro é o problema da ‘implementação’, isto é, mesmo quando os governos buscam implementar os mecanismos participativos voltados para integrar grupos menos poderosos no processo decisório, os mais poderosos têm força para impedir essa participação. O segundo é o ‘problema da desigualdade’: mesmo quando espaços são criados para que todos participem, as desigualdades socioeconômicas tendem a criar obstáculos à participação de certos grupos sociais. O terceiro é o ‘problema da cooptação’ : mesmo que os espaços de participação são genuinamente

representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes, no que se refere ao controle da informação dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo (SOUZA, 2001, p. 7).

Se, por um lado, alguns autores (GENRO 2002; SOUZA 1999, PONTUAL; SILVA, 1999; MARCO, 2000) consideram que as experiências de OP têm contribuído para criação de espaços democráticos na sociedade brasileira através do incentivo à participação social, outras análises mais abrangentes (BAIERLE, 2000; AVRITZER, 2003, 2005; NAVARRO, 2003; TEIXEIRA, 2003; SANTOS 2005; JESUS, 2004; SILVA, 2002b; CARLOS, 2006) destacam o papel dos movimentos populares na construção desses instrumentos. Os estudos mostram que OP é um espaço de revitalização dos movimentos populares e que essa participação social tende a fortalecer e a consolidar a democracia ainda em curso no país, embora ela não garanta por si só a “inovação democrática no Brasil”.

Ainda sobre a participação social nesse processo, os autores (BAIERLE, 2000; AVRITZER, 2003, 2005; NAVARRO, 2003; TEIXEIRA, 2003; SANTOS 2005; JESUS, 2004; SILVA, 2002b; CARLOS, 2006) destacam a importância da tradição associativa, da existência ou não, de uma trajetória de mobilização popular nas comunidades onde o OP é aplicado. Considerando os movimentos populares os canais mais diretos de representação da população e, desse modo, o canal por excelência para a formação de líderes, os estudos destacam a importância da tradição associativa como forma de garantir a qualidade dos debates nas assembleias e plenárias e também o controle social no decorrer do processo (a fiscalização das obras eleitas, por exemplo).

Apesar de demonstrar que a relativa independência do OP quanto ao associativismo comunitário não afeta significativamente os índices de participação no OP, Avritzer (2003) afirma que a infra-estrutura associativa pode influenciar significativamente nos resultados democratizantes da cultura política onde o a experiência é vivenciada, como foi o caso de Porto Alegre (RS).

A experiência de Porto Alegre demonstra a importância do associativismo comunitário em dois aspectos do OP: na capacidade de forjar o sucesso inicial da proposta participativa e na capacidade de democratizar a relação entre o Estado e Sociedade civil, através dum crescimento constante da participação no OP. O caso de Porto Alegre mostra, sobretudo, que o OP é capaz de se tornar a forma predominante, senão exclusiva, de deliberação sobre os recursos públicos incidindo de modo positivo sobre a relação entre o estado e a sociedade (AVRITZER, 2003).

No Espírito Santo, por exemplo, a experiência do município de Serra (ES) se diferenciou qualitativamente da experiência de Vitória (ES), devido à história de lutas e conquistas do movimento popular em Serra, que ao mesmo tempo em que demonstrou as possibilidades de protagonismo social, evidenciou a necessidade de o governo conciliar seus projetos com a sociedade civil, tendo em vista a concretização da democracia (CARLOS, 2005).

[...] o desenvolvimento das experiências de participação em análise se dá em um cenário político-cultural diferenciado, que, se em Serra conta com atores sociais mobilizados, organizados e articulados para o embate político necessário à democratização da gestão pública, em Vitória, convive com um movimento popular marcado por uma trajetória de dirigismo e manipulação fruto da política clientelista e paternalista do governo local e, por outro, da parca contextura da sociedade civil. Em Vitória, as relações assimétricas de poder teceram um painel e desarticulação, desmobilização, dependência e fragilidade da sociedade frente ao poder público, muito embora coexistisse com um incipiente e pouco expressivo quadro de consciência dos direitos sociais e da importância da participação na gestão da cidade (CARLOS, 2005, p. 139).

Numa análise comparativa sobre dois municípios capixabas (Cariacica e Vitória) ficou evidente a importância da tradição associativa para garantir a qualidade do processo. Em Vitória (ES), as tradicionais formas de representação política estabeleceram uma postura de cooptação com a população, instituindo práticas clientelísticas, de manutenção de contato direto das lideranças com o vereador/prefeito, gerando um processo pouco democrático devido a baixa tradição associativa do município⁴⁶, o que não ocorreu em Cariacica (ES) especialmente pela postura de forte oposição política na sua trajetória histórica de lutas de movimentos populares. Mesmo diante da baixa capacidade de

⁴⁶ É válido ressaltar que a prefeitura de Vitória (ES) hoje passa por um novo processo de construção de canais institucional de participação democrática, inovando inclusive, a metodologia do Orçamento Participativo.

investimentos do município, a qualidade da organização do processo se refletia na ampla e organizada participação dos movimentos sociais, merecendo destaque a Federação de Associação de Moradores de Cariacica (FAMOC), desde as assembléias regionais até às reuniões do Conselho do Orçamento Participativo – COP – legitimando e aumentando a credibilidade do processo de discussão (BRUCE; FERREIRA, 2006).

Desse modo, as avaliações sobre as inúmeras experiências de orçamento participativo variam não somente quanto aos elementos empíricos analisados em cada caso, mas também quanto à interpretação que cada autor dá ao OP, uma vez que, o próprio conceito de participação pode significar várias coisas para diferentes pessoas e grupos sociais.

Mas apesar dessa ampla possibilidade de interpretação sobre o OP, existem importantes pontos comumente apontados nas bibliografias estudadas sobre este instrumento de participação social.

As análises a respeito do OP, de um modo geral, têm ressaltado o OP como forma de inverter as prioridades de investimento das prefeituras, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população tradicionalmente excluída dos serviços públicos.

Segundo Carvalho (1998) a possibilidade de garantir o atendimento de suas reivindicações tem gerado grande afluência de pessoas dos setores populares às assembléias do OP. Com uma maior dificuldade de atrair os setores de camadas médias e empresariais, já que estes historicamente sempre foram privilegiados na história política do país sem precisar reivindicar os direitos básicos, como educação, saúde, água e infra-estrutura, o OP tem se tornado conhecido como espaço “dos mais pobres”. Sabe-se, por exemplo, que no estudo realizado sobre o número de obras realizadas pelos OPs, no período de 1989-2000, o OP funcionou como um poderoso instrumento de distribuição de renda, uma vez que as regiões

mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante (MARQUETTI, 2005).

Para Celina Souza (2001) o OP atinge diretamente a população de baixa renda que sofreu negligências das administrações anteriores habitando em locais com péssimas condições de infra-estrutura. Além de ampliar o acesso dos pobres aos serviços básicos, contribuindo para o aumento da justiça social na alocação dos recursos públicos, a autora afirma que o OP também aumenta a capacidade de grupos excluídos de influenciar na alocação de recursos públicos, alterando as várias formas de relação entre o governo local e a população mais carente.

Ao avaliar o impacto redistributivo do OP como uma política de controle social sobre o orçamento público, a autora Euzinéia Carlos (2003) apontou a importância de se criar critérios⁴⁷ objetivos e transparentes na hora de selecionar a prioridade de investimento entre os bairros de cada município. Além de considerar que os valores disponíveis para investimentos no OP são, na maioria dos casos, muito reduzidos, a autora acredita que o efeito redistributivo do OP está condicionado à uma metodologia que defina os critério de rateio sobre uma discriminação positiva entre a região pobre e a região mais rica, favorecendo aqueles a população mais carentes. “Desse modo, o uso de critérios reconhecidos e transparentes garantem a legitimidade das decisões tomadas e fortalecem sua relação com a justiça social” (CARLOS, 2003, p. 21).

Em sua análise sobre a experiência de Porto Alegre Santos (2005) afirma que o OP pode ser considerado o “embrião” de uma democracia redistributiva, já que o aumento da complexidade sobre a distribuição dos recursos tende a fortalecer o vínculo entre a democracia e justiça distributiva:

⁴⁷ Os critérios que autora sugere referem-se aos critérios de rateio desenvolvidos pelas prefeituras para a distribuição de recursos orçamentários de acordo com as necessidades de cada região. Estes, por sua vez, estão intimamente relacionados com o desenho institucional adotada em cada caso, fortalecendo a importância do percurso metodológico. Nesse sentido, o rigor do modelo e a burocracia tendem a fortalecer o laço da participação social com a democracia (CARLOS, 2003).

O OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais e em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária. As comunidades onde elas vivem e se organizam são reconhecidas como tendo direitos coletivos urbanos que legitimam as suas reivindicações e exigências, e também a sua participação nas decisões tomadas para lhes responder (SANTOS, 2005, p. 512).

O reconhecimento de que, com o OP, grupos excluídos ganharam influência sobre as políticas públicas, bem como o melhor acesso aos serviços urbanos básicos tem um efeito no aumento da democracia local, já que este agrega representantes de segmentos de baixa renda que raramente têm oportunidade de chegar à arena decisória governamental.

Numa postura teórica mais otimista e considerando a tradição do OP de Porto Alegre, Navarro (2005) propõe, inclusive, que uma parcela dos fundos públicos da prefeitura seja decidida sem a tutela governamental, sem a interferência de política ou de partidos. Defendendo o exercício da democracia direta, o autor propõe a constituição de um espaço efetivamente público e não-estatal, onde a população decida sozinha os rumos dos investimentos do OP e, talvez, até mesmo de toda agenda de investimentos da prefeitura.

Esta proposição levanta uma das questões mais sensíveis relacionadas ao OP, trata-se de que a ameaça da participação comunitária possa vir a substituir o papel dos burocratas, do executivo local e dos vereadores. A questão é particularmente sensível entre os delegados do OP e os vereadores, já que as obras são votadas pelos delegados, mas a aprovação final do orçamento é uma competência constitucional do legislativo.

Segundo Santos (2005) o OP é uma estrutura e um processo de participação comunitária que procura romper com a tradição autoritária das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população nas diferentes fases de preparação e implementação orçamentária. Todavia, o OP e o seu enquadramento institucional não têm reconhecimento jurídico formal, o que faz com que a Câmara

dos Vereadores seja livre para aprovar, modificar ou rejeitar o orçamento votado pela população, desse modo, acaba existindo um consenso de que o governo local deve desempenhar o papel decisivo no OP. “A fronteira entre essas duas formas de representação de interesses está longe de ser definida com clareza” (SOUZA, 2001, p.11).

No que se refere ao problema da representação no OP, os autores (TEIXEIRA, 2003; SANTOS, 2005; SOUZA, 2001; AVRITZER, 2003; SILVA, 2003) atestam a resistência inicial por parte dos vereadores, mas lembram que esta faz parte de um processo de aprendizagem quanto às verdadeiras funções do legislativo, isto é, representar os anseios da população.

Se por um lado, o Brasil assiste à conquista da cidadania política através do direito de participar da gestão pública, fortalecendo a participação popular e controle democrático. Por outro lado, este exercício vem sendo deturpado por aqueles que são privilegiados pelas antigas formas de poder. Temendo o avanço da democracia participativa muitos vereadores têm criticado os OPs alegando, entre outros fatores, que este instrumento interfere na legitimidade do poder legislativo.

“Nos debates teóricos sobre o relacionamento entre a democracia representativa e democracia participativa é muitas vezes esquecido que uma não existe sem a outra” (SANTOS, 2005, p. 541).

Nesse contexto, a institucionalização da participação entra em conflito com a vontade política de alguns governantes que se negam abrir mão da antiga “política de favores”. Contudo, a literatura analisada (AVRITZER, 2003; TEIXEIRA, 2003; SILVA; 2003, SOUZA, 2001; CARVALHO, 1998) defende que uma das razões do sucesso do OP está na sua capacidade de redução das “velhas práticas clientelistas”. Ao abrir o processo decisório para as camadas populares, o OP não só permite o controle social através da maior transparência das informações sobre os recursos públicos, como também obriga uma mudança na postura dos

vereadores que antes barganhavam os seus votos com a população mais carente, reproduzindo os “currais eleitorais” da Velha República.

Os orçamentos participativos tendem a corrigir esses desvios clientelistas do legislativo. Tensionam a compreensão do papel do vereador, que o vê como ‘intermediário nas barganhas entre a população e o executivo, ao invés de exercer seu poder legislador e fiscalizador (CARVALHO, 1998, p. 18).

No Brasil a representatividade historicamente centrada no executivo impede o avanço da democracia porque não permite que o cidadão comum decida sobre os rumos dos investimentos da sua cidade. Isso ocorre, especialmente, quando prevalecem os elementos hierárquicos de uma cultura política tradicionalmente clientelista, obscurecendo o fortalecimento da “sociedade civil”, nos termos usados por Gramsci (COUTINHO, 2000).

Vimos ainda que nas formações sociais que Gramsci chama de “ocidentais”, como é o caso do Brasil, emerge os aparelhos relativamente privados de hegemonia em detrimento do lado coercitivo do Estado. E o que caracteriza essa “sociedade ocidental” é justamente a possibilidade da construção de uma nova ideologia, ou seja, uma nova “direção político-ideológica” em favor dos setores historicamente dominados. Nesse aspecto, torna-se essencial destacar o papel desses instrumentos de participação social -no qual se insere o OP, os conselhos, as câmaras, entre outros- na organização de uma nova cultura popular (GRAMSCI, 1979).

Nesse aspecto, torna-se importante revelarmos outra potencialidade do OP: a sua capacidade de formar novos líderes. Estimulando a participação individual dos cidadãos, independente da participação em outros movimentos sociais (partidos, sindicatos, associações, etc), o OP estabelece um caráter pedagógico com a população ao proporcionar informações importantes sobre a sua cidade e as formas de administração dos recursos existentes (PONTUAL; SILVA, 1999).

Por esta razão, pode-se afirmar que o OP contribui na formação de uma nova cultura participativa ao inserir nos sujeitos na arena das decisões políticas, assumindo o seu compromisso no fortalecimento da sociedade civil:

Se o nosso projeto de democracia pressupõe uma sociedade civil participativa, interlocutora da elaboração de política e capaz de exercer controle sobre as ações estatais, não podemos nos desobrigar de criar condições para seu fortalecimento. Nesse sentido, o compromisso deve ir além da abertura de canais e incluir também ações formativas que possibilitam uma ocupação efetiva desses espaços pelos sujeitos sociais (PONTUAL; SILVA, 1999, p. 68)

Considerado um “lócus do fazer pedagógico” a autora Marco (2000) destaca a importância do OP na reafirmação das responsabilidades públicas do Estado e no compromisso que este deve ter ao estabelecer um novo contrato social com a sociedade civil, estimulando uma participação crítica capaz de contribuir na construção de um projeto societário mais justo em resposta à perversidade do neoliberalismo.

Nos tempos em que a palavra participação transformou-se numa espécie de pré-requisito das campanhas governamentais, atraindo tanto os setores da esquerda quanto os setores mais conservadores da direita, no que diz respeito às chamadas “políticas participativas”, torna-se viável refletir sobre este instrumento de participação social no município de Cariacica, a fim de revelarmos que este espaço não se forma sem conflitos, ao contrário, ele é fruto de uma permanente correlação de forças entre o Estado e a sociedade civil.

5.2 – CONHECENDO A REALIDADE DE CARIACICA

O orçamento participativo enquanto um instrumento de gestão democrática vem sendo incorporado por um número crescente de cidades, mas é na tradução das experiências que percebemos as particularidades de cada caso. A literatura

estudada (AVRITZER, 2003; CARLOS, 2003; SANTOS, 2005) aponta que não existe um modelo único a ser seguido como exemplo da “boa prática”, isto por que:

Quando transformados em modelos reprodutíveis, as regras, conceitos e concepções passam a ser vistos como elementos neutros e a-políticos que constituem receita única a serem aplicadas em qualquer espaço e em qualquer tempo. Na verdade, elaborados em contextos sociais, econômicos, políticos e culturais específicos, as propostas de intervenção, ao mesmo tempo que estruturam as relações sociais e políticas são estruturadas por elas próprias> nesse sentido, a simples importação de um modelo, de uma receita de como fazer, conduz a realidades artificiais, onde estão ausentes os condicionantes, os elementos e relações que alimentam a construção do que é um processo (CARLOS, 2003,. 27).

Reconhecendo a importância de interpretar as experiências de orçamento participativo de acordo com as especificidades de cada cidade, realizamos uma pesquisa bibliográfica sobre o município de Cariacica, onde tratamos da sua formação histórica e social local, bem como a sua relação com o estado do Espírito Santo e com o objetivo de mostrar a atual realidade de Cariacica serão apresentados aqui alguns dados importantes sobre o município.

Atualmente Cariacica é uma cidade do estado do Espírito Santo (Anexo F) que possui uma área de 279,98 Km², correspondente a 0,60 % do território estadual. Sua sede localiza-se a 15 oito quilômetros da capital, Vitória. Ela se situa na Região Metropolitana da Grande Vitória, juntamente com: Serra, Fundão, Vitória, Viana Vila Velha e Guarapari (IPES, 2006).

Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE (2006) - Censo 2000 - o município tem 169 bairros catalogados e uma população de 324.285 habitantes, sendo que mais de 96 % da população vive na área urbana e apenas 3, 5% da população ocupa a área rural (Tabela 1).

Tabela 1: POPULAÇÃO DE CARIACICA- ES

HABITANTES	NÚMERO	%
População Rural	11,305	3,5
População Urbana	312,980	96,5
Total	324,285	100

Fonte: IBGE, 2006 - Censo 2000.

Sobre a ocupação do município é importante destacar que embora as imigrações não sejam mais a tônica das transformações do município, elas continuam sendo um elemento perturbador para o desenvolvimento de Cariacica, uma vez que muitos moradores ainda vivem em loteamentos em situação irregular, as chamadas “invasões” que aconteceram principalmente no período de urbanização do município, décadas de 60 e 70.

O alto índice de ocupação irregular reflete na baixa arrecadação tributária do município e, conseqüentemente no baixo nível de investimento da prefeitura nos bairros pobres (IPES, 1984). Assim, ao andarmos pelos bairros de Cariacica percebemos como a ocupação desordenada do solo, agravada pelos anos de “desmandos políticos”, trouxe sérios problemas de infra-estrutura para o município onde os seus moradores que ainda hoje lutam pelo acesso à direitos básicos como educação, saúde, esgotamento sanitário, entre outros. Visando modificar esse quadro a prefeitura elaborou no ano 2006, juntamente com o orçamento participativo, um projeto para regularizar a situação desses moradores.

Um outro dado importante do município diz respeito a sua economia, apontando que o setor de comércio representa quase a metade da renda do município (45%). Merece destaque outros setores como, os serviços (27%), a indústria (16%) e em menor número, a construção civil (9, 5%) e a agropecuária (2, 5%), sendo os principais atividades econômicas, a fruticultura (banana, coco e maracujá) e a cafeicultura (Tabela 2) (A GAZETA, 2005b).

Tabela 2: ECONOMIA DE CARIACICA-ES

ATIVIDADE	%
Agropecuária	2,5
Construção Civil	9,5
Indústria	16
Serviços	27
Comércio	45
Total	100

Fonte: A GAZETA, 2005b.

Considerando o tema do presente estudo, merece destaque as informações que dizem respeito às finanças públicas do município. Segundo os dados da própria prefeitura, no ano de 2006 Cariacica teve uma Receita Total de aproximadamente 175 milhões (175,000,000,00). Destes, 11 milhões e 200 mil (11,200,000,00) foram investidos no Orçamento Participativo, incluindo a obra da cidade, representando 6,4% da Receita Total do município e 100% da verba que o município declarou disponível para investimentos em Cariacica no ano de 2006 (Tabela 3). Descontando a obra da cidade, foi disponibilizado para a votação do Orçamento Participativo nas 13 regionais, 9 milhões e meio (9,500,000,00), representando aproximadamente 5,4% da Receita Total do município⁴⁸. (CARIACICA, 2005-2008).

A receita do município é somada pelas arrecadações próprias e pelas transferências dos governos Estadual e Federal⁴⁹. As receitas próprias são compostas principalmente por impostos, entre eles, o Imposto Predial e Territorial

⁴⁸ No Orçamento Participativo de 2007 a prefeitura investiu 14 milhões e 500 mil no OP (14,500,000,00). Destes, 1 milhão e 500 mil (1,500,000,00) foram destinados à obra da cidade e 13 milhões (13,500,000,00) foram distribuídos entre as obras das 13 regionais.

⁴⁹ Em 2004 a receita própria do município representou apenas 23% da receita total, sendo: IPTU (2%), ISS (8,99%), ITBI (0,41%), taxas (1,39%) e outras receitas, tais como a receita patrimonial, multas e juros de mora e receita da dívida ativa (11,13%). Já as transferências, representaram a maior receita do município: Estado (30,5%) e da União (45,6%) (CARIACICA, 2005-2008).

Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), além das taxas cobradas pela prefeitura para a prestação de alguns serviços, tais como, a taxa de limpeza urbana e a concessão de alvarás. (CARIACICA, 2005-2008).

As principais transferências do Governo Federal (da União) para o município de Cariacica-Es são o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto Territorial e Rural (ITR). E do Governo Estadual são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos (IPVA) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Além das transferências existem os projetos que são realizados no municípios com recursos de convênios, repassados pelos governos estadual ou federal para fins específicos, como por exemplo, o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Sentinela (atendimento a criança e adolescentes vítimas de violência sexual) num convênio com o Ministério de Desenvolvimento Social e o Programa Morar Melhor Nova Rosa da Penha num convênio com a Caixa Econômica Federal (CARIACICA, 2005-2008).

Destaca-se que o recurso declarado para investimento na cidade é declarado após a soma das receitas e os descontos com as despesas para a manutenção dos serviços públicos (despesas correntes) e as despesas com obras e compras de equipamentos novos (investimentos). Entre os gastos fixos do município, estão as despesas com o pessoal, aproximadamente 25 % (43,820,000) e outros investimentos obrigatórios na área da saúde 15% (26,250,000) e educação 27%.(47,250,0000), por exemplo (A GAZETA, 2005b).

Tabela 3: RECEITA DE CARIACICA- ES

RECEITA	NÚMERO	%
R.OP sem obra da cidade	9,500,000,00	5,4
R.OP com obra da cidade	11,200,000,00	6,4
Receita Total	175,000,000,00	100

Fonte: CARIACICA, 2005-2008.

É importante destacar a receita total do município e compará-la aos valores investidos no Orçamento Participativo porque eles representam, segundo a análise de Avritzer (2003), uma das principais variáveis que garantem a legitimidade do Orçamento Participativo, isto é, a capacidade administrativa e financeira do município para implantar a proposta. “Quanto mais recursos de investimento estiverem disponíveis para o OP, mais se delegará aos participantes a autoridade para tomar as decisões” (AVRITZER, 2003.p 81). Além desta variável, o autor destaca outras três: a vontade política do governo, a tradição associativa do município e o desenho institucional da metodologia do Orçamento Participativo.

Apresentados os dados sobre o município, partiremos para a discussão sobre o processo participativo no OP de Cariacica , marcando o momento em que a participação popular ganha destaque no planejamento das políticas públicas.

5.3– O PROCESSO PARTICIPATIVO NO OP DE CARIACICA

Em 2005, o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a Administração Municipal de Cariacica através da vitória do prefeito Helder Salomão. Conhecido no município pelo seu envolvimento com o movimento popular, especialmente pelo seu trabalho nas Comunidades Eclesiais de Base (CEB) e colaboração no processo de construção do Partido dos Trabalhadores no estado capixaba, o prefeito assume a

prefeitura com o compromisso de governar democraticamente e de forma transparente.

Com a promessa de transformar a cidade, trabalhando junto com a população na definição dos recursos públicos, a prefeitura elegeu o Orçamento Participativo como principal instrumento de participação popular, moldado nos princípios de transparência administrativa e inversão de prioridades. Pretendeu, se assim, colocar em prática a principal meta da campanha, que era elaborar o orçamento municipal de forma participativa, valorizando inclusive a participação dos movimentos sociais na construção do processo, como veremos a seguir.

Ao inserir a população na definição de prioridades de investimentos, a prefeitura garantiu a elaboração de um projeto realista. A população, por meio de seus representantes, pôde conhecer e acompanhar quanto o município arrecada, quais são as suas despesas e quais os investimentos que serão possível realizar dentro de um ano com os recursos disponíveis.

A intenção da prefeitura era promover através do OP uma melhor distribuição do orçamento municipal, que é um dos menores da Região Metropolitana da Grande Vitória, tentando quebrar com o clientelismo tão comum existente nas administrações anteriores, onde vereadores e representantes do poder público mantinham “laços de favores” com a população, trocando obras por votos.

As experiências de participação popular das administrações anteriores resumia-se na eleição de algumas lideranças locais como interlocutores privilegiados do poder público. O que se configurou, por durante muitos anos, na troca de favores e no apoio político de uns para outros. Em Cariacica a primeira experiência de OP, surgiu durante o governo do prefeito Aloízio Santos (2001-2004), contudo, o processo foi marcado por uma postura clientelista e burocratizada, no qual as demandas eram levantadas em assembléias de bairros realizadas pelas lideranças próximas à administração e encaminhadas à prefeitura via ofício. A falta

de uma metodologia clara ocasionou um enorme descrédito na população e do movimento social em relação à experiência:

“O orçamento participativo já existe há muitos anos já! Só que do jeito que estava não valia nada” (ENTREVISTADO N° 2 DO GRUPO FOCAL-MEMBRO DO COP-SEXO MASCULINO).

“Antes eles chamavam quem eles queriam chamar pra ir lá votar. Aí eles escolhiam a obra, se o prefeito quisesse fazer, fazia e se não quisesse ficava por aquilo ali mesmo” (ENTREVISTADO N°1 DO GRUPO FOCAL-MEMBRO DO COP-SEXO FEMININO).

“Nós da comunidade [...] participamos várias vezes. Várias vezes, várias vezes mesmo, nós tivemos a obra indicada, várias vezes consecutiva e, inclusive, chegou uma determinada época que nós mantivemos a mesma prioridade por três anos! Sempre repetindo a mesma coisa. A gente indicava, mas a obra não era feita” (ENTREVISTADO N° 4 DO GRUPO FOCAL-MEMBRO DO COP-SEXO MASCULINO).

Assim, a proposta de participação de gestores anteriores apresentou efeitos perversos que distorceram os rumos traçados pela nova administração. O caso mais específico foi a desconfiança da população em relação à iniciativa do governo de implantar o OP, comparando-a com a experiência anterior. Desse modo, a herança política do município e a confiabilidade no processo de discussão, além da baixa capacidade orçamentária do município, eram fatores a serem superados pela nova administração.

Teoricamente, o OP é apresentado como um espaço institucionalizado de participação, onde grupos de interesses comunitários discutem, deliberam e encaminham suas demandas ao Estado. Porém, a existência do OP por si só não garante a satisfação desses grupos, sendo assim, para ter legitimidade e

credibilidade é preciso levar em conta os interesses da população e, acima disso, é preciso firmar um processo democrático onde as regras de funcionamento sejam claras e objetivas (SILVA, 2003).

Os novos mentores do OP de Cariacica expressaram seus objetivos da seguinte forma:

“Orçamento Participativo não é apenas um instrumento no qual a população define as obras a serem priorizadas no orçamento de cada ano. Trata-se de um processo de planejamento da cidade com a participação popular e, portanto, de democratização da gestão pública” (CARIACICA, 2006).

Vimos que o orçamento participativo é uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas que apresenta grandes variações nos seus resultados. O caso de Porto Alegre, por exemplo, ganhou destaque nacionalmente e internacionalmente e acabou se tornando uma espécie de “modelo” de OP (AVRITZER, 2003). No entanto, a política de OP, a fim de impactar de forma mais expressiva a realidade social deve partir de uma relação entre o conhecimento teórico das experiências anteriores e a realidade empírica do seu cenário urbano, social e institucional, ao invés da aplicação de uma técnica supostamente eficiente (CARLOS, 2003).

Preocupada em implantar um modelo de OP eficiente que possibilitasse a participação efetiva da população, a nova Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SEMPHAD) de Cariacica adotou uma metodologia de trabalho que previa diversas etapas de discussão com os seus moradores. O OP poderia, assim, oferecer um canal direto entre a população e a prefeitura, sendo as obras determinadas através de critérios democráticos e transparentes.

Mesmo tendo um certo número de experiências para se basear (Porto Alegre (RS), Ipatinga (MG), Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP), dentre outras cidades),

a proposta de Cariacica possui características singulares. Com o objetivo de compreender melhor a metodologia adotada pela nova gestão, realizou-se uma pesquisa documental, durante os anos de 2005 e 2006, na prefeitura de Cariacica, além das anotações no diário de campo realizadas por mim durante as visitas ao OP. Para analisar o processo de participação no OP de Cariacica, foram realizadas sete entrevistas com lideranças locais, além da realização de um grupo focal com membros do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

A riqueza dos dados coletados é ilustrada especialmente quando damos destaque a alguns trechos das falas dos entrevistados, onde buscamos apresentar a visão dos entrevistados mostrando os conflitos e as visões consensuais entre eles.

A descrição que veremos a seguir diz respeito ao Ciclo do Orçamento Participativo de Cariacica que teve início no ano de 2005, referente às obras de 2006. Contudo, no decorrer do texto, trataremos de citar aqui algumas das alterações mais importantes que foram introduzidas nos anos seguintes.

A estrutura, as regras e o funcionamento do OP foram resultados de uma série de reuniões e discussões que marcaram o início do processo. Constituiu-se, então, um fórum para discutir e preparar o OP de Cariacica e decidiu-se que a participação popular teria caráter deliberativo nas decisões orçamentárias do município. Nesse momento, foram convocados representantes da Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC) para se pensar, em conjunto, uma diretriz para o OP. A iniciativa da prefeitura demonstrou o desejo do Estado trabalhar junto com a sociedade civil, valorizando a tradição associativa do município.

Mesmo reconhecendo que a FAMOC é uma das principais entidades de Cariacica (como demonstramos no capítulo anterior) existente desde 1986 e responsável pela organização e unificação das reivindicações de pelo menos 40 entidades, é necessário ressaltar que existem outras entidades representantes do movimento

popular de Cariacica que também poderiam ter sido convocadas para participar desse processo, tais como: a Associação de Mulheres Unidas de Cariacica Buscando a Libertação (AMUCABULI), os vários movimento de juventude de Cariacica (União Cariaciquense de Estudantes Seminaristas, Movimento Hip Hop de Cariacica, Juventude 100%, Casa dos Estudantes, Pastoral da Juventude, etc), a Igreja Católica (especialmente as CEBs e as pastorais), além de outras inúmeras associações e movimentos comunitários espalhados pelo município.

Para o autor Leonardo Avritzer (2003) uma das razões para a variação entre os orçamentos participativos é a disposição e a capacidade dos ativistas participarem do programa. Quanto maior a tradição associativa do município, maiores são as chances de sucesso do OP. Isto porque o aumento da participação influencia diretamente no controle social sobre as políticas públicas e sobre as ações dos representantes do governo. Desse modo, se a participação de entidades aumenta, a transparência e o controle social serão mais facilmente realizados porque existem mais ativistas e participantes interessados nos resultados do OP.

Após um longo debate com representantes da FAMOC, a equipe do OP dividiu o município de Cariacica em 13 regiões, sendo 12 urbanas e 1 rural. A divisão do município por regionais foi importante porque Cariacica apresenta 169 bairros catalogados e uma receita total incompatível com este elevado número. Como foi demonstrado anteriormente, no ano de 2006 a receita total declarada pela SEMPLAD foi de 175 milhões (175, 000,000,00). Destes, apenas 9 milhões e meio (9,500,000,00), foram destinados às obras regionais do OP, representando cerca de 5,4 % da renda total⁵⁰. Apesar de ser um valor considerado baixo, comparado com outras cidades, como é o caso de Vitória (ES)⁵¹, devemos lembrar que

⁵⁰ Como foi dito, para o OP de 2007 a prefeitura de Cariacica aumentou esse valor para 14 milhões e 500 mil (14,500,000,00), considerando o aumento da receita total do município. Na divisão do OP 1 milhão e 500 mil (1, 500,000,00) foram destinado à obra da cidade e 13 milhões (13,500,000,00) foram distribuídos entre as 13 regionais.

⁵¹ Para efeitos comparativos, o total de recursos destinados para investimentos em Vitória (ES) no ano de 2006, significou a arrecadação total de Cariacica para o mesmo período, ou seja, 179 milhões de reais (BRUCE; FERREIRA, 2006).

Cariacica, ao contrário de muitos municípios, disponibilizou para a votação do OP 100% de toda sua cota orçamentária para investimento no ano de 2006 (CARIACICA, 2005-2008).

Com a colaboração do movimento popular (FAMOC), o município de Cariacica ficou dividido em 13 regiões (12 urbanas e 1 rural) respeitando os critérios sócio espaciais e a tradição associativa dos bairros (Quadro1).

REGIÃO	Nº DE BAIROS	BAIROS REPRESENTADOS
REGIÃO 1 (FLEXAL)	11	Aparecida, Bela Vista, Del Porto, Flexal, Modelo, Morada Feliz, Morro do Sesi, Nova Canaã, Porto Santana, Presidente Médici, Retiro Saudoso, Vila Oásis, Vila Petrônio.
REGIÃO 2 (SANTANA)	12	Bubu, Campo Verde, Chácara Campos Verdes, Chácara Nacional, Lago Belo, Modelo, Morada do Porto Moxuara, Novo Jardim, Parque Nacional do Planeta, Santa Rosa, Santana, Santo Antonio, São Carlos, Tabajara, Vila Graúna, Vila Prudêncio, Vila Roma.
REGIÃO 3 (ITACIBÁ)	10	Conjunto José Maria Ferreira, Conjunto Residencial Aldeia do Coco, Ferdinando Santório, Itacibá, Itanguá, Mata da Praia, Nova Brasília, Nova Valverde, Oriente, Residencial João Julião, Residencial Jucutupe, Rio Branco, São Luiz, São Silvestre, Tucum, Vila Bandeirantes, Vista Alegre.
REGIÃO 4 (CAMPO GRANDE)	15	Balbino Residencial Park, Bela Vista, Campo Grande, Canto Feliz, Conjunto Residencial Cristo Rei, Cruzeiro do Sul, Daher, Dom Bosco, Florida, Laranjeiras, Residencial Dona Augusta, Santa Cecília, Santa Fé, Santa Luzia, São Conrado, São Francisco, São Geraldo, São Rafael, Vera Cruz, Vila Capixaba, Vila Palestina.
REGIÃO 5 (ITAQUARI)	6	Alto Boa Vista, Alto Lage, Chácara Maria Helena, Expedito, Itaquari, Morro da Companhia.
REGIÃO 6 (BELA AURORA)	11	Bandeirante, Bela Aurora, Boa Sorte, Boa Vista, Caramuru, Cordovil, Ipiranga, Jardim América, Marinho, Progresso, São Bernardo, São Rafael, São Tiago, Siderúrgica., Sítio Velho, Sotelândia, Vala do Marinho, Vale Esperança, Valparaíso, Vasco da Gama, Vila Feliz, Vista Mar.
REGIÃO 7 (RIO MARINHO)	15	Alzira Ramos, Alto Boa Vista, Bela Vista, Caçarola, Castelo Branco, Chácara Cachoeirinha, Chácara Coqueiral, Chácara União, Jardim Botânico, Jardim de Alah, Juscelino Kubitschek, Liberdade, Nelson Ramos, Otto Ramos, Rio Marinho, Santa Catarina, Santa Paula, Setor Barbados, Vila Reges, Vista Linda.
REGIÃO 8 (NOVA ROSA DA PENHA)	5	Nova Esperança, Nova Rosa da Penha, Padre Matias (Itanhenga), Vila Cajueiro, Vila Progresso.
REGIÃO 9 (CARIACICA SEDE)	15	Alice Coutinho, Andorinhas, Antonio Ferreira Borges, Areinha, Cariacica Sede, Chácara Bela Vista, Chácara Bem-Te-Vi, Coqueiros, Dilson Funaro, Limão, Morada do Lago, Morrinhos, Morro dos Lagos, Morro Novo, Nova República, Parque de Cariacica, Porto Belo, Porto de Cariacica, Prolar, Residencial Morrinhos, Residencial Primavera, Residencial Prolar, Santa Helena, Santa Luzia, São João Batista, São José, Vila Merlo.
REGIÃO 10 (MUCURI)	12	Alto Mucuri, Beira Rio, Chácara Beira Rio, Chácara Horizonte, Chácara Rio Bonito, Domingos Martins, Flor de Piranema, Jardim Beira Rio, Moscon, Mucuri, Nova Campo Grande, Novo Brasil, Novo Horizonte, Operário, Paraíso, Parque do Contorno, Pingo de Ouro, Piranema, Residencial Horizonte, Residencial Jardim Piranema, Santa Anatalisa, São Gonçalo, Spereto, Vale dos Reis, Vila Independência, Vista Alegre, Vista da Serra, Vista Dourada.
REGIÃO 11 (ROSA DA PENHA)	10	Campo Belo, Chácara Padre Gabriel, Chácara do Sul, Itapemirim, Jardim dos Palmares, Loteamento Residencial Emídio Paiva, Maracanã, Recanto Saudoso, Residencial Morada de Campo Grande, Rosa da Penha, Santa Paula, Santo Amaro, São Benedito, São Geraldo, Universitários, Vila Isabel.
REGIÃO 12 (SANTA BÁRBARA)	14	Campina Grande, Campina Verde, Campo Novo, Chácara Campo Novo, Chácara Parque Gramado, Chácara Sol da Manhã, Colina, Estrela Dalva, Estrela do Sul, Flor do Campo, Jardim Campo Grande, Parque Gramado, Residencial Colina, Santa Bárbara, Santo André, São Vicente Tiradentes, Vila Nova, Vila Rica.
REGIÃO 13 (RURAL)	12	Setor 1: Alegre, Boa Vista, Encantado, Mumbeca (Quitungo Velho), Mungumba, Roda D'Água, Taquaraçu, Trincheira. Setor 2: Azeredo, Boca do Mato, Cangaiba, Moxuara, Roças Velhas. Setor 3: Aritoá, Destacamento de baixo, Destacamento de Cima, Duas Bocas, Morro do óleo, Patioba, Sertão Velho. Setor 4: Cachoeirinha, Maricarã, Sabão. Setor 5: Capoeira Grande, Ibiapa 2. Setor 6: Biririca, Boqueirão, Pau Amarelo, Taquaruçu.

Quadro 1: Composição das 13 regiões do OP de Cariacica-ES

Fonte: CARIACICA, 2005-2008.

Após a regionalização do OP a SEPLAD criou os critérios específicos de rateio. Estes, por sua vez, foram definidos a partir de um estudo com as outras secretarias do município verificando os seguintes aspectos das 13 regionais: renda, infra-estrutura, escolaridade, população e adensamento populacional, diferenciando ainda a área urbana da rural (Quadro 2).

CRITÉRIOS	PESO	ITENS	NOTA
RENDA	0,4	Até ½ salário mínimo	5
		De ½ a dois salários mínimos	3
		De 2 a 5 salários mínimos	2
		Acima de 5 salários mínimos	1
INFRA-ESTRUTURA	0,3	Tipo de esgotamento sanitário- rede geral de esgoto ou pluvial	1
		Tipo de esgotamento sanitário- fossa séptica ou rudimentar, vala, rio, lago, mar, outro	5
ESCOLARIDADE	0,2	Pavimentação existente	1
		Pavimentação não existente	5
		Até 1 ano de estudo	5
POPULAÇÃO	0,1	12 anos ou mais de estudo	1
		0 a 5.000	1
		5.001 a 10.000	2
		10.001 a 15.000	3
		15.001 a 20.000	4
		20.001 a 25.000	5
		25.001 a 30.000	6
		30.001 a 35.000	7
		35.001 a 40.000	8
		Acima de 40.000	9
		Adensamento Populacional- Área Rural	1
		Adensamento Populacional- Área Urbana	2

Quadro 2: Critérios de distribuição do recurso orçamentário entre as regiões do OP de Cariacica-ES

Fonte: CARIACICA, 2005-2008.

A verba disponível para investimento, 9 milhões e meio (9,500,000,00) foi dividida de acordo com a carência de cada região. No final, a ordem de investimento foi: 1, 8, 7, 19, 9, 2, 12, 6, 3, 4, 11, 13, 5 (CARIACICA, 2005-2008), como podemos observar (Quadro 3).

Região	Peso final dos critérios de rateio	% do recurso orçamentário do OP
1- FLEXAL	4,893602	9,30
8- NOVA ROSA DA PENHA	4,718831	8,97
7- RIO MARINHO	4,683194	8,90
10- MUCURI	4,643188	8,82
9- CARIACICA SEDE	4,361862	8,29
2- SANTANA	4,248778	8,07
12- SANTA BÁRBARA	4,003248	7,61
6- BELA AURORA	3,83578	7,29
3- ITACIBÁ	3,807988	7,24
4- CAMPO GRANDE	3,703573	7,04
11- ROSA DA PENHA	3,694813	7,02
13- RURAL	3,437037	6,53
5- ITAQUARI	2,591885	4,93

Quadro 3: Resultado da aplicação dos critérios de distribuição dos recursos nas regiões do OP de Cariacica-ES
Fonte: CARIACICA, 2005-2008.

Ao destinar maiores recursos à regiões pobres o OP beneficia os setores mais desfavorecidos do município em relação às regiões mais ricas. Certamente, no que diz respeito ao OP, um dos pontos mais discutidos na literatura (CARLOS, 2003; MARQUETI, 2003, AVRITZER, 2003; 2005; SANTOS, 2005) trata-se da sua capacidade de inverter as prioridades de investimento.

Ainda que haja limites das políticas de redistribuição progressiva dentro da economia capitalista, os estudos mostram que a distribuição de recursos públicos de acordo com os critérios do OP altera significativamente o padrão de desigualdade social dos municípios (TEIXEIRA, 2003; SANTOS, 2005).

Durante a entrevista do grupo focal um dos participantes fez o seguinte comentário:

Porque o OP é uma ferramenta muito importante que o prefeito ta dando pra gente. Porque na realidade ele ta tirando dos grandes centros e ta colocando nas comunidades mais carentes. Vou dar o exemplo aqui de Jardim América que é um bairro bom. Em Jardim América todas as ruas têm o paralelepípedo [...] mesmo assim o governo passado foi e colocou asfalto onde já tinha o paralelepípedo. E aí o quê as comunidades carentes fez? Colocou a sacola nos pés pra não pisar na lama porque lá ninguém faz nada! (ENTREVISTADO N° 5 DO GRUPO FOCAL-MEMBRO DO COP-SEXO MASCULINO)

Nesse sentido, o OP pode representar uma política de caráter redistributivo que tem como uma finalidade melhorar as condições de vida dos setores tradicionalmente excluídos da nossa sociedade através de melhorias urbanas e sociais. Com foi dito, os interesses políticos do país sempre foram os mesmos das classes hegemônicas, o que fez com que as camadas médias e ricas nunca precisassem lutar por acesso à direitos básicos (água, educação, luz, saneamento, transporte, etc), ao contrário, das camadas pobres que, na maioria das vezes, precisa se organizar para ter acesso aos bens públicos.

“Em outras palavras, uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público pode atingir a população por meio dos gastos sociais” (CARLOS, 2003. p. 3).

Ao final dessa primeira etapa, na qual foi organizado todo o ciclo do OP, a SEMPLAD realizou, em maio de 2005, uma plenária convocando todas as lideranças locais do município com objetivo de apresentar à iniciativa à sociedade Participaram deste evento mais de 500 pessoas (CARIACICA, 2005-2008).

Funcionalmente, o OP de Cariacica está estruturado, em três etapas. A primeira trata-se da fase de planejamento e envolveu basicamente os representantes da administração (SEMPHAD) e do movimento popular (FAMOC). À segunda, acrescentou-se a participação popular e foi dividida em plenárias regionais, plenárias temáticas, capacitação das lideranças, fóruns de delegados e formação do Conselho do Orçamento Participativo (COP). E a terceira e última etapa diz respeito ao processo de avaliação do OP (ver Figura 1).

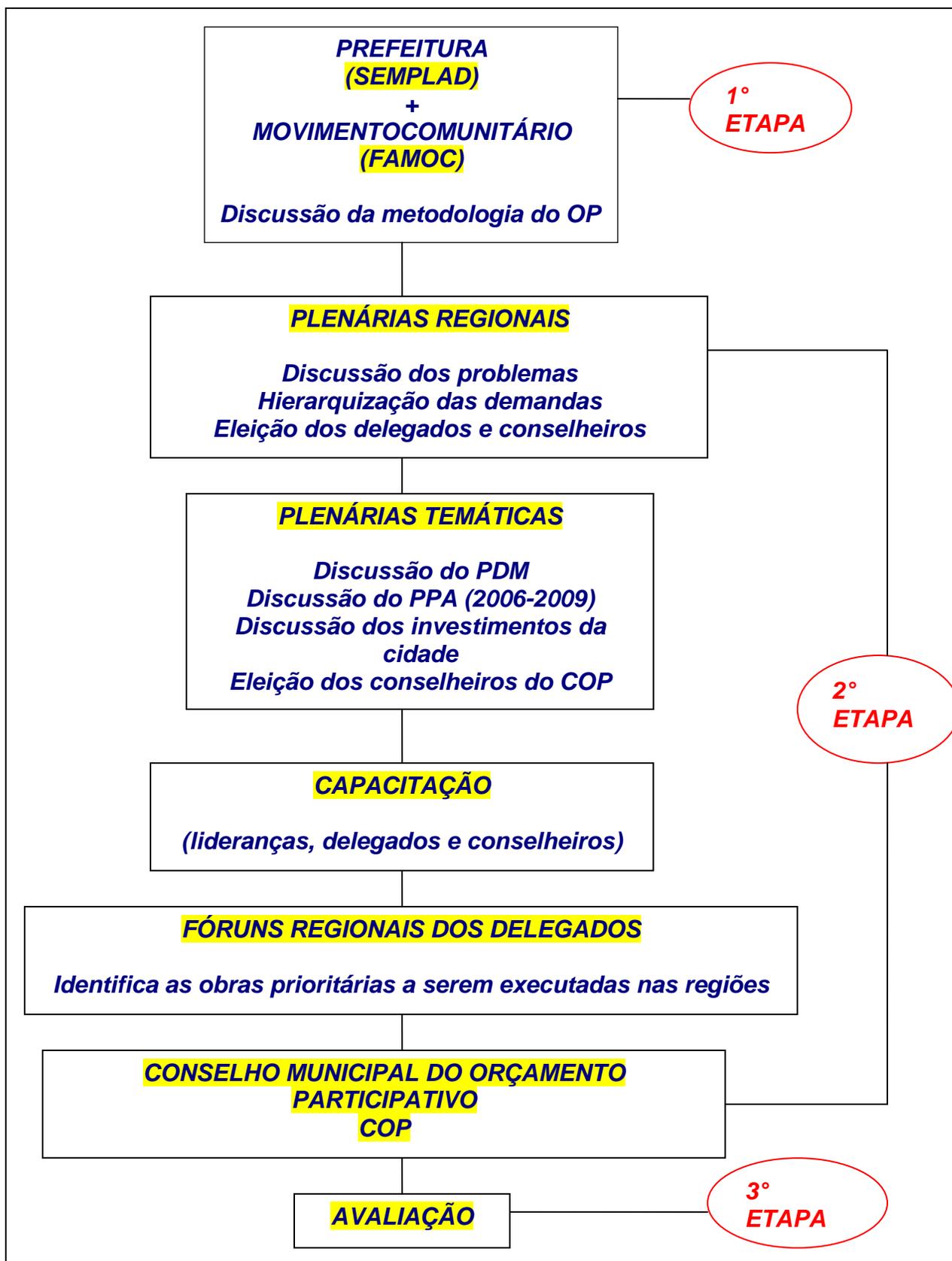


Figura 1: Ciclo do OP de Cariacica-ES

A segunda etapa iniciou-se com a realização das treze plenárias regionais. No ano de 2005 (junho e julho) participaram desta etapa mais de três mil moradores, representando 89,89 % dos bairros registrados no cadastro mobiliário de Cariacica. Aqui os participantes eram divididos em grupos aleatórios, onde cada grupo elegia três demandas para o bairro. Devo lembrar que as demandas eram lidas para todos os participantes presentes e aquelas que apareciam repetidamente eram excluídas automaticamente. As principais demandas eleitas foram: educação infantil, saúde, drenagem e pavimentação, esgotamento sanitário e capacitação profissional (CARIACICA, 2005-3008).

Além de eleger as prioridades, nesse momento foram eleitos pela população os delegados, que serão os representantes das regiões no Fórum Regional. Para cada 10 participantes foi eleito 1 delegado. Os três delegados mais votados foram indicados para compor o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP). O total de participantes das 13 plenárias regionais do OP de Cariacica (2006) foi 3.031, sendo eleitos 295 delegados, 39 conselheiros titulares e 39 conselheiros suplentes (Tabela 4).

Tabela 4: Participação nas 13 plenárias regionais de Cariacica-ES (2006)

Regiões	Nº de participantes 2006	Nº de delegados 2006	Nº de conselheiros titulares	Nº de conselheiros suplentes
REGIÃO 1	164	16	3	3
REGIÃO 2	130	13	3	3
REGIÃO 3	147	14	3	3
REGIÃO 4	195	19	3	3
REGIÃO 5	153	15	3	3
REGIÃO 6	342	34	3	3
REGIÃO 7	470	43	3	3
REGIÃO 8	254	25	3	3
REGIÃO 9	174	17	3	3
REGIÃO 10	295	29	3	3
REGIÃO 11	317	31	3	3
REGIÃO 12	310	31	3	3
REGIÃO 13	80	8	3	3
TOTAL	3.031	295	39	39

Fonte: CARIACICA, 2005-2008.

Mesmo diante da baixa capacidade de investimentos do município de Cariacica, a qualidade da organização do processo refletiu na ampla participação da participação popular. Segundo Avritzer (2003, 2005) a intensidade da participação popular, por sua vez, está intimamente relacionada com o desenho institucional e as regras de funcionamento das instâncias participativas. O autor afirma ainda que para romper com o clientelismo e alimentar uma cultura política de participação

popular te de ocorrer um processo pedagógico ambicioso que envolva todos os membros da comunidade, indicando à população a importância do controle social para romper com o caráter privado das políticas públicas do país.

Apesar de reconhecer a fragilidade da qualidade da participação individual (ainda que a quantidade seja elevada), se comparada à criticidade da participação dos sujeitos envolvidos em movimentos sociais (Igreja, partidos políticos, sindicatos, associações, etc), a autora Maria do Carmo A. A. Carvalho (1998) reconhece que a participação popular individual do tipo não-clientelista também contribui para o fortalecimento do processo democrático à medida que inserem no processo novos sujeitos, autônomos e independentes, capazes de enfrentar e contrapor-se ao governo, quer seja ele de esquerda, quer de direita, garantindo a legitimidade do processo.

Por outro lado, a resposta de participação da sociedade civil ao Estado refletiu a tradição associativa do município e o seu interesse histórico participar das decisões públicas.

“Nós do movimento popular sempre tivemos interesse em participar do orçamento. Tanto é que na década de 80 por aí [...] a gente fazia a discussão do orçamento, a gente fazia! A gente fazia e entregava lá na porta do prefeito. Eles não cumpriam nunca, mas a gente fazia” (ENTREVISTADO N° 2- LIDERANÇA LOCAL- SEXO MASCULINO).

Os estudos indicam que o nível de participação é, na maioria dos casos, mais elevado onde já existe uma tradição associativa influenciando diretamente na qualidade do processo. Embora, seja importante destacar que, o OP por si só não parece capaz de gerar uma infra-estrutura associativa nos locais onde ela na existe (AVRITZER, 2003, JESUS, 2004; SANCHEZ, 2002; TEIXEIRA, 2003).

Assim, as análises indicam a influência do associativismo urbano para a consolidação do processo e o início de uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil:

Dessa forma, pretende-se mostrar que há uma tradição do associativismo urbano que tem contribuído de maneira fundamental para a implementação das políticas públicas de caráter participativo. Ao mesmo tempo, o processo de OP tende a conformar uma nova dinâmica no associativismo, na medida em que estabelece novas formas de participação em relação às experiências anteriores (caráter deliberativo, critérios de participação para a escolha de representantes, dentre outras) (AVRITZER, 2003, p. 69).

A pesquisa desenvolvida indica que quando o OP valoriza a tradição associativa local, potencializando as formas e a cultura de organização já existente, a experiência tende a ser mais significativa para a população, aumentando o seu desejo de dialogar com o poder público (AVRITZER, 2003; AVRITZER, 2005; MARQUETI, 2003; SÁNCHEZ, 2002).

Em Cariacica não foi diferente. A valorização da participação popular e a inclusão do movimento popular no processo, especialmente através da FAMOC, aumentou a credibilidade no processo e elevou para quase 40% os números da participação popular no OP de 2007 (Ver Tabela 5).

Além disso, um outro fator que contribuiu muito para aumentar o nível da participação no ano seguinte foi o início da realização das obras aprovadas no primeiro ano de OP (2006), já que a participação direta da população mantém uma relação íntima com os resultados do processo (AVRITZER, 2005),

Bom, aquilo que a gente votou lá dia 15 de julho de 2005 tá sendo cumprido. Então, isso aí foi um grande avanço que a gente teve. Eu acho que a tendência do orçamento participativo é melhorar, melhorar, melhorar tenho certeza de que feitas as obras a população vai participar mais e a situação de Cariacica vai melhorar. É só atender as prioridades (ENTREVISTADO Nº 7 DO GRUPO FOCAL- MEMBRO DO COP-SEXO MASCULINO).

Lá na minha região 10, por exemplo, se eu não me engano foi umas trezentas pessoas só em 2005. Em 2006 foram 800 pessoas! Teve um aumento, se eu não me engano, de 250%. E olha que a obra da nossa região ainda não tinha sido feita, mas é que o pessoal já tava vendo as obras serem feitas em outras regiões, né? (ENTREVISTADO N ° 5 DO GRUPO FOCAL-MEMBRO DO COP-SEXO MASCULINO)

Desse modo, a intensidade da participação também está relacionada com a capacidade do Estado de dar respostas satisfatórias à sociedade. Como vimos, o OP de Cariacica se configura hoje como um dos espaços decisivos para o estabelecimento de novas formas de poder e novos direitos com a instauração da participação direta da maioria despossuída e alienada da sociedade, já que nesses espaços ela encontra respostas concretas aos anos de desmandos políticos no município.

Tabela 5: Resumo comparativo de participação nas plenárias regionais do OP de Cariacica-ES (2006-2007)

Regiões	Nº de participantes 2006	Nº de participantes 2007	Comparação da % de participação
REGIÃO 1	164	584	+ 256,1
REGIÃO 2	130	408	+ 213,8
REGIÃO 3	147	410	+ 178,9
REGIÃO 4	195	372	+ 90,8
REGIÃO 5	153	256	+ 67,3
REGIÃO 6	342	383	+ 12,0
REGIÃO 7	470	222	- 52,8
REGIÃO 8	254	189	- 25,6
REGIÃO 9	174	328	+88,5
REGIÃO 10	295	823	+ 179,0
REGIÃO 11	317	491	+ 54,9
REGIÃO 12	310	375	+ 21,0
REGIÃO 13	80	48	- 40,0
TOTAL	3.031	4.889	+ 61.3

Fonte: CARIACICA, 2005-2008.

Buscando ampliar o debate sobre as políticas públicas no município foram realizadas as plenárias temáticas. Durante dois sábados seguidos, no ano 2005, 393 lideranças reuniram-se por grupos temáticos para discutirem os projetos a serem realizados nos próximos quatro anos do município-o Plano Plurianual de Aplicações-PPA/2006-2009. Nesta etapa foram eleitos os 18 conselheiros temáticos (dois para cada área temática) e seus respectivos suplentes. As áreas temáticas debatidas foram: 1-Assistência Social, Cidadania e Segurança, 2- Saúde, 2- Educação, 4- Cultura, 5- Gestão Pública, 6- Habitação, 7- Meio Ambiente e Saneamento, 8- Planejamento Urbano, Transporte, Transito e Mobilidade, 9- Desenvolvimento Econômico, Turismo e Geração de Trabalho e Renda (CARIACICA, 2005- 2008).

Além disso, a prefeitura realizou o 2º Congresso da Cidade, onde discutiu o Plano de Desenvolvimento Municipal (PDM), mais conhecido como plano estratégico das cidades, e indicou os investimentos de abrangência a serem priorizados para 2006, bem como o destino das verbas carimbadas do município (saúde e educação) para que a população avaliasse melhor as prioridades das obras do orçamento participativo. As conclusões do congresso definiram as linhas principais do desenvolvimento econômico e urbano do município que daí, em diante, passaram a ser os princípios orientadores do governo municipal e do OP.

Para aprimorar o debate sobre OP a SEMPLAD ofereceu ainda um curso de capacitação para as lideranças municipais. O objetivo dessas reuniões preparatórias era apresentar noções básicas para a elaboração do orçamento municipal, melhorando o nível de informação dos participantes. Nesta etapa participaram 135 lideranças comunitárias. Após a realização das plenárias regionais e temáticas, a SEMPLAD ministrou ainda um novo curso para delegados e conselheiros discutindo os conteúdos relacionados à elaboração do OP. Participaram desta etapa 187 pessoas (CARIACICA, 2005-2008).

As plenárias temáticas e os cursos de capacitação foram o meio encontrado pela gestão para ampliar tantos os assuntos de discussão e decisão participativa quanto à composição social dos participantes, aperfeiçoando a qualidade do debate público⁵².

O momento seguinte consistiu na realização dos fóruns regionais de delegados. Os fóruns constituem espaço de debate e interlocução entre os bairros e o Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Ao contrário do que acontece nas plenárias regionais, onde qualquer cidadão pode participar e votar nas assembleias, só tem direito a voto nos fóruns os delegados que foram democraticamente eleitos para representar as regionais. Por essa razão, é muito importante que esses delegados tenham consciência de que a sua participação no processo não deve apresentar o seu interesse próprio e, sim, o interesse da região que representa. Para garantir que isso aconteça a SEMPLAD sugere que a população também participe desse processo, na qualidade de ouvinte, aumentando o controle sobre os eleitos.

Ao todo são realizados treze fóruns em cada ciclo. Nesta etapa, são discutidas as prioridades eleitas nas treze plenárias regionais e o orçamento disponível para cada região, segundo os dados da própria equipe. Assim, a obra de cada região foi definida pelos delegados de acordo com a compatibilização do custo estimativo das obras eleitas nas plenárias regionais pela população.

Como consequência do aumento da participação individual no ano de 2006, em relação ao ano de 2005, o número de delegados eleitos também aumentou no segundo ano de OP de Cariacica, já que este é proporcional à participação popular de cada região, observe a Tabela 6.

⁵² Visando aprimorar a qualidade do debate a SEMPLAD realizou também no OP de Cariacica de 2007 as chamadas "caravanas dos delegados", onde os mesmos visitavam em excursões realizadas pela prefeitura as comunidades mais carentes do município para conhecer as principais demandas das regionais. Reconhece-se a importância das caravanas pela sua capacidade de romper com a postura individualista e criar uma solidariedade entre os participantes (SANTOS, 2005).

Tabela 6: Resumo comparativo de participação dos delegados nas plenárias regionais do OP de Cariacica-ES (2006-2007)

Regiões	Total de delegados 2006	Total de delegados 2007	Comparação % participação
REGIÃO 1	16	46	+ 187,5
REGIÃO 2	13	37	+ 184,6
REGIÃO 3	14	35	+ 150
REGIÃO 4	19	33	+ 73,7
REGIÃO 5	15	23	+ 53,3
REGIÃO 6	34	31	+ 8,8
REGIÃO 7	43	21	+ 51,1
REGIÃO 8	25	16	+ 36
REGIÃO 9	17	26	+ 52,9
REGIÃO10	29	64	+120
REGIÃO11	31	43	+ 38,7
REGIÃO12	31	31	0
REGIÃO13	8	6	+ 25
TOTAL	295	412	+ 39,6

Fonte: CARIACICA, 2005-2008.

Mais uma vez, é válido destacar a importância desses sujeitos para que o processo ocorra de forma democrática, representando os interesses da maioria. O fórum de delegados é um espaço deliberativo de interlocução entre os representantes dos bairros (eleitos nas plenárias regionais) de uma mesma região e tem como função principal definir as obras a serem incluídas no orçamento participativo, levando em conta a prioridade e o recurso disponível para cada região. Abaixo podemos ver a relação de investimentos aprovados no OP de Cariacica do ano de 2006 (ver Quadro 4).

De acordo com a SEMPLAD todas as obras serão devidamente realizadas, sendo a maioria delas já está em fase de conclusão. Contudo, houve alguns contratemplos que atrasaram algumas obras da prefeitura, tais como, o grande período de chuvas no município e a demora dos processos de licitação das obras.

REGIÃO	DEMANDA	COTA
1	Pavimentação e drenagem das ruas Uberaba, Nova São Vicente e Emílio Monjardim Construção do muro do cemitério do bairro Aparecida	902.025,00
2	Pavimentação e drenagem dos trechos de Graúna, Santa Rosa, Vila Prudêncio e trecho Motel Classic à rua Santa Leopoldina	783.166,00
3	Pavimentação e drenagem dê s vias no Conjunto José Maria Ferreira	701.916,00
4	Ampliação da Unidade de saúde Santa Fé Melhoria do sistema viário de Campo Grande	682.670,00
5	Reforma da Escola José Cunha	477.755,00
6	Pavimentação e drenagem das ruas Vista Mar e Rosa da Penha dos bairros Vista Mar e Vista Mar 1	707.039,00
7	Ampliação da unidade de saúde de Bela Vista Pavimentação das vias do itinerário do ônibus dos bairros Jardim de Alah, Rio Marinho, Jardim Botânico I e II, Vista Linda, Alzira Ramos e Liberdade.	863.241,00
8	Conclusão das Obras da Unidade de Saúde de Nova Rosa da Penha II Pavimentação e drenagem das ruas 17, 43, 51 em Nova Rosa da Penha I e II	869.809,00
9	Ampliação da unidade de saúde de Cariacica Sede Pavimentação e drenagem das ruas Virgílio Francisco Schuwab e Y em Porto Belo I e II	804.010,00
10	Construção de centro de educação infantil na região	855.866,00
11	Pavimentação e drenagem das ruas P, Colatina e Vasco da Gama em Campo Belo II Pavimentação e drenagem da rua Olinda ligando à rua Rondônia em Itapemrim Pavimentação e drenagem da av. Campo Belo I a Campo Belo II	681.055,00
12	Pavimentação e drenagem da av. Brasil (Estrela do Sul, Colina, Campina Grande, Tiradentes I, II e III) Pavimentação e drenagem das ruas Joaquim Araújo e Onísio Ramos em Santa Barbára	737.908,00
13	Patrulha rural mecanizada na região	633.540,00

Quadro 4: Investimentos aprovados nos fóruns regionais de delegados do OP de Cariacica-ES (2006)

Fonte: CARIACICA, 2005-2008.

Após a realização de fóruns, a equipe formou o Conselho do Orçamento Participativo-COP, com o objetivo de acompanhar a fase de execução do OP. O conselho é um fórum deliberativo e permanente na elaboração e acompanhamento do orçamento público. Competem aos conselheiros o acompanhamento e a fiscalização das obras programadas. Além disso, o COP elegeu a obra da cidade para inclusão do orçamento 2006: “Projeto Morro da Companhia” que consiste na recuperação de uma área doada pela Companhia Vale do Rio Doce no qual será feita a restauração dos imóveis para abrigar unidades administrativas da prefeitura (CARIACICA, 2005-2008).

A composição do conselho é: 57 membros titulares entre os representantes da sociedade civil (eleitos nas plenárias regionais e temáticas), 4 membros titulares indicados pela Prefeitura Municipal de Cariacica, 4 representantes titulares indicados pela Câmara Municipal de Vereadores e 2 titulares indicados pelo movimento popular (FAMOC), além dos respectivos suplentes (ver Quadro 5).

Ao todo são 67 membros titulares do COP. Todavia, é importante destacar que apesar da Câmara ter assento no COP, ela até o momento não indicou os seus representantes. Tal fato retrata a cultura política clientelista dos vereadores municipais que, numa postura antidemocrática, negam a sua colaboração na construção desse instrumento de participação popular.

De acordo com Lesbaupin (2000) o orçamento participativo encontra grande resistência entre os vereadores acostumados com as antigas relações de troca, caracterizada especialmente pela falta de transparência nos processos decisórios. Mesmo reconhecendo o predomínio da democracia representativa, o autor afirma que esta precisa funcionar sobre “novos parâmetros”, onde os vereadores deixam de ser despachantes de luxo de interesses particulares e passam a representar o interesse da maioria.

Nesse sentido o OP tem significado uma enorme avanço em termos de prática democrática, pois, não se trata simplesmente de um processo consecutivo, mas de um poder deliberativo que ameaça os “donos do poder” através do aumento do controle social democrático:

O governo deixa de ser controlado apenas a cada período eleitoral, e passa a ser controlado permanentemente. Os cidadão que, antes, o eram apenas por um dia (o dia do voto) e em seguida voltavam para suas casas para cuidar de seus afazeres privados, enquanto os eleitos (os políticos) se ocupavam das coisas públicas, agora podem interferir diretamente nos destinos da sua cidade, do seu município (LESBAUPIN 2000, p. 88).

INSTÂNCIA	TITULAR	SUPLENTE	TOTAL
Conselheiros eleitos nas plenárias regionais	39	39	78
Conselheiros eleitos nas plenárias temáticas	18	18	36
Conselheiros representantes da Prefeitura Municipal de Cariacica	4	4	8
Conselheiros indicados pela Câmara Municipal de Vereadores	4	4	8
Conselheiros representando a FAMOC	2	2	4
TOTAL	67	67	134

Quadro 5: Composição do conselho do OP de Cariacica-ES

Fonte: CARIACICA, 2005-2008.

Por fim, terceira e última etapa, do OP a equipe da SEMPLAD realiza a avaliação do processo juntamente com o COP para debater a metodologia adotada. A etapa incluiu além dos seminários interno, uma ampla reunião convocando todos moradores de Cariacica.

Avaliar o processo é importante porque cumpre um dos principais princípios do OP: o da auto-regulamentação. Como vimos, a construção de cada formato do OP deve respeitar as especificidades do local e da sociedade civil que representa,

mostrando a capacidade do Estado em dialogar com a sociedade civil sobre qual o melhor formato de OP para o seu município (CARLOS, 2003).

Por tudo que foi demonstrado aqui, podemos afirmar que a vontade política do atual governante contribuiu para que fossem implementada uma metodologia que motivassem a participação dos usuários. Isto porque desde o início da política o movimento popular (FAMOC) foi convidado a participar de todo o processo, desde a elaboração, execução e até mesmo na fase de avaliação.

Convidar os movimentos sociais é importante porque revela a disponibilidade do Estado em dialogar com a sociedade civil. Além disso, acredita-se que a participação durante a implementação do OP torna-se por si só, um elemento pedagógico de participação porque ensina os usuários a conviver com a disputa cotidiana entre as suas demandas e os limites orçamentários e técnicos do município, por exemplo.

Assim, a experiência de Cariacica indica que o OP não é um espaço homogêneo. Observou-se, por exemplo, que existem conflitos dentro do próprio governo, onde muitos vereadores se recusaram a participar na tentativa de deslegitimar o processo. Sabe-se que esta postura faz parte dos desmandos históricos do nosso país, onde predominava a eterna política da “troca de favores”, mantendo o usuário numa postura dependente e, portanto, acrítica. Nesse sentido, Sader (1987) coloca que a questão do exercício da participação social está vinculada à distribuição de poder. Pensando aqui, numa democratização da organização política dos municípios através da criação de canais de participação direta pelos quais os setores mais carentes da sociedade pode se organizar para defender os seus interesses.

5.4- APONTANDO ALGUNS ELEMENTOS CRÍTICOS DO OP DE CARIACICA

Realizada a análise sobre o processo participativo no OP de Cariacica, interessa-nos aqui chamar a atenção para alguns elementos críticos que suscitam uma maior problematização acerca dessa experiência. Em que pesem as observações empíricas realizadas, somadas à reflexão teórica, há que se analisar os conflitos, as diferenças de interesses e as contradições que atravessam esse espaço de participação.

Na tentativa de resumir essas críticas foram consideradas aqui basicamente duas variáveis, a cultura política local e a história de seus movimentos populares e de sua tradição associativa⁵³. Ressaltamos ainda que as críticas que se seguem, apesar de estarem baseadas no estudo de caso realizado em Cariacica, não dizem respeito somente à esse experiência em particular. Ao contrário, de fato, muitas experiências analisadas (SILVA, 2002; AVRITZER, 2003; TEIXEIRA, 2003; JESUS, 2004; LÜCHMANN, 2005; SANTOS, 2005) parecem fortalecer estas críticas, na medida em que avaliam a correlação de forças existente entre o Estado e a sociedade civil nos espaços de participação deliberativa.

Inicialmente gostaria de ressaltar aqui a origem classista do Estado, reconhecendo a forma como as classes hegemônicas do país historicamente vêm se estruturando para se manterem no poder (COUTINHO, 2003). Nesse sentido, destaco que a adesão do movimento popular de Cariacica (FAMOC) ao orçamento participativo pode revelar uma perigosa “coincidência de interesses”.

⁵³ Como vimos anteriormente variados estudos têm sugerido (AVRITZER, 2003. TEIXEIRA, 2003; LÜCHMANN, 2005; SANTOS, 2005), que na análise sobre os resultados alcançados pelos processos de participação direta na democracia local compareçam uma infinidade de variáveis que condicionam o desenvolvimento dessas experiências, dentre elas, a vontade política e o compromisso governamental, o desenho institucional e o seu arranjo participativo, a capacidade orçamentária do município, além da cultura política e da tradição associativa.

Segundo Lüchmann (2005) o OP apresenta uma forte capacidade de formação de consenso, seja porque através dele o Estado aumenta a sua legitimidade quando atende às demandas da população ou até mesmo pela incorporação de lideranças locais que passam a compartilhar o mesmo projeto político da prefeitura.

Em Cariacica percebemos que o OP foi uma estratégia política importante para o governo municipal ganhar a confiabilidade do seu eleitorado. Considerando a baixa capacidade orçamentária do município e as inúmeras demandas sociais herdadas após anos de desmandos políticos, a solução encontrada pela prefeitura foi convocar a população para participar democraticamente das decisões públicas dividindo, assim, a responsabilidade com a sociedade civil.

Diante de tantas demandas de infra-estrutura, melhorias da área de saúde e educação, entre outras, a população de Cariacica, por meio de seus representantes, teve que decidir o que era prioridade de investimento naquele ano. E ao eleger uma obra, decidindo, por exemplo, se é mais importante a reforma de uma escola pública ou a construção de um pronto atendimento público, automaticamente, as outras demandas foram adiadas, pelo menos, até a próxima eleição do orçamento participativo.

Dessa forma, a lógica de funcionamento do OP acaba compactuando com a lógica dos “mínimos sociais” da política neoliberal implantada no país, onde o Estado fornece somente o mínimo de assistência às classes desprotegidas da sociedade quando há, na verdade, uma série de “necessidades básicas” a serem atendidas pelo governo nas áreas da saúde, educação, assistência social, entre outras (PEREIRA, 2002).

Segundo Potyara. P. Pereira (2002) os conceitos de “mínimo” e “básico” são muito distintos, apesar da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) não fazer essa diferenciação. O “básico” expressa os direitos fundamentais de qualquer ser humano que servem como condição necessária, primordial para o exercício da

cidadania na sua concepção mais ampla. Enquanto o “mínimo” pressupõe a supressão de cortes de atendimentos básicos, tal como propõe a lógica liberal tendo, portanto, uma conotação de menor, beirando a desproteção social.

Nesse sentido, Ana Cláudia Chaves Teixeira (2003) alertou para o fato de que o modelo de OP tem sido adotado pelas agências internacionais como uma medida reducionista de organizar as demandas sociais, através da sua capacidade burocrática de eleger prioridades segundo os recursos disponíveis para investimento, sem levar em consideração a importância da participação popular criadora e propositiva nesse processo.

No que se refere à adoção do OP como uma estratégia política convém ressaltar ainda, a importância dessa iniciativa como uma “política eleitoral”. Adotado como o “carro chefe” da prefeitura, o OP se tornou o principal destaque das propagandas do governo de Cariacica que adotou termos como “participação popular” e “planejamento participativo” como lemas de sua política inovadora. Para efeitos comparativos, à experiência do OP de Porto Alegre também mereceu destaque na administração municipal, ficando conhecida como a “administração popular”:

Quando em janeiro de 1989, o PT assumiu a administração de Porto Alegre, estabeleceu-se uma nova modalidade de administração municipal, conhecida como ‘administração popular’. Baseava-se em uma inovação institucional que visava garantir a participação popular na preparação e execução do orçamento municipal, e, portanto, na distribuição dos recursos e na definição das prioridades de investimento. Esta nova medida, que ficou conhecida como ‘orçamento participativo’, é a chave do sucesso da administração municipal do PT (SANTOS, 2005, p. 61).

Ainda sobre o uso do OP como um instrumento de campanha eleitoral, é importante destacar que a direção da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SEMPHAD) da Prefeitura Municipal de Cariacica se tornou um cargo altamente disputado devido à visibilidade do OP na imprensa capixaba. Ao perceber o destaque do OP junto à população, a prefeitura decidiu fazer alterações na equipe técnica do primeiro ano de OP, altamente competente, por pessoas “mais próximas” ao governo.

A tese de que o OP influencia diretamente no poder de reivindicação da população também merece aqui algumas considerações críticas. Em primeiro lugar, observamos que a participação no OP de Cariacica implica a discussão de um Plano de Desenvolvimento Municipal (PDM) e um Plano Plurianual de Aplicações (PPA/2006-2009), o que faz com que a população acabe atuando no interior da estrutura governamental, compartilhando o mesmo projeto político municipal. Nesse aspecto, Maria do Carmo A. A. Carvalho alerta que apesar do OP propiciar um espaço de interlocução e negociação de interesses entre o Estado e a sociedade civil, existe o desafio de construir uma interlocução que fortaleça sujeitos autônomos, capazes de enfrentar e, inclusive, contrapor-se ao governo.

Em segundo lugar, devemos ressaltar que a incorporação do movimento popular (FAMOC) pelo OP de Cariacica pode ter como uma de suas conseqüências mais graves a perda da sua capacidade de mobilização social, à medida que antigas lutas reivindicativas foram sendo abandonadas ou substituídas pelo processo de eleição do OP. Isto porque ao firmar um compromisso de apoiar a prefeitura nas fases de elaboração, implementação e elaboração do processo, o movimento popular (FAMOC) aceita o plano de investimento anual da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SEMPHAD) e acaba perdendo parte da sua capacidade de reivindicar outras obras e melhorias que não estão incluídas no OP daquele ano. Desse modo, dirigentes do movimento popular, filiados, ou não, ao PT acabam perdendo a sua autonomia face ao governo ao se submeterem à agenda política do Executivo:

Daí resultou que o movimento popular se concentrasse demasiado na política local e negligenciasse a crítica e o confronto com o estado e com o governo federal. Além disso, as tensões no seio do movimento comunitário ficaram submersas e foram deixadas por resolver, visto que a nova cultura política visada pelo OP não foi apropriada pelo movimento popular. As novas agendas silenciaram as antigas, em vez de incorporarem [...] (SANTOS, 2005, p.521).

Os elementos empíricos desse estudo revelam ainda que muitas lideranças locais apóiam, em grande parte, o OP de Cariacica por este representar uma iniciativa política do governo de esquerda do Partido dos Trabalhadores (PT), além da

própria história pessoal do prefeito de Cariacica que, durante muitos anos, foi representante do movimento popular e das Comunidades Eclesiais de Base (CEB) no município, o que pode significar uma perda da capacidade crítica destas lideranças locais diante do processo.

Por outro lado, não podemos negar que a implantação de uma metodologia clara e objetiva no OP de Cariacica possibilitou uma revitalização do associativismo urbano. A centralidade da participação popular no processo tem feito com que muitos presidentes de associações de moradores e outros movimentos comunitários passem a convocar as pessoas, discutindo em conjunto as prioridades de investimento em cada bairro. Esta novidade tem, pelo menos, dois impactos positivos sobre a participação social.

O primeiro deles é que a partir das discussões no interior das comunidades aumenta o nível de informação social e abre-se espaço para o questionamento da estrutura vigente. Esse impacto ainda é pequeno, porém, com grande revelância para o fortalecimento da sociedade civil. Em sua análise do OP de Porto Alegre, Navarro (2003) destaca o processo educativo do OP ao oferecer informações amplas sobre os recursos e os investimentos do município, assegurando a sua circulação entre as comunidades (através de jornais, boletins informativos, rádios comunitárias, entre outros meios de comunicação local) e criando condições para uma deliberação mais eficaz, bem como, uma participação social mais crítica.

O segundo trata da capacidade de renovação das lideranças. Os estudos (SILVA, 2002; AVRITZER, 2003; CARLOS, 2003; JESUS, 2004; SANTOS, 2005) indicam que nos casos onde já havia uma tradição associativa, tal como é o caso de Cariacica, a estrutura do OP tem possibilitado uma maior renovação das lideranças e um aumento da participação popular, já que a convocação da participação universal e individual no processo fez com que muitas pessoas que não tinham experiência anterior com o movimento popular passassem a atuar no OP e na mobilização da comunidade.

Todavia, esse aumento da participação social parece estar mais associado aos interesses pelas demandas imediatas, do que pela formação de uma nova cultura política do tipo não-clientelista. Enfatizando a elevada participação dos setores pobres da sociedade (porém não os mais pobres), Lígia Lüchamann afirma que as pessoas que participam do OP estão geralmente mais interessadas em resolver seus problemas cotidianos, que tratam de questões concretas e imediatas, sem refletir sobre a suas realidades.

Em Cariacica, a fala de alguns conselheiros também revelou o desejo imediato da população de ter as suas demandas aprovadas, sem se preocuparem com os fatores econômicos, políticos e sociais que envolvem todo esse processo de participação deliberativa:

“Aí nós fomos para o fórum de delegados [...] então nós ganhamos a obra e quando acabou as pessoas veio dar os parabéns pra gente porque a gente soube orientar as pessoas e convencer as pessoas que fossem lá pra votar naquela obra [...] e a aí conseguimos aprovar a obra para o nosso bairro” (ENTREVISTADO N° 5 DO GRUPO FOCAL-MEMBRO DO COP-SEXO MASCULINO).

A participação popular, muitas vezes, resumida à participação individual no dia da eleição da prioridade da obra de cada região atrasa o fortalecimento da democracia porque, de certa forma, mantém a lógica individualista onde “a minha obra” é mais importante e a reflexão sobre a totalidade do processo e suas conseqüências para aquela comunidade, fica fadada ao esquecimento. Por esta razão, alguns autores (LÜCHMANN, 2005; SOUZA, 2001) têm criticado o tipo de participação que acontece nesses espaços de democracia deliberativa, especialmente os orçamentos participativos e os conselhos, afirmando que uma experiência do tipo participativa pode ser uma instância decisória popular sem se constituir, contudo, em uma arena pública de debate.

Um outro problema observado no OP de Cariacica e também referente ao imediatismo do OP diz respeito à função do conselheiro no processo. De uma maneira, em geral, observamos que a população considera um “bom líder” aquele que consegue eleger a obra do bairro, já o “mau líder” é aquele que não consegue eleger a obra do bairro onde vive como prioridade. Desse modo, as outras funções do líder (mobilização popular, fiscalização das obras, representação social, entre outras) acabam sendo negligenciadas pela população e até mesmo, pelos próprios conselheiros, como podemos observar na fala de um dos conselheiros:

E como era um processo novo pra gente é [...] eu avalio como positivo só que no decorrer do sistema é que acaba decepcionando algumas pessoas, não a mim, porque o meu papel é ir lá e levar as pessoas e ganhar a obra. Se vai ser feita ou não, não é problema meu (ENTREVISTADO N° 4 DO GRUPO FOCAL-MEMBRO DO COP-SEXO MASCULINO).

A questão da redução da importância da representação popular à eleição das obras do OP, bem como a possibilidade de cooptação dos movimentos populares nesses espaços, a implantação do OP como parte de uma política neoliberal de redução dos custos sociais, entre outros elementos críticos apontados aqui, precisam ser constantemente resgatados por aqueles que desejam superar as análises otimistas sobre as experiências de participação nos espaços institucionalizados e avançar no debate da ampliação da participação crítica que inspire uma nova cultura política, contra a cultura clientelista fortemente enraizada no nosso país.

Neste aspecto há que considerar que “[...] as instâncias participativas deliberativas estão inseridas em um ambiente político competitivo que envolve diferentes atores, órgãos, setores (públicos e privados), entidades, etc” (LÜCHAMNN, 2005, p. 12). Nesse sentido, torna-se de fundamental importância avaliar estas possibilidades de participação direta, onde estão incluídos os conselhos, os

fóruns, e o próprio orçamento participativo, a partir de diferentes correlações de forças e interesses.

Porém, como vimos, a experiência democrática de Cariacica está apenas começando. Em seu segundo ano de implementação o orçamento participativo de Cariacica já combina importantes elementos das experiências de OP bem sucedidas do país, entre eles, o desenho institucional, a tradição associativa do município e a vontade política do atual prefeito (AVRITZER, 2003. 2005). Tido como um processo em construção, ainda nos seus primeiros passos, a crítica realizada nesse estudo ao OP de Cariacica também leva em conta o “fator tempo” desta experiência e tem como pretensão se tornar um passado remoto com o decorrer dos anos.

6- CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na realidade, é possível prever 'cientificamente' apenas a luta, mas não os momentos concretos dela, que não podem deixar de ser resultados de forças contrastantes em contínuo movimento, sempre irreduzíveis a quantidades fixas, já que nelas a quantidade transforma-se continuamente em qualidade. Na realidade, pode-se 'prever' na medida em que se atua, em que se aplica um esforço voluntário e, desta forma, contribui-se concretamente para criar o resultado 'previsto'. A previsão revela-se, portanto, não como um ato científico de conhecimento, mas como expressão abstrata do esforço que se faz, o modo prático de criar uma vontade coletiva (ANTONIO GRAMSCI).

O desenvolvimento do presente estudo sobre o processo do orçamento participativo de Cariacica confirma a necessidade de sairmos do imediato, ultrapassando, assim, o mundo da aparência. Tal tarefa exige uma postura crítica diante da realidade e, mais do que isso, exige participar ativamente na produção da história do mundo, sem aceitar passivamente o nosso mundo externo.

Segundo Gramsci (2001) todo homem é um ser "filósofo" e essa atividade intelectual deve ser usada para elaborarmos a nossa própria concepção de mundo de maneira crítica e consciente, contribuindo para a formação de uma "vontade coletiva", ou seja, a organização política da classe trabalhadora na luta pela construção de uma nova hegemonia.

Acreditar na construção desta "vontade coletiva" através da participação social foi, portanto, uma das motivações para esta investigação. No entanto, foi necessário compreender, que existe uma grande distância entre a "participação que temos e a participação que queremos" (SILVA, 2003). O que exigiu da nossa parte uma maior reflexão em torno do próprio conceito de participação.

Durante o nosso percurso, constatamos que a participação pode assumir diversas formas e intensidades variando, inclusive, de acordo com o momento histórico e a conjuntura do país. Além disso, verificamos que a participação se difere tanto

quantitativa como qualitativamente e que a mesma pode ocorrer em diferentes níveis (informativa, consultiva, propositiva, deliberativa, etc). Desse modo, a participação seria um processo, uma construção social.

Além disso, mostramos que com a aprovação da Constituição Federal de 1988 a participação ganhou destaque na direção das políticas sociais e passou a ser vista como a capacidade que a população tem de tomar frente nos processos decisórios da arena política (CUNHA; CUNHA, 2002; PEREIRA, 2002). Nesse contexto de valorização da participação e descentralização das decisões surgem várias experiências participativas no país que carregam em si uma promessa de democratização da sociedade.

Via de regra, a institucionalização da participação e a conseqüente ampliação desses espaços participativos, tais como, os conselhos gestores, os fóruns e o orçamento participativo, são importantes mecanismos para cumprir as promessas de transparência, publicidade e controle social democrático sobre a política institucional.

Todavia, estas iniciativas são, em geral, muito pouco conhecidas, dado que não falam a mesma linguagem que interessa ao projeto hegemônico e se apresentam, frequentemente, em favor dos grupos sociais mais vulneráveis da sociedade, como aponta Maria do Carmo A. A Carvalho (1998):

Os orçamentos participativos podem contribuir também para a articulação das políticas setoriais do município, para a superação da segmentação e setorização tecnocrática e clientelista a que tendem diversas secretarias de governo. Tocam ainda num ponto nevrálgico do neoliberalismo que é a redução da destinação de recursos públicos para as políticas sociais. Na medida em que se tornam práticas mais eficazes, ampliando seu caráter democrático e possibilitando uma ampla e efetiva 'disputa de renda da cidade' (CARVALHO, 1998, p. 5).

Sendo assim, foi nossa intenção contribuir para o conhecimento das muitas variáveis sociais, econômicas e políticas que envolvem o processo de construção

destas práticas através de uma análise aprofundada sobre a experiência de participação popular institucionalizada em Cariacica.

No decorrer do trabalho mostramos que o Brasil tem uma cultura política autoritária e clientelista herdadas do período colonial e que a predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista, resultou na formação de obstáculos enormes à construção da cidadania e à participação popular autônoma ao criar uma relação desigual onde o “Estado era tudo e a sociedade civil era primitiva e gelatinosa” (GRAMSCI, 2001, p. 53).

Seguindo a reflexão gramsciana mostramos que a despolitização da participação se configurou como uma verdadeira estratégia de controle da classe dominante sobre as organizações da sociedade que historicamente lutaram por interesses coletivos e democráticos e que a alteração desse quadro depende de uma série de resistências e lutas por parte da sociedade pressionando o Estado e obrigando-o a ampliar as suas funções sociais. Em outras palavras, só o fortalecimento da sociedade civil pode gerar uma nova cultura política, quebrando definitivamente os limites em que a “via prussiana” emparedou a nossa sociedade civil.

Nesse contexto, podemos afirmar que o alargamento da democracia direta contribui para o fortalecimento da sociedade civil na medida em que cria possibilidades da população se organizar em torno de interesses comuns, ainda que estes espaços estejam inseridos num conflituoso campo de disputa de interesses.

Em Cariacica observamos que a experiência do orçamento participativo ganhou a credibilidade da população porque havia um compromisso expresso do poder público em fazer valer as “regras do jogo”, diferentemente da antiga gestão. A adoção de uma metodologia clara e transparente orientou a população quantos aos rumos do processo e fez aumentar o seu desejo de dialogar com o governo. Acreditamos, portanto, que não basta a criação e a implantação de um mecanismo

de participação para que o mesmo se mostre eficaz e venha trazer a mudança para a população. É preciso garantir uma maior abertura do processo deliberativo e tomada de decisão por parte dos cidadãos.

Desse modo, concordamos com Avritzer (2003), ao afirmar que o formato institucional de colaboração entre o Estado e a sociedade é um dos principais determinantes da natureza destas práticas políticas participativas. Se há uma predominância do poder público no processo de deliberação e tomada de decisão e a sociedade não possui autonomia para decidir, não conseguimos romper com a cultura política clientelista que se estabeleceu há tempos no país.

É ainda evidente que o sucesso da experiência e do alto nível de participação no orçamento participativo de Cariacica decorrem também da existência de práticas participativas prévias no nível da sociedade. Na análise sobre a formação histórica do município vimos que os movimentos populares assumiram uma importância fundamental na medida em que muitos deles se constituíram longe da tutela do governo central numa postura, muitas vezes, contrária ao poder local. Nessa luta destacaram-se as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja católica, as Organizações Não Governamentais (ONGS) e as inúmeras associações comunitárias espalhadas pelo município. Esse processo marca a tradição associativa do local, que vem a ser um ponto fundamental para o êxito, ou não, de políticas participativas (AVRITZER, 2003,2005; SILVA, 2003; TEIXEIRA, 2003, SANTOS, 2005).

Isso posto, consideramos fundamental a atuação da entidade representativa do movimento popular, a Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC), no interior do processo tendo, inclusive, assento no Conselho do Orçamento Participativo (COP) permitiu também uma maior legitimidade das ações tomadas pelo governo municipal.

Além disso, parece-nos claro que o orçamento participativo, apesar dos seus limites, tem um grande potencial para contribuir na formação educativa da sociedade civil ao propiciar informações sobre a receita total do município, revelando os gastos da máquina pública e indicando os recursos disponíveis para investimento. Dessa forma, o orçamento participativo contribui para que a população desenvolva uma compreensão mais geral dos problemas do município e participe ativamente da vida social e econômica da sua cidade. Segundo Marilena Chauí (2006):

Seja qual for o estatuto econômico, a posição dentro de um sistema global de dependências sociais, um indivíduo participa da vida social em proporção ao volume e à qualidade das informações que possui, mas especialmente, em função de suas possibilidades de aproveitá-las e, sobretudo, de sua possibilidade de nelas intervir como produtor do saber (CHAUI, 2006, p. 153).

Reconhecendo a função educativa desse espaço de participação, devemos ressaltar que na realidade contemporânea não só o orçamento participativo desempenha um papel fundamental na esfera de representação política, mas, igualmente, as outras formas de democracia direta, já citadas aqui, e que também têm se fortalecido enquanto espaços públicos, para além dos limites históricos da participação no Brasil.

De um modo otimista, apostamos que a participação crítica nesses espaços pode instigar a construção de uma contra-hegemonia, estabelecendo estratégias de enfrentamento à ordem burguesa.

Contudo, a criação dessas novas instâncias de participação não significa a única forma dos setores excluídos da sociedade se informarem, formarem uma consciência crítica e se organizarem na luta pela reivindicação dos seus direitos. Ao contrário, devemos ter cuidado para que os setores mobilizados da sociedade não sejam cooptados pelo Estado numa tentativa de esvaziamento do sentido democrático desses espaços.

Os problemas da democratização da cultura não se esgotam na criação de espaços de participação social. Há todo um quadro social, econômico e político que têm de ser desenvolvidos para que a cultura brasileira possa efetivamente se desenvolver de forma não elitista.

A própria criação desses espaços de participação, durante a década de 80, num contexto de manifestações sociais pela redemocratização do país durante a vigência de um governo autoritário, pode ser compreendida como uma tentativa de esvaziamento político das lutas populares através de uma “saída pelo alto” por parte do Estado e dos setores hegemônicos da sociedade (COUTINHO, 2000).

Ora, nesse ponto a institucionalização da participação deve ser vista não só como uma conquista do povo brasileiro, mas também como uma ameaça à participação popular crítica. Enquanto regime democrático deve-se criar um clima necessário para o florescimento da participação autônoma, um clima no qual a hegemonia não direcione os limites da participação da sociedade civil. Tendo um caráter progressivo, de constante ampliação e aprofundamento, um regime que pretende ser democrático deve responder aos problemas colocados pelas grandes massas no sentido de enriquecer-lhes a autoconsciência crítica e criar novas forças progressivas, sem precisar recorrer às antigas estratégias de cooptação dos setores mobilizados da sociedade.

É o conjunto plural de forças progressistas [...] que será capaz de fazer retornar o ‘pêndulo da história’ para o campo da justiça, da igualdade e da democracia, expressão da vontade coletiva, e fortalecer uma consciência ‘ético-política’ necessária à criação de um novo ‘bloco histórico’ (SIMIONATTO, 2006, p. 4).

Nesse sentido, a institucionalização da participação pode significar também um obstáculo para a construção de uma nova cultura política no país, já que é o próprio movimento que faz desses movimentos sociais construtores de uma nova esfera pública no país, negando as antigas relações de subordinação e tutela do Estado.

Sendo assim, a pesquisa aponta novos questionamentos a respeito dos limites e desafios da participação institucionalizada. A presente investigação nos possibilitou analisar o processo de participação popular, bem como a participação do movimento popular -FAMOC- no orçamento participativo de Cariacica. Contudo, não foi possível analisar nesse momento as conseqüências dessa experiência para os movimentos sociais do município, dado o curto tempo de implantação dessa política e os próprios limites desta pesquisa.

Com uma postura de desconfiança em relação à iniciativa do Estado de convidar a sociedade civil para participar das decisões públicas, surge o interesse de conhecer as conseqüências da institucionalização para os movimentos sociais, analisando a correlação de forças existente nesses espaços de participação deliberativa.

Face a esses aspectos, percebemos que o tema desse estudo se expandiu e novos questionamentos foram surgindo a respeito da participação institucionalizada, bem como a sua relação com os movimentos sociais. Assim, a discussão não se esgota neste trabalho, já que, ao final do percurso fica a sensação de que chegamos ao mesmo ponto de partida, o que nos faz pensar que este é o momento em que estamos preparados para pensar melhor sobre o presente tema.

Finalizamos este trabalho lembrando que o esforço empreendido nessa pesquisa foi analisar uma realidade a partir de uma multiplicidade de significados, evidenciando o conjunto das relações constitutivas que envolvem o ser social. Através do pensamento crítico-dialético, fundado na perspectiva da totalidade⁵⁴, revelamos um conjunto de antagonismos e contradições que levam em conta a historicidade desse processo, o que nos mostra que a história não termina aqui.

⁵⁴ Segundo o pensamento de Gramsci analisar a realidade do ponto de vista da totalidade significa contrapor-se à "razão cínica" ou à "miséria da razão", que se afirmam cada vez mais como perspectivas particularistas e manipulatórias que camuflam a realidade ao apresentá-la de forma linear e homogênea, quando ela é, na verdade, multifacetada e contraditória (SIMIONATTO, 2006).

7- REFERÊNCIAS

- 1- A GAZETA especial: Cariacica 115 anos. **A Gazeta**, Vitória, p.2-11, jun. 2005. Número especial da A Gazeta. 24 jun. 2005a.
- 2- _____. Anuário do Espírito Santo 2005. **A Gazeta**, Vitória, 2005b.
- 3- A TRIBUNA. Relatório para o novo prefeito: falta tudo em Cariacica, inclusive administração. **A tribuna**, Vitória, p. 6,14 de dezembro. 1978a.
- 4- A TRIBUNA. Tribuna do povo: Administração marginaliza Jardim América e Flexal. **A tribuna**, Vitória, p. 7,10 de novembro. 1978b.
- 5- ABREU, M. M. A dimensão pedagógica do serviço social: bases histórico-conceituais e expressões particulares na sociedade brasileira. **Revista serviço social & sociedade**. São Paulo, ano. 24. p. 43-72, set./ 2004.
- 6- ALBERTI, V. **Ouvir contar**: textos em história oral. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2004.
- 7- ANDREWS, C. W; KOUZMIN, A. **Dando nome à rosa**: o discurso da nova administração pública no contexto brasileiro. Apostila, 1999, 41 p.
- 8-. AMMANN, S. **Participação social**. 2 ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.
- 9- _____. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1987.
- 10- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (Orgs.). **A inovação democrática do Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-61.

11- _____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3° ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 561-599.

12- BAIERLE, S. G. A. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S; DAGNINO, E; ESCOBAR, A (Orgs.) **Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos**. Minas Gerais: Ed. UFMG, 2000. p. 61-101,

13- BATALHA, C. H. M. Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva. In: FERREIRA, J; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). **O tempo do liberalismo excludente**: da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 161-191. (Coleção o Brasil Republicano; v.1).

14- BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

15- BEZERRA, O. L. **Cariacica**: resumo histórico. Espírito Santo: Edições Renato Pacheco, 1951.

16- BRASIL. Constituição (1998). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

17- BRAVO M. I. S. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: _____.; PEREIRA, P. A. P. P. (Orgs.). **Política social e democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

18- BRUCE, K. B; FERREIRA, G. G. Analisando duas experiências de orçamento participativo no Espírito Santo: Cariacica e Vitória. . In: X ENCONTRO NACIONAL

DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. 10, 2006, Recife. **Anais...** Recife: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Recife, 2006, 1 CD ROM.

19- CARCANHOLO, R. A. A globalização, o neoliberalismo e a síndrome da imunidade auto-atribuída. In: MALAGUTI, M. L.; CARCANHOLO, R. A.; CARCANHOLO, M. D (Orgs.). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 1998.

20- CARIACICA, prefeito (2005-2008: SALOMÃO). **Relatório fornecido pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano-SEMPHAD**. Cariacica: [sn], 2005.

21- CARLOS, E. **Controle social e política redistributiva: as experiências de orçamento participativo em Vitória e Serra, ES**. Rio de Janeiro, 207 p. Dissertação (Mestrado). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

22- _____. Participação e cultura política no orçamento participativo. **Revista de Ciências Sociais**, n. 6, p. 131-154, 2005.

23- CARNOY, M. **Estado e teoria política**. Tradução pela equipe de tradutores do Instituto de Letras da PUC-Campinas. 2 ed. Campinas, SP: Papyrus, 1988.

24- CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

25- CARVALHO, M. C. A.A. Participação Social no Brasil hoje. **Revista Pólis**, 1998. Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 12/02/2006.

26- _____; FELGUEIRAS, D. Orçamento participativo no ABC-Mauá, Ribeirão Pires, Santo André. **Revista Pólis**, n. 34. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

27- CHAUI, M. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: _____. **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 19-31.

28- _____ **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

29- COUTINHO, C. N. **Democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 1992.

30- _____. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1996.

31- _____. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre idéias e formas. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

32- _____. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento político. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

33- CUNHA, E. P; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A (Org). **Políticas públicas**. Belo Horizonte: UFMG, PROEX, 2002.

34- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de um a nova noção de cidadania. In: _____. **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-119.

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

36- DURHAM, E. R. A sociedade vista da periferia. In: ANT, C (et al); KOWARICK, L (org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 169-207.

37-D'ARAUJO, M. C. Estado, classe trabalhadora e políticas sociais. In: FERREIRA, J; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). **O tempo do nacional estatismo**: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 213-241. (Coleção o Brasil Republicano; v.2).

38- ENGELS, F. “Introdução” à Karl Marx, as lutas de classe na França. **Obras Escolhidas**. São Paulo: Alfa- Ômega, 1980.

39- FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000.

40- FERREIRA, M. M; PINTO, S.C.S. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, J; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). **O tempo do liberalismo excludente**: da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 387-418. (Coleção o Brasil Republicano; v.1).

41- _____. O governo Goulart e o golpe militar de 1964. In: FERREIRA, J; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). **O tempo da experiência democrática**: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 387-418. (Coleção o Brasil Republicano; v.3).

42- FICO, C. Espionagem, polícia política, censura e propaganda: os pilares básicos da repressão. In: FERREIRA, J; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). **O tempo da**

ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 167-207. (Coleção o Brasil Republicano; v.4).

43- FLICK, U. Estratégias de amostragem. In:_____. **Uma introdução à pesquisa qualitativa.** 2 ed. Porto Alegre: Bokman, 2004. p. 76-86.

44- FNPP. Fórum Nacional de Participação Popular. **Experiências de orçamento participativo no Brasil** : período de 1997 a 2000. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

45- GENRO, T. Orçamento participativo e democracia. In: BASTOS, J. B. (Org). **Gestão democrática.** 3 ed. Rio de Janeiro. DP&A: SEPE, 2002.

46- GOHN, M. G. Movimentos populares urbanos e democracia. **Revista Serviço Social & Sociedade.** São Paulo, ano. 6, n.17. 14-28, abr./1985.

47- _____. **Movimentos sociais no início do século XXI:** antigos e novos atores sociais. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes, 2003.

48-_____. **Teoria dos movimentos sociais.** Paradigmas clássicos e contemporâneos. 4 ed. São Paulo: Loyola, 2004.

49- GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Tradução Carlos Nelson Coutinho. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira. 1979.

50- _____. **Cadernos do cárcere**-introdução ao estudo da filosofia; a filosofia de Benedetto Croce. Tradução de Luiz Sergio Henriques; Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (Volume 1).

- 51- HECKERT et al. Movimentos sociais e educação: luta por escola pública em Cariacica. 2006 (**mimeo**).
- 52- HERKENHOFF, M. B. **O papel do líder comunitário**. Vitória: Secretaria de Proteção e Difusão Cultural/UFES, 1995.
- 53- _____.; LIMA, N. C.; MATTAR, E. B. **Gestão social compartilhada**. São Paulo: PUC, apostila, 2001, 8 p.
- 54- HOBBSAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- 55- IANNI, O. **A formação do Estado populista na América Latina**. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- 56- _____. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- 57- IBGE. **Censo demográfico**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 05/03/2006.
- 58- IJSN. **Estudo básico da população capixaba**. Espírito Santo, 1982.
- 59- _____. **Descrição institucional**. Disponível em: <www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em: 11/02/2007.
- 60- _____. **Elaboração da política de desenvolvimento urbano do município de Cariacica**. Espírito Santo, 1984. 54 p.
- 61- IPES. **Mapas dos municípios do Espírito Santo**. Disponível em: <www.ipes.es.gov.br>. Acesso em: 05/03/2006.

62- JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas**: demandas por saneamento básico e saúde. São Paulo: 1974-84. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1993.

63- JESUS, C. R. **Orçamento participativo e associativismo comunitário**. Belo Horizonte: Editora Newton Paiva, 2004.

64- KÄRNEN, H. Movimentos sociais: revolução no cotidiano. In: SHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, J. P.(Orgs.). **Uma revolução no cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.p. 19-35.

65- KOSIK, KAREL. O mundo da pseudoconcreticidade e a sua destruição. In: _____. **Dialética da concreticidade**. México, Grijalbo: Editora Paz e Terra 1963.

66- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

67- _____; ANT, C. Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo. In: ANT, C (et al); KOWARICK, L (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 49-75.

68- _____; CAMPANÁRIO, M, A. São Paulo: metrópole do subdesenvolvimento industrializado. In: ANT, C (et al); KOWARICK, L (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 29-49.

69- LANDIM, L. “Experiência militante”: histórias das assim chamadas ONGs. In: _____ (org.). Rio de Janeiro: NAU, 1998. p. 23-89.

70- LENIN, V. I. A sociedade de classes e o Estado. In: _____. **O Estado e a revolução**. São Paulo: Alfa-Omega, 1980. p. 225-237. (Coleção Obras Escolhidas, V. 2).

71- LESBAUPIN, I. **Poder local X exclusão social**: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2000.

72- LIMA, S. A. B. **A participação social no cotidiano**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1982.

73- LOWY, M. **Marxismo e teologia da libertação**. Tradução de Myrian Veras Baptista. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1991.

74-LÜCHMANN, L. H. H. **Os sentidos e desafios da participação**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA-SBS, 12.2005, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <www.sbsociologia.com.br>. Acesso em: 01/07/2005.

75- MANDEL, E. **Teoria marxista do Estado**. Lisboa: Antídoto, 1977.

76- MARCO, P. S. Orçamento participativo: locus de fazer pedagógico. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 4.. Brasília: UNB-CEAD, 2000. p 152-160.

77- MARQUES, R.M. **A proteção social e o mundo do trabalho**. São Paulo: Bienal, 1997.

78- MARQUETI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (Orgs.). **A inovação democrática do Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 129-157.

79- MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista**. 13 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. (Coleção Leitura).

80- MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

81- MOTA, A. E. da. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

82- NAVARRO, Z. O “orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (Orgs.). **A inovação democrática do Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-129.

83- NEGRO, A. L; SILVA, F. T. Trabalhadores, sindicato e política (1945-1964). In: FERREIRA, J; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). **O tempo da experiência democrática**: da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 47-97. (Coleção o Brasil Republicano; v. 3).

84- NETO, J. M. A. Primeira República: economia cafeeira, urbanização e industrialização. In: FERREIRA, J; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). **O tempo do liberalismo excludente**: da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 191-230. (Coleção o Brasil Republicano; v.1).

85- NETTO, J. P. **Ditadura e serviço social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

86- _____. Para a crítica da vida cotidiana. In: _____, CARVALHO, M. C. B. **Cotidiano**: conhecimento e crítica. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

87- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos de gestão democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

88- NUNES, E. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed; Brasília, DF: ENAP, 2003.

89- OLIVEIRA, J. T. **Cariacica lendária**. Adaptação: Ana Maria Rosa Dias Oliveira. Digitação: Fernanda Luisa Dias Oliveira. SN. SI. 1920.

90- OLIVEIRA, M. B. **Deus e o diabo na terra das CEB's**: uma análise dos avanços e limitações da prática das CEB's na sua intervenção junto aos movimentos populares. 1992. 106 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) - Centro de Ciências Jurídicas e econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1992.

91- OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista. O onitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

92- PEREIRA, P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

93- PONTUAL, O; SILVA, C. C. R. A. Participação popular nos governos petistas: trajetórias, mecanismos e caráter. In: MAGALHÃES, I; BARRETO, L; TREVAS, V. (Orgs.). **Governo e cidadania**: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 61-71.

94- PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Tradução de Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

95- PRADO JÚNIOR, C. **História e desenvolvimento**: contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro. 3 ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

96- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

97- RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

98- RESENDE, M. E.L. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, J; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). **O tempo do liberalismo excludente**: da proclamação da República à Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 89-121. (Coleção o Brasil Republicano; v.1).

99- ROLNIK, R. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política. In: ANT, C (et al); KOWARICK, L (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 75-95.

100- SADER, E. Poder local e participação popular. In: AVANCINI, S.; TREVAS, V. **Poder local e constituinte**. São Paulo: EDUC, 1987a. p. 13-25.

101- _____. Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

102- SADER, E. (Org). Movimentos sociais na transição democrática. São Paulo: Cortez, 1987b.

103- SAES, D. de. A. M. de. A reemergência do populismo no Brasil e na América Latina. In: DAGNINO (Org.). **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.p. 41-51.

104- SÁNCHEZ, F. **Orçamento participativo**: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Questões da Época; v. 97).

105- SANTANA, M. A. Trabalhadores em movimento: o sindicalismo brasileiro nos anos 1980-1990. In: FERREIRA, J; DELGADO, L.A.N. (Orgs.). **O tempo do ditadura**: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 283-315. (Coleção o Brasil Republicano; v.4).

106- SANTOS, B. S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____ (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. 3º ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 455-561.

107- SHERER- WARREN, I. O caráter dos novos movimentos sociais. In: _____; KRISCHKE, P. J. (Orgs.). **Uma revolução no cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América Latina. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987. p. 35-54.

108- SILVA, M. O. S. (Org.). **O serviço social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002a.

109- SILVA, M. K. **Cidadania e exclusão**: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002b.

- 110- SILVA, M. Z. **Espírito Santo**: Estado, interesses e poder. Vitória: Secretaria de Proteção e Difusão Cultural/UFES, 1995.
- 111- SILVA, T. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (Orgs.). **A inovação democrática do Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 297-333.
- 112- SIMÃO, R. **Espírito Santo**: uma viagem de cinco séculos. Espírito Santo: Sindicato dos Professores no Estado do Espírito Santo (SINPROES), gestão 1998-2002. (103 páginas)
- 113- SIMIONATTO, I. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. 3 ed. Florianópolis: Ed. Da. UFSC: São Paulo: Cortez, 2004.
- 114- _____. O social e o político no pensamento de Gramsci. **Gramsci e o Brasil**, 2006. Disponível em: < www.gramsci.org>. Acesso em: 24/04/2007.
- 115- SIQUEIRA, M. P.S. **Industrialização e empobrecimento urbano**: o caso da Grande Vitória- 2950-1980. EDUFES. Vitória, 2001.
- 116- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, 2001. Disponível em: <[www. scielosp.org/scielo](http://www.scielosp.org/scielo)>. Acesso em: 21/05/2006.
- 117- SOUZA, U. Orçamento participativo, do município ao estado. In: MAGALHÃES, I; BARRETO, L; TREVAS, V. (Orgs.). **Governo e cidadania**: balanços e reflexões sobre o modo petista de governar. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999. p. 71-82.

118- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.

119- TEIXEIRA, A. C. C. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos da experiência. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z (Orgs.). **A inovação democrática do Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 189-217.

120- TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-103.

121- THOMPSON, A. **A voz do passado: história oral**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

122- VIEIRA, E. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1985.

123- WANDERLEY, M. B. **Metamorfoses do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o serviço social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1998.

124- WEFFORT, F. C. **Marx: política e revolução**. In: WEFFORT, F. C. (Org). **Os clássicos da Política**. 13 ed. São Paulo: Editora Ática, 2005. v. 2, p. 225-252.

125- WIKIPÉDIA, 2006. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Cariacica>>. Acesso em: 05/03/2006.

ANEXOS

ANEXO A**OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO PARA AUTORIZAÇÃO DA PESQUISA**

Coordenação do Programa de Pós- Graduação em Política Social
Mestrado
Universidade Federal do Espírito Santo

OF. Nº 1/2005- DISSERTAÇÃO DA ALUNA KARIN BRANDÃO BRUCE

_____, ____ de _____ de _____.

À Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano do município de Cariacica,

Solicitamos o agendamento de uma reunião para que possam ser tratados assuntos referentes à realização de uma pesquisa sobre **O processo de participação no interior do Orçamento Participativo de Cariacica.**

Acreditamos que compreender o Orçamento Participativo em Cariacica é importante porque a reinvenção histórica e política do país dependem da construção desses espaços públicos democráticos, nos quais a pluralidade de opiniões se expressa, os conflitos sociais ganham visibilidade e os interesses são defendidos como direitos da população.

Convictos de Vossa colaboração face ao interesse e importância do assunto nos colocamos à disposição para maiores esclarecimentos sobre a pesquisa através dos telefones 27-3335-2587 (Mestrado) ou 27-99460855 (karin).

Atenciosamente,

Karin Brandão Bruce
Mestranda em Política Social/UFES
Bolsista da CAPES

À Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano do município de Cariacica.

ANEXO B

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Coordenação do Programa de Pós- Graduação em Política Social
Mestrado
Universidade Federal do Espírito Santo

- 1- Qual a sua trajetória pessoal no município de Cariacica?
- 2- Você participa ou já participou de algum movimento social? Qual?
- 3- O que pode me contar sobre a formação (econômica, política, histórica) do município? Quais foram os maiores acontecimentos de Cariacica?
- 4- O que pode me dizer sobre a cultura política de Cariacica?
- 5- O que você sabe sobre a história dos movimentos sociais de Cariacica? Quais são os movimentos sociais existentes no município? Como eles foram formados?
- 6- Em sua opinião, quais foram os principais representantes de Cariacica? Quais são as lideranças do município?
- 7- O que você sabe sobre a Federação de Associação de Moradores de Cariacica-FAMOC? Quantas associações participam atualmente da FAMOC?
- 8- Qual foi o papel da Igreja no município de Cariacica, especialmente das Comunidades Eclesiais de Base (CEB's)? Como você avalia a atuação da Igreja atualmente?
- 9- O que você sabe sobre a experiência do Orçamento Participativo no município?
- 10- Em sua opinião, qual o papel do Orçamento Participativo de Cariacica?
- 11- Em sua opinião, quais os pontos positivos e negativos do OP de Cariacica?
- 12- Em sua opinião, qual o papel do Conselho do Orçamento Participativo de Cariacica?
- 13- Em sua opinião, a atual metodologia do OP de Cariacica favorece ou não, a participação popular? Por quê?

14- Qual a sua opinião sobre o processo de participação dos movimentos sociais no Orçamento Participativo?

15- Como você avalia a correlação de forças existentes entre o Estado e a sociedade civil nesse espaço de participação?

16- Em sua opinião, o OP fortalece ou enfraquece os movimentos sociais? Por quê?

17- O que te move a continuar nessa luta?

18- O que você acha que eu deveria ter te perguntado que eu não te perguntei?

ANEXO C

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Coordenação do Programa de Pós- Graduação em Política Social
Mestrado
Universidade Federal do Espírito Santo

- 1- Na opinião do grupo, o que é Orçamento Participativo?
- 2- Qual o papel do Conselho do Orçamento Participativo?
- 3- O que vocês sabem sobre a experiência do Orçamento Participativo no município?
Quem começou a pensar o OP?
Como foi?
- 4- Como está sendo a experiência na gestão do prefeito Helder Salomão?
- 5- Quais as expectativas em relação ao Orçamento Participativo?
- 6- Como vocês avaliam o processo de participação no Orçamento Participativo?
Quais os pontos positivos?
Quais os pontos negativos?
- 7- Qual a opinião do grupo sobre o processo de participação dos movimentos sociais no Orçamento Participativo de Cariacica-ES?
- 8- Como vocês avaliam a correlação de forças existente entre o Estado e a sociedade civil?
- 9- A metodologia do OP favorece a participação popular? Por quê?
- 10- Em sua opinião, o OP fortalece ou imobiliza a participação popular?
- 11- O que vocês acham que eu deveria ter perguntado que eu não perguntei?

ANEXO D

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

 Coordenação do Programa de Pós- Graduação em Política Social
 Mestrado
 Universidade Federal do Espírito Santo

Este documento visa solicitar sua participação na Pesquisa **O Processo de participação dos movimentos sociais no Orçamento Participativo de Cariacica - ES.**

Por intermédio deste Termo são-lhes garantidos os seguintes direitos: (1) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta Pesquisa; (2) sigilo absoluto sobre nomes, apelidos, datas de nascimento, local de trabalho, bem como quaisquer outras informações que possam levar à identificação pessoal; (3) ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; (4) opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; (5) desistir, a qualquer tempo, de participar da Pesquisa.

“Declaro estar ciente das informações constantes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, e entender que serei resguardado pelo sigilo absoluto de meus dados pessoais e de minha participação na Pesquisa. Poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta Pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da Pesquisa”.

-----, -----de-----de 200-----.

Participante: _____

Assinatura do pesquisador: _____

ANEXO E

Histórico dos prefeitos de Cariacica

1-1890 Álvaro Coutinho Alvarenga - Nomeado- **renunciou** antes de cumprir o mandato provisório.

2- 1890 Major Ignácio de Almeida - Nomeado a partir de 30/12/80 pelo governador Henrique da Silva Coutinho.

3- 1892 a 1896 Antonio Manoel Lopes Loureir- **Primeiro prefeito eleito pelo voto democrático substituído muitas vezes pelo seu vice. (4 anos)**

4- 1896 a 1900 Emydio de Siqueira Pinto **(4 anos)**

5- 1900 a 1902 Olímpio de Oliveira Trancoso **(2 anos)**

6- 1902 a 1904 Antônio Manoel L. Loureiro **(2 anos)**

7- 1904 a 1910 Francisco C. Schwab Filho **(6 anos)**

8- 1910 a 1912 Ignácio Francisco Cravo **(2 anos)**

9- 1912 a 1914 Antônio Pinto Duarte **(2 anos)**

10- 1914 Francisco Carlos D'Oliveira - **Governo de transição**. Permanece até as eleições. Seu Vice Francisco C. D'Oliveira, assumiu muitas vezes.

11- Maio/14- Francisco C. Schwab Filho

12- Maio/16- Carolino Rodrigues P. Firme - **Eleito Governador-Presidente do município. (2 anos)**

13- 1918 a 1920 Antônio Pinto Duarte **(2 anos)**

- 14- 1920 a 1922 José Firme **(2 anos)**
- 15- 1922 a 1924 Antônio Pinto Duarte **(2 anos)**
- 16- 1924 a 1928 Walfredo Ferreira Paiva **(4 anos)**
- 17- 1928 a 1930- Adalberto Barbosa - Permaneceu até a **Revolução de 1930 (2 anos)**
- 18- 1930 a 1931 **Junta Governativa**, constituída pela Revolução. Em 1931 a Junta foi desfeita por Manoel Monteiro de Moraes **(1 ano)**
- 19- 1931 a 1936 Genésio Cardoso Hilário, Segismundo Sonegheti, Olimpio Moreira da Cunha **(5 anos)**
- 20- 1936 a 1942 Roberto Couto **(6 anos)**
- 21- 1942 a 1946 Álvaro Gimenes - **Nomeado** pelo governador do Estado **(4 anos)**
- 22- 1942 a 1946 Álvaro Gimenes - **Nomeado** pelo governador do Estado **(4 anos)**
- 23- 1947 a 1951 Joaquim José Vieira **(4 anos)**
- 24- 1951 a 1955 Licério Francisco Duarte - **Eleito pelo voto popular, filho de Antônio P. Duarte (4 anos)**
- 25- 1955 a 1956 Jocarly Gomes Sales **(1 ano)**
- 26- 1956 a 1963 Eduartino Silva **(7 anos)**
- 27- 1942 a 1946 Álvaro Gimenes - **Nomeado** pelo governador do Estado **(4 anos)**
- 28- 1947 a 1951 Joaquim José Vieira - **(4 anos)**
- 29- 1951 a 1955 Licério Francisco Duarte - **Eleito pelo voto popular, filho de Antônio P. Duarte. (4 anos)**

- 30- 1955 a 1956 Jocarly Gomes Sales **(1 ano)**
- 29- 1956 a 1963 Eduartino Silva **(7 anos)**
- 30- 1963 a 1969 Jocarly Gomes Salles **(3 anos)**
- 31- 1969 a 1970 Vicente Santório Fantini **(1 ano)**
- 32- 1970 a 1972 Aldo Alves Prudêncio **(2 anos)**
- 34- 1973 a 1978 Vicente Santório Fantini **(5 anos)**
- 35- 1978 a 1980 Aldo Alves Prudêncio- Governou até dezembro/80, quando foi **assassinado. (2 anos)**
- 36- 1980 a 1981 Joel Lopes Rogério Presidente da Câmara substituiu Aldo Alves Prudêncio. **Morre com disparos de sua arma de fogo, em 9/12/81. (1 ano)**
- 37- 1981 a 1983 Wagner de Almeida - Outro **Presidente da Câmara** que assume a Prefeitura. **(2 anos)**
- 38- 1983 a 1984 Vicente Santório Fantini - Em 10/84 se afasta devido a um **derrame cerebral. (1 ano)**
- 39- 1984 a 1986 Nelço Secchin - Vice-Prefeito - Assume em out/84. **Em fev/86, é afastado sob a acusação de corrupção. (2anos)**
- 40- 1986 a 1987 Claudionor Antunes Pinto - **Permanece de 12/02/86 a 04/87, como Interventor. (1 ano)**
- 41 - 1987 a 1989 Milton da Rocha Melo - **Presidente da Câmara que assume em abril/87 a janeiro/89, em lugar do Interventor. (2 anos)**
- 42- 1989 Vasco Alves de O. Júnior - Governou de 01/01/89 a 18/05/89. **Afastado por acusação de irregularidades administrativas. (4 meses)**

- 43- 1989 Augusto César Meloti Melo - **Vice assume o lugar de Vasco.**
- 44- 1989 Vasco Alves de O. Júnior - **Governou durante 14 dias. Afastado após anulação de uma Liminar. (14 dias)**
- 45- 1989 Augusto César Meloti Melo - **Vice governou durante os meses de setembro e outubro.**
- 46- 1989 a 1992 Vasco Alves de O. Júnior - **Retorna à Prefeitura por decisão do Conselho Superior da Magistratura do Espírito Santo. Reassume em 03/10/89 até 04/92. (3 anos)**
- 47- 04/92 a 12/ 92- Augusto César Meloti Melo - **Vice governou de 04 à 12/92. (8 meses)**
- 48- 1993 a 1996 Aloízio Santos - **Eleito e empossado sob a égide da Lei Orgânica do Município de Cariacica. (3 anos)**
- 49- 1997 a 2000 Dejair Camata - **Morreu em acidente automobilístico em 26/03/ 2000. (3 anos)**
- 50- 2000 Jesus dos Passos Vaz - **Assumiu no dia 26/03, um domingo. No dia 1º de novembro foi afastado pela Câmara de Vereadores. (7 meses aproximadamente)**
- 51- 2000 Joscelino Miguel da Silva -**Assumiu na manhã do dia 2 de novembro. (2 meses aproximadamente)**
- 52- 2001 a 2005 Aloízio Santos - **Assumiu o cargo no primeiro minuto, numa iniciativa inédita, tendo sido o primeiro prefeito do País a assumir o Governo de madrugada. A solenidade na Câmara foi bastante concorrida pelos políticos, população e imprensa, pela novidade. (4 anos)**
- 53- 2005 até o momento – Helder Salomão - **Partido dos Trabalhadores.**

