

I CONACSO - Congresso Nacional de Ciências Sociais: desafios da inserção em contextos contemporâneos. 23 a 25 de setembro de 2015, UFES, Vitória-ES.

Movimentos sociais e a construção de espaço de participação institucionalizado na gestão pública

Cristiano das Neves Bodart, doutorando em Sociologia (USP)

Resumo

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por mudanças de repertórios de ação coletiva dos movimentos sociais brasileiros, assim como pela luta e construção de novos espaços de participação social na gestão pública municipal. O presente artigo, tomando a experiência do município de Serra (ES) como estudo de caso, buscou analisar os repertórios de atuação e o papel dos movimentos sociais serranos na construção de um espaço de participação social: o orçamento participativo (OP). Para esse intento, recorreremos a uma pesquisa de cunho histórico-documental e a narrativas dos atores envolvidos nesse processo. Identificamos que os movimentos serranos nos anos de 1980 e 1990 foram decisivos para que o orçamento participativo fosse implantado e institucionalizado em 1997 e que as relações entre os movimentos sociais, partidos políticos e Estado a partir de então devem ser compreendidas para além do confronto político contencioso da Teoria dos Processos Políticos e da ideia de cooptação que teve muitos pesquisadores adeptos nos anos de 1990.

Palavras-Chave: Movimentos Sociais. Repertório de ação. Estado.

Introdução

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por mudanças de repertórios de ação coletiva dos movimentos sociais brasileiros, assim como pela construção de novos espaços de participação social na gestão pública municipal. Os fatores responsáveis por essas mudanças foram, em síntese, a ampliação das oportunidades políticas e a redução das restrições de atuação dos movimentos sociais, o que se deu basicamente pela redemocratização do país, fim da clandestinidade dos partidos políticos de esquerda (e seu crescimento), aprovação de uma nova Constituição Federal, em 1988, descentralização dos recursos entre os entes federados (Governo Federal, Governo Estadual e Governo Municipal) e, em certa medida, pela Reforma Gerencial do Estado (1995). Tais mudanças alteraram substancialmente a interação entre movimentos sociais e Estado, sobretudo na esfera local.

No presente artigo nos debruçamos sobre a experiência de Serra, município localizado no Estado do Espírito Santo. A escolha desse município deu-se pelo seu histórico de organização social e atuação dos movimentos sociais, sobretudo de bairros, e pelo êxito alcançado na busca pela criação de um espaço de participação social institucionalizado. O objetivo desse artigo é discutir a participação dos movimentos sociais serranos e dos partidos políticos na construção de um espaço de participação social: o

orçamento participativo (OP). Para esse intento, optamos por realizar uma pesquisa de cunho histórico-documental apoiado por narrativas dos atores envolvidos nesse processo. O recorte temporal dessa pesquisa dar-se-á entre os primeiros anos de 1980 ao ano de 1998. Esse período se justifica por marcar o desenvolvimento dos movimentos serranos, sobretudo a fundação e desenvolvimento da Federação das Associações dos Moradores de Serra (FAMS) e a implantação efetiva do orçamento participativo no município (1998). A fim de “reconstituir” a atuação dos movimentos sociais serranos recorreremos a jornais publicados na época, à atas das reuniões realizadas e outros documentos produzidos pelos movimentos sociais de Serra-ES. Além de tais documentos, a narrativa nos foi de grande valia para a compreensão do fenômeno social estudado. De posse das narrativas, a principal matéria-prima da sociologia que aqui realizamos, buscamos compreender a complexa realidade social que envolveu a sociedade civil serrana. Tomamos como matéria-prima algumas narrativas coletadas por outros pesquisadores em momentos anteriores (ELEOTÉRIO, 2000; PAULINO, 2009; CARLOS, 2013), assim como novas narrativas obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas. Não nos pautamos aqui em transcrever as narrativas, mas incorpora-las de forma interpretativa, uma vez que a tarefa do sociólogo está em desvendar as conexões entre o que chega a consciência desses atores e o que se oculta na alienação própria da vida social.

Do ponto de vista teórico, adotamos uma análise pouco usual nos estudos dos movimentos sociais, marcada por uma versão renovada da Teoria do Confronto Político (ou Processo Político), caracterizada não apenas pela interação entre movimento social e Estado como entidades exteriores uma à outra, mas que fazem uma ponte entre política institucional e não institucional.

O contexto de ampliação das oportunidades políticas e a redução das restrições de atuação dos movimentos sociais no Brasil

Durante os regimes autoritários na América Latina, o ideal de “autonomia” dos grupos que faziam oposição às ditaduras era concebido a partir da negação das relações com o Estado, em um movimento de negação ao autoritarismo. No Brasil, as bases do surgimento da sociedade civil estiveram ligadas diretamente a tal postura. De acordo com Medeiros (2007), os grupos sociais que lutavam contra a ditadura militar brasileira agregaram, durante essa luta, os ideais de autonomia e liberdade de expressão, as noções de cidadania, democracia e justiça social, levantando a bandeira da transparência nos

processos políticos e a busca pela participação social nas ações públicas, o que se deu a partir do processo de redemocratização brasileira.

Esse novo momento da política brasileira¹ é fruto de uma longa transição política (KINZO, 2001), marcada pela lenta entrada de atores civis no processo político, pelo surgimento de novos partidos políticos (o que ficou conhecido como reforma partidária), fim da clandestinidade da esquerda partidária, ampliação gradual da liberdade de expressão e a anistia. Kinzo (2001) destaca que três fatores concorreram para a transição democrática brasileira. Teriam sido eles: o processo eleitoral, o conflito interno dentro das forças armadas e a emergência de sérios problemas econômicos causados pelo crescimento forçado frente à crise internacional do petróleo. Somou-se a essa situação econômica o desenvolvimento, no campo político, de partidos de esquerda que atuavam junto às comunidades, criando condições para que movimentos sociais contestatórios se multiplicassem por conta das condições sociais brasileiras.

Estávamos migrando de um regime autoritário para uma democracia, onde as alianças com autoridades políticas passaram a ser mais comuns, principalmente na construção de novos processos políticos que envolviam a participação social. Ademais, o consenso em torno da democracia se consolidava, forçando os partidos políticos a aceitar a maior participação da sociedade civil nos rumos da política, sob a pena de perderem votos.

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

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

¹ Embora aqui a chamemos de nova, a tática de aproximação dos movimentos sociais com o Estado não é dinâmica exclusiva do pós-1988. Outras experiências ocorreram no Brasil, tais como o movimento pela Reforma Sanitária, que conseguiu imprimir a demanda da universalização da saúde como direito do cidadão e dever do Estado. Chamamos de novo pela maior abertura e uma certa intensificação de práticas de aproximação da sociedade com o Estado, que se tornou notória após a promulgação da Constituição, sobretudo por meio da criação de espaços institucionalizados de participação, tais como fóruns, conselhos e o Orçamento Participativo.

democrático. Assim, seria inaceitável um Estado que reprimisse a expressão, organização e participação popular.

A Constituição Federal de 1988 foi, certamente, um valioso dispositivo jurídico enfatizador da descentralização político-administrativa, atribuindo ao município um importante papel nas políticas públicas (CORREIA, 2003, p. 155). O município dotado de receita — devido à descentralização financeira e uma onda de reforma fiscal que ampliou a arrecadação própria de muitos municípios — passou a ser, em parte, o *locus* da disputa de interesses de classes, de gêneros, de idades, de *status*, etc. Tais disputas ocorreram porque, juntamente com a descentralização dos recursos públicos, os municípios passaram a possuir certa autonomia administrativa (MARQUETTI; CAMPOS, 2008). As questões políticas, materializando-se mais claramente no espaço local, parecem facilitar a participação da sociedade civil. No Brasil, esse cenário passa a ser claramente configurado a partir da segunda metade da década de 1980. Nesse novo cenário, os movimentos sociais e demais instâncias da sociedade civil organizada se depararam com um novo ambiente de confronto político: a arena institucionalizada.

Os atores políticos passaram a defender uma relação estreita com o Estado. Há uma clara mudança: “[...] de uma postura quase incondicional anti-Estado, para uma defesa da ampliação dos espaços, nos quais, a sociedade civil poderia interferir nos rumos desse novo Estado” (MEDEIROS, 2007, p. 182). O ideário que se desenvolveu no Brasil pós-redemocratização de incorporação da sociedade civil nos processos de decisão e gestão pública teve um papel importante para a aproximação do Estado com os movimentos sociais e demais organizações. Tal ideário nos parece ser parte de uma política neoliberal que se desenvolvia no país, buscando repassar parte da responsabilidade da execução das políticas públicas às organizações sociais sem fins lucrativos.

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

Ao mudar os padrões de oportunidades e restrições políticas, os repertórios de interação são atrativos à participação? Tal questionamento nos parece ser importante para compreendermos a interação da sociedade civil com o Estado.

De acordo com Maria da Glória Gohn (2013), os anos de 1990 são marcados pela proximidade do Estado em relação aos movimentos sociais e pela criação de espaços participativos institucionalizados. O Orçamento Participativo, os conselhos municipais e os fóruns participativos são exemplos desses espaços.

As novas “estruturas de oportunidades políticas” têm possibilitado a entrada na arena política de militantes dos movimentos sociais, cidadãos que nunca atuaram ativamente na luta por demandas públicas, grupos anteriormente organizados, mas poucos ativos (como grupos religiosos, associações, clubes, etc.), assim como indivíduos militantes de partidos políticos. É certo que os confrontos violentos continuam existindo; o que muda são os tipos de repertórios utilizados, tornando necessário estudar esses confrontos no novo cenário político, marcado pela institucionalização dos espaços públicos e pela “parceria” com o Estado, bem como a relação com os partidos políticos.

Uma inserção na realidade serrana

Serra está localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória/ES, distante 28 km da capital do estado, Vitória, possuindo atualmente² uma área territorial de 547,45 Km².

O processo de urbanização ocorrido no município de Serra/ES está estreitamente ligado ao processo de industrialização e de urbanização brasileira das décadas de 50, 60 e 70 e à dinâmica da Região Metropolitana da Grande Vitória. O fenômeno da urbanização de Serra se deu em consequência, como na maioria das cidades brasileiras, ao processo de industrialização, embora, como destacou Siqueira (2001, p. 45), o caso capixaba tenha sido posterior ao processo de substituição de importações. Foi a partir da década de 60 que a população serrana apresentou taxas de crescimento populacional extremamente elevadas, sobretudo da década de setenta (16,93%), destacando com a maior taxa de crescimento demográfico entre os municípios do estado do Espírito Santo, em qualquer época (SIQUEIRA, 2001). Esse rápido crescimento levou o município a se deparar com grandes problemas sociais, tais como assentamentos irregulares, deficiência de atendimento público educacional, social e de saúde. O problema se agravou devido ao fato de que o crescimento econômico da região metropolitana e da cidade de Serra estava intimamente ligado às atividades que demandavam uma mão de obra minimamente qualificada, o que acarretou a ampliação dos problemas socioeconômicos do município, marginalizando os trabalhadores

² Considerando a Lei Estadual nº 9.972/2012, que altera o limite municipal entre Vitória e Serra.

menos qualificados, desencadeando diversos outros problemas socioeconômicos correlatos (SIQUEIRA, 2001, p. 93).

Os movimentos sociais que se desenvolveram no município de Serra, no início dos anos de 1980, estão inseridos em um contexto político marcado pelo início da redemocratização brasileira. Nesse período, os movimentos sociais passaram a se deparar com uma maior tolerância (em relação aos anos anteriores da Ditadura Militar) por parte das autoridades. Nesse mesma época, surgiam os partidos de esquerda, tais como o Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) em Serra-ES que, juntamente com um segmento da Igreja Católica, vieram a colaborar na formação dos movimentos sociais, tais como a Federação das Associações dos Moradores de Serra (FAMS) e o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH).

As ações coletivas em Serra começaram a surgir junto com muitos dos bairros que se formavam na década de 1970. A necessidade material, questão mobilizadora importante (GOHN, 2001), uniu diversos indivíduos que chegaram em Serra em busca de trabalho e moradia. Ainda durante a década de 1970, ocorreram também manifestações por parte dos que haviam conseguido emprego, porém recebendo baixos salários. Outro tipo de ação coletiva praticado em Serra nos anos de 1980 era o fechamento de avenidas. (A TRIBUNA, 04/08/1987).

A criação de uma federação de associações de bairros foi fundamental para que as ações coletivas tornassem ações sustentadas e, conseqüentemente em movimentos sociais. Os movimentos sociais serranos se mobilizaram, inicialmente, em torno de demandas materiais.

No caso da participação coletiva e organizada em Serra, notou-se que os repertórios utilizados eram basicamente as passeatas e os protestos em espaços públicos. Para que ocorressem as mobilizações, era necessário que houvesse redes de comunicação interpessoal e diversas formas de negociações contínuas, incluindo aqui a identitária (TILLY, 2005). Nesse sentido, compreender as negociações e as redes interpessoais é de grande valia para compreender o processo de mobilização. No caso de Serra, observamos que as negociações também ocorreram entre as instituições que compartilhavam interesses e atores em comum, o que parece ter facilitado a produção de uma identidade compartilhada entre diversos setores sociais, assim como a construção de um alinhamento interpretativo, marcado por uma demanda mais ampla e clara: a necessidade de maior participação social. Nos referimos a expressão “mais ampla” por conta de que notamos, por

meio das entrevistas realizadas, que as demandas que agregavam atores para a ação coletiva eram inicialmente a precariedade dos serviços públicos prestados e que a FAMS, juntamente com as associações de bairros, seguimentos da Igreja católica e os partidos políticos, construíram um consenso de que era necessário maior participação social na gestão pública, desejando propor a criação de espaços institucionalizados de participação já no final dos anos de 1980. A FAMS, as CEBs e a CDDH realizaram o papel destacado por Tarrow (2009, p. 145) destinados justamente aos movimentos sociais, que era o de “inserir os descontentamentos em quadros interpretativos amplos que identificam uma injustiça” assim como “responsabilizar outros por ela e propor soluções”. Os movimentos serrano souberam aproveitar o papel da emotividade no fornecimento do “calor” necessário para a mobilização, utilizando-se das carências sociais que marcavam o cenário serrano.

Assim, o que observamos em Serra foi justamente uma construção coletiva que envolveu diversos grupos, tais como a FAMS, o CDDH, as CEBs e os partidos políticos de esquerda (PT e PCB). Como destacaremos, esses grupos atuaram diretamente na conscientização das comunidades que as carências sociais deveriam ser compreendidas no contexto de um “quadro interpretativo” agregador e mobilizador de atores sociais em direção às suas resolutividades.

Em junho de 1978 a Associação dos Moradores do Parque das Laranjeiras realizou seu primeiro protesto. Após 15 dias sem coleta de lixo, moradores inconformados tomando ciência de que o prefeito, que era candidata a vice-governador do Estado, e o governador estariam no bairro fazendo um comício e inaugurando de um posto médico, resolveram protestar “decorando” o local, com aproximadamente 400 sacolas cheias de lixo. Ainda que o prefeito tivesse tentado retirar do local as sacolas, o cheiro impediu o comício de acontecer (A TRIBUNA, 23/10/1978). De acordo com notícia jornalística da época, a Associação dos Moradores do Parque das Laranjeiras logo tornou-se referência para o surgimento de outras associações em Serra (A TRIBUNA, 08/01/1985), sendo essa associação a que mais colaborou para o surgimento posterior de uma federação de associações em Serra.

O surgimento de movimentos sociais não ocorre em qualquer circunstância. Tarrow (2009) aponta que há uma correlação clara entre o surgimento de movimentos, abertura de oportunidades políticas e mudança nas restrições políticas. Nos parece que o sucesso de algumas ações da Associação dos Moradores do Parque das Laranjeiras deixou claro aos demais moradores de outros bairros de Serra que havia um contexto de maiores

oportunidades e menores restrições políticas do que durante os anos de 1970. Para compreendermos o surgimento, desenvolvimento e atuação dos movimentos sociais, entendemos que seja necessário compreendermos o contexto de oportunidades e restrições políticas que se configuraram no município de Serra durante os anos de 1980 e 1990. Nesse sentido, grande parte do histórico político de Serra era comum à realidade das demais cidades metropolitanas do sudeste brasileiro que se industrializaram a partir dos anos de 1960 e 1970.

A Federação das Associações de Moradores da Serra (FAMS), que se autodenomina “movimento popular” se apresentou, ao longo de toda a sua existência, como um dos movimentos sociais mais significativos e coesos de Serra. Esta emergiu no final da década de 1970, sendo fruto do trabalho da organização popular das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, da Pastoral Operária (PO), da Juventude para o Meio Popular (PJMP), do grupo de mulheres e das comissões temáticas (comissão de moradores, comissão de saúde e comissão de educação) (CARLOS, 2013, p.100).

A FAMS foi durante as décadas de 1980 e 1990 o elemento aglutinador dos movimentos populares de Serra. Esteve sempre à frente dos protestos e diálogos com o poder público. A FAMS era composta de atores que compartilhavam o desejo de solidariedade e identidade, possuindo diversos vínculos. Dentre esses vínculos é possível mencionar o fato de serem, muitos deles, vizinhos; alguns trabalhavam na mesma empresa; frequentavam a mesma igreja e; seus filhos estudavam nas mesmas escolas. Estavam esses atores sob a mesma realidade social lhes dando uma identidade, o que corrobora para o surgimento e desenvolvimento de movimentos sociais (TARROW, 2009).

Como destacou Tarrow (2009, p. 27), as ações coletivas “surge como uma reação a mudanças nas oportunidades e restrições políticas em que os participantes reagem a uma variedade de incentivos: materiais e ideológicos, partidários ou baseados no grupo”. No caso de Serra notamos essas mudanças, marcadas pela menor repressão as ações coletivas e a existência de incentivos proporcionados pela FAMS, pelas CEBs e partidos políticos de esquerda, mais especificadamente o PT e o PCB.

O discurso de “unidade”, fundado em um “quadro interpretativo da injustiça” e o alinhamento interpretativo marcado pela “emotividade” possibilitou o fortalecimento do movimento social. Em outros termos, a produção de um alinhamento interpretativo [conquistas de direitos e aprofundamento da democracia] foi fundamental para o fortalecimento do movimento social serrano e a FAMS desempenhava o papel de “alinhar”

a causa, dando unidade ao movimento. A Igreja Católica, através das CEBs, contribuiu decididamente para a formação dos movimentos sociais de Serra e, conseqüentemente, para a criação e fortalecimento da FAMS. Em um documento de 1986, cujo título é “proposta de reestruturação organizacional” encontramos a valorização que estava sendo dado ao papel da FAMS como entidade responsável de trazer coesão ao movimento social serrano.

Houve um interesse tanto do poder público em trazer para si algumas lideranças, como algumas lideranças encaravam a participação no poder público local como um repertório de ação eficiente em prol das demandas dos movimentos sociais de Serra/ES.

A FAMS, deu início a construção de um espaço de participação social por meio da realização de congressos. A proposta da FAMS foi ampliar as discussões populares e superar a atitude meramente reivindicativa, típicas dos movimentos populares do início dos anos de 1980. A proposta dessa entidade era tornar-se em um espaço propositivo, marcado pela participação ativa dos cidadãos na apresentação de soluções para os problemas (CARLOS, 2006). Em 1986 a FAMS apoiada por militantes de partidos de esquerda e pela CEBs, realizou seu primeiro congresso. Já nesse congresso, ficou estabelecido a necessidade de ser criado o que seria chamado, posteriormente, de Orçamento Participativo. Estava claro o discurso de que era necessário a participação social na gestão pública e sua maior transparência. Por outro lado, o executivo municipal, mostrou-se opoicionista a tais pretensões. O caminho tomado pela FAMS foi rumo a câmara municipal, buscando tornar lei o intento de criação de um espaço institucionalizado de participação e controle social na gestão pública local. Goldstone (2003, p. 19) aponta que é comum os movimentos sociais influenciarem os legisladores. No caso de Serra, tal influência é notória na aprovação, em 1994, na Câmara dos Vereadores, da criação da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO), Lei nº1788/94, que viria a protagonizar, junto a FAMS, o processo de construção e prática do orçamento participativo e posterior emenda na Lei Orgânica Municipal que passou, em 1997, a determinar a obrigatoriedade do orçamento participativo. A influência dos movimentos sociais sobre os partidos políticos, sobretudo sobre os legisladores, é tão presente que muitas vezes para compreendermos a lógica das aprovações de projetos de lei torna-se necessário compreender os movimentos sociais existentes naquele cenário (GOLDSTONE, 2003).

Todavia, sua oficialização da AMO não foi suficiente para a efetivação do processo, uma vez que o executivo não cumpria as metas estabelecidas pela assembleia. A falta de vontade política, naquele período, inviabilizou a prática. A vontade política para a

implementação do OP é de fundamental importância. O OP só passou a ser uma peça destacada na gestão municipal, em 1997, no primeiro mandato do prefeito Sérgio Vidigal (Coligação Frente Popular da Serra – PDT, PSB, PPS e PTB) (CARLOS, 2007, p. 131).

Já no ano seguinte, em 1995, a AMO e a FAMS passaram a elaborar a construção do orçamento participativo, tendo adesão de alguns poucos técnicos da prefeitura de Serra, a despeito do executivo municipal (CARLOS, 2006). Mobilizando diversas associações e moradores, foram realizadas diversas assembleias nos bairros, nas regionais criadas e assembleias gerais a fim de elaborar o orçamento para o ano de 1997. Como já havia se manifestado em oposição a esse projeto, o executivo não pôs em prática nada do que foi planejado. Apenas em 1998 o orçamento participativo passa a ser um instrumento “abraçado” pelo poder municipal. Com a vitória nas urnas do PDT, Sérgio Vidigal passa a realizar uma gestão mais próxima da FAMS e da AMO, colocando em prática o orçamento participativo.

Em síntese, como atestado por entrevistados que atuaram como delegados do OP e foram integrantes do Núcleo de Acompanhamento do OP (NAOP) de Serra, os movimentos sociais serranos, se aproveitaram de um cenário favorável ao surgimento, no início da década de 1980, de associações comunitárias e da FAMS o que tornou possível a criação de um alinhamento interpretativo (que pode ser descrito como “necessidade de maior controle e participação na gestão pública”) que conduziu o movimento a se tornar referência de organização popular no estado do Espírito Santo e conquistar, em 1998, a implantação do Orçamento Participativo em Serra/ES.

Com relação a posição dos partidos políticos frente aos confrontos, esses reagem de acordo com os incentivos políticos existentes. No caso do município de Serra, os partidos PDT e PSB atenderam à demanda dos movimentos sociais em criar um espaço institucionalizado de participação por compreender que se assim fizessem teriam apoio de líderes dos movimentos sociais.

O alinhamento interpretativo anterior (“necessidade de maior controle e participação na gestão pública”), teve que se ajustar a outro que daria sustentação ao movimento social serrano. Em documento produzido e distribuído pela FAMS em 1986, é possível identificar o quadro interpretativo que esta instituição desejava consolidar baseava-se na democratização da gestão pública e na unidade do movimento social.

Para a compreensão do alinhamento interpretativo construído alguns estudos buscam debruçar-se sobre os discursos, no entanto acreditamos que é observando as

práticas do movimento social serrano ao longo dos anos de 1980 e 1990 que isso seja possível. Como acreditava Tilly, “sentidos são inseparáveis das práticas, por isso, o melhor acesso a eles é a análise de performances – não de discursos” (TILLY, 1978 apud ALONSO, 2012, p. 29). Observando a trajetória da FAMS notamos que seu intento foi, ao longo dos anos de 1980 e 1990, construir um alinhamento interpretativo em torno da necessidade de serem criadas instancias institucionalizadas de participação social na gestão pública, acreditando que seria o melhor caminho para ter as suas demandas materiais atendidas. Nesse sentido, nos parece que a FAMS compreendeu aquilo que afirmou Tarrow (2009, p. 40): “a cooperação da ação coletiva depende da confiança e da cooperação geradas entre os participantes por meio de entendimentos e identidades compartilhados”. Assim, a FAMS investiu na construção de um quadro interpretativo, possibilitando a clareza de “quem era” o movimento e “o que queriam”.

Além da redução das restrições políticas, com o fim da Ditadura Militar, as novas oportunidades políticas foram propiciadas pela proximidade entre as CEBs, partidos políticos e movimento social, ampliando a participação ao nível de uma “sociedade civil”. Certamente, como evidencia o conjunto das diversas narrativas de atores que viveram aquele momento aqui estudado, as carências urbanas e muitos interesses imediatos foram fundamentais para a mobilização social em Serra-ES. Nesse contexto a FAMS soube aproveitar essas oportunidades e criar quadros interpretativos que deram coesão ao movimento social, como observou Gohn (2001) ao tratar das mobilizações brasileiras.

A expansão de oportunidades políticas em Serra “não afeta apenas as alianças dos movimentos sociais, mas também seus opositores”, o que já havia sido destacado por Tarrow (2009, p.119), afirmando que “os movimentos que empregam violência atraem repressão física”. A manifestação para a abertura do Dório Silva deixa claro que muitos participantes dos movimentos sociais já haviam percebido que suas ações geravam uma contra ação violenta do poder público, fato que levou vários indivíduos a não comparecerem no evento. No entanto, a atuação não contenciosa, marcada por um ato público pacífico, levou esses indivíduos a notarem que ações não violentas geravam respostas igualmente menos agressivas naquele momento de menor restrição e maiores oportunidades políticas de ação coletiva. Como destacou Tarrow (2009, p.119) as ações bem sucedidas dos movimentos sociais expande as oportunidades de atuação de outros grupos e indivíduos, o que ocorreu em Serra-ES.

No período pós-transição, o PT, que possuía uma relação próxima com o movimento popular, perdeu as eleições municipais para políticos tradicionais que se revezavam no poder (José Maria Feu Rosa, ARENA/PDS e depois PMDB e João Baptista da Motta, PMDB e depois PSDB). Foi o PDT (em coligação partidária com o PPS e o PSB) que, em 1997, colocou em prática uma arena institucionalizada de participação política (CARLOS, 2006), momento que marcou uma divisória na história política dos movimentos sociais em Serra, conforme relatou uma ativista:

[...] representou, de fato, um parâmetro entre duas fases distintas da política da Serra: o tempo do “abacaxi” com seu coronelismo agrário, de voto de cabresto e a que ele [Sérgio Vidigal] representou, de instituição e avanço da democracia participativa e popular na gestão pública da Serra (FAMS, 2009, p. 7, doc.135).

Para Carlos (2006, p.31), foi por meio do PDT, com Sérgio Vidigal, um ano após instituído em lei municipal, que o orçamento participativo passou a vigorar, apresentando “um desenho institucional bem definido e com regras claras, constituído socialmente, conhecidas, estáveis, que garantem uma participação ampla e uma boa confiabilidade ao processo de eleições de demandas e de representantes populares”.

Frente ao novo contexto político, os movimentos sociais de Serra/ES buscaram novas formas de atuação. Outros repertórios foram necessários ser mobilizados, tais como a parceria entre sociedade civil organizada e poder público e o Orçamento Participativo foi o caminho adotado para essa aproximação. Outra forma de atuação foi a entrada de representantes dos movimentos sociais na esfera pública, sobretudo em lugares estratégicos, como a presidência da Assembleia Municipal do Orçamento (AMO).

Em Serra o PT inicialmente se posicionou contrário ao grupo que implementou o orçamento participativo, isso por ter pedido o pleito de 1996, momento que a FAMS apoiou a coligação PDT-PPS-PSB. O PPS, antigo PCB, mais uma vez apontava que a aproximação entre movimentos sociais e Estado poderia ser um caminho frutífero para a sociedade serrana. Apenas em 2000 o PT se aproximou do PDT e do PSB e passou a apoiar abertamente a aproximação entre os movimentos sociais e o poder público local por meio do orçamento participativo.

A partir da abertura de um novo espaço³ de participação social, com a criação do orçamento participativo, o movimento social serrano ampliou a participação à outros atores.

³ É importante destacar que as demais formas de atuação dos movimentos sociais serranos sem mantém. Os repertórios de confronto continuam sendo mobilizados sempre que julgam necessário. Só na primeira quinzena de julho de 2015, foram realizadas duas manifestações públicas, uma marcada pela interdição da

Ao analisar o orçamento participativo não nos é possível reduzir os atores sociais envolvidos ao conceito de movimento social. Os indivíduos que passaram a atuar com maior frequência na política local muitas vezes apresenta múltiplas atuações e presença em arenas diversas, tais como em protestos nas ruas, reuniões de conselhos municipais, participação ativa nas associações de bairro, em movimentos de proteção aos Direitos Humanos e melhorias de serviços públicos e no orçamento participativo, assim como reivindicando, muitas vezes como indivíduo desvinculado de grupos de interesses. Nos parece ser equivocado isolar a atuação dos indivíduos a um único grupo ou espaço.

No caso mais específico da FAMS e do CDDH, construiu-se, a partir da proximidade com o poder público local, uma cenário que expõem os seus militantes a diversos riscos, os quais dificultam um comportamento crítico e autônomo, o que pode desencadear-se em cooptação, submissão e perda da capacidade de oposição. Esse risco faz parte da realidade brasileira, sobretudo pela clara intencionalidade de muitos partidos políticos que ao chegar ao poder acabam “aparelhando” os movimentos sociais, tirando suas capacidades de oposição. Embora há o risco de cooptação, isso nem sempre ocorre e os benefícios são vistos como maiores do que os riscos existentes na aproximação dos integrantes dos movimentos sociais com o poder público local.

Considerações Finais

Observamos que os problemas sociais e a ausência do Estado em alguns setores, somado a ampliação das oportunidades políticas e a redução das restrições, possibilitaram a criação de um alinhamento interpretativo inicial, o qual transformou-se em necessidade de criação de um espaço de participação social institucionalizado, onde a sociedade civil pudesse participar diretamente e juntamente com o gestor público municipal. O caminho para a construção desse espaço deu-se marcado por diversos embates e aproximações, assim como a necessidade de mobilizar repertórios de ação coletiva diversos, para além daqueles destacados pelas teoria do Processo Político.

Em síntese, identificamos que os movimentos serranos foram decisivos para que o orçamentos participativo fosse oficializado no município de Serra no ano de 1997 por meio de sua inclusão na Lei Orgânica Municipal. Destacamos que as relações entre os movimentos sociais, partidos políticos e Estado a partir das novas configurações das

principal via pública (BR-101). Os desafiados, ora é o poder publico, ora empresas privadas instaladas no município.

oportunidades políticas e da redução das restrições de atuação devem ser compreendidas para além confronto político contencioso e da ideia de cooptação. Assim, movimentos sociais, partidos políticos e Estado podem, em certa medida, serem compreendidos como corresponsáveis pela construção dessa arena de participação social denominado orçamento participativo, rompendo com a simplória ideia de que esse instrumento de gestão trata-se de uma política partidária ou fruto exclusivo da vontade política de alguns gestores.

Referências

A TRIBUNA. *Coleta de lixo gera revolta em Laranjeiras*. Vitória, 23 out. 1978.

A TRIBUNA. *Residencial Laranjeiras, uma comunidade onde todos ajudam*. Vitória, 08 jan. 1985.

A TRIBUNA. Tumulto e protestos na Serra. Vitória, 04 Agos. 1987, 1 Cad, p.14.

ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. *Sociologia & Antropologia*. Vol. 02.nº 03, 2012, p.21-41.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, Nov. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 08 jul. 2015.

BURGOS, Raúl. Da democratização política à radicalização da democracia: novas dimensões estratégicas dos movimentos sociais. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

CARLOS, Euzineia. *Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos*. Tese de doutoramento em Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2013.

_____. Participação e cultura política no orçamento participativo. *Ciências Sociais Unisinos*. V.42, nº 1, jan.-abr. 2006. pp. 27-34, Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/938/93842104.pdf>> . Acesso em 09 nov. 2015.

CORREIA, Claudia. *Gestão Democrática da Cidade: construindo uma nova política*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ELEOTERIO, Isabele Santos. *Cidadania e saúde: protesto pela abertura do Hospital Dório Silva*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Universidade Federal do Espírito Santo. 2000. mineo.

GOHN, Maria Glória. *Sociologia dos movimentos sociais*. São Paulo: Cortez editora. 2013.

_____. *Movimentos sociais na contemporaneidade*. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, agos. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 ago. 2015.

GOLDSTONE, Jack A. *States, Parties and social Moviments*. Cambridge, New York, USA, 2003.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político sobre a transição. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, nº24, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10367.pdf>> Acessado em: 18 fev. 2015.

MARQUETTI, Aldamir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (Org.). *Democracia participativa e redistribuição: análise de experiências do orçamento participativo*. São Paulo: Xamã, 2008.

MEDEIROS, Rogério de Souza. Crítica e resignação nas atuais relações entre as ONGs e o Estado no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

PAULINO, Vânia Seidler. *Articulação entre os atores sociais na década de 1980: a constituição do projeto democrático participativo no município da Serra, ES*. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. 2009.

SALLUM Jr., Brasílio. Crise, democratização e liberalização no Brasil. *Clio Nova Série*, Vol. 14/15 (nº duplo), Lisboa, 2006.

SALLUM Jr., Brasílio. Metamorfoses do Estado no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n.52, p. 35-55, 2003.

SERRA. *Agenda 21*, Estudo Temático: vetores de desenvolvimento e dinâmica populacional da Serra. Serra: Prefeitura Municipal da Serra/ES, volume I, 2000.

_____. Site institucional da Prefeitura Municipal de Serra. Disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br>> Acessado em: 10 ago. 2015.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. *Industrialização e empobrecimento urbano*. Vitória: EDUFES, 2001.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento*. Movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

TILLY, Charles. *Introduction to Part II: Invention, Diffusion, and Transformation of the Social Movement Repertoire*. European Review de History: Revue europeenne d'histoire, v.