

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

GABRIELA GILLES FERREIRA

**A TRAJETÓRIA DO PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO E
SEUS IMPACTOS NA ORGANIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS
POPULARES DO MUNICÍPIO DE CARIACICA/ES (2005/2020).**

VITÓRIA/ES

2021

**A TRAJETÓRIA DO PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO E
SEUS IMPACTOS NA ORGANIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS
POPULARES DO MUNICÍPIO DE CARIACICA/ES (2005/2020).**

GABRIELA GILLES FERREIRA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, realizada sob a orientação da Professora Doutora Ana Targina Rodrigues Ferraz, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Política Social.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2021 por:

Prof.^a. Dr.^a. Ana Targina Rodrigues Ferraz

Orientadora – Programa de Pós Graduação em Política Social - UFES

Prof.^a. Dr.^a. Ana Claudia Chaves Teixeira

Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Prof. Dr. Victor Neves de Souza

Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Universidade Federal do Espírito Santo

Vitória, fevereiro de 2021.



ATA DA SESSÃO PÚBLICA DA 149ª DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

Às 9 horas do dia 26 do mês de fevereiro do ano de 2021 reuniu-se, via webconferência, a Banca Examinadora composta pelos Professores Doutores Ana Targina Rodrigues Ferraz (orientadora – presidente da banca), Victor Neves de Souza (membro interno remoto) e Ana Claudia Chaves Teixeira (membro externo remoto) para a sessão pública de defesa de dissertação da aluna Gabriela Gilles Ferreira, com o tema: “A TRAJETÓRIA DO PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO E SEUS IMPACTOS NA ORGANIZAÇÃO DOS MOVIMENTOS POPULARES DO MUNICÍPIO DE CARIACICA/ES”. A presidente deu início à sessão e passou a palavra à aluna, que fez sua exposição em 30 minutos. Os examinadores formularam as suas arguições, as quais foram respondidas pela candidata. Em seguida, a presidente da sessão solicitou que a examinanda deixasse a sessão para que a banca fizesse as deliberações de julgamento. Feitas, convocou a aluna para ingressar novamente na sessão. A presidente leu a decisão da banca, que foi pela aprovação da examinanda. Por fim, a presidente alertou que a aluna somente poderá requerer o título de Mestre após o cumprimento de todos os requisitos para a conclusão do curso previstos no regimento do programa, a saber: entrega da versão final da dissertação, em meio digital e impresso, com os ajustes indicados pela banca. Nada mais havendo, foi encerrada a sessão da qual se lavra a presente ata, que vai assinada pelos membros da banca examinadora.

Prof^ª. Dr^ª. Ana Targina Rodrigues Ferraz
Orientador/Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Victor Neves de Souza
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof^ª. Dr^ª. Ana Claudia Chaves Teixeira
Universidade Estadual de Campinas



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por ANA TARGINA RODRIGUES FERRAZ - SIAPE 298195 Departamento de Serviço Social - DSS/CCJE Em 01/03/2021 às 12:46

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/146818?tipoArquivo=0>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por VICTOR NEVES DE SOUZA - SIAPE 1946070
Departamento de Teoria da Arte e Música - DTAM/CAR
Em 04/03/2021 às 08:57

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/150219?tipoArquivo=O>

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

F383t Ferreira, Gabriela Gilles, 1979-
A trajetória do Projeto Democrático-Participativo e seus impactos na organização dos Movimentos Populares do Município de Cariacica/ES (2005-2020) / Gabriela Gilles Ferreira. - 2021. 227 f. : il.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Targina Rodrigues Ferraz.
Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Estratégia Democrático-Popular. 2. Projeto Democrático-Participativo. 3. Orçamento Participativo. 4. Movimento Popular. 5. Cariacica. I. Ferraz, Prof.^a Dr.^a Ana Targina Rodrigues. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

*À Izabel, minha mãe. À Fiorina, madrinha amada. Às minhas
filhas, Nina e Cecília, meus anjos no céu.*

*Ao companheiro Lula Rocha, um lutador popular do Espírito
Santo e do Município de Cariacica. Presente!*

AGRADECIMENTOS

O caminho para chegar até a defesa dessa dissertação foi marcado por muitas contribuições sem as quais eu não prosseguiria. De início, agradeço a amiga Célia Barbosa e Helena Marfisa que me apoiaram na decisão de tentar o mestrado. Agradeço ao meu amigo e irmão escolhido Thiago Duda que, a partir de sua formação sindical, me indicou alguns caminhos para chegar à crítica da Estratégia Democrático-Popular, que sempre me subsidiou teoricamente com textos e conversas que contribuíram para minha evolução intelectual. Obrigada a Camila Rizo, que ao partilhar de maneira generosa sua produção e suas fontes acadêmicas, me subsidiou na compreensão do município de Cariacica.

Dentro do Programa, a partir da convivência e das trocas, aprendi muitas lições de amizade com Marina e Simone, de humildade com Raul, de solidariedade com Arelys, de superação com Karina, de determinação com Suellen e Cíntia, de respeito com Henrique, de brilhantismo intelectual com Vinicius. Meu agradecimento e minha admiração a todos vocês.

A jornada enquanto estudante e trabalhadora foi um desafio e nesse sentido tenho muito que agradecer o apoio que sempre me foi dado pela companheira Meirielly Carvalho, figura essencial para me proporcionar ver a vida com leveza e alegria. Além disto, agradeço o apoio de toda equipe da Gerência de Atenção à Família da Secretaria de Assistência de Vitória, em especial à Roseane Fernandes que foi a pessoa que me acolheu, me ouviu, me apoiou, me encorajou. Obrigada, querida.

Agradeço ao meu amigo Fernando Santa Clara, que esteve ao meu lado em todos os momentos, inclusive na minha qualificação. Sempre a partir de um tratamento afetuoso ressalta minhas qualidades mais que meus defeitos. Aos meus amigos e amigas da “Gangue” que desde a graduação, da militância no movimento estudantil e no Partido dos Trabalhadores sempre torceram por mim. Aos amigos de Matilde que me trazem risos e alegrias. Obrigada!

Na reta final desta trajetória, fui tomada por dores que jamais imaginei que existiam e no processo de cura que atravessou essa trajetória da pós-graduação, deixo aqui meus agradecimentos profundos à Grazi Duda, que acompanhou minhas gestações com amor e empatia. Agradeço ainda às amigas Erika Duda, Grazy Menezes e Gê Becker que me sustentaram e seguraram meu choro no momento mais difícil dentro dessa trajetória.

Agradeço especialmente meu esposo e meu amor Cassio Gava. Ele chegou em minha vida no início desta trajetória e comemorou cada passo, cada item e capítulo finalizado. Eu me sinto feliz ao teu lado e mais ainda quando te pego distraído falando de mim para as pessoas com orgulho. Cada perda e dificuldade que passamos nesse curto espaço de tempo nós enfrentamos juntos e isso me deixa com a certeza que sou uma pessoa de sorte. Eu te amo todo dia!

Agradeço à minha maravilhosa mãe, Izabel Maria Gilles, por me amar incondicionalmente e compreender minhas ausências. Obrigada por ser minha maior incentivadora e por cuidar de mim. Obrigada por enfrentar a batalha de criar uma filha sozinha e renunciar a tudo para me fazer ser quem sou e para me ver ser feliz. “Sem você, meu amor, eu não sou ninguém”.

Por fim, quero agradecer à minha orientadora Ana Targina. Eu a admiro desde a graduação por sua convicção teórica e por seu compromisso. Desde sempre quis você como orientadora no mestrado e eu não estava errada quanto às minhas expectativas. Cada orientação era um rico momento de trocas e muito aprendizado de minha parte. Seu posicionamento político e sua ética certamente são exemplos que quero em minha vida. Você, querida Ana, foi fundamental e este trabalho se deve a você, que não me deixou desistir. Obrigada por não soltar da minha mão nenhum dia.

RESUMO

Este trabalho se propôs a investigar a trajetória do Projeto Democrático-Participativo (PDP) e seus impactos na organização dos Movimentos Populares do Município de Cariacica/ES entre 2005/2020. A expressão mais importante do PDP foi o Orçamento Participativo (OP), que no caso do Município de Cariacica foi implantado no ano de 2005 na gestão do ex-prefeito Helder Ignácio Salomão – Partido dos Trabalhadores (PT) e teve sua continuidade na administração do Prefeito Geraldo Luzia Junior – Partido Popular Cidadania/Cidadania. O PDP foi um dos elementos que materializou a Estratégia Democrático-Popular (EDP), desenvolvida entre os anos 1990 e 2000 e historicamente atrelada às gestões do campo democrático e popular, principalmente ao PT. O OP ficou registrado como uma marca do Modo Petista de Governar (MPG) e requeria a participação para discutir o destino dos recursos e das políticas sociais públicas, o que mobilizou especialmente associações de moradores e entidades representativas do movimento popular, cujas trajetórias delineamos no presente trabalho - com foco nos períodos de 2005 a 2012 e, posteriormente, a partir da alternância político-partidária ocorrida entre 2013-2020. Identificamos as principais estratégias de articulação e viabilização das demandas junto ao poder público municipal, buscando compreender as continuidades e mudanças no engajamento, mobilização e organização dos movimentos populares em Cariacica a partir da experiência participativa.

Palavras Chaves: Estratégia Democrático-Popular, Projeto Democrático-Participativo, Orçamento Participativo, Movimento Popular, Cariacica.

ABSTRACT

This work aimed to investigate the trajectory of the Democratic-Participative Project (PDP) and its impacts on the organization of Popular Movements in the Municipality of Cariacica / ES between 2005/2020. The most important expression of the PDP was the Participatory Budget (OP), which in the case of the Municipality of Cariacica was implemented in 2005 during the term of ex-mayor Helder Ignácio Salomão - Partido dos Trabalhadores (PT) and continued in the administration of mayor Geraldo Luzia Junior - Popular Citizenship / Citizenship Party. The PDP was one of the elements that materialized the Democratic-Popular Strategy (EDP), developed between the 1990s and 2000 and historically linked to the management of the democratic and popular field, mainly to the PT. The OP was perceived as a trademark of the PT Way of Governing (MPG) and required participation to discuss the destination of resources and public social policies, which especially mobilized associations of residents and entities representing the popular movement, whose trajectories we have outlined in the present work - focusing on the periods from 2005 to 2012 and, subsequently, from the political-party alternation that occurred between 2013-2020. We identified the main strategies for articulating and making feasible demands with the municipal government, seeking to understand the continuities and changes in the engagement, mobilization and organization of popular movements in Cariacica from the participatory experience.

Keywords: Democratic-Popular Strategy, Democratic-Participative Project, Participatory Budget, Popular Movement, Cariacica.

SUMÁRIO

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 19 |
| CAPÍTULO 1 – A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O CARÁTER RESTRITO DE SUA CONSTITUIÇÃO: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS..... | 33 |
| 1.1 A colônia, a escravidão e sua influência na formação da classe trabalhadora brasileira | 36 |
| 1.2 Capitalismo dependente, Revolução Burguesa e Estado Autocrático Burguês..... | 43 |
| 1.3 Estratégia Democrático-Popular: elementos teóricos de sua constituição..... | 59 |
| | |
| CAPÍTULO 2 - O PARTIDO DOS TRABALHADORES E A ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICO POPULAR: DISPUTAS E TRANSFORMAÇÕES DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL..... | 70 |
| 2.1 Relação entre Estratégia Democrático-Popular e Projeto Democrático-Participativo: os elementos constitutivos do Modo Petista de Governar (MPG)..... | 94 |
| 2.2 Materialização do Modo Petista de Governar e o Orçamento Participativo (OP)..... | 104 |
| | |
| CAPÍTULO 3 – O PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO, MODO PETISTA DE GOVERNAR E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE CARIACICA..... | 112 |
| 3.1 Conformação e caracterização do Município de Cariacica/ES: aspectos urbanos, populacionais e político-institucionais | 113 |
| 3.2 Movimento Popular como pilar da construção democrática no Município Cariacica/ES..... | 123 |
| 3.3 O Modo Petista de Governar na implementação do OP e sua relação com o processo organizativo dos Movimentos Populares de bairros em Cariacica/ES (2005-2012)..... | 130 |
| 3.3.1 O Engajamento Institucional e os padrões de ação coletiva do Movimento Popular em Cariacica – Críticas ao Cenário Participativo | 143 |
| | |
| CAPÍTULO 4 – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO CENÁRIO DE ALTERNÂNCIA POLÍTICO PARTIDÁRIA: CONFIGURAÇÃO ATUAL DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE CARIACICA/ES..... | 150 |
| 4.1 A eleição do Prefeito Geraldo Luzia Junior (Juninho) e condução do Orçamento Participativo de Cariacica/ES (2013-20120) | 151 |
| 4.2 A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e sua influência na descontinuidade | |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| do OP no Município de Cariacica/ES..... | 166 |
| 4.2.1 O Engajamento Institucional e os padrões de ação coletiva do Movimento Popular em Cariacica: Apontamentos do Cenário Pós-Participativo | 172 |
| 4.2.2 Avaliação do Legado do Projeto Democrático-Participativo e apontamentos para a ação coletiva do Movimento Popular em Cariacica /ES..... | 184 |
| | |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 189 |
| REFERÊNCIAS | 200 |
| ANEXOS | 216 |
| APÊNDICES | 223 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CEBS – Comunidades Eclesiais de Base

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CF – Constituição Federal (1988)

COP – Conselho do Orçamento Participativo

CONSEC – Conselho Comunitário de Cariacica

EDN – Estratégia Democrática Nacional

EDP – Estratégia Democrático-Popular

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FAMOC – Federação das Associações de Moradores de Cariacica

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

MPG – Modo Petista de Governar

ONGS – Organizações Não Governamentais

OP – Orçamento Participativo

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PDP- Projeto Democrático-Participativo

PT – Partido dos Trabalhadores

LISTA DE QUADROS

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| QUADRO N° 01 – Os Sentidos da Participação..... | 99 |
| QUADRO N° 02 – As três Gerações de Estudos sobre o Orçamento Participativo..... | 108 |

LISTA DE FIGURAS

- FIGURA N° 01** – Mapa da Divisão Administrativa do Município de Cariacica (2010)..... 102
- FIGURA N° 02** – Ciclo do Orçamento Participativo de Cariacica (2013)..... 134
- FIGURA N° 02** – Logomarca do Orçamento Cidadão Mais Participativo (2013-2019).....153
- FIGURA N° 04** – Ciclo do Orçamento Cidadão Mais Participativo de Cariacica (2013).....156

LISTA DE ANEXOS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ANEXO I – Prefeitos do Município de Cariacica e mandatos de 1969 – 2020..... | 217 |
| ANEXO II – Critérios de Distribuição de Recursos Orçamentários entre as Regiões – Orçamento Participativo (2005)..... | 218 |
| ANEXO III – Resultado da Aplicação dos Critérios de Distribuição de Recursos Orçamentários entre as Regiões – Orçamento Participativo de Cariacica/ES (2005)..... | 219 |
| ANEXO IV – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica / Comprovante de Situação Cadastral do Conselho Comunitário de Cariacica – CONSEC..... | 220 |
| ANEXO V – Ata de Assembleia Extraordinária de 30 de novembro de 2015 para eleição da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal do Conselho Comunitário de Cariacica – CONSEC..... | 221 |

LISTA DE APÊNDICES

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------|
| APÊNDICE 01 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS..... | 224 |
| APÊNDICE 02 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)..... | 225 |

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se propõe a investigar a trajetória do Projeto Democrático-Participativo (PDP) e seus impactos na organização dos Movimentos Populares do Município de Cariacica/ES entre 2005/2020. A expressão mais importante do Projeto Democrático-Participativo foi o Orçamento Participativo (OP), que no caso do Município de Cariacica foi implantado no ano de 2005 na gestão do ex-prefeito Helder Ignácio Salomão – Partido dos Trabalhadores (PT) e teve sua continuidade na administração do Prefeito Geraldo Luzia Junior – Partido Popular Cidadania/Cidadania¹.

O Projeto Democrático-Participativo foi um dos elementos que materializou a Estratégia Democrático-Popular (EDP), contribuindo para um processo de acumulação de forças populares com vistas a construir uma disputa de hegemonia que contribuísse para a efetivação de um governo dos/para os trabalhadores a partir de um programa anticapitalista, anti-imperialista e anti-latifundiário (PT, 1987). Os princípios do Projeto Democrático-Participativo foram construídos no contexto das lutas pelo processo de redemocratização e inscritos na Constituição Brasileira de 1988, em especial no tocante à democratização das relações entre Estado e Sociedade, sendo propostas inovações institucionais relativas à participação popular em canais como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e no Orçamento Participativo. O exercício da democracia participativa através do envolvimento da população de forma direta e indireta por meio de suas organizações nas decisões a respeito das políticas sociais públicas era um elemento fundamental do PDP, bem como a transparência no uso dos recursos públicos, a inversão de prioridades nos investimentos, a manutenção do caráter pedagógico da participação social e a busca da superação da relação de tutela e apadrinhamento no trato da coisa pública. Tais princípios fizeram parte de um formato de gestão atrelado, em sua maioria, às gestões municipais petistas que se espalharam pelo país a partir da década de 1990, consolidando o PDP/OP como uma das principais formas de reconhecer o denominado Modo Petista de Governar (MPG) (BITTAR, 1992).

Mesmo diante do reconhecimento internacional do OP, boa parte das experiências começou a entrar em declínio a partir dos anos 2000, o que coincide com as transformações do capitalismo no Brasil, que desde a década de 1990 vinha sendo alinhado à ordem neoliberal que intensificou

¹ Antigo Partido Popular Socialista (PPS), cuja denominação foi alterada através da convenção extraordinária do PPS em março de 2019. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/plenario-aprova-mudanca-do-nome-do-pps-para-cidadania>>

as contradições das relações capital-trabalho, agravando as desigualdades sociais. Na década de 1990 também vimos a disputa entre os projetos Democrático-Participativo e Neoliberal (DAGNINO, OLVERA E PANFICH, 2006), momento no qual a narrativa da participação é capturada para o âmbito das relações gerenciais e administrativas do Estado através de um processo de confluência perversa (DAGNINO et al, 2006) que influenciará nos rumos da construção democrática no Brasil. Do ponto de vista do PT, também assistimos seu crescimento eleitoral e o privilegiamento da participação e da construção democrática via institucionalidade. Além disto, a corrida eleitoral passou a ser o principal foco de atuação do partido, exigindo a ampliação da política de alianças para assegurar maiores vantagens de disputa na arena eleitoral. Esses aspectos contribuíram para rebaixamento programático do PT, especialmente em relação ao alcance do socialismo. Esse processo de modificação e abandono da ideologia partidária culmina com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao comando do Governo Federal com a eleição e reeleição do ex-presidente Luiz Ignácio Lula da Silva (2003/2009), seguido da eleição da ex-presidenta Dilma Vana Rousseff (2010/2014), que embora tenha sido reeleita, foi deposta por um processo golpista parlamentar de impeachment que encerrou seu segundo mandato no ano de 2016.

De volta ao Município de Cariacica, ressaltamos que os mandatos do ex-prefeito Helder Salomão (PT) coincidiram com o mesmo período em que o comando do Governo Federal também pertencia ao Partido dos Trabalhadores, contribuindo para a interlocução institucional e para a disponibilização de recursos federais - Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV) - que viabilizaram diversos projetos de governos, incluindo a execução das demandas do OP entre os anos de 2005-2012. Desta maneira, a vontade política (AVRITZER, 2003) é expressa através da adoção de uma gestão democrático-participativa que, diante do contexto institucional e da cultura política do município viabilizaram mudanças orientadas para assegurar a conquista e a garantia de direitos requeridos pela sociedade. O OP se coloca como um dos principais meios para viabilizar a participação popular, potencializado por uma variável importante no processo, a tradição associativa local, fazendo com que o desenho institucional do OP (ciclo do OP) (AVRITZER, 2003) pudesse ser elaborado em conjunto com os diversos atores sociais, notadamente as associações de moradores e a Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC), uma entidade histórica do ponto de vista da organização e mobilização popular que contribuiu para a construção do OP entre os anos de 2005/2012.

Contudo, embora alguns princípios que regessem a Estratégia Democrático-Popular e o Modo Petista de Governar tenham sido observados na implementação do OP, havia de minha parte uma preocupação com o futuro da construção democrática no município. O tema despertava meu interesse como moradora de Cariacica, como então militante do Partido dos Trabalhadores e como Subsecretária de Planejamento na segunda gestão do ex-prefeito Helder Salomão. Pelas experiências de outros municípios brasileiros já era notório o fato de que a execução do Modo Petista de Governar ao mesmo tempo em que suscitava a construção da democracia pelas vias da participação, a fazia de maneira quase exclusiva pelas vias institucionais ligadas ao Poder Executivo Municipal. No mais, as relações político-institucionais no Município de Cariacica sempre foram conservadoras e marcadas pelo clientelismo, constituindo um traço significativo da cultura política local.

Assim, mesmo diante de uma suposta modificação nesse tipo de fazer político trazido pela implementação do Projeto Democrático-Participativo, a experiência de implementação do OP me suscitou alguns questionamentos: Quais seriam os rumos da construção democrática no município numa eventual interrupção do processo de discussão do OP? Como a democracia participativa, comum em governos que procuram se sustentar em setores organizados da sociedade civil poderia influenciar no padrão de engajamento institucional, nos efeitos discursivos, na mobilização e na organização dos movimentos populares do município? Qual é a relação que as administrações petistas estabeleceram com os movimentos populares a partir do OP? E a principal pergunta deste estudo: A experiência de gestão democrático-popular teria produzido mudanças na organização e capacidade de mobilização do movimento popular no município?

A eleição² e reeleição de Geraldo Luzia de Oliveira Junior, popularmente conhecido como “Juninho” (PPS/Cidadania) consolida uma alternância político-partidária no comando do Executivo Municipal. O Prefeito Juninho assegurava à população e aos movimentos sociais cariaciquenses a continuidade do OP sob um arranjo institucional agora denominado como “Orçamento Participativo Mais Cidadão”, anunciado no primeiro ano de mandato (2013) com validade até os dias atuais. A Lei nº 5.342 institucionaliza o OP no ano de 2015, o que era uma demanda do movimento popular, mas condiciona a realização do ciclo de debates ao primeiro ano de um novo mandato e à disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros. Mesmo

2 Nas eleições municipais 2012 vence a coligação “MUDANDO PRA VALER” constituída pelos partidos (PTB / PPS / PRB / PRTB / PMN / PDT). Já nas eleições 2016, Juninho se reelege através da coligação “FORÇA PARA SEGUIR EM FRENTE”, constituída pelos partidos: PPS/PMN/PR/PHS/PP/PDT/PRTB/PRO/PMB/PV/PEN (PPS / PSDB / PMN / PR / PHS / PP / PDT / PRTB / PROS / PMB / PV / PEN / PSD

atuando fora do município, a partir da aprovação desta lei, outras inquietações me foram suscitadas: Como a administração do Prefeito Juninho se relaciona com os movimentos populares a partir da institucionalização do OP? Quais os atuais padrões de engajamento institucional, de efeitos discursivos, de mobilização e de organização dos movimentos populares do município? Porque a legislação que instituiu o OP foi feita desta maneira? Quais atores estavam disputando este espaço e como? O OP ameaçava as relações político-institucionais presentes no município?

Esse conjunto de questionamentos foi gestado ao longo da trajetória do Projeto Democrático-Participativo em Cariacica, correspondendo a um período de 16 (dezesesseis) anos entre as administrações do ex-prefeito Helder Salomão (PT) e do prefeito Juninho (Cidadania). Reconhecendo que as principais forças sociais e políticas que atuaram na construção do OP no município, assim como no Brasil, pertenciam "ao chamado campo democrático popular, cujo principal ator partidário era o PT" (MORONI, 2009, p. 111) adotando o orçamento participativo como uma estratégia possível de democratização da relação Estado e Sociedade Civil é que defendemos a relevância científica desta pesquisa. Isso porque embora a implantação do Projeto Democrático-Participativo tenha se demonstrado como um elemento de "combate a cultura privatista do Estado Brasileiro" (NEVES, 2008, p.38), há a necessidade de compreender se ocorreram mudanças substantivas na cultura política local a partir do engajamento dos movimentos populares na implantação do OP, identificando os impactos do mesmo na organização desses movimentos.

Desta forma, realizamos uma revisão bibliográfica com três enfoques: o primeiro sobre a formação do pensamento social e político do Brasil, sobre democracia e autocracia burguesas, sobre compartilhamentos de projetos políticos, sobre participação e democracia participativa/representativa. A partir disso foi possível o aprofundamento teórico sobre as categorias e conceitos problematizados no decorrer dos capítulos I e II deste trabalho, com base nas contribuições de Florestan Fernandes, Iasi (2016), Soares (2012), León & Malta (2017), Marques (2019), De Brito (2019), Neves et al (2019), dentre outros.

O segundo enfoque foi sobre o Orçamento Participativo no Brasil, já que ao longo de décadas de implementação, as experiências de OP foram amplamente estudadas e produziram um conjunto de conhecimentos no tocante à cultura política, às formas de participação e associativismo civil, aos formatos metodológicos, aos impactos no sistema político, às formas

de controle e participação social inovadoras, entre outros elementos que indicam que as experiências do campo democrático popular foram pensadas e construídas com vistas mudar a forma de fazer e pensar a política no Brasil. Iniciamos a pesquisa pelo Banco de Teses e Dissertações da Capes (BTDC) (<http://catalogodeteses.capes.gov.br/>) e embora os filtros dos bancos de dados fizessem inúmeras associações às palavras-chaves “orçamento participativo”, pudemos observar que poucas das publicações relacionadas tinham de fato um conteúdo relativo ao objeto proposto nesta investigação. Nosso levantamento revelou que dessas pesquisas boa parte estão voltadas para a análise e descrição das experiências locais: SAMPAIO (2010), ABERS (1998); LUCHMANN (2002, 2007); BAIERLE (1992, 2005), CARLOS (2011), CARVALHO (2002), FEDOZZY (1996, 1997, 2007, 2009); NAVARRO (2003); ou sob perspectiva comparada: RIBEIRO & GRAZIA (2003). Outros estudos apresentam uma análise sobre aspectos como representatividade dos participantes, associativismo, descentralização do poder decisório, capital político e construção democrática: DAGNINO & PANFICHI (2006); GURZA LAVALLE (1999, 2003, 2006, 2011); LUCHMANN (2007, 2008); ROMÃO (2011); TATAGIBA & TEIXEIRA (2006).

Embora a ampliação das experiências de OP tenham alcançado seu máximo no momento de ascenso do PT ao governo federal (2000-2004), com o tempo as experiências sofreram um declínio que se verifica também nas pesquisas acadêmicas, que datam de modo mais concentrado até o ano de 2011. Bezerra (2016, p. 08) explica que as pistas apontam “[...] para a operação de outros mecanismos institucionais, que geram incentivos ou desincentivos para os atores do sistema político” e, deste modo, a tendência foi de seguir aquelas instituições que iam ganhando maior importância, seja pela sua priorização pelos atores políticos, seja pelo impacto produzido sobre as políticas públicas. Desta maneira a pesquisa bibliográfica sob esse enfoque foi se tornando uma busca constante dentro desta pesquisa, já que muitos apontamentos a respeito dessas mudanças na produção científica e na análise crítica a respeito dos atores que influenciavam nas continuidades ou descontinuidades do OP foram incorporados a este trabalho após a qualificação. Abrindo espaço para essa nova perspectiva, incorporamos as contribuições de autores como Souza (2015), Bezerra (2016, 2017), Romão (2010, 2011, 2013), Luchmman (2011, 2019), Carlos (2011, 2015), Serafim (2020), Almeida (2012, 2020) ao longo de nossos capítulos III e IV.

O terceiro enfoque da pesquisa bibliográfica se relacionou à produção acadêmica voltada para o Município de Cariacica. Nosso intuito era encontrar conteúdo não apenas relacionado ao OP, mas aos movimentos populares do município. Pelo Banco de Teses e Dissertações da Capes (BTDC) (<http://catalogodeteses.capes.gov.br/>) considerando o objeto e recorte temporal desta pesquisa (2005-2020) utilizamos as palavras chaves “Impactos do Orçamento Participativo Cariacica”, “Movimentos Populares de Cariacica”. Conseguimos apenas 01 produção acadêmica que foi valiosa ao trabalho - Barbosa (2007). No âmbito dos diferentes programas de pós-graduação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), foi possível constatar que no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) e no Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica (PPGEEB) é que se concentram o maior número de produções acadêmicas que tem o Município de Cariacica como objeto - 08 pesquisas - da qual destacamos Bayer (2007), pela aproximação parcial com o período proposto e dissertando sobre o processo de implementação da gestão democrática na educação municipal de Cariacica, entre 2005 a 2012. No Programa de Pós-Graduação em História (PPGHIS) encontramos 04 pesquisas das quais destacamos Rizzo (2020), que a partir de uma abordagem histórica dos marcos do federalismo brasileiro, busca compreender o processo histórico e educacional ocorrido em Cariacica. A autora sustenta que o período compreendido entre os dois mandatos petistas (2005-2008 e 2009-2012) representou uma virada institucional no município no tocante às relações políticas, institucionais e na construção de políticas públicas municipais. Ou seja, existem pesquisas salutares sobre o município, que dialogam parcialmente com o período proposto por este estudo, mas sem foco nos movimentos populares.

Nas pesquisas relativas à participação política e aos movimentos sociais em Cariacica, as mesmas são voltadas aos resultados quantitativos e qualitativos dentro de uma perspectiva de participação institucionalizada, sem avaliar os impactos da mesma na organização dos movimentos populares. Neste rol, no Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS) destacamos Bruce (2007), que centra sua análise no primeiro ano da experiência de realização do OP (2005), afirmando que os formatos de participação adotados a partir daquele ano poderiam constituir um novo marco no tempo e na história de participação dos movimentos sociais no município de Cariacica/ES.

Também encontramos outras contribuições fora da UFES, como Ferreira (2013), que avalia a participação popular e da ação do governo local no Município de Cariacica, incluindo como sujeitos de pesquisa representantes da administração local e também da sociedade civil; e de

Carlos (2011), que analisa aspectos como o associativismo territorial dos atores (delegados e conselheiro do OP) e a percepção de autoridade e influência no processo decisório, tendo como referência apenas o terceiro ano de realização do ciclo do OP (2007). Destacamos que esses três trabalhos foram os que mais se aproximaram do nosso estudo tanto pelo tema (OP), quanto por seus sujeitos (representantes dos movimentos populares). No entanto, ou incluem outros atores como sujeitos da pesquisa (como os representantes do poder público), ou estão dedicados a um recorte temporal que não permite avaliar os impactos do OP. Não identificamos até o momento de encerramento desta pesquisa, nenhuma produção acadêmica voltada para a gestão do Prefeito Geraldo Luzia Junior, em quaisquer aspectos, no período compreendido entre 2013 a 2020, tal como se propõe este estudo. Justificamos, portanto, a relevância científica para o Município de Cariacica/ES e, principalmente para os movimentos populares, já que esse percurso revelou a carência de registros com esse enfoque, correspondendo um desafio maior ao pesquisador que se propõe a analisar esta municipalidade.

No tocante à relevância social, acreditamos que os resultados desta pesquisa podem servir de instrumento de avaliação acerca da relação entre os movimentos sociais e sua interação como os poderes e instâncias de participação municipais, subsidiando reflexões acerca dos atuais desafios organizativos para os movimentos populares de Cariacica. Poderá, ainda, contribuir para processos de formação e elaboração de ações de enfrentamento dos movimentos populares que possam ser engendradas a partir dos apontamentos realizados por este estudo. Isso porque esta pesquisa não pretende analisar a experiência no tocante a seus aspectos gerenciais/administrativos do Estado – o que mudou na gestão, qual o grau de aprofundamento da democracia em nível gerencial, quais os índices de participação, entre outros aspectos – mas no impacto da experiência democrático-participativa sobre a organização dos movimentos populares de Cariacica no período compreendido entre os anos 2005-2020 a partir do olhar dos próprios representantes das associações de moradores.

A partir do conjunto de problemas de pesquisa apresentados relativos aos períodos propostos, delimitamos como Objetivo Geral desta pesquisa “Investigar a trajetória do Projeto Democrático-Participativo (PDP) e seus impactos na organização dos movimentos populares do Município de Cariacica/ES entre os anos de 2005/2020”. Como objetivos específicos elencamos:

- Identificar as principais estratégias de articulação e viabilização das demandas e reivindicações do movimento popular de bairro junto ao poder público municipal entre os anos de 2005-2020
- Identificar, sistematizar e registrar a trajetória de participação dos movimentos populares através do OP à luz dos principais elementos que compõe a Estratégia Democrático-Popular e o Modo Petista de Governar em nível local, com foco no período de 2005 a 2012
- Identificar, sistematizar e registrar a trajetória de participação dos movimentos populares a partir da alternância político-partidária no comando do Executivo Municipal e da aprovação da Lei nº 5.342/2015;
- Identificar se, a partir da institucionalização do OP, foram instauradas novas formas de organização dos movimentos sociais e populares no município;
- Compreender as continuidades e mudanças no engajamento, mobilização e organização dos movimentos populares em Cariacica a partir da experiência participativa.

Para realizar este percurso, elaboramos 4 capítulos. No Capítulo I buscaremos compreender a modalidade de democracia existente no Brasil utilizando as contribuições de Florestan Fernandes, pois em nossa opinião é impossível chegar a uma análise a respeito dos impactos do Projeto Democrático-Participativo em âmbito local sem entendermos as particularidades de nossa formação nacional e as bases históricas, políticas, sociais, culturais e econômicas que existem no Brasil e determinam o caráter restrito de nossa democracia até os dias atuais. Intitulado “A Democracia Brasileira e o Caráter Restrito de sua constituição – Aproximações Teóricas”, este capítulo se divide em três tópicos de debates que buscam relacionar o tipo de inserção do Brasil à ordem social competitiva, a escravidão e à formação da classe trabalhadora brasileira, conformando, de início, a segregação econômica, social e política dos agentes humanos como funcional ao desenvolvimento da ordem social competitiva, conectando a escravidão a um regime de classes no Brasil que não garante direitos de qualquer natureza. O segundo tópico relaciona o como o tipo de capitalismo aqui existente – subordinado e dependente – contribui para uma Revolução Burguesa que, além de não ter implantado em definitivo os fundamentos societários característicos da ordem liberal, também provocou um remodelamento das instituições políticas para melhor se ajustarem às demandas da conjuntura e de seus interesses, inclusive o Estado, ambos estabelecendo um padrão de dominação autocrática que provoca o fechamento do circuito político para manutenção do privilégio. Encerramos o capítulo com aproximações teóricas a respeito da construção da Estratégia

Democrático-Popular como o principal eixo estratégico que pautará a esquerda e organizará as lutas da classe trabalhadora no enfrentamento ao padrão autocrático burguês.

O Capítulo II intitulado “O Partido dos Trabalhadores e a Estratégia Democrático-Popular: Disputas e Transformações da Construção Democrática no Brasil” têm por objetivo situar a Estratégia Democrático-Popular (EDP) dentro do rol de possibilidades revolucionárias contra a ordem apresentadas por Fernandes e o Partido dos Trabalhadores (PT) como o principal partido político a capitanear esta estratégia. Destacamos as metamorfoses ocorridas tanto na estrutura do capitalismo, quanto as metamorfoses da estrutura partidária e na sua política de alianças, contribuindo para o abandono do socialismo no âmbito da Estratégia Democrático-Popular e do PT. O segundo tópico busca expor como se deu, no contexto de expansão das administrações petistas entre os anos 1990-2000, a materialização do Modo Petista de Governar através da adoção do Orçamento Participativo como instrumento de democratização do Estado. Finalizamos com o terceiro tópico que busca relacionar Estratégia Democrático-Popular, o Projeto Democrático-Participativo e o Modo Petista de Governar (MPG), já este último em suas diretrizes e variáveis contribuíram para a estruturação de diversas experiências de participação e, dentre elas aquela desenvolvida no Município de Cariacica, objeto de nosso estudo.

O Capítulo III se dedica a identificar, sistematizar e registrar a trajetória de participação dos movimentos populares através do OP à luz dos principais elementos que compõe a Estratégia Democrático-Popular e o Modo Petista de Governar em nível local, com foco no período de 2005 a 2012. Para isto, em seu primeiro tópico destaca a formação do município de Cariacica em seus aspectos econômicos e o quadro de instabilidade político-institucional presentes e constitutivos na cultura política local. O segundo tópico busca evidenciar a história de construção da organização popular, expressa através da Federação de Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC), destacando os movimentos populares como o pilar da construção democrática no município e identificando como tal luta se atrelou à constituição de um campo progressista e do Partido dos Trabalhadores em nível local. Além disto, buscaremos a caracterização dos elementos constitutivos do Modo Petista de Governar e da implantação do Orçamento Participativo a partir da visão dos sujeitos da pesquisa. Finalizamos com o terceiro item que relata a respeito do engajamento institucional e dos padrões de ação coletiva dos movimentos populares de Cariacica, traçando críticas que consideram o contexto do que denominamos “cenário participativo”.

O Capítulo IV centra sua análise no período compreendido entre os anos de 2013 e 2020, buscando identificar, sistematizar e registrar a trajetória de participação dos movimentos populares a partir da alternância político-partidária e da posterior aprovação da Lei nº 5.342/2015. Para isso, seu primeiro tópico busca explicitar a forma como o OP foi conduzido, buscando compreendê-lo a partir de suas continuidades e/ou mudanças em relação ao desenho institucional do período anterior e, principalmente, a partir da aprovação da Lei nº 5.342/2015. Além disto, buscamos identificar se, a partir da institucionalização do OP, foram instauradas novas formas de organização dos movimentos sociais e populares no município. No segundo tópico destacamos a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e sua influência na descontinuidade do OP Cariaciquense. Ou seja, para além dos movimentos populares, como esse espaço se constituía dentro da totalidade do edifício democrático local, como ele sendo disputado por outros atores sociais e quais impactos essa disputa provocou no padrão de engajamento, de mobilização e de organização dos movimentos populares, dentro de um cenário que caracterizamos como “pós-participativo” (LAVALLE, 2019), seguido de nossas considerações finais a respeito da pesquisa.

PERCURSO METODOLÓGICO:

Segundo Minayo (2001) metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Neste sentido, a metodologia ocupa um lugar central no interior das teorias e está sempre referida a elas, incluindo as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o potencial criativo do investigador. O percurso metodológico assumido frente ao objeto de pesquisa proposto – A Trajetória do Projeto Democrático-Participativo e seus impactos na organização dos Movimentos Populares no Município de Cariacica/ES – será realizado a partir de duas categorias de análises circunscritas no método materialista histórico dialético. A primeira é a totalidade como parâmetro mais adequado ao esforço investigativo de desvendar os fenômenos, partindo de suas formas mais simples, elementares e sensíveis até chegar gradualmente em suas formas essenciais e concretas. Esta categoria nos remete colocar a compreensão do real, elaborada por conexões, onde o todo supera as partes e permanece em constante construção, não há totalidade acabada, já que ela é produto da contradição, que por sua vez, está alocada sempre em bases instáveis, para tanto, sempre haverá movimento.

Kosik (1976) também se refere à totalidade assegurando que há conexão e mediação constante entre a parte e o todo, isso porque “um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo” (KOSIC, 1976, p.54). Desta forma, a categoria totalidade nos auxiliou no desafio de perceber que a trajetória do Projeto Democrático-Participativo no Município de Cariacica está inscrita em um movimento constitutivo da luta de classe, uma vez que a construção do Projeto Democrático-Participativo e da Estratégia Democrático-Popular serviram, por um determinado período histórico, como instrumento político que contribuiu para posicionar a classe trabalhadora brasileira em uma posição de revolução contra a ordem e contra a autocracia burguesa.

A segunda categoria que nos auxilia na análise se refere à historicidade, que considera que os fenômenos se expressam a partir de suas determinantes sociais, econômicas, políticas, culturais. Esta categoria também coloca o desafio de compreendermos o movimento, a provisoriedade dos fatos “[...] e esta consciência da provisoriedade desestabiliza as vezes, porque se contrapõe aos espaços conquistados de uma vez para sempre, nos coloca diante de nossa finitude, e a provisoriedade não é só de sujeitos e fenômenos, mas também das estruturas” (PRATES, 2018, p. 24). Desta forma, a categoria historicidade nos auxiliou na verificação de como os sujeitos desta pesquisa – representantes das associações de moradores filiadas à FAMOC, que participaram do OP - e os fenômenos – trajetória do Projeto Democrático-Participativo e seus impactos na organização dos movimentos populares - se conformaram nos períodos 2005-2020, ainda mais considerando as relações político-institucionais marcadas pelo clientelismo, a situação de segregação econômica e social, a instabilidade político-institucional, tão presentes no município de Cariacica.

Na busca de apreensão deste movimento, nos comprometemos, para além de nossas motivações pessoais, com uma construção científica vinculada a princípios éticos que apontassem para a transformação da realidade, o que supera quaisquer possibilidades de neutralidade. Concordamos com Netto (2011) ao afirmar que para tal tarefa, o papel do sujeito tem que ser fundamentalmente ativo na busca do objeto em sua essência, devendo o mesmo ser capaz de mobilizar um máximo de conhecimentos, criticá-los, revisá-los e deve ser dotado de criatividade e imaginação (NETTO, 2011, p. 25).

Ao se refletir sobre a proposição geral do método dialético, reconhece-se que a realidade empírica é o ponto de partida, contudo “[...] é a estrutura e a dinâmica do objeto que comandam os procedimentos do pesquisador” (NETTO, 2011, p. 53). Como dissemos, o primeiro procedimento de pesquisa adotado foi uma extensa revisão bibliográfica para captar e sistematizar a produção teórica que sustentou este estudo. Considerando que “[...] os instrumentos e técnicas são os meios de que se vale o pesquisador para apoderar-se da matéria” (NETTO, 2011, p. 26), esta pesquisa se trata de um estudo de caso que, segundo Yin (2005) representa a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. (YIN, 2005, p. 19)

O estudo de caso justifica-se, pois reúne informações numerosas e detalhadas que possibilitem apreender a totalidade de uma situação, sendo que a riqueza das informações detalhadas auxilia o pesquisador num maior conhecimento dos problemas relacionados ao assunto estudado. Assim, utilizamos a técnica de pesquisa documental que, segundo Gil (2007), diferencia-se da pesquisa bibliográfica por utilizar materiais que não receberam, ainda, nenhum tratamento analítico. No nosso caso, esses documentos se referiam àqueles disponíveis em sítios da internet (jornais, cartilhas, informativos, páginas da Prefeitura de Cariacica, entre outros), bem como material a respeito do processo de implementação e acompanhamento do OP, cedido pelos participantes da pesquisa (ofícios, cartas, relatórios de prestação de contas, relatórios de obras, registro de presença das associações de bairros e movimentos sociais presentes nas plenárias do OP, registros, atas, entre outros).

Para coleta de dados utilizamos a técnica da entrevista semi estruturada, pois através das entrevistas o pesquisador busca obter informações contidas na fala dos atores sociais e vivência de uma determinada realidade que está sendo focalizada (NETTO, 2001). Como esse estudo se destina a compreender os impactos do OP na organização dos Movimentos Populares no Município de Cariacica/ES, elegemos como sujeitos da pesquisa os representantes de associações de moradores filiados à Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC) e que tenham participado do OP de Cariacica nos períodos 2005/2012 e 2013/2020. A escolha da FAMOC se deu por esta se constituir uma entidade histórica reconhecida pela organização dos movimentos populares do município desde a década de 1970.

Para chegar até os sujeitos da pesquisa, realizamos de uma reunião da diretoria da FAMOC que indicou que em setembro de 2019 havia um total de 42 (quarenta e duas) associações de moradores participantes. Aqui é importante ressaltar que a própria diretoria da FAMOC relatou que nem todas as associações tinham atualizados seus registros internos – assembleia, ata com o registro da diretoria e tempo de mandato e indicação de número de participantes que legitimaram tal diretoria, carta-pedido de filiação à FAMOC. Tal fragilidade refletia-se também na ausência de solicitações e documentos formais da própria FAMOC quanto às entidades filiadas. Desta maneira, o universo de 42 entidades é composto parte por associações que tem a documentação atualizada e participam, parte por associações que não tem documentação alguma e que também participam das reuniões mensais da FAMOC. Com base nas informações fornecidas e considerando a necessidade de alcançar um representativo número de entrevistados, decidimos pelo critério mais amplo, ou seja, o critério de participação nas reuniões da FAMOC para a aplicação da técnica de amostragem “bola de neve” (VINUTO, 2014). Esta técnica foi escolhida por ser um processo de permanente coleta de informações, que procura tirar proveito das redes sociais dos entrevistados identificados para fornecer ao pesquisador com um conjunto cada vez maior de contatos potenciais, sendo que o processo pode ser finalizado a partir do critério de ponto de saturação. (VINUTO, 2014, p. 204).

Realizamos todas as entrevistas de forma direta após a leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), garantindo aos sujeitos da pesquisa o sigilo e não identificação de sua identidade, além da não obrigatoriedade de responder a todas as perguntas apresentadas. As falas foram gravadas e transcritas também diretamente pela pesquisadora. A partir da técnica Bola de Neve, embora os contatos iniciais indicassem a possibilidade de realização de 10 (dez) entrevistas, alcançamos 06 (seis) entrevistas entre a segunda quinzena de janeiro à primeira quinzena de março de 2020. Infelizmente, mesmo depois de algumas iniciativas – negociação para envio de e-mail ou entrevistas via ligação telefônica - para viabilizar o restante do trabalho de campo, não obtivemos êxito e tivemos que interrompê-lo devido ao isolamento social imposto pela pandemia do novo COVID-19. É importante ressaltar que o relaxamento das medidas de isolamento coincidiu com período o período das eleições municipais brasileiras, não havendo tempo hábil para realização das entrevistas e incorporação das análises dos dados na produção dos capítulos.

Para interpretação dos dados foi utilizada a análise de conteúdo, que como técnica permitiu a verificação das questões e do problema de pesquisa, além da descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado. “As duas funções podem, na prática, se complementar e podem ser aplicadas a partir de princípios da pesquisa quantitativa ou da qualitativa” (GOMES, 2001, p.74). Pretendemos realizar a devolução dos dados para os sujeitos da pesquisa inicialmente através de uma reunião com a diretoria da FAMOC para apresentação dos resultados com vistas a subsidiar um planejamento estratégico da entidade, a ser realizado em suas reuniões ampliadas. Os resultados deste trabalho também serão devolvidos à comunidade acadêmica através da elaboração de um artigo para publicação.

Ressalta-se que o presente projeto de investigação foi submetido à aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFES, sempre observando as determinações da Resolução 510 de 2016 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2012). Por fim, sabemos que é de responsabilidade da pesquisadora guardar (em meios digitais e físicos) e manter seguros os dados, enviando os resultados para publicação. Reafirmamos nosso compromisso ético com todos os resultados aqui apresentados, postura também observada durante a realização da pesquisa e esperamos que a mesma pode ser utilizada por toda comunidade acadêmica e toda sociedade de forma a suscitar novos questionamentos e novos conhecimentos.

CAPÍTULO 1 - A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O CARÁTER RESTRITO DE SUA CONSTITUIÇÃO: APROXIMAÇÕES TEÓRICAS

Discutir sobre Democracia é fundamentalmente discutir o caráter da organização da política nas sociedades contemporâneas, partindo do pressuposto que para considerarmos qualquer sociedade como democrática existe um pré-requisito: a distribuição do poder entre o povo. No caso da sociedade brasileira, a democracia ganha seus primeiros contornos a partir da instauração da República (1889), sendo que a dinâmica política fez com que as estruturas democráticas ganhassem diferentes contornos ao longo da história. O período que nos interessa neste trabalho é o compreendido a partir das movimentações em torno da reabertura política, em meados da década de 1970, até os dias atuais, já que neste período se compreende uma importante disputa entre diferentes projetos políticos no Brasil. Os fatos históricos ocorridos neste ínterim possibilitaram tanto a construção de novos parâmetros para as ações entre Estado e Sociedade em busca do aprimoramento democrático após a reabertura política - dentre eles a introdução do princípio participação direta e com ela as possibilidades de concretização do Projeto Democrático-Participativo (DAGNINO et al, 2006); quanto o recrudescimento das relações autocráticas que restringem o exercício do poder à classe dominante e suas frações. Embora nos interessem os eventos políticos que vieram com a abertura democrática, consideramos impossível iniciar essa trajetória sem resgatar as contribuições teóricas de autores que trataram sobre as particularidades de nossa formação nacional, nos subsidiando a compreensão das bases históricas, políticas, sociais, culturais e econômicas existentes no Brasil e que determinam o caráter restrito da democracia brasileira até os dias atuais.

Sendo assim, o objetivo deste capítulo será compreender a modalidade de democracia existente no Brasil e para isto utilizaremos em especial as contribuições do sociólogo Florestan Fernandes³ (1920-1995) buscando evidenciar no primeiro item a relevância histórica da colonização e da escravidão no país tanto para a constituição do processo de transição para o capitalismo maduro, no qual foi possível a manutenção da heteronomia estrutural; quanto em

3 Utilizamos para referências deste capítulo, com destaque as edições de “A Revolução Burguesa no Brasil”. Este ensaio é organizado em três partes: na primeira, as “origens da burguesia”, aborda a interpretação sociológica da independência do Brasil às origens da revolução burguesa, a imigração, os fazendeiros do café e a industrialização no Brasil; Na segunda parte, “a formação da ordem social competitiva”, **Fernandes** aborda a ordem social competitiva do capitalismo dependente; e na última, “Revolução burguesa e capitalismo dependente”, interpreta a concretização da revolução burguesa, com o mercado capitalista moderno, a expansão do capitalismo competitivo e o capitalismo monopolista. Outras obras também foram consultadas: “Círculo Fechado: quatro ensaios sobre o “poder institucional” (1976); “Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento” (1968), “Capitalismo Dependente e Sociedade de Classes na América Latina” (1975). Também recorremos às formulações de outros autores que buscaram realizar um inventário da Estratégia Democrático-Popular até os dias atuais, tais como Iasi (2016), Soares (2012), León& Malta (2017), Marques (2019), De Brito (2019), Neves et al (2019), dentre outros. Aqui, parte das formulações apresentadas também são provenientes dos debates realizados em duas disciplinas do Programa de Pós Graduação em Política Social: a) América Latina, Estado e Sociedade, ministrado pela Professora Dra. Olga Perez Soto e b) Pensamento Político e Social do Brasil, ministrado pelo Professor Dr. Rogério Naques Faleiros, ambas realizadas no ano de 2018

sua influência no processo de formação das classes sociais - base sobre a qual se edificou o padrão concreto de dominação burguesa e também os elementos que poderiam fomentar uma revolução dentro e contra a ordem burguesa. No segundo item do capítulo, buscaremos evidenciar as definições de Fernandes no que tange aos termos de burguesia, o caráter de nossa revolução burguesa e como ela contribuiu para desenvolver uma mentalidade econômica que subordina o desenvolvimento econômico, político e social do país à lógica do capitalismo periférico e dependente, dando destaque ao papel do Estado nessa constituição. Por fim, buscaremos resgatar brevemente as formulações do pensamento da esquerda brasileira no tocante à interpretação do Brasil em cada ciclo histórico, destacando os elementos teóricos das formulações estratégicas que buscaram enfrentar a autocracia burguesa através da organização da classe trabalhadora. A partir dessas chaves interpretativas fundamentais para compreensão de nossa formação história e social é que sustentaremos o argumento que a “forma de democracia no Brasil” está constitutivamente restrita a uma classe privilegiada: a burguesia nacional.

Ressaltamos que nossa pretensão neste trabalho não será tratar a fundo e nem cronologicamente toda a obra de Florestan Fernandes, tampouco realizar uma periodização década a década da História do Brasil. Partiremos da ideia de totalidade adotada pelo autor para entendermos o padrão de desenvolvimento capitalista brasileiro e como seu desenvolvimento desigual e combinado, subordinado e dependente provocou reflexos na forma de organização política que determinou o privilégio dos setores dominantes, aprofundando a segregação social e política dos setores subalternizados da sociedade. Buscaremos ressaltar os principais elementos políticos tratados pelo autor e suas consequências para a formação de “nosso modelo de democracia” sabendo, de partida, que a obra do autor perpassa por três questões essenciais para nossa formação: a existência de uma burguesia, a relação interna que mantém a heteronomia estrutural e a relação com os países centrais que constrói e mantém o conceito de capitalismo dependente.

No desenvolver histórico do país, essas três questões se relacionam de modo dialético e estruturam nossa sociedade, nossa economia e também nossa cultura política. Nosso componente estrutural permanente se expressa pela incapacidade de ruptura com os países centrais capitalistas, com a antiga ordem social, de superação do subdesenvolvimento interno; permitindo a perpetuação da mutabilidade da dominação e da expropriação de mais-valia em diferentes fases históricas. Desta forma, Fernandes identifica etapas/períodos de

desenvolvimento do capitalismo no Brasil que também traduzem as diferentes formas de dominação externa e interna: a fase Colonial, a fase Neocolonial e a fase do Capitalismo Dependente.

Em primeiro lugar, a fase Colonial, “que se caracteriza pelo controle direto da Coroa e pelos efeitos do antigo sistema colonial na organização do espaço ecológico, econômico e social” (FERNANDES, 1976, p.14), se estruturou sob a forma econômica de exploração das grandes lavouras cultivadas à custa de trabalhos forçados da população nativa e do trabalho escravo, sendo garantida apenas ao colonizador qualquer participação social, política e transferência de posição social estamental. Sobre esta fase, Fernandes já define que ela não pode ser comparada a um feudalismo no Brasil, o que conseqüentemente anula a existência de burgos e a comparação da elite nativa com burgueses. O país era uma sociedade colonial e com tal, estava regulada por um estatuto colonial baseado no patrimonialismo, tradicionalismo e mandonismo. A aristocracia agrária, identificada como a burguesia aqui existente, utilizou este estatuto para ordenar sua lógica de dominação internamente de maneira espontânea, criando “[...] mecanismos econômicos, sociais e políticos que produzissem efeitos equivalentes aos que eram atingidos antes, a partir de fora e compulsoriamente, através do estatuto colonial” (FERNANDES, 2005, p. 54). O liberalismo, como ideologia burguesa, sofre por esta burguesia nativa, uma adaptação ao estatuto colonial, agregando seus valores e suas formas de opressão, criando as condições iniciais para o que Fernandes identifica como a Revolução Burguesa no Brasil.

Em segundo lugar, a fase da Transição Neocolonial “que vai do início do século XIX, com a chegada da família imperial, a abertura dos portos e a Independência, até a sexta década do século XIX” (FERNANDES, 1976, p.15), é o reflexo de uma deterioração da fase Colonial e se consolida como um importante período histórico, pois nele se verifica tanto o nascimento de um mercado interno articulado tanto com o mercado mundial - na condição periférica produtora e exportadora de bens primários, funcionais à alimentação do início da era industrial - quanto com o antigo sistema escravista - funcionando para concentrar e movimentar o excedente econômico internamente. Verifica-se nesta fase como o capitalismo vai se estruturando dentro da ordem do estatuto colonial, constituindo lentamente uma nova ordem social. Da mesma maneira, as classes sociais surgidas da diversificação de atividades mercantis, do adensamento urbano, da presença de novos atores sociais como o imigrante, além da introdução do trabalho livre assalariado, vão pressionando a estrutura estamental do Brasil Colônia, contribuindo para

a consolidação da ordem social competitiva e seu contexto social, econômico e político, em fins do século XIX. Contudo, Fernandes ressalta que no Brasil, “as estruturas econômicas, sociais e políticas da sociedade colonial não só moldaram a sociedade nacional subsequente: determinaram, a curto e a longo prazo, as proporções e o alcance dos dinamismos econômicos absorvidos do mercado mundial” (FERNANDES, 2005, p.180). Embora a organização estamental, o estatuto colonial e o regime senhorial tenham sido extintos ao longo da fase de transição neocolonial, a competição capitalista da burguesia brasileira é vinculada esses valores, justificando o vínculo do capitalismo brasileiro ao passado patrimonialista, mandonista e tradicional.

A terceira fase de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que ocorre da sexta década do século XIX até a década de 1950, é aquela na qual se consolida a ordem social competitiva iniciada a partir do investimento da aristocracia agrária na modernização capitalista. Neste período se verifica a expansão de cidades e concentração de riquezas de forma desigual em diferentes regiões do país, atraindo camadas populacionais de baixa renda para ocupações diversas, sob o signo do trabalho livre que se configura “de modo mais cínico e brutal, como puro instrumento de espoliação econômica e de acumulação tão intensiva quanto possível de capital” (FERNANDES, 2005, p.232-233). A transformação do Brasil de um ambiente agrário para um ambiente urbano estava dentro de uma lógica de indução de fora para dentro, indicando uma articulação estrutural entre países hegemônicos capitalistas, “[...] pois o que entrava em jogo não era o desenvolvimento capitalista em si mesmo, mas a adaptação de certas transformações da economia brasileira aos dinamismos das economias centrais” (FERNANDES, 1976, p.236). Desta forma foi possível a criação de mecanismos de acumulação de riqueza no interior da economia brasileira, impulsionando novas dinâmicas, mesmo sob a heteronomia estrutural, para garantir crescimento econômico e consolidar a ordem social competitiva. O ponto comum entre todas essas fases é a constante indução e adaptação tanto da economia, quanto da política, para consolidar o capitalismo no Brasil sob os interesses dos países capitalistas centrais. Este é o cenário através do qual buscaremos destacar os principais elementos que contribuíram para a construção da forma restrita de democracia no Brasil.

1.1 A colônia, a escravidão e sua influência na formação da classe trabalhadora brasileira.

Iniciamos este debate destacando um primeiro elemento importante na obra de Fernandes que é a conexão entre a condição colonial, o escravismo e o desenvolvimento do capitalismo e das classes sociais no Brasil. Ainda que na fase colonial as relações de produção social no Brasil não fossem tipicamente capitalistas, a acumulação já se operava sob o prisma do capitalismo mercantil europeu, conferindo conexões entre a escravidão e a inserção do Brasil nas operações internacionais do capital. Dentro dessa perspectiva, a escravidão se constituía como a “acumulação originária interna”, uma verdadeira e quase que inesgotável fonte de riquezas, já que para garantir o aumento da produção não era necessariamente preciso nem o aumento do nível técnico - bastava o aumento da jornada de trabalho – nem a distribuição de riqueza e do poder, já que o controle da força de trabalho se dava por meio exclusivo da coerção. Esta produção era estruturalmente heteronômica e destinada a gerar riquezas para a Coroa, sendo que o excedente aqui produzido “[...] não tinha nada a ver com ‘lucro’ propriamente dito. Constituía a parte que lhe cabia no circuito global da apropriação colonial” (FERNANDES, 1976, p. 33). Diante deste cenário, a amplitude e importância da escravidão se deram de maneira que, ao se tornar “fato natural” na forma de organização econômica, perpetuou-se através do período de transição neocolonial, sendo “[...] o principal esteio de perpetuação de tudo que era colonial e senhorial, e também representava a emergência, a consolidação e a irradiação do que era capitalista e moderno” (FERNANDES, 1976, p.14).

Neste período, o papel da aristocracia agrária, identificada como a burguesia aqui existente ainda não se comparava ao papel do típico burguês europeu, pois ao ocupar uma posição marginal no processo de mercantilização da produção agrária “[...] já surge como uma entidade especializada [...] pela própria dinâmica da economia colonial, sendo que as florações do ‘burguês’ permaneciam sufocadas, enquanto o escravismo, a grande lavoura exportadora e o estatuto colonial estiveram conjugados” (FERNANDES, 2009: p.36). Sendo assim, no período neocolonial que “erigiu-se em fator de modernização econômica real, engendrando várias transformações simultâneas de ordem econômica interna e suas articulações aos centros econômicos hegemônicos do exterior” (FERNANDES, 1976, p.93), a escravidão ainda possibilitava a concentração do capital mercantil, viabilizando o que seria a revolução urbano-comercial do período seguinte. Nesta fase, mesmo com um suposto processo de emancipação

nacional⁴, o Estado necessitava manter a base escravista, pois ela viabilizava a satisfação das necessidades da Coroa internamente, constituindo grande vantagem para os negócios advindos da escravidão. Fernandes (1976) destaca que “indo-se ao fundo da análise, o que se descobre não é apenas que a escravidão mercantil reproduzia a si própria. Ela também promovia a sua extensão e generalização, pois estas condições estavam na própria raiz da reprodução do trabalho escravo pelo escravo” (FERNANDES, 1976, p.25).

Desta forma, senhores e comerciantes que viviam da escravidão não se viam obrigados a criar nenhuma nova base econômica ou social, já que apenas se tratava de adaptar a força de trabalho escrava às novas condições econômicas e políticas sob interesses da aristocracia agrária, resultando em um conservadorismo econômico que mantinha a produção escravista como a base do sistema produtivo. Embora a escravidão tenha sido importante para a consolidação do capitalismo mercantil, e que “[...] em torno dela e através dela as estruturas econômicas e sociais da economia de plantação ficariam intactas” (FERNANDES, 1976, p.26), com o crescimento de uma economia urbano-comercial, a modernização dos processos produtivos e a criação de um mercado interno, também ocorreu uma reconfiguração da relação existente entre a escravidão e o desenvolvimento do capitalismo. Como destaca Fernandes (1976), neste período de transição do estágio do capitalismo brasileiro, “o Estado-Nação em emergência teria de construir-se sobre essa base material, que fazia da escravidão mercantil a fonte de viabilidade econômica e política das novas estruturas sociais e políticas, que iriam surgir nas cidades [...] e na ‘comunidade nacional’ em elaboração” (FERNANDES, 1976, p.26). Ou seja, as mudanças paulatinas das relações econômicas e políticas internas, embora tenham sido baseadas na escravidão, também se reconfiguraram o longo do tempo, sendo que “[...] a escravidão mercantil, como fonte do uso do trabalho escravo ou da pessoa do escravo dentro da vida urbana ganhava maiores proporções estabelecendo um novo engate entre a escravidão mercantil e a acumulação originária” (FERNANDES, 1976, p. 28), determinando internamente o ritmo e a intensidade do capitalismo comercial.

A reconfiguração do uso do trabalho escravo foi feita à medida e velocidade da implantação e consolidação do capitalismo no Brasil, sendo preciso “modernizar tecnologicamente a produção

4 Soares (2012) ressalta que “o uso da expressão “emancipação nacional” – originária do processo de Independência à Metrópole Portuguesa em 1822 e assim própria ao desencadear histórico da nossa Revolução Burguesa – torna-se, aqui, contraditório em sua totalidade política, econômica e sociocultural, dado que a viabilidade do seu aspecto político submeteu os elementos econômicos e socioculturais ao enrijecimento, tanto no que diz respeito à incompletude do desencadear da ordem social competitiva, como na redução do aspecto liberal revolucionário-burguês à conotação de uma ideologia de racionalização da dependência econômica. Ao invés da processual ou drástica renovação de fundamentos societários, típicos da ordem liberal que se irradiava, mantiveram-se as convenções, o código de honra tradicional e os mecanismos de dominação patrimonialistas como condicionantes à “superação” da ordem colonial” (2012: p. 21)

escravista [...] reduzindo o uso do trabalho escravo em fins produtivos” (FERNANDES, 1976, p.28). Neste sentido, a abolição da escravidão, mesmo libertando grande contingente populacional⁵ para a competição e para o mercado de trabalho, não conferiu mudanças nas condições de vida e trabalho dos não-possuidores⁶ (FERNANDES, 1968) que estavam desenvolvendo suas atividades em dois polos distintos: nas economias destinadas ao próprio consumo e subsistência, ou nas iniciais relações de venda da força de trabalho e proletarização. Fernandes (1968) destaca que aquelas camadas imersas nas estruturas arcaicas de subsistência não restavam sequer a possibilidade de compor um exército industrial de reserva, pois “[...] ela forma, antes, o que se poderia chamar como “condenados” do sistema, o setor humano marginal de sua ordem econômica” (FERNANDES, 1968, p.71). Esse fenômeno ocorre em virtude de uma abolição da escravidão que não gerou as condições de inclusão dessa massa populacional, que ficou imersa num processo de pauperização que se explica a partir do giro de um ambiente econômico rural para um ambiente urbano-industrial e competitivo, que reconfigura o “uso do trabalho” deste contingente sem afetar, contudo, a condição material, econômica, social e política⁷.

Isto significa afirmar que a implantação do capitalismo no Brasil não garantiu a inserção da grande massa populacional - escravo, liberto ou homem livre e semilivre – em seus valores e relações, a não ser como “vítima sem alternativa na história” (FERNANDES, 1976, p.46). Embora a escravidão tenha sido um dos principais eixos em torno do qual se processou a acumulação do capitalista brasileira, o escravo esteve excluído desse protagonismo na qualidade de agente histórico, papel este desempenhado pelos antigos senhores que trataram de colocar a “acumulação de capital mercantil gerada pela escravidão a serviço da Revolução

5Soares (2012) indica que, além da ênfase dada por Fernandes aos papéis da escravidão e do negro na formatação da sociedade de classes no Brasil, também existem autores como Prado Jr. (2004), que indicam a existência de um amplo contingente de população constituído por brancos, índios, caboclos, sertanejos que, apesar de não fazerem parte da polarização senhor-escravo, também eram identificados como os desclassificados, inúteis e inadaptados; indivíduos de ocupações mais ou menos incertas e aleatórias ou sem ocupação alguma, que também compunham o que aqui estamos identificando como “não-possuidores” a partir dos conceitos trazidos por Fernandes. Além disto, León & Malta (2017, p. 17) também afirmam que “A permanência da questão por resolver do negro e de seus descendentes, segundo Fernandes (1981), seria chave para se afirmar se o Brasil é ou não é um país democrático. Para o sociólogo, o negro e seus descendentes são a base da exploração econômica brasileira desde os tempos coloniais, mas deve-se lembrar, como alertou o autor, que não obstante a questão racial seja central para se pensar a democracia no país, é na causa proletária que se encontra a unidade de interesses dos explorados no Brasil”.

6Em “Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento” (1968:72-73), ao pensar a estratificação social brasileira, Fernandes classifica os atores sociais em uma classe de possuidores de bens e não-possuidores de bens. Possuidores são representados como as classes altas, ricas ou poderosas, havendo entre eles uma gradação: classe alta urbana, classe alta rural (burguesia) e classe média urbana (pequena burguesia). Os não-possuidores são aqueles identificados como uma classe baixa urbana (assalariados com baixo rendimento) e uma classe dependente urbana (setor indigente e flutuante das cidades em condições de pauperização).

7 Segundo Soares (2012), “este ranço sociocultural do antagonismo senhor-escravo instaurado e cristalizado, que vai aguçar e iniciar as desigualdades regionais, étnicas e de gênero, as quais desenvolvidas, reiteradas e potencializadas em outros e novos patamares sob o regime de classes, irão demarcar profundamente o que denominamos por questão social” (SOARES, 2012, p. 41-42)

Burguesa” (FERNANDES, 1976, p. 28). Também é importante frisar que no contexto da construção e consolidação do capitalismo sem um ambiente repleto de valores nacionais ou democráticos, a evolução interna das classes sociais e do sistema político se ergue sem romper com as hierarquias e estruturas sociais e políticas do passado colonial e escravista, relegando ao contingente de não-possuidores não somente a marginalidade na vida econômica, mas também sua não integração à sociedade política.

A competição surge como um circuito social estreito e confinado, que se aplica e regula as relações dos que se consideravam “iguais”, que se tratavam como povo, mas excluíam os diferentes estratos de povo propriamente dito da “sociedade civil” e dos processos históricos sociais. Em consequência, a ordem social competitiva não desponta como a expressão do equilíbrio instável de diferentes camadas sociais em tensão legítima. Ela reconhece a pluralização das estruturas econômicas, sociais e políticas como “fenômeno legal”. Todavia não a aceita como ‘fenômeno social’ e, muito menos, como “fenômeno político”. Os que são excluídos pelo privilegiamento econômico, sociocultural e político também são excluídos do “valimento social” e do “valimento político”. Os excluídos são necessários para a existência do estilo de “dominação burguesa” que se monta desta maneira. (FERNANDES, 2005, p.92)

A segregação econômica, social e política dos agentes humanos foi, portanto, funcional ao desenvolvimento da ordem social competitiva e ao padrão de dominação aqui desenvolvido, conectando a escravidão a um regime de classes no Brasil que não garante direitos de qualquer natureza. Ou seja, aos “sujeitos que nos interessam – o heterogêneo conjunto de trabalhadores – oriundos hegemonicamente dos segmentos sobranes do pacto colonial, guardam o desafio histórico de se conformarem enquanto classe em si e para si” (SOARES, 2012, p. 44). Sobre esse aspecto, Fernandes (1968) afirma que:

O interesse de classe se relaciona diretamente com às condições estruturais e funcionais da ordem econômica que garante a continuidade da posição ocupada e das vantagens dela decorrentes. A situação de classe define-se, por sua vez, através do grau de homogeneidade assegurado socialmente pela ordem econômica à fruição (ou ausência dela) de interesses de classe análogos. De acordo com esses conceitos, todos os possuidores de bens, no sistema econômico caracterizado, possuem idênticos interesses de classe e a mesma situação de classe. Eles se polarizam positivamente em relação ao sistema econômico e em sua formação societária. Os não-possuidores de bens (a maioria da população) não chegam a ter interesse de classe e situação de classe, como polarização positiva na ordem econômica capitalista e no regime societário correspondente. (FERNANDES, 1968, p.71-72)

Segundo Souza (2009), a escravidão não possuía somente aspectos econômicos, mas influenciava todas as nossas práticas institucionais e, embora aparentemente o suposto desinteresse de classe se processe na sociedade brasileira de maneira subjetiva, é objetivamente que se expressa a herança de segregação daqueles sujeitos que compõem a classe trabalhadora, contribuindo para a perpetuação da forma das classes sociais e da dominação política no Brasil. Sendo assim, nenhum pretense processo de ruptura com a ordem dominante vigente em quaisquer fases de nosso desenvolvimento, vislumbrou outra forma de exercício do poder senão aquele que subjugava, excluía e desqualificava toda forma de soberania vinda dos setores populares⁸. Constatamos que os padrões econômicos e societários aqui construídos interferem e dificultam a formação de uma consciência de classe entre aqueles considerados não-possuidores, em especial quando consideramos a superexploração do trabalho⁹ e também de atraso da formação de uma classe operária propriamente dita, não “conduzindo as classes despossuídas a limites e bloqueios a venda de sua força de trabalho e ao consequente desenvolvimento de sua consciência em interesses coletivos, à solidariedade e ao agir como classe” (SOARES, 2012, p.45).

Neste cenário, a valorização da posição ocupada nas relações de produção contará como uma forma de classificação dos indivíduos na ordem econômica, social e política, dentro do grupo dos não-possuidores, existirão aqueles que estão inseridos em relações de trabalho assalariadas, para os quais haverá garantias mínimas de participação, mesmo que sob um contexto de

8 Jessé de Souza denomina os setores populares identificados como a massa populacional que advém da segregação política, econômica e social fruto da escravidão de “Ralé Brasileira”. A este segmento populacional são destinadas todas as formas de violência, humilhação e exclusão, sendo-lhes negados as pré-condições de renunciar ao presente em detrimento do futuro, contribuindo para a reprodução da manutenção das relações da escravidão mesmo que de forma modificada até os dias atuais. SOUZA, J. Ralé brasileira: quem é e como Vive. BH: UFMG, 2009.

9 “Ruy Mauro Marini, em seus estudos que redundaram na teoria marxista da dependência (TMD), materializados principalmente em *Dialética da Dependência* (1ª edição de 1973), partiu do conceito marxiano de exploração e, aplicando-o à realidade histórica concreta da América Latina, concluiu que, nas economias dependentes, a exploração assumiu uma função especial na busca, pela burguesia nativa, de uma compensação pela desigualdade dos termos de troca com as nações economicamente desenvolvidas. A essa faceta agravada da exploração, ele chamou de superexploração e definiu seus três pressupostos intrínsecos: prolongamento da jornada de trabalho, intensificação do trabalho dentro da jornada e redução do salário abaixo do valor da Força de Trabalho (FT). É possível constatar que a superexploração em Marini não se confunde com uma simples elevação da produtividade ou aumento de jornada e/ou aumento da intensidade do trabalho. Embora esses dois últimos elementos sejam constituintes de processos de superexploração, ela é uma nova categoria teórica, primeiro, por estar no âmago do sistema de acumulação das economias dependentes através da cisão do ciclo do capital, o que torna bastante específico esse sistema de acumulação na divisão internacional do trabalho. Segundo, porque sua característica fundamental é o salário abaixo do valor da FT (o que representa uma violação da lei tendencial de pagar a mercadoria FT pelo seu valor). Assim, a superexploração é, para este referencial teórico, uma categoria estrutural de uma especificidade do capitalismo chamado dependente e sem ela, a teoria da dependência fica incompleta, pois mesmo o conceito de subimperialismo, praticado por países integrantes de um espaço econômico-político semiperiférico, está articulado à necessidade de superexploração para poder atrair sócios do centro (ou núcleo orgânico). Embora Marini considere a superexploração uma categoria estrutural da dependência, ela não é exclusiva do capitalismo dependente, podendo acontecer no centro do sistema quando, em períodos de crise, a flexibilização dos salários, para o alcance do equilíbrio do mercado de trabalho, permite o pagamento dos salários abaixo do valor da FT, além de outras situações específicas.” (PEREIRA FILHO, 2017, p. 07-08)

superexploração do trabalho. Por outro lado, também haverá neste grupo aqueles que, inseridos na totalidade do processo de acumulação capitalista, estarão marginalizados. Esta divisão dentre os não-possuidores, além de sugerir entre eles uma mobilidade vertical, também configurará um anseio à condição de proletarização, pois apenas a partir dela é possível se inserir na ordem social capitalista dependente e se beneficiar parcialmente do progresso técnico, mesmo que o acesso aos direitos sociais, políticos sejam restritos. Soares (2012) indica que para o trabalho e a constituição da classe trabalhadora este tipo de segmentação incide no rebaixamento do valor da força de trabalho, os proletários não se conformam como classe e a violência e criminalização dirigida aos marginalizados se torna algo natural e funcional a este padrão de sociabilidade.

Sendo assim, sem se livrarem da dependência e subordinação do tipo de capitalismo aqui desenvolvido, “as únicas classes que continuarão a contar com condições para a tomada de consciência clara de seus interesses de classe e de sua situação de classe, são as classes altas” (FERNANDES, 1968, p.74), que perpetuam e intensificam as debilidades dessas estruturas de classes, pois sua correção põe em risco o tipo de capitalismo aqui desenvolvido. A constituição e a organização da classe trabalhadora enquanto classe só pode ser interpretada, assim, a partir da revolução assumida aqui pelas burguesias nativas,

[...] que se converte na própria contrarrevolução para os outros extratos sociais. Esta, ao realizar a transformação capitalista, solapa, concomitantemente a evolução política do operário e da imensa população pauperizada através do prolongamento de ações de classes profundamente reacionárias, pelas quais se revelam a essência autocrática de dominação burguesa e por sua propensão a salvar-se mediante a aceitação de formas abertas e sistemáticas de ditaduras de classe. A ordem dependente constituída [...] configurou-se como um reflexo dos interesses das forças sociais conservadoras e de seu permanente temor à fermentação social e revolucionária dos ‘de baixo’. O prolongamento do viés autocrático e antirrevolucionário burguês ocasionou, assim, um problema à massa trabalhadora: o de como superar seu próprio desgaste, apatia e conformismo diante das poucas possibilidades de canalizar institucionalmente seus anseios por transformações e reformas sociais profundas. (SOARES, 2012, p. 46)

No último quartel do século XIX até a década de 1960 do século XX, a internalização das transações financeiras e comerciais possibilitou a criação da infraestrutura necessária à franca expansão industrial e econômica e com ela a implantação do trabalho livre assalariado que encerra definitivamente o longo período de transição da economia colonial e agrária para uma

sociedade capitalista madura. Ao surgir com toda sua força, a ordem social capitalista dependente e subordinada intensificou o agravamento das condições para a inserção dos não-possuidores na nova ordem, estando estes “aviltados tanto das condições dignas de reprodução da força de trabalho, como de um status de cidadania que permitisse influenciar e intervir de maneira efetiva na dinâmica político-econômica nacional” (NEVES et al, 2019, p. 179). A integração à ordem constituída pareceu uma saída possível para sair da situação de pauperização, limitando ainda mais suas formas de organização e tomada de consciência da classe trabalhadora.

Para Fernandes, tal condição só se supera com uma atuação política da classe trabalhadora que tem duas perspectivas: de um lado, uma revolução dentro da ordem que possibilita interagir com os limites das condições históricas e dos mecanismos sociais, econômicos e políticos existentes. De outro lado, uma atuação política que se contraponha e supere a ordem capitalista estabelecida – a revolução contra a ordem. Como ressaltou Iasi (2016, p. 11) “Fernandes não guarda nenhuma ilusão quanto à possibilidade daquilo que chama de ‘uma revolução dentro da ordem’”, mas destaca que o autor enxergava nesse tipo de ruptura uma possibilidade de se construir um novo padrão democrático no país: um horizonte que se abria com o início da transição democrática brasileira. Esses aspectos teóricos contidos nas revoluções dentro e contra a ordem e das Estratégias Democrática Nacional e da Estratégia Democrático Popular serão tratados ainda neste capítulo.

1.2 Capitalismo dependente, Revolução Burguesa e Estado Autocrático Burguês

O processo da Revolução Burguesa no Brasil¹⁰ se constitui em outro elemento importante para debatermos a formação social brasileira. De início, devemos destacar que ela já não pode ser assemelhada às revoluções burguesas clássicas identificadas na Inglaterra e na França, já que em tais países as revoluções democrático-burguesas uniram a burguesia, o proletariado nascente e o campesinato na destruição completa da antiga forma de sociedade, abrindo espaço para o desenvolvimento do capitalismo - caracterizado pelo livre mercado e pela não presença do Estado na economia - e para a consolidação da democracia burguesa. Segundo Bottomore (1983), este caminho destitui as propriedades agrárias e a servidão, “o processo de diferenciação do campesinato ocorre rapidamente nesse caso e o desenvolvimento do capitalismo não é

¹⁰ A Revolução Burguesa pode ser compreendida no período que se estende entre o pós-Independência à primeira metade da década de 1980.

dificultado pelos resquícios do modo de produção pré-capitalista, o que permite o rápido desenvolvimento das forças produtivas” (BOTTOMORE, 1983, p.77).

Tais revoluções resultaram, portanto, em profundas mudanças nos padrões civilizatórios até então vigentes e se relacionam de maneira geral ao desenvolvimento de sociedades democráticas, nacionalistas e liberais. No Brasil, a revolução foi considerada “atrasada” em relação àquelas ocorridas no Século XIX e que contribuíram para consolidar potências Imperialistas no Século XX, tais como EUA, Inglaterra Japão e França. No Brasil, em conjunto com o atraso, outra característica de nossa revolução foi que ela ocorreu sem ruptura com as antigas estruturas coloniais, aspecto sobre o qual Coutinho (1967, p.142 apud CHASIN, 1978, p. 20) afirma que:

[...] como na generalidade dos países coloniais ou dependentes, a evolução do capitalismo não foi antecedida por uma época de ilusões humanistas e de tentativas — mesmo utópicas — de realizar na prática o “cidadão” e a comunidade democrática. Os movimentos neste sentido, ocorridos no século passado e no início deste século, foram sempre agitações superficiais, sem nenhum caráter verdadeiramente nacional e popular. Aqui, a burguesia se ligou às antigas classes dominantes, operou no interior da economia retrógrada e fragmentada. Quando as transformações políticas se tornavam necessárias, elas eram feitas “pelo alto”, através de conciliações e concessões mútuas, sem que o povo participasse das decisões e impusesse organicamente a sua vontade coletiva. Em suma, o capitalismo brasileiro, ao invés de promover uma transformação social revolucionária — o que implicaria, pelo menos momentaneamente, a criação de um ‘grande mundo’ democrático — contribuiu, em muitos casos, para acentuar o isolamento e a solidão, a restrição dos homens ao pequeno mundo de uma mesquinha vida privada (COUTINHO, 1967, p.142 apud CHASIN, 1978, p. 20)

Esse processo revolucionário sem ruptura com as arcaicas estruturas sociais, denominado por Lênin como Via Junker ou Modelo Prussiano¹¹ de transição ao capitalismo, caracteriza-se pela ação e orientação direta dos grandes proprietários, que transformam as propriedades em empresas capitalistas, preservando seu sistema de controle social, de controle do trabalho e dos trabalhadores, se perpetuando a “[...] manutenção máxima da servidão, *o desenvolvimento menos rápido das forças produtivas e um desenvolvimento retardado do capitalismo*, implica

11 A Via Prussiana, segundo Chasin (1978) “[...] aponta para uma modalidade de transição ao capitalismo que se põe de forma retardada e retardatória, tendo por eixo a conciliação entre o *novo* emergente e o modo de existência social em fase de perecimento. Inexistindo, portanto, a ruptura superadora que de forma difundida abrange, interessa e modifica todas as demais categorias sociais subalternas. Implica um desenvolvimento mais lento das forças produtivas, expressamente tolhe e refreia a industrialização, que só paulatinamente vai extraindo do seio da conciliação as condições de sua existência e progressão. Nesta transformação “pelo alto” o universo político e social contrasta com os casos *clássicos*, negando-se de igual modo ao progresso, gestando, assim, formas híbridas de dominação, onde se “reúnem os *pecados* de todas as formas de estado”. (CHASIN, 1978, p. 07)

calamidades e sofrimentos, exploração e opressão maiores das grandes massas populares” (LENIN, 1960, p.246 apud CHASIN, 1978, p. 06). Nos países de industrialização retardatária no século XIX, como no caso do Brasil, este foi o modelo de desenvolvimento do capitalismo que prevaleceu, no qual se verifica a existência ausência de revoluções democrático-burguesas, a manutenção de grandes propriedades de terra, e a presença do Estado na economia apenas com o intuito de acelerar o desenvolvimento do capital.

Podemos identificar que no desenvolvimento de nosso processo revolucionário e de nosso capitalismo “o caminho prussiano tem para nós importância teórica básica [...], pois permite, como qualquer objeto, destilar certos caracteres mais ou menos gerais que importa considerar para *orientara* apreensão do caso brasileiro” (CHASIN, 1978, p. 08). Contudo, Chasin (1978) afirmará que, dadas nossas particularidades, o caminho prussiano nos serve de baliza, mas não de modelo totalizante para o entendimento do processo revolucionário aqui ocorrido.

No caso concreto, cremos que se está perfeitamente autorizado a identificar duas, de tal sorte que temos acolhêis sob o *universal das formas não-clássicas* de constituição do capitalismo, a forma particular do *caminho prussiano*, e *outro particular*, próprio aos países ou, pelo menos, a alguns países de extração colonial. De maneira que ficam distinguidos, neste *universal das formas não-clássicas*, das formas que, no seu caminho lento e irregular para o progresso social, pagam alto tributo ao atraso, *dois particulares* que, conciliando ambos com o historicamente velho, conciliam, no entanto, com um *velho* que não é nem se põe como o mesmo. Conclusivamente: de um lado, pois, firmemente estabelecido, temos o *caminho prussiano*; a seu lado, sem que confirmamos demasiada importância aos nomes, fique, sem pretensões, a sugestão designativa de *via ou caminho colonial* (CHASIN, 1978, p. 08).

A noção de via prussiano-colonial é a que melhor auxilia a compreensão da complexa transformação capitalista no Brasil, sendo que em sua particularidade se verifica uma subsunção das burguesias locais aos centros do capitalismo, “[...] conformando-se, assim, em permanecer nas condições de independência neocolonial ou de subordinação estrutural ao imperialismo” (CHASIN, 1978, p.129). O autor também destaca que as burguesias constituídas pela via prussiano-colonial além de não realizar suas tarefas políticas, tais como a verdadeira burguesia prussiana, também não chegam a realizar suas tarefas econômicas.

De modo que, se para a perspectiva de ambas, de fato, é completamente estranha a um regime político democrático-liberal, de outro lado, a burguesia

prussiana realiza um caminho econômico autônomo, centrado e dinamizado pelos seus próprios interesses, enquanto a burguesia produzida pela Via Colonial tende a não romper sua subordinação, permanecendo atrelada aos polos hegemônicos das economias centrais. Em síntese, a burguesia prussiana é antidemocrática, porém autônoma, enquanto a burguesia colonial, além de antidemocrática, é caudatária, sendo incapaz, por iniciativa e força próprias, de romper com a subordinação ao imperialismo. (CHASIN, 1978, p. 128-129).

Além das contribuições de Chasin sobre a via prussiano-colonial, também encontramos as contribuições de Fernandes que destaca traços fundamentais para a conformação do processo de revolução no caso brasileiro: as marcas históricas da colonização, a escravidão, além da “ausência” das bases fundamentais da implantação do capitalismo – venda e exploração da força de trabalho, apropriação privada da mais valia. Diante desses fatores, o autor afirma que há uma tendência em negar o processo revolucionário brasileiro, já que não poderíamos replicar aqui os modelos históricos de revoluções europeias. Contudo o autor refuta tal ideia e destaca as singularidades da revolução no Brasil:

Não tivemos o passado da Europa, mas reproduzimos de forma peculiar o seu passado recente, pois este era parte do próprio processo de implantação e desenvolvimento da civilização ocidental moderna no Brasil. A Revolução Burguesa, nesse sentido, consiste em procurar os agentes humanos das grandes transformações históricas e sociais que estão por trás da desagregação do regime escravocrata senhorial e da formação de uma sociedade de classes no Brasil. [...] A Revolução Burguesa não se constituiu um episódio histórico, mas um fenômeno estrutural [...] ela se envolve e desenrola através de opções e comportamentos coletivos, mais ou menos conscientes e inteligentes, através dos quais diversas situações de interesse da burguesia, em formação e expansão no Brasil, deram origem a novas formas de organização de poder em três níveis concomitantes: da economia, da sociedade e do Estado. (FERNANDES, 2009, p. 37-38)

Devemos compreender, portanto, que nosso processo revolucionário deve ser “desvencilhado do sentido usual e comum em que o termo revolução é adotado, enquanto uma palavra que se aplicaria para designar transformações drásticas na estrutura da sociedade” (MARQUES, 2019, p. 178). Os burgueses identificados como os agentes dessa transformação social, no Brasil nunca se organizaram em reação à estrutura agrária, nem mesmo no processo de

Independência¹² que, em tese, seria o ponto inicial para a formação de uma burguesia que se reivindicasse nacional. Pelo contrário, ocorreu aqui, pela via não clássica de transição à sociedade capitalista madura, a implantação de um modo de dominação burguês fundamentalmente heterônomo, “onde o ‘velho’ e o ‘novo’ interagem e se confundem, trazendo na composição das classes sociais o legado da colônia, escravocrata e imperialista” (SOARES, 2012, p.19). Esse aspecto de heteronomia atribui um caráter conservador à burguesia nativa, contribuindo para a manutenção dos valores, mecanismos e estruturas de dominação colonial que conseqüentemente, “ao invés da processual ou drástica renovação de fundamentos societários, típicos da ordem liberal que se irradiava, mantiveram-se as convenções, o código de honra tradicional e os mecanismos de dominação patrimonialistas como condicionantes necessários à superação da ordem colonial” (SOARES, 2012, p.21)

Este processo revolucionário tardio, lento e sem rupturas, além de não ter implantado em definitivo os fundamentos societários característicos da ordem liberal¹³, provocou um remodelamento das instituições políticas para melhor se ajustarem às demandas da conjuntura e dos interesses burgueses. Desta forma, dois aspectos merecem destaque na configuração do processo revolucionário: a inserção do Brasil na ordem social competitiva mundial e a conseqüente formatação do Estado. Sobre o primeiro aspecto, verificou-se aqui a existência de uma perspectiva de subordinação e dependência na constituição do capitalismo brasileiro, que se realizou para beneficiamento do capitalismo internacional e moldou do ponto de vista econômico, social e político toda a sociedade. As estruturas da colônia foram paulatinamente incorporadas no desenvolver da sociedade capitalista, sem quaisquer modificações que apontassem para a construção de uma autonomia econômica, para o controle interno do que era

12 O alcance revolucionário burguês da independência, enquanto ponto de partida para a formação desta burguesia caracterizava-se por dois aspectos contraditórios: seu viés conservador e revolucionário. O primeiro, diz respeito à manutenção e fortalecimento da superestrutura da sociedade colonial, em seus elementos econômicos fundantes; e o segundo, à recusa da espoliação colonial, através da tentativa de construção de uma sociedade nacional de caracteres não heterômicos. Ambos são perpassados pelos mesmos fins políticos interdependentes: a internalização definitiva dos centros de poder e a nativização dos círculos sociais que podiam controlar esses centros de poder. (FERNANDES, 2009, p.50)

13 O liberalismo como corpo de ideias que justificam a sociedade burguesa, pauta-se em princípios que são condição para o seu nascimento e estabelecimento. Como afirma Bobbio et al. (1997), a liberdade apregoada pelos liberais tem algo de unívoco, a defesa de que o Estado limite a liberdade natural ou o espaço de arbítrio de cada indivíduo. Para os autores, a defesa da propriedade privada – para uma minoria que usufrui de seus benefícios - é um princípio fundamental do pensamento liberal, pois por meio dela é possível a preservação das relações capitalistas de produção. A limitação do poder também é uma tônica do pensamento liberal e defende o poder reduzido a um procedimento político e jurídico. O princípio do individualismo também se faz presente no pensamento dos liberais, conceituado segundo o Dicionário de Política (1987, p. 689)”. Como uma teoria política que enfatizando os direitos da propriedade como condição necessária à liberdade, procura delimitar os poderes governamentais no desenvolvimento dos processos social e econômico. Também é entendido como crença de que o indivíduo é um fim em si próprio e, como tal, deve compreender seu ego e cultivar seu próprio julgamento, apesar das pressões sociais no sentido da conformidade”. Para outras definições de liberalismo ver BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. 9. ed. Brasília: Editora UNB, 1997, v. 2.

produzido ou para a formatação de um mercado interno, elementos que inicialmente contribuiriam para uma integração nacional.

Importante ressaltar que esse modelo foi hegemônico por todo continente latino americano e sustentaram o desenvolvimento do capitalismo sob uma perspectiva de ‘subdesenvolvimento’¹⁴, que por sua vez preserva e reatualiza todos os mecanismos do antigo sistema colonial e de subordinação estrutural do país ao imperialismo, indicando que o aqui não ocorreu um capitalismo moderno e desenvolvido em sua totalidade econômica, sociocultural e política. Ao contrário dos países europeus, não tivemos no Brasil nem as bases materiais da constituição do capitalismo – a revolução industrial – tampouco foi a nossa revolução burguesa um processo de matriz democrática que pudesse superar o antigo regime. A consolidação e a irradiação do capitalismo como processo social, reificou comportamentos típicos da ordem senhorial, inserindo as estruturas coloniais dentro de uma ordem legal, estimulando a organização e o crescimento interno e configurando uma situação de mercado sob a égide das economias centrais.

A modernização econômica dependia do “aparelhamento do país para montar e expandir uma economia capitalista dependente, sob os quadros de um Estado nacional controlado administrativa e politicamente por elites nativas” (FERNANDES, 1976, p.93). Contudo, diferente do capitalismo vigente nas economias centrais, aqui a estrutura de mercado possuía uma dimensão heteronômica e outra autônoma e “por causa dessa dupla polarização, a esse capitalismo se poderia aplicar a noção de “capitalismo dependente” (FERNANDES, 1976, p.90). A burguesia nativa encontrou nas velhas oligarquias a possibilidade de alianças para seu próprio desenvolvimento, unindo seus interesses e seu poder político contra aqueles que não compõem esta unidade – as classes subalternas. Desta maneira, o papel desta burguesia frente à instauração do capitalismo no Brasil se coloca numa articulação forte no tocante às relações internas e no controle dos de baixo e, ao mesmo tempo, fraca frente ao capitalismo e à burguesia internacional. Sobre este aspecto, Fernandes (1968) afirma que os esforços da burguesia de uma

14 A partir da concepção de Marini (2008) aqui entendemos que a história do subdesenvolvimento latino americano é a história do desenvolvimento do sistema capitalista mundial. Portanto, o subdesenvolvimento não está relacionado a qualquer tipo de carência econômica ou estrutural que se vence com o desenvolvimento das forças produtivas, mas sim, a uma condição de existência e acumulação do capital. O capitalismo necessita da existência de países e sociedades em condições de exploração, o que permite afirmar que o subdesenvolvimento é uma face do desenvolvimento do modo capitalista de produção que se mantém, em certa medida, pelo papel desempenhado pelas burguesias locais e pelos Estados Nacionais que se atrelam à lógica do desenvolvimento do capitalismo mundial para a manutenção do seu *status quo*. Desta forma, pensar o subdesenvolvimento como uma condição transitória de determinados países se constitui um fetiche, já que o mesmo faz parte de um esquema de dominação que, no caso dos países latino-americanos, estão inseridos na totalidade do desenvolvimento do capitalismo de maneira subordinada e dependente.

sociedade subdesenvolvida estão voltados para sobreviver economicamente, demonstrando um “egoísmo de classe” que a coloca como vítima de sua própria situação de classe:

possui poder para resguardar sua posição econômica e os privilégios dela decorrentes no cenário nacional. Mas é impotente noutras direções fundamentais, a tal ponto que induz e fomenta um crescimento econômico que a escraviza cada vez mais intensamente aos núcleos hegemônicos externos. (FERNANDES, 1968, p.90-91)

Mesmo considerando as particularidades da Revolução Burguesa no Brasil, é importante ressaltarmos que isso não necessariamente permite identificá-la como uma “revolução fraca”, pois justamente o fato de ter ocorrido em “termos não clássicos” e sem construir novas bases civilizatórias, é que fica evidente sua real potência, assim como a potência dessa burguesia. O amparo de suas ações pelo Imperialismo coloca sua suposta fraqueza em termos absolutamente relativos, já que quanto mais se expande a ordem social competitiva, mais o Imperialismo incentiva, garante e necessita de parceiros sólidos e comprometidos nos países da periferia dependente e subdesenvolvida. Nas palavras de Fernandes, “não só de uma burguesia articulada internamente em bases nacionais, mas de uma burguesia bastante forte para saturar todas as funções políticas autodefensivas e repressivas da dominação burguesa”. (FERNANDES, 2005, p. 342). Assim, a Revolução Burguesa se constitui como “um fenômeno essencialmente político, de criação, consolidação e preservação das estruturas de poder predominantemente políticas, submetidas ao controle da burguesia ou por ela absolutamente controláveis em quaisquer circunstâncias” (FERNANDES, 2005, p.343). Não se pode, por isso, falar de revolução burguesa frustrada no Brasil, pois a mesma foi completa não só aqui como em toda a América Latina, com o estabelecimento de contra-revoluções, com o controle das estruturas de poder econômico, social e político garantido às burguesias. Desta forma, Fernandes (2005) indica que:

Torna-se muito difícil deslocá-la politicamente através de pressões e conflitos mantidos “dentro da ordem legal”; e é quase impraticável usar o espaço político, assegurado pela ordem legal, para fazer explodir as contradições de classe agravadas sob as referidas circunstâncias. [...] O idealismo burguês precisa ser posto de lado, com seus compromissos mais ou menos fortes com qualquer reformismo autêntico, com qualquer liberalismo radical, com qualquer nacionalismo democrático-burguês mais ou menos

congruente. A dominação burguesa revela-se à história, então, sob seus traços irreduzíveis e essenciais, que explicam as “virtudes” e os “defeitos” e as realizações históricas da burguesa. A sua inflexibilidade e a sua decisão para empregar a violência institucionalizada na defesa de interesses materiais privados, de fins políticos particularistas; e sua coragem de identificar-se com formas autocráticas de autodefesa e autoprivilegiamento. O nacionalismo burguês enceta assim um último giro, fundindo a república parlamentar com o fascismo (FERNANDES, 2005, p.345)

A luta pela própria sobrevivência e pela sobrevivência do capitalismo leva a burguesia nativa a se divorciar da utopia e ideologia burguesa em nome da dominação burguesa, que se constitui num verdadeiro poder burguês “que se impõe sem reboços de cima para baixo, recorrendo a quaisquer meios para prevalecer, erigindo-se a si mesmo em fonte de legitimidade e convertendo, por fim, o Estado nacional e democrático em instrumento puro e simples de uma ditadura de classe preventiva” (FERNANDES, 2005, p.346). A Revolução Burguesa brasileira adquire, assim, um formato de contrarrevolução¹⁵ preventiva (FERNANDES, 1976) que não trouxe em seu conteúdo aspectos de uma revolução burguesa clássica viabilizando valores democráticos e nacionais.

Um segundo aspecto concernente ao nosso processo revolucionário tardio e do tipo não-clássico colonial está relacionado à constituição do Estado Brasileiro¹⁶, que aqui cumpre o papel de desenvolver o capitalismo dentro de um quadro de dominação geral e numa relação de subordinação centro-periferia, não permitindo arranjos ditados apenas pela vontade de superação de nossa formação social ou, ainda, subordinados a quaisquer necessidades de manutenção do equilíbrio interno da dominação por parte das burguesias dependentes. Para este fim, o Estado brasileiro “no decorrer de sua história assumiu diferentes modelos de Estado ou regimes políticos e formas de governo. Constatamos a existência do absolutismo colonial, de uma monarquia unitária centralizadora e a república permeada por períodos de autoritarismo e outros de abertura e democracia.” (BAYER, 2017, p. 40-41). Embora na atualidade se verifique a vigência de um regime democrático¹⁷, “observa-se a existência de regimes políticos que

15 “A contra revolução pode ser entendida não só como movimento subsequente a uma revolução vitoriosa, com o objetivo de destruir suas vantagens, mas também como um movimento orientado tanto a impedir que se dê uma Revolução, quanto a pôr obstáculo a mudanças de grande envergadura que ameçam seriamente as bases do poder de certos grupos dominantes. Numa sociedade que não tenha ainda atingido a fase revolucionária, estas tentativas de impedir mudanças profundas traduzem-se em repressão violenta”. (BOBBIO et al. 1997, p.1027)

16 Bresser Pereira (2001 apud BAYER, 2017, p.40-41) “nomeia e caracteriza politicamente a formação do Estado brasileiro nas seguintes etapas: [...] Estado Oligárquico, até 1930; Estado Autoritário-Capitalista, entre 1930 e 1945, e entre 1964 e 1985; e Estado Democrático, entre 1946 e 1964, e a partir de 1985”.

17 Sobre a forma atual do Estado e de seu regime político democrático, Bayer (2017) destaca: “Salientamos que do ponto de vista constitucional, o Brasil adota a forma federativa e isso implica em relações intergovernamentais entre a União (centro) e as demais subunidades

configuraram ou um Estado Oligárquico¹⁸ ou Estado Autoritário-Capitalista¹⁹, sendo que os regimes que configurariam Estados Democráticos foram raros em nossa história” (BAYER, 2017, p.38).

Nos diversos formatos acima destacados, o que se constata é que a formação do Estado brasileiro ao longo da história legitimou um conjunto de interesses de um mínimo circuito de poder (interno) e dominação (interna e externa), sendo esse fenômeno denominado por Fernandes de Autocracia Burguesa²⁰, cujo caráter estrutural configura o próprio Estado Burguês no Brasil. León & Malta (2017) destacam que para instaurar e garantir uma “oligarquia coletiva das classes possuidoras [...] a solução foi implantar uma autocracia aberta, opressora e repressora que unificasse e centralizasse o poder burguês na figura de um Estado forte e núcleo de poder burguês” (LEÓN & MALTA, 2017, p.20). Ficava evidente o caráter de classe do Estado, aprofundado nas economias capitalistas dependentes, evidenciando também as disputas entre diferentes frações de classes presentes no seu interior, mudando a depender da situação da luta de classes:

[...] Se estas estiverem como uma "guerra civil oculta", com manifestações de dentro da ordem e com a concessão de alguns benefícios para as classes médias e para as classes desprivilegiadas, o Estado terá uma aparência democrática. Se as lutas de classe estiverem como uma "guerra civil aberta", com contestação da ordem a partir de fora, o Estado assume uma posição autoritária e repressora. (FERNANDES, 1975 apud LEÓN & MALTA, 2017, p. 13)

federativas (Estados e municípios), havendo impactos nessas esferas conforme o modelo de condução política assumida pelo Estado. Assim, assumimos que embora o Estado Brasileiro tenha consolidado instituições políticas modernas, com poderes autônomos e independentes, partidos políticos, princípios racionais/legais de condução da administração, por vezes, esses parâmetros são ofuscados, quando não abandonados, pela lógica do patrimonialismo político e por seus dirigentes”. (BAYER, 2017, p. 40-41)

18 “Em um Estado oligárquico, a característica básica é o poder político controlado por elites, ou seja, por poucos e, como consequência, exercido em benefício de determinados grupos. Assim, a administração pública, função primordial do Estado, se confunde como domínio particular, sendo que essa configuração de Estado prevaleceu no Brasil até o início do século XX”. (BAYER, 2017, p.39-40)

19 “O Estado Autoritário-Capitalista corresponde, em parte, ao período histórico em que o Estado no Brasil fora comandado, inicialmente, por Getúlio Vargas que tem seu governo dividido em dois momentos: quando assume como presidente (1930-1936), e o Estado Novo (1937-1945), fase conhecida como a ditadura de Vargas. O outro período desta formação do Estado corresponde ao momento do domínio militar (1964-1985), que permaneceram por 20 (vinte) no comando do país. São características principais, do Estado Autoritário-Capitalista a administração pública marcada pela excessiva regulamentação burocrática e por uma forte centralização política e administrativa: o Estado (União) se torna, o principal polo irradiador do desenvolvimento econômico, sendo, por isso, também nomeado de Estado desenvolvimentista.” (BAYER, 2017, p. 41-42)

20 Autocracia Burguesa entendida como a concentração máxima e auto-justificada do poder pelos poucos grupos e frações burguesas beneficiárias da ordem estabelecida. Tal exercício de dominação não poderia prescindir de um forte aparato estatal, uma vez que não seria capaz de construir sólidas ou mesmo relativas bases de consenso entre os dominados, precisando manter-se quase que exclusivamente pela espada, fazendo de um Estado de exceção à regra. “A democracia não só é dissociada da autoafirmação burguesa, como ela seria um tremendo obstáculo ao tipo de auto-privilegiamento que as classes burguesas se reservaram” (FERNANDES, 2005, p. 404).

Assim, o que se evidencia ao longo da história do Brasil foi a face militar, autoritária e repressora do Estado, que se valia de mecanismos de forte coerção e violência à medida que se intensificava a dominação autocrática burguesa. “O Estado além de policial-militar era jurídico e político e tinha como principal função eliminar a necessidade de articulação política entre as classes, pois ele mesmo determinava a ordem que deveria ser respeitada: a ordem burguesa” (LEÓN & MALTA, 2017, p.21). O Autoritarismo se apresenta como uma marca registrada para a manutenção do poder pelas classes dominantes “diante da tese de ‘incapacidade do povo’ e de necessidade de um ‘Estado forte’²¹ que vai se fazer presente ao longo do desenvolvimento das instituições jurídico políticas do país, frente ao receio de ascenso das classes populares” (SOARES, 2012, p.43).

Portanto, a condição imposta pelo padrão de acumulação do capitalismo internacional é que o desenvolvimento da ordem burguesa e de seu poder burguês se viabilize sufocando toda e qualquer pressão oriunda das classes subalternas, garantindo o atraso da economia, da tecnologia e das instituições; a manutenção de valores antissociais, antidemocráticos, antinacionais e antiliberais; além da subordinação do país ao capital e aos interesses externos pela burguesia nativa. A partir desta finalidade, a formação do Estado no Brasil termina por não realizar o enfrentamento político, reiterando a permanência dos grupos dominantes em seu comando, já que os mesmos se acomodam às novas configurações que assume o regime político.

É possível afirmar, assim, que a configuração do Estado e de seus respectivos regimes se relaciona e influencia diretamente no padrão de luta de classes, resultando no caso brasileiro a um fechamento do circuito político para manutenção do privilégio. Ao se tornar uma superinstituição que regulava todos os aspectos da vida política, jurídica e econômica, passou a centralizar a dominação, controlar e promover a aceleração econômica, se conformando num “Estado Nacional sincrético, pois na aparência ainda defendia a ordem como se fosse democrático, representativo e pluralista, mas na realidade era um verdadeiro instrumento de

21 Soares (2012) retrata a face autoritária do Estado no Brasil em 1930 e 1964 da seguinte maneira, respectivamente: [...] a primeira, que tornou viável a criação do Estado Novo, através do bloco industrial-agrário, reconfigurou a relação entre os segmentos sociais e o Estado, reatualizando práticas patriarcais e clientelistas sob as bases do capital produtivo, através do atrelamento do movimento sindical ao aparelho estatal e a formalização das relações de produção, por meio da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Ambas as ações aliam cooptação e repressão, agindo tanto na compra das direções do movimento trabalhista e transformação em “beneficé” governamental suas demandas históricas, como na repressão de suas organizações político-partidárias – a exemplo do PCB – e perseguição de seus representantes e intelectuais orgânicos. A dita “revolução-democrática de 1964”, que nada mais foi que um golpe de Estado personificado sob a roupagem autoritária militar, apenas tornou “escancarada” e brutal o processo contrarrevolucionário em andamento, potencializando e exacerbando o viés autocrático do Estado, por meio de um bloco de poder atrelado à grande burguesia financeira e monopolista internacional. (SOARES, 2012, p.43)

oligarquias autoritárias permeado de contradições” (FERNANDES, 1975 apud LEÓN & MALTA, 2017, p.21). Por outra vertente, contraditória e curiosamente, tais elementos também atuam para o questionamento e a não legitimação dessa forma de poder para além dos setores burgueses, fazendo com que o aparato coercitivo²² de Estado seja acionado para manutenção do poder burguês através dos regimes autoritários. Como indica Fernandes “[...] os recursos de opressão e repressão de que dispõe a dominação burguesa no Brasil, mesmo nas condições especialíssimas seguidas ao seu enrijecimento político e à militarização do Estado, não são suficientes para eternizar algo que é por sua essência intrinsecamente transitória” (FERNANDES, 1976, p.321). Essa transitoriedade desafiou a autocracia burguesa a construir sua legitimidade para além de sua classe, já que “a alta concentração de riqueza e poder não poderia ser um critério seguro o suficiente para proporcionar estabilidade à condição burguesa” (IASI, 2012, p. 303). O risco de não o fazer se traduziria em real ameaça ao seu status quo e ao seu esquema de dominação, mas é preciso alcançar esta legitimidade sem interferir diretamente na rígida estrutura das classes sociais existentes. Como destaca León & Malta (2017), a solução burguesa para sua própria crise foi fazer uma aliança com o capital internacional, garantido sua reprodução enquanto classe e

[...] Por outro, puderam agir de forma aberta, opressora e repressora contra seu “inimigo principal” - as classes populares. Este era o chamado "consenso burguês. Tal acordo era dotado de uma racionalidade própria de unificação e centralização do poder destas classes e frações de classe com a transferência da arena econômica de dominação para a arena puramente política. Destarte estaria garantida a continuidade da dominação burguesa opressora, única saída viável para as burguesias e suas frações de classe no capitalismo dependente. (LEÓN & MALTA, 2017, p.18)

É importante ressaltar que o caráter tardio do desenvolvimento burguês no Brasil se deu em meio ao período histórico das transformações socialistas em âmbito mundial, e um possível choque provocado pelas crescentes pressões vindas de baixo, poderia iniciar uma ruptura revolucionária da ordem, ameaçando o poder desta autocracia. A defesa da ideologia capitalista

22 León & Malta (2017), indicam que “com a emergência de um Estado forte, autoritário e bastante vinculado com os interesses internacionais, surge uma cultura política autoritária marcada pelo conservadorismo expressos nos lemas de ‘ordem e progresso’, ‘segurança e desenvolvimento’, ‘paz social’ e pelo elevado número de golpes e tentativas de golpes de Estado e cartas constitucionais dos países da região latino-americana. Seria também característica desta cultura autoritária a afirmativa de que as mudanças propostas com o Estado autoritário estão cerceadas de legalidade ou de razões que as justificam e são sempre em prol do conceito de democracia liberal, forma política que serve às classes dominantes. Por fim, esta tradição é caracterizada pela transformação da questão social em questão de polícia, pois os movimentos dos setores populares da sociedade civil, por serem débeis e desorganizados, são postos como subversivos e perigosos à ordem estabelecida e resolvidos pela força da violência institucionalizada”. (LEÓN & MALTA, 2017, p.16-17)

era imprescindível para não se vislumbrar outras formas de organização de sociedade que a ameaçassem. Deste modo, para além de recorrer aos aparatos coercitivos do Estado, seria necessário a burguesia também utilizar a cooptação e o forte poder ideológico como “elementos de hegemonia que nunca deixaram de ser praticados e tiveram papel importante na sustentação da autocracia burguesa” (IASI, 2016, p. 10).

Iasi (2016) indica que os que estão fora do circuito restrito do poder burguês apresentam demandas que são incompatíveis com a continuidade da acumulação e da superexploração que sustentam os centros do sistema capitalista, sendo tais demandas uma ameaça à ordem. Portanto, “impôs-se à classe dominante reciclar os mecanismos rotineiros de dominação de classe direta ou imediata, por novos controles formais” (FERNANDES, 1976, p.364) e esta estratégia é identificada pelo autor como uma “democracia de cooptação”, que é operacionalizada pela autocracia burguesa, restringindo ainda mais a democracia e “[...] se dá sempre implicando a mesma coisa: a corrupção intrínseca e inevitável do sistema de poder resultante” (FERNANDES, 1976, p.358). A democracia de cooptação não se constituiu, assim, numa obra que atendesse a aspectos morais ou éticos que pudessem determinar ou relativizar o grau de ganância ou a disposição da burguesia em negociar com as classes subalternas, ao contrário: foi necessária como uma estratégia de sobrevivência da autocracia burguesa diante de possibilidades reais de luta social e política das mesmas.

Como destaca Iasi (2016), num contexto de crise da autocracia e desmoronamento da ditadura, precisamente entre o final de década de 1970 e o início dos anos 1980, reaparece o dilema político da Revolução Burguesa: para manter sua hegemonia era necessário “[...] entrelaçar os mecanismos de uma democracia de cooptação com a organização e o funcionamento do Estado autocrático” (IASI, 2016, p.11). Neste arranjo, a democracia de cooptação se viabilizou através de meios políticos e na política, garantindo a dominação burguesa e a transformação de seus interesses em interesses gerais (SOARES 2012). Neste jogo, não havia interlocução com a sociedade civil e todo anseio no sentido de garantia de direitos democráticos liberais oriundos da mesma era entendido pela burguesia como subversão ao sistema sendo deixado “pouco espaço econômico, sociocultural e político para que as classes subalternas visassem realizar parte de seus interesses” (SOARES, 2012, p.36).

Este caráter de contrarrevolução permanente da Revolução Burguesa é o que sustentará a hegemonia burguesa, destacando-se mais uma vez o papel do Estado burguês como uma expressão política necessária à reprodução e manutenção desta ordem, “[...] capaz de realizar

os fins políticos desta contrarrevolução e dar-lhe a necessária abrangência no território nacional, internalizando e restringindo definitivamente os centros de poder, constituindo assim uma prática política dúbia, de acentuada contradição entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática, no sentido da garantia de um super privilegiamento de classe (SOARES, 2012, p.37). Desta forma, a democracia dentro da ordem burguesa mesmo sendo, por um prisma, fruto de contestações da autocracia burguesa, acaba se configurando como uma democracia restrita, sendo essa uma ação consciente e intencional da burguesia que optou

[...] por uma solução que reforçou o caráter de democracia restrita instaurando duas revoluções antagônicas na sociedade brasileira: uma de “aceleração do tempo histórico” que promoveu a modernização da economia, indispensável para a legitimação de sua dominação; outra de caráter contrarrevolucionário, pois tornou permanentes as contradições econômicas, sociais, culturais e políticas no interior da sociedade burguesa através de uma ‘ditadura de classe preventiva’. Em linhas gerais, a formação da Nação em moldes democrático, nacional ou popular foi tirada da ordem do dia pelas burguesias dependentes. (LEÓN & MALTA, 2017, p.19)

O aspecto fundamental que se destaca na constituição do Estado Brasileiro, portanto, é que desde seu nascimento, os regimes democráticos vigoraram por pouco tempo, prevalecendo uma concepção de poder restrita e verticalizada. O autoritarismo faz parte de sua constituição e os golpes funcionam como mecanismos para destituir do poder todo e qualquer regime político que ensaie estremecer o status quo da burguesia, sendo extremamente difícil desenvolver relações políticas pautadas na democracia de forma que as mesmas se tornem “[...] um ethos e um modo de vida, como um estado geral [...], sendo assim um processo recente em nossa história, um aprendizado que ainda está por se fazer” (SARTORI, 1987, p.25 apud BAYER, 2017, p.46).

Os elementos acima apresentados demonstram que as determinações estruturais do Estado são fundamentais para suscitarmos reflexões sobre qual é a “democracia possível de se alcançar” na sociedade brasileira. Partindo da premissa que a instituição de um Estado Democrático supõe uma forma de governo que conte com ampla participação e partilha do poder e que, mesmo a depender das diferentes concepções de democracia - reduzida ao esquema de representatividade e voto, ou ampla, com a instituição de ações governamentais que garantam a gestão democrática através de mecanismos participativos – ele nunca prescinde da participação como seu elemento fundante; o que se verifica historicamente no Brasil diz o contrário: nossa democracia é

destinada a poucos, é realizada dentro de um circuito político restrito de poder, é resultante da nossa condição econômica dependente que garante a existência da ordem burguesa sem o cumprimento das tarefas democráticas e nacionais, reafirmando nossa tradição inequivocamente autoritária. A não ruptura com a contrarrevolução burguesa permanente possibilitou a construção de um pacto democrático que conduziu a diluição da contrarrevolução burguesa na sociedade civil, preservando suas características econômicas, políticas e sociais e direcionando a relação entre as classes. Sobre este cenário, Iasi (2016) destaca que:

Uma vez que a ordem burguesa é impermeável às pressões dos setores radicalizados da burguesia e às demandas das camadas populares [...] Florestan também acredita que uma revolução socialista seria naquele momento impossível, a apresentação das demandas democráticas não realizadas pela burguesia e que coincidisse com os interesses dos trabalhadores, levaria a um impasse cuja solução apontaria para a ruptura socialista. É nesta equação que nascerá a famosa formulação de Fernandes sobre a necessária combinação de uma ‘revolução dentro da ordem’ com uma ‘revolução fora da ordem’. Ora, esta é, por assim dizer, a alma da formulação democrática popular. (IASI, 2016, p.12)

É importante ressaltar que em fins da década de 1970 havia um realismo político que reconhecia a inexistência de condições objetivas e subjetivas para naquele momento realizar uma luta socialista, tais como “uma transição incompleta ao capitalismo; a incompletude da nação; a capacidade de as classes dominantes manterem seu domínio [...] a imaturidade da classe trabalhadora; o enfraquecimento do proletariado por processos sociais como a desindustrialização”. (NEVES, p.15, 2019). Do ponto de vista da História, neste final da década de 1970 o mundo estava vivenciando os resultados da crise do bloco socialista e a ideia de “fim da história”²³, o recrudescimento das relações sociais de produção capitalista, fruto da mudança do regime de acumulação²⁴ e o aprofundamento das contradições capital-trabalho, o

23 Em seu ensaio sobre o fim da história, Fukuyama afirmou que a derrota do fascismo após a Segunda Guerra Mundial e a derrocada do socialismo no limiar do novo milênio colocava o liberalismo como a ideia força para organização político-econômica das sociedades. Não se tratava de dizer que não haveria mais acontecimentos e grandes eventos na história da humanidade, ou de argumentar que todas as sociedades eram, imediatamente, liberais na política e na economia. Outrossim, tratou-se de defender que a grande disputa ideológica característica do século 20 entre liberalismo, fascismo e comunismo havia acabado, triunfando, portanto, uma ideologia que afirmava a democracia liberal “ocidental” como forma política e a economia de mercado como organização econômica. Mais ainda, na visão de Fukuyama, os problemas que eram atribuídos ao capitalismo (como a violência, a destruição ambiental, os desabrigados, as drogas etc.), não seriam resultados dos limites das democracias liberais, mas decorrentes das dificuldades de implementar os princípios liberais (notadamente, igualdade e liberdade). Em uma síntese, o liberalismo seria o “espírito” do tempo que conformava o sistema de crenças norteador da vida social, o destino da “evolução ideológica da humanidade”. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/uma-nota-sobre-o-fim-da-historia-de-francis-fukuyama/>>

24 O Fordismo, que alcançou seu pleno desenvolvimento no pós-guerra (1945-1975), implantou um padrão de regulação do trabalho, caracterizando-se por produção e consumo em massa, controle do tempo e movimento da força de trabalho, fragmentação entre elaboração e

aparecimento de novas formas de luta e organização política dos movimentos sociais e dos trabalhadores diante de uma suposta perda de centralidade da categoria trabalho. Apesar desta conjuntura política e social internacional, no Brasil o período histórico localizado entre a década de 1970 e início dos anos 1980 também correspondeu à crise do longo período autocrático burguês, fazendo com que o debate sobre a necessidade de uma revolução nacional fosse efervescente diante de nossa realidade nacional, contribuindo para a expansão organizativa da classe trabalhadora.

Esta expansão é, portanto, resultado direto de alguns fatores conjunturais ligados à aceleração que a economia do país experimentou no período ditatorial, que elevou o patamar de desenvolvimento do capitalismo para sua fase monopólica. A industrialização que nunca fora pensada para promover um patamar de desenvolvimento autônomo para o país, foi conduzida por uma classe social burguesa madura e em plena condição de se auto-reproduzir, de realizar as tarefas determinadas dentro de um contexto geral de reprodução do capitalismo mundial (elevando os patamares de dependência e subordinação nacional) e dar manutenção à dominação interna. Somado a isto, a mudança para o padrão de acumulação flexível e as modificações nos processos de trabalho a ele associado, influenciaram diretamente nas condições de reprodução da riqueza e da vida material da classe trabalhadora, impondo modificação e rebaixamento nos padrões de consumo, nas condições de vida e no aprofundamento da pauperização desta classe, agravando a questão social.

A socialização dos custos do desenvolvimento, fruto do “Milagre Econômico”²⁵ promovido no período ditatorial, associado ao elevado endividamento externo, aos altíssimos índices inflacionários do país, à crise internacional do capital que se evidenciou a partir de 1973 e a manutenção da contrarrevolução burguesa, tendia a produzir uma profunda modificação no sistema de classes, desembocando no avanço político, organizativo e cultural da classe

execução do processo produtivo, entre outros aspectos, entrou em declínio com a flexibilização do processo produtivo na década de 1970. O principal fator que contribuiu para seu declínio foi a entrada de competidores japoneses no mercado automobilístico, que substituiu gradativamente a produção em massa, que envolvia grande número de trabalhadores, por uma produção realizada a partir da implantação de tecnologia, eletrônica e robótica - Toyotismo - influenciando diretamente nas relações sociais de produção capitalistas, que passam a adotar um modelo flexível de contratação da força de trabalho.

25 Milagre econômico brasileiro é a denominação dada à época de crescimento econômico elevado durante o Regime Militar no Brasil, entre 1969 e 1973, também conhecidos como “anos de chumbo”. Nesse período do desenvolvimento brasileiro, a taxa de crescimento do PIB saltou de 9,8% a.a. em 1968 para 14% a.a. em 1973, e a inflação passou de 19,46% em 1968, para 34,55% em 1974. Paradoxalmente, houve aumento da concentração de renda e da desigualdade. Durante o milagre instaurou-se um pensamento ufanista de “Brasil potência”, um clima de euforia generalizada que se evidenciou com a conquista da terceira Copa do Mundo em 1970 no México, quando se criou o mote: “Brasil, ame-o ou deixe-o”. Disponível em <https://pt./Milagre_econ%C3%B4mico_brasileiro>

trabalhadora. Segundo Iasi (2006), diferente das décadas anteriores, havia um novo sujeito político identificado como um “novo proletariado”. E este novo sujeito político torna-se responsável pelas grandes mobilizações que reivindicavam a melhoria das condições de vida do trabalhador por um lado, expresso pelos movimentos grevistas do final da década de 1970, e por outro, a partir dessas mobilizações, criam instrumentos próprios de luta social e política como a Central Única do Trabalhador – CUT e o Partido dos Trabalhadores – PT.

Soares (2012) destaca que a raiz do movimento de trabalhadores está localizada “justamente no recrudescimento da autocracia e da socialização de seu fracasso para os ‘de baixo’, possibilitando a formação de identidade entre esses trabalhadores e a possibilidade concreta de sua organização enquanto classe” (SOARES, 2012, p.73). Este movimento se amplia à medida que os valores de uma possível revolução democrática se espraiam para toda a massa popular, composta também pelos “não possuidores”, ou seja: o novo proletariado e os marginalizados do pacto colonial, que numa relação de mutua solidariedade e fortalecimento, configuram

[...] uma profunda mudança qualitativa na situação sócio-política. Tornando, pela primeira vez na história do país, possível a disputa de um projeto irrestrito de nação. É sobre esta conjuntura e no avanço das pautas construídas pelos sobrantes do pacto colonial que se constitui um novo consenso para a organização da classe trabalhadora, centrado na requisição de um ordenamento democrático e na aspiração de um modelo econômico alternativo. (SOARES, 2012, p. 73-74)

Há naquela conjuntura, portanto, a construção da urgente e necessária redemocratização do país, exigida pelo conjunto de trabalhadores brasileiros e fortalecida amplamente pelas massas populares, tendo como ponto comum “a luta democrática e a requisição de reformas sociais e direitos até então negligenciados [...] dentre tantas outras bandeiras que buscou-se articular com o que Fernandes denominou por ‘reformas burguesas em atraso’ a um projeto contra-hegemônico” (SOARES, 2012, p. 76). Esta será a materialidade da nova estratégia política que a classe trabalhadora adota a partir da década de 1980 e que será conduzida pelo PT – a Estratégia Democrático-Popular (EDP). Contudo, por outro lado, este período também correspondeu a uma reação da autocracia que teve que se organizar para produzir respostas à sua crise e à sua necessidade de auto reforma. Este caminho foi encontrado através de “uma processual transição da democracia restrita para a democracia relativa, através da permanência

do sistema por outros meios. O que subentende que [...] o regime tentou se auto reciclar em uma potencial ‘nova’ república, concretizada nos anos 1980²⁶” (SOARES, 2012, p.78). Desta forma, a autocracia burguesa foi capaz de se reorganizar para influenciar e controlar a mudança do regime político ditatorial, fazendo com que a reabertura democrática fosse realizada de forma lenta, gradual e segura, garantindo a permanência de seus privilégios através de pressões realizadas por dentro de grupos burocráticos²⁷ que participavam diretamente do processo de elaboração da Constituição de 1988.

Abre-se o regime político no Brasil e entra em vigor uma “forma democrática” do Estado, tendo como cenário a disputa programática de dois projetos coexistentes de nação: um que condensava os anseios das massas populares, centrado na questão democrática como meio imediato para construção de uma nova sociedade; e outro, ligado à herança social, política e cultural da autocracia burguesa, que buscava apenas um “aperfeiçoamento democrático do capital, designado nada mais que a auto-reforma da autocracia de modo a garantir seus princípios e ideias sob a forma legal de um ‘Estado de Direito Constitucional’” (SOARES, 2012, p. 80)

1.3 - Estratégia Democrático-Popular: elementos teóricos de sua constituição

O período de transição democrática se instaura paralelamente às formulações teóricas do principal eixo estratégico que pautará a esquerda e organizará as lutas da classe trabalhadora a partir dos anos 1970: a Estratégia Democrático-Popular – EDP. Ela traz em seu seio o reconhecimento dos elementos fundamentais de nossa formação econômica e social até aqui

26 O Presidente Tancredo de Almeida Neves foi eleito no ano de 1980 através de uma eleição indireta, por meio de um Colegiado Eleitoral, contrário ao que desejava o movimento das “Diretas Já!”.

27 A Assembleia Nacional Constituinte, convocada em 1985 pelo presidente José Sarney, trabalhou durante 20 meses. Participaram 559 parlamentares (72 senadores e 487 deputados federais), com intensa participação da sociedade. Durante cinco meses, cidadãos e entidades representativas encaminharam suas sugestões para a nova Constituição. Cinco milhões de formulários foram distribuídos nas agências dos Correios. Foram coletadas 72.719 sugestões de cidadãos de todo o País, além de outras 12 mil sugestões dos constituintes e de entidades representativas. O debate formal sobre a nova Constituição começou em julho de 1985, com a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como Comissão Afonso Arinos. Composta por 50 membros, ela foi presidida pelo senador Afonso Arinos de Melo Franco. O anteprojeto constitucional foi entregue em setembro do ano seguinte e, embora não tenha sido encaminhado oficialmente ao Congresso, foi publicado e serviu de base para muitos dos constituintes que, em fevereiro de 1987, passaram a debater oficialmente a construção da nova Constituição num trabalho que se desenvolveu em sete etapas, desdobradas em 25 fases distintas. E o próprio senador Afonso Arinos tornou-se um dos constituintes, tendo sido designado presidente da Comissão de Sistematização, uma das etapas desse processo. Direitos fundamentais foram garantidos em várias áreas, como por exemplo a criação do Sistema de Seguridade Social (Previdência, Assistência Social e Saúde). A nova Constituição do Brasil foi promulgada no dia 05 de outubro de 1988. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>>

apresentados: a heteronomia estrutural, a dependência externa e a não socialização da política para o conjunto da sociedade, a manipulação dos aparelhos do Estado pela burguesia para a manutenção do poder de dominação e opressão, dentre outros elementos. A partir desta leitura da realidade histórica brasileira é que a EDP formulará um plano tático de rompimento com a autocracia burguesa e de busca das condições políticas para alcançar o socialismo. Marques (2019) afirma que o embrião da EDP surge ainda nos anos 1960, compreendendo, contrapondo e até mesmo refutando elementos teóricos e práticos desenvolvidos pela estratégia até então dominante na esquerda brasileira – a Estratégia Democrática Nacional (EDN), elaborada pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) e hegemônica no período pós-guerra até 1964.

Contudo, antes de nos aprofundarmos sobre os elementos da EDP, se faz necessário retomar brevemente a respeito da EDN, dada sua relevância histórica no tocante à interpretação da realidade brasileira e na organização da classe trabalhadora até o desenvolvimento da EDP. Os elementos de sua crítica, realizadas de forma pioneira por Prado Jr. (1966), possibilitou o desenvolvimento dos primeiros conteúdos analíticos que sustentariam a formulação da EDP, amadurecida teoricamente por Florestan Fernandes e posta em prática pelo Partido dos Trabalhadores – PT, sendo que a partir dela é que se organizaram as lutas democráticas dos anos 1980 e a disputa e sustentação do poder institucional já no século XXI.

Neves et al (2019) e Marques (2012) apontam que a construção da estratégia que ficou conhecida como “Revolução Nacional Democrático Burguesa”, ou simplesmente “Estratégia Democrática Nacional”, teve seus principais elementos teóricos sustentados pelas teses da Internacional Comunista²⁸, elaboradas no início do Século XX. Tais teses tinham em seu conteúdo identificação de resquícios feudais nos países de extração colonial, considerados atrasados²⁹ em relação ao desenvolvimento do capitalismo. Esses países eram classificados e qualificados como: “países de alto desenvolvimento, países de médio desenvolvimento e países coloniais e semicoloniais” (NEVES et al, 2019, p.183). Nos países coloniais e semicoloniais,

28 Comintern ou Internacional Comunista ou III Internacional: reunião internacional dos Partidos Comunistas de diversos países, que funcionou de 1919 até 1943. A Internacional Comunista foi sucessora e continuadora da Primeira Internacional e herdeira das melhores tradições da Segunda Internacional. A fundação da Internacional Comunista significou a criação de um Estado-Maior político-ideológico do movimento revolucionário do proletariado. Lênin foi o organizador e inspirador da Internacional Comunista, que defendeu o marxismo revolucionário frente as deformações oportunistas e revisionistas de direita e de "esquerda". A Internacional Comunista buscou a formação de quadros dirigentes dos Partidos Comunistas e a sua transformação em partidos revolucionários de massa, partidos de novo tipo. A Internacional Comunista foi dissolvida em 1943 como um gesto de conciliação de **Stalin** para com a Forças Aliadas (Estados Unidos, Inglaterra). Disponível em <<https://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/i/internacional.htm>>

29 Segundo Soares (2012, p. 49) “a caracterização de um continente atrasado, conformado por nações coloniais e semicoloniais de estrutura fundiária arcaica foi um diagnóstico bem aceito pela conferência dos Partidos Comunistas latino-americanos em 1929, realizada em Buenos Aires – Argentina. De tal forma que subsidiou a construção dos elementos gerais de uma teoria própria ao continente”.

como no caso do Brasil, as características econômicas comuns era a existência da pobreza, da miséria, das desigualdades regionais, da falta de soberania, baixos níveis de industrialização e altos níveis de dependência externa – uma visão que corroborava inclusive com análises das burguesias internas e estavam alinhadas às formulações sobre o subdesenvolvimento difundidas pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL³⁰ (NEVES et al, 2019).

Dentro de uma visão dual e etapista do desenvolvimento das relações capitalistas internas, e a partir da noção do Brasil como um país feudal, o PCB analisou a realidade brasileira e elaborou uma tese que acreditava que o país precisaria primeiro desenvolver plenamente o modo de produção capitalista e constituir uma classe operária, para só então ser possível reunir as condições para a superação deste modo de produção. A primeira tarefa para alcançar o desenvolvimento do país e também das relações sociais que travariam a luta de classes seria “[...] eliminar os restos feudais e criar as condições de desenvolvimento do capitalismo, [...] no qual a contradição transitaria para o eixo capital e trabalho, permitindo a proletarização da sociedade e a possibilidade de uma alternativa socialista”. (IASI, 2016, p.02).

Para atingir o ápice do capitalismo e das forças produtivas era necessário criar um desenvolvimento soberano e autônomo a partir de nossas potencialidades internas, expandir a indústria e o mercado, romper com o subdesenvolvimento. Além disto, realizar as reformas democrático-populares que não foram possíveis a partir da revolução burguesa aqui ocorrida, pois esta não se balizou “nos moldes iluministas, utópicos e democráticos dos países centrais” (SOARES, 2012, p.50). Estas premissas sustentariam a necessária superação de nossa heteronomia estrutural, nossas relações econômicas dependentes³¹ e implantação das reformas democráticas para o país se tornar uma economia autossustentada, com centros de decisão próprios e autônomos.

30 A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. Disponível em <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>>

31 “A noção de dependência externa figurava na análise da principal força de esquerda do Brasil naquele período – o PCB. [...] a dependência impediria o pleno desenvolvimento capitalista do país, de modo que haveria um capitalismo insuficiente [...] o subdesenvolvimento era visto como falta de desenvolvimento capitalista, o imperialismo como uma relação de dominação entre nações e a dependência como um fator externo (NEVES et al, 2019, p.37)

Autores como Iasi (2016), Neves et al (2019) e Soares (2012) apontam que na formulação da EDN, havia o entendimento de que era preciso travar uma luta contra as “classes altas” e a partir daí identificam a existência de dois blocos representativos da burguesia: o bloco minoritário e hegemônico economicamente (latifundiários e burguesia comercial), e o bloco majoritário, a pequena burguesia, composta pelos setores nacionais responsáveis pelo desenvolvimento produtivo do país. O imperialismo e a dependência, sustentados pelo bloco minoritário, prejudicava o desenvolvimento de um mercado interno, oprimindo o setor produtivo representado pela pequena burguesia. Desta forma, este último bloco deveria desenvolver uma aliança que contasse com setores urbanos, rurais, com a classe trabalhadora e com setores progressistas da sociedade brasileira, protagonizando uma revolução de cariz nacional, democrática, anti-imperialista e antifeudal.

Essa revolução era “reconhecida como o momento prévio e necessário a uma futura transição socialista, capaz de unificar em termos políticos e econômicos a nação e, ao mesmo tempo, desenvolver tanto as reformas democráticas, como as forças produtivas capitalistas” (SOARES, 2012, p.51). Ou seja, para a interpretação do PCB havia de fato uma burguesia nativa alinhada e comprometida com o desenvolvimento de uma soberania nacional, sendo ela a protagonista da “Revolução Nacional Democrático Burguesa”. Inúmeras críticas foram feitas a esta formulação³² e, segundo Neves et al (2019), as formulações de Prado Jr, Florestan Fernandes e Carlos Nelson Coutinho contribuíram inicialmente para a realização de um inventário referente ao ciclo do PCB e sua posterior transição para o ciclo do PT. Neste sentido, é importante ressaltar que a formulação da EDN diz respeito a um determinado ciclo histórico que interpretava o Brasil a partir de uma leitura equivocada sobre nossas particularidades, segundo esses autores. Primeiro, em relação a existência de relações feudais no Brasil, autores como Prado Jr (1966), Gunder Frank (1967), apontam que não há que se pensar em feudalismo em países que foram colonizados. Isso porque,

O “sentido da colonização” teria feito do Brasil uma empresa capitalista inserida em relações internacionais de capitalismo comercial [...] a colonização influenciou as instituições econômicas, políticas e sociais que tem sua origem nessa mesma civilização e cultura ocidentais que seriam o berço do capitalismo e do imperialismo. Sob a herança dessa trajetória, a economia brasileira evoluiu com raízes no capitalismo mercantil baseado no

32 Prado Jr. (1966), Fernandes (1976), Iasi (2016), Soares (2012), Neves et al (2019), entre outros.

fornecimento aos mercados externos, o que definiria a característica de relação com o imperialismo (PRADO JR., 1966 apud NEVES et al, 2019, p.29)

Prado Jr. demonstra, portanto, que desde sempre as relações econômicas aqui estabelecidas representavam muito mais à condição de exploração da força de trabalho sob condições de assalariamento do que a de servidão feudal, contrapondo-se a esta formulação contida na estratégia do PCB. O segundo elemento de nossas particularidades interpretado pelo PCB, diz respeito à dependência, à dominação imperialista e à industrialização. Na interpretação da EDN, era possível um processo de desenvolvimento da indústria e criação de uma autonomia interna da economia brasileira. Contudo, tal como apontou Fernandes, desde a era colonial até a era do capitalismo dependente, a economia brasileira e a modernização industrial se deram sob os interesses dos países capitalistas centrais, sendo que seu desenvolvimento desigual e combinado, subordinado e dependente foi funcional ao processo de acumulação geral do capital.

Dentro desta lógica, a condição de dependência implica numa condição de subdesenvolvimento que não pode ser tomado como consequência de uma má formação da estrutura da economia brasileira, de uma incapacidade de produção, de escassez de capital ou de uma primária industrialização, entre outras possibilidades que remetam à possibilidade da superação de uma etapa. Como destaca Gunder Frank (1965, p.161), tratam-se de relações que são “*resultado de su participación secular em el proceso del desarrollo capitalista mundial*”, cujo conceito de arcaico, colonial, feudal ou subdesenvolvido esconde um fenômeno que se determina a partir de uma dominação externa, que por sua vez, impõe a subordinação de toda a estrutura da produção econômica nos países dependentes. Tendo por base esta formulação, fica evidente a limitação da crença num processo de autonomização da economia a partir de suas potencialidades internas, já que todo sistema econômico está orgânica e funcionalmente determinado a partir dos interesses externos e ligado ao amplo processo de reprodução do capital.

Por fim, um fundamental elemento destacado pela EDN é sobre a existência de uma burguesia interna nacionalista, progressista e anti-imperialista. Prado Jr (1966) e Fernandes (1976) ao analisar a fração de classe burguesa denominada pelo PCB como “burguesia nacional”, concluem que a mesma nunca se opôs aos interesses das frações dominantes burguesas, que nunca colocou em xeque seu status quo em favor de uma possível revolução democrática e

nacional. Neves et al (2019) retoma as críticas de Prado Jr (1966) a respeito deste sujeito coletivo “burguesia nacional” e esclarece que “as frações internas e externa da burguesia estavam ligadas a ramos de produção distintos, mas muito mais se associavam do que se combatiam [...] a burguesia formou uma classe que se fundia em interesses comuns, sendo, portanto, altamente coesa” (PRADO JR, 1966, apud NEVES et al, 2019, p.29). Ou seja, o fenômeno de uma burguesia genuinamente nacional se constituía em um mito.

Os elementos acima apresentados fazem parte de uma interpretação sobre a realidade brasileira num determinado ciclo histórico. Neves et al (2019) afirma que cada ciclo corresponde e se associa à constituição de uma determinada classe social que atua como um sujeito político, dotado de sua consciência, requerendo ações e tarefas políticas de confrontação às classes dominantes. A consciência de classe resulta desta confrontação e se expressa através de instrumentos políticos coletivos, que ao universalizar as lutas se transforma numa estratégia política, sendo esta a expressão máxima de seu grau de consciência. Desta forma “uma estratégia se refere à forma pela qual a classe interpreta, combina, organiza e dirige os diversos enfrentamentos particulares no sentido geral da revolução” (NEVES et al, 2019, p.27).

Iasi (2016) reflete que do ponto de vista da estratégia revolucionária, mesmo resguardadas as formas de interpretar a realidade brasileira naquele determinado ciclo histórico e sob condições conjunturais específicas³³, a EDN teria criado as condições necessárias para uma ampla mobilização de organização proletária e popular. Contudo, se para o PCB o desenvolvimento de um capitalismo maduro era pré-condição para a formação da sociedade moderna, verificamos que a estratégia Pecebista não alcançou em termos práticos a revolução socialista, já que a análise sobre a realidade estava equivocada em seus elementos fundamentais. Iasi (2016) indica que a prova deste equívoco interpretativo se deu na dinâmica da luta de classes com o Golpe de 1964, pois naquele momento histórico ocorreu um não posicionamento das classes em favor do que havia sido previsto na EDN. “A burguesia brasileira se aliou ao latifúndio e ao imperialismo contra o proletariado, naquilo que Florestan Fernandes chamou de contrarrevolução preventiva” (IASI, 2007, p.08).

Contrapondo analiticamente os elementos da EDN, Prado Jr (1966) buscou formular as concepções do que ele entendia ser necessário à “Revolução Brasileira”, partindo de uma leitura

33 Iasi (2016) ressalta que ocorreram profundas alterações conjunturais que marcaram o período de formulação e implementação da EDN: crise geral do capitalismo em 1929, ditadura do Estado Novo (1937-1945), segunda guerra mundial, democratização autoritária do Governo Dutra, o segundo Governo de Getúlio Vargas e sua posterior deposição, o governo desenvolvimentista de Juscelino Kubistchek, guerra fria e as lutas pelas reformas de base no Governos de Goulart. In: O PT e a Revolução Burguesa no Brasil, 2016

da realidade histórica do Brasil composta por nossa herança colonial, por uma economia destituída de interesses internos e voltada para fora, por laços de dependência que impunham limitações estruturais ao progresso técnico, a insuficiência para absorver a força de trabalho e efetivamente criar um mercado interno.

Diante desta formação social, a linha mestra da Revolução Brasileira estaria posta na superação do estatuto colonial, com vistas à configuração de um país e sua população voltados essencialmente para si mesmos, e organizados econômica, social e politicamente em função de suas necessidades, interesses e aspirações (PRADO JR, 1966, apud MARQUES, 2019, p.186)

Prado Jr. indica que o Brasil necessitava de completude enquanto Nação como condição fundamental para amadurecimento de um programa de reformas para desenvolvimento do país e do povo brasileiro (PRADO JR, 1966 apud NEVES et al, 2019, p.30). A partir dessas reformas, voltadas para uma massa de trabalhadores destituída de tudo, é que se criariam as condições para uma futura revolução socialista. Deste modo, a intenção do autor sempre foi traçar as lutas de maneira mais imediata e, embora o socialismo fosse um objetivo a ser alcançado, ele estava fora de uma previsão de longo prazo na análise de Prado Jr., pois para o autor, havia a impossibilidade de uma verdadeira revolução socialista diante de nossa formação nacional, mantendo a estratégia de Prado Jr. nos marcos de um caráter estritamente nacional. Fernandes (2009) indica que o programa de Prado Jr. seria exequível apenas a partir de uma burguesia nacional que combinasse um programa de reformas com o pleno crescimento do capitalismo, mas ressalta que nenhuma reforma no capitalismo, por mais progressista que seja seu caráter, conduz a um programa socialista. Desta maneira, em contraponto a um capitalismo ameno e aperfeiçoado, a necessidade do socialismo aparece na cena histórica de construção da revolução brasileira abrindo um novo ciclo histórico representado pela Estratégia Democrático-Popular e pelo Partido dos Trabalhadores – PT, enquanto principal debate teórico, estratégico e tático da classe trabalhadora no processo de transição democrática.

As contribuições de Fernandes foram importantes para o amadurecimento das reflexões iniciadas por Prado Jr, mas agora aprofundando a tese de que havia uma impermeabilidade da autocracia burguesa a toda e qualquer pressão da classe trabalhadora e isso implicaria na projeção de uma revolução que colocasse o socialismo como ponto central da ação política desta classe, sendo a luta política articulada em dois movimentos. O primeiro deles seria o que

Fernandes identificou como uma revolução “dentro da ordem”, com as possibilidades e os recursos políticos existentes no presente para consolidar os caminhos do socialismo. Para Fernandes (2009) a viabilidade da articulação dessas possibilidades contidas no presente e projetadas para o futuro estaria no processo de desgaste da ditadura e da contrarrevolução burguesa no fim da década de 1970 e início de 1980; além da crescente pressão vinda da reorganização da classe trabalhadora, do surgimento de novos movimentos sociais e sujeitos coletivos em busca de melhores condições de vida no plano material, do exercício da democracia e da participação política dentro dos marcos de uma nova institucionalidade no plano político.

Na perspectiva da revolução dentro da ordem, Fernandes busca “apontar para a formulação de um programa que tem por primeira tarefa a realização da ‘revolução burguesa em atraso’, de características nacionais” (NEVES et al, 2019, p.189), tarefa que a burguesia não foi capaz de realizar. Esta revolução trataria de cumprir, sob a direção das classes subalternas, com o rompimento dos elos que ligam nosso desenvolvimento à colônia e à dependência, superando internamente as desigualdades regionais e a exclusão de amplos setores populares dos espaços políticos. As soluções dentro desta perspectiva estão voltadas para duas direções: uma direção funcional, estreitando os laços com os países hegemônicos; outra, uma direção reformista, que relega ao próprio capitalismo a solução das contradições dele decorrentes. Esta última direção é voltada para conceder direitos pontuais para classes médias e baixas a fim de conter as pressões sociais, já que “a massa dos que se classificam dentro da ordem é pequena demais para fazer da condição burguesa um elemento de estabilidade econômica, social e política” (FERNANDES, 2009, p.383).

Soares (2012) enfatiza que ambas as direções inscritas na perspectiva da revolução dentro da ordem preservam a estrutura heteronômica e o privilégio de classe garantida pelo Estado Democrático de Direito, que através do mecanismo da igualdade formal e do sufrágio universal, legitimam popularmente um sistema político que possui apenas a aparência democrática. Contudo, ela seria necessária para construir a compreensão de democracia pelos trabalhadores, “[...] de forma a não cair no recuo de uma nomenclatura cívico-burguesa esterilizável, em que participação e mobilização se conjugam à representação, ao consenso e ao parlamentarismo” (MARQUES, 2019, p.190).

Neves et al (2019) chama a atenção para aquilo que denomina uma ambiguidade na formulação de Fernandes no tocante a um horizonte para alcance do socialismo. Se por um lado a revolução contra a ordem na proposta de Fernandes coloca a luta concreta pela transformação das relações sociais existentes na ordem do dia; por outro, a revolução dentro da ordem pode cair na armadilha de se restringir aos limites da ordem burguesa, o que pode romper com a radicalidade da proposta que maneja com a delicada relação entre a democracia e o socialismo. Sobre esta relação, Marini (1998) aponta que o socialismo moderno é quem articula os conceitos de democracia e socialismo, tornando-os inseparáveis, embora sejam distintos em essência, mas pressupondo no plano político uma democracia ampliada e participativa, dirigida à imensa maioria da sociedade. Ele explica:

Em sua expressão superior, isto é, como governo das maiorias, a democracia supõe o socialismo, na qualidade de modo de organização da vida social que, por assentar-se na propriedade coletiva dos meios de produção, assegura igualdade política dos produtores. [...] Além disso, a democracia plena não somente tem o socialismo como premissa, mas conduz a ele, a menos que se possa imaginar uma maioria que governe em benefício da minoria, ou seja, contra si. [...] A interdependência que assim se estabelece entre democracia e socialismo não deve ocultar, no entanto, o fato de serem dois conceitos distintos, ainda que unidos num nexu indissolúvel. Enquanto relação dialética, as realidades que ali se inscrevem, ainda que mutuamente determinadas, possuem vida própria, podendo desenvolver-se de maneira assimétrica e até contraditória. (MARINI, 1998, p.112).

Destacadas as diferenças entre democracia e socialismo, é importante enfatizar que as perspectivas das revoluções dentro e contra a ordem estão propostas por Fernandes em uma articulação dialética, colocando para os trabalhadores “a possibilidade histórica de construir uma ordem social própria e uma sociedade civil transitória, que ligasse o processo de ‘revolução nacional, democrática e anti-imperialista’ à emergência e vitória do socialismo” (NEVES et al, 2019, p.191). Desta maneira,

[...] o envolvimento político das classes trabalhadoras e das massas populares no aprofundamento da revolução dentro da ordem possui consequências socializadoras de importância estratégica. A burguesia tem pouco que dar e cede a medo. O proletariado cresce com a consciência de que tem de tomar tudo com as próprias mãos e, a médio prazo, aprende que deve passar tão depressa quanto possível da condição de fiel da “democracia burguesa” para a

de fator de uma democracia da maioria, isto é, uma democracia popular ou operária. (FERNANDES, 1981 apud NEVES, 2019, p.34)

A questão da democracia toma lugar de destaque na formulação de Fernandes já que ela, articulada aos aspectos econômicos, políticos, sociais e culturais, se vincula com o socialismo e juntos possibilitariam a construção de um conteúdo programático de transformação das relações sociais a ser implantado pelos trabalhadores. “O quantum de socialismo que as classes trabalhadoras e exploradas conseguem incorporar na sua luta, a despeito de todas as resistências burguesas, define o quantum de democracia que só pode alcançar sob o regime de classes” (FERNANDES, 1980, p.32). Deste modo, Fernandes não desvincula a questão da democracia de seu caráter de classe e nesse sentido, a democracia burguesa tal como vivenciamos (representatividade e voto) acaba tomando uma importância apenas instrumental à dominação burguesa, mesmo que ela de alguma forma garanta a luta e a participação política de forma restrita e controlada. Esta é a direção que critica de forma direta as estruturas de dominação autocrático-burguesas e aponta para uma revolução societária que rompe com o capitalismo e reposiciona os de baixo dentro de uma nação com valores verdadeiramente democráticos e igualitários, é considerada por Fernandes como uma solução definitiva para a ação política da classe trabalhadora.

Segundo De Brito (2019) a EDP compreende as condições sócio-históricas que viabilizaram nossa Revolução Burguesa, bem como as implicações dela decorrentes, em especial no tocante à sua “[...] correspondência com a concentração de poder político, nas mãos de uma burguesia adaptada às restrições vindas de fora, que reage violentamente às pressões dos “de baixo”, resultando em uma forma autocrática de Estado” (DE BRITO, 2019, p.250) e inviabilizando a imediata ruptura socialista. Desta forma, a EDP se viabilizaria pela tática de **acumulação de forças** como principal meio de criar hegemonia “através de amplos movimentos de massa que pressionassem a estrutura social de baixo para cima, por bandeiras de racionalização democrática. Por reformas que ampliassem os direitos políticos e sociais da grande maioria da população, articulados por uma orientação socialista” (DE BRITO, 2019, p.248).

Como vimos anteriormente, a conjuntura social e política do período de crise da autocracia burguesa contribuiu para fomentar as lutas e reorganizar as forças políticas centradas na ação do novo proletariado, sendo que essa acumulação de forças tinha por objetivo tornar a classe

trabalhadora hegemônica³⁴ e dominante no Poder do Estado, colocando-o a serviço da classe trabalhadora (PT, 1987). Em segundo lugar, um movimento considerado estratégico para a construção da hegemonia, era **criar instrumentos próprios para fomentar de maneira permanente a luta e a ação da classe trabalhadora**, tais como partidos políticos, sindicatos e associações. Esse elemento “combinaria a tática e a estratégia para a ocupação dos espaços políticos da sociedade civil, cuja luta pela democracia avança da ação de modo maciço e repartido à desobediência civil sem tréguas, sistemática e organizada” (SOARES, 2012, p.66). Outro aspecto consistia na **construção de um governo de trabalhadores**, que fosse capaz de promover reformas de caráter anti-imperialista, anti-latifundiário e anti-monopolista.

É importante dizer que diante do quadro de análise disponível para Fernandes – início da década de 1970 – as revoluções dentro e contra a ordem se tornam possibilidades, ainda em tese, a respeito das duas direções políticas a serem tomadas pela burguesia e pela classe trabalhadora nas décadas seguintes. Embora tenha apontado de maneira otimista que a direção da revolução contra a ordem fosse a mais viável para garantir a superação do modelo de capitalismo vigente e as relações dele decorrentes, o autor nunca apresentou uma visão ilusória a respeito das possibilidades reais da viabilidade deste tipo de revolução sob a direção da classe trabalhadora, em especial se considerarmos os traços de nossa cultura política. Destacadas as principais reflexões quanto às revoluções dentro e contra a ordem realizadas neste capítulo, avançaremos no segundo capítulo para compreender, do ponto de vista tático, como essas duas revoluções se operacionalizam e como as resoluções do Partido dos Trabalhadores interpretou e incorporou os princípios da EDP à sua estratégia de construção partidária.

34 De Brito (2019) indica que no tocante à questão da construção de hegemonia contida na EDP, esta é informada pelas formulações de Gramsci. Segundo o autor, “O Estado é pensado como uma unidade da sociedade política e da sociedade civil, a atuação do partido, visto como um aparelho privado de hegemonia, deve se dar nas duas frentes, sob a lógica de que as ações reivindicativas dos movimentos populares, em crescimento, dariam legitimidade às ações governamentais de ampliação de direitos. Isso, por sua vez, fortaleceria retroativamente os próprios movimentos, num ciclo virtuoso de construção de hegemonia popular e democrática em torno de uma classe mais coesa, norteadas pela perspectiva de reforma intelectual e moral, da autonomia e da independência de classe” (BRITO, 2019, p. 250)

CAPÍTULO 2 – O PARTIDO DOS TRABALHADORES E A ESTRATÉGIA DEMOCRÁTICO-POPULAR: DISPUTAS E TRANSFORMAÇÕES DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL

Neste capítulo buscaremos situar a Estratégia Democrático-Popular (EDP) dentro do rol de possibilidades revolucionárias contra a ordem apresentadas por Fernandes. Tal possibilidade foi construída no Brasil a partir do final da década de 1970 e início da década de 1980, sendo o Partido dos Trabalhadores (PT) o principal partido político a capitanear esta estratégia, incorporando alguns de seus princípios no conjunto de resoluções e na forma de atuação partidárias, especialmente a partir do V Encontro Nacional do PT (1987). Pretendemos destacar também as metamorfoses ocorridas na estrutura do capitalismo que, junto com o fracasso das experiências socialistas, contribuíram para o abandono do socialismo no âmbito da EDP. Simultaneamente, nos anos 1990, ocorreu uma expansão das administrações petistas e o partido apostou na democratização do Estado e da sociedade com a criação de diversos canais de partilhamento de poder, dentre eles os conselhos gestores de políticas e o OP, os quais se constituíam como uma estratégia de aprofundamento da democratização. Neste contexto, na segunda parte do capítulo estabeleceremos a relação existente entre a Estratégia Democrático-Popular, o Projeto Democrático-Participativo e o Modo Petista de Governar (MPG), já que este último contribuiu para a estruturação de diversas experiências de participação, dentre elas aquela desenvolvida no Município de Cariacica, objeto de nosso estudo.

Para percorrer esse itinerário, antes, precisamos compreender o papel da Estratégia Democrático-Popular no tocante a uma possível revolução contra a ordem, sua relação com o Partido dos Trabalhadores e o diálogo de ambos com a construção da democracia no Brasil e na América Latina. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) afirmam que esta construção histórica se realizou através da coexistência e do compartilhamento de distintos e opostos projetos políticos³⁵: o autoritário, o neoliberal e o democrático-participativo. Cada um deles é carregado de intencionalidade na sua ação política, nas formas de organização e representação de seus interesses, expressando uma forma de entender a sociedade. Os autores destacam que os projetos políticos possuem uma estreita vinculação partidária, que por sua vez expressam

³⁵ Os projetos políticos são construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com culturas políticas específicas. Os atores que formulam e difundem os projetos políticos expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais; mas, por outro, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais. Essa coexistência tensa e contraditória é constitutiva do cenário do processo de construção democrática na América Latina e se reproduz no interior das organizações da sociedade civil (DAGNINO, OLVERA E PANFICH, 2006, p. 28)

ideologicamente formas de pensar e agir políticos para defesa de determinados interesses. Desta maneira, expressam sua “dimensão de classe e definem um horizonte compartilhado de interesses, vivências, experiências e cultura que cria as bases potenciais para emergência de projetos específicos” (2006, p.41), trazendo em seu bojo uma dimensão societária. Desta maneira, os autores ressaltam que aquilo que é considerado como o processo mais avançado de construção democrática no continente Latino Americano relaciona-se com o projeto político denominado Democrático-Participativo³⁶ que se origina na sociedade civil e alcança o poder do Estado ou é incorporado às ações de diferentes governos nos aparatos estatais, passando a orientá-las. Nele o aprofundamento e a radicalização democrática se viabilizam através de modelos que mesclam participação e deliberação direta e representativa. Tais modelos trariam como princípios o acompanhamento, monitoramento, controle e publicização das ações do Estado através de inovadores canais e espaços públicos de participação política da sociedade, sejam eles institucionalizados ou não.

No Projeto Democrático-Participativo, que caracterizaremos nesse estudo, a participação é dotada de sentido democrático, já que os espaços públicos seriam arenas da publicização dos conflitos representados por diferentes projetos políticos, assegurando o caráter público do Estado. Outro aspecto relevante deste projeto é a dimensão da cidadania, na qual a participação articula lutas para garantia de direitos sociais e civis, “com uma luta mais ampla pela construção democrática [...] na qual a visão de cidadania se apresenta também como uma proposta de sociabilidade” (DAGNINO, OLVERA, PANFICH, 2006, p. 52). Desta maneira, o Projeto Democrático-Participativo reconhece os excluídos, aqui identificados e caracterizados no capítulo I a partir das contribuições de Fernandes, como ativos no processo de construção democrática. Importante ressaltar que os projetos políticos têm visões diferentes da relação que deve existir entre Estado e Sociedade Civil e, conseqüentemente, do tamanho e do lugar da democracia e as possibilidades para a construção de uma sociedade de novo tipo. Os autores destacam que no Brasil o Projeto Democrático-Participativo se materializou através das proposições contidas na “Estratégia Democrático-Popular” - EDP ou “Programa Democrático-

36 A academia passou a denominar de Projeto Democrático-Participativo o projeto político e de poder do PT após suas experiências na gestão de grandes cidades brasileiras (Porto Alegre, São Paulo e Belo Horizonte). De fato, a Estratégia Democrático Popular não traz em seu conteúdo a expressão “projeto democrático-participativo” que será utilizada amplamente nesse estudo. Contudo, vemos relação dessa expressão com alguns conceitos contidos nas resoluções do 5º Encontro do PT, já que nelas existem diversas menções sobre a construção de formas radicalizadas de democracia e do vislumbre da construção de uma nova cultura política no país através dos marcos de atuação do PT. Documento das resoluções disponível em <https://fpabramo.org.br/2010/02/17/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes/>

Popular” PDP³⁷, como parte uma estratégia partidária adotada pelo PT a partir de seu V Encontro Nacional, no ano de 1987³⁸. A partir dessas considerações é que relacionamos os elementos teóricos apresentados sobre a EDP e da relação dialética entre as revoluções dentro e contra a ordem propostas por Fernandes, buscando identificar a forma tática apresentada pelo Partido dos Trabalhadores para implementá-la a partir da década de 1980, quando a perspectiva revolucionária e o alcance do socialismo se apresentavam no partido de forma mais eloquente.

O cenário que viabilizava o enfoque no socialismo leva em conta alguns elementos importantes da conjuntura sócio-política no Brasil e do mundo. Em primeiro lugar, do ponto de vista da economia, todo desenvolvimento e estruturação da política industrial brasileira que se inicia nos anos 1930 e se expande vertiginosamente com o Milagre Econômico, foi submetida à Modernização Conservadora “que não se operou contra o atraso, mas mediante sua contínua reposição em patamares mais complexos, funcionais e integrados” (NETTO, 1994, p.68), colaborando com o comprometimento das elites burguesas e do próprio Estado no manejo de uma conjuntura política, econômica e social que contribui para a subordinação da nação através da limitação do progresso técnico e destruição de qualquer avanço político.

Em segundo lugar, nossa Revolução Burguesa ocorreu em um contexto de impulsionamento de regimes ditatoriais em toda América Latina entre as décadas de 1950 a 1980, sustentado pelo Projeto Autoritário. Esta característica se alia ao primeiro elemento, já que a elite se posicionou para permanência no poder, se submetendo ao capitalismo de maneira dependente e se unindo para garantir as formas de reprodução e acumulação do capital, resultando num distanciamento do “conteúdo burguês de seu aspecto nacional e democrático, assumindo a forma de uma contrarrevolução preventiva” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006: p.02).

37 “Na América Latina, essa formulação do aprofundamento democrático por meio da extensão da participação, orientada para uma maior publicização do Estado que pudesse garantir os direitos de cidadania, encontrou sua expressão mais elaborada no Brasil. A partir dos anos 1980, movimentos sociais, sindicatos, intelectuais, ONGs e outras organizações da sociedade civil, bem como partidos políticos à esquerda, especialmente o Partido dos Trabalhadores (PT), participaram do esforço de elaborar e difundir esse conjunto de ideias. Ao longo desse período, essa concepção de participação obteve ganhos culturais e políticos significativos. Além disso, ela se concretizou institucionalmente na Constituição de 1988 que, ao consagrar o princípio da participação no exercício do poder em seu artigo 1º, abriu caminho para a implementação de instâncias participativas de vários tipos, tais como Conselhos Gestores e os Orçamentos Participativos (OPs) (DAGNINO, OLVERA, PANFICH, 2006, p. 49)

38 Em 1987, no 5º Encontro Nacional do PT, como parte das suas Resoluções Políticas, o Partido definiu pela primeira vez a proposta de construção de um Programa Democrático Popular (PDP), que foi a principal base política para a campanha Lula Presidente, de 1989. Era um momento no qual ainda se sustentava o Bloco Socialista da URSS e para muitos este encontro produziu as resoluções mais à esquerda da história petista. Para outros (as), a adoção do PDP foi o início do processo de adaptação do PT ao Estado e ao Regime político brasileiro. Processo este que ganhou um salto qualitativo na década de 1990 e, especialmente, com a chegada de Lula à Presidência da República, em 2002. Para maiores informações disponível em <https://esquerdaonline.com.br/2017/07/10/polemica-programa-democratico-popular-30-anos-depois/>

Em terceiro lugar, o Projeto Autoritário que viabilizou e sustentou o Golpe Militar e a Ditadura Militar no Brasil (1964-1985), impôs à sociedade autoritarismos políticos e sociais que limitavam e anulavam a existência e o funcionamento de qualquer espectro democrático tais como partidos políticos, o sistema eleitoral e o parlamento. Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) destacam que o produto deste cenário foi que a relação entre sociedade civil e Estado se dava a partir de um prisma particularista, reduzindo o papel e a influência da primeira em relação a tudo que fosse público, principalmente à política. Desta forma, “as únicas organizações autorizadas a participar na política são aquelas ligadas ao partido oficial [...] há uma completa ausência ou uma total ineficácia das instâncias de participação cidadã, se é que existem”. (DAGNINO, OLVERA e PANFICH, 2006, p. 47).

Com base nesses três elementos, depreendemos que a Ditadura no Brasil voltava suas ações para prevenir quaisquer avanços ligados ao progresso técnico ou às possibilidades de resistência das classes trabalhadoras. Mesmo que a autocracia, entendida como o modo burguês de dominação no Brasil, momentaneamente se apresentasse com um verniz democrático que permite a existência limitada de processos participativos e representativos, ela sempre recorreu às ditaduras que, ao explicitarem seu viés autoritário, fecham totalmente os canais de socialização da política. Netto (1994) assegura que “a socialização da política, na vida brasileira, sempre foi um projeto 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” (NETO, 1994, p.18-19) através da exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social.

Neste período, com ressonância na década de 1970 em diante, começa a ficar mais evidente o impacto da ampliação da infraestrutura do país, realizada através do endividamento externo e da socialização dos custos desta ampliação com o conjunto da sociedade. O aumento da dívida externa brasileira teve graves consequências econômicas nas décadas subsequentes que, somados as constantes violações aos direitos humanos, o estabelecimento da censura, o exílio e a perseguição política, as precárias condições de trabalho e altíssimos níveis inflacionários, “levaram a eclosão de manifestações políticas e greves no final da década de 1970 e produziram as condições do rápido alastramento das lutas para além do setor operário, permitindo uma fusão de classe contra a ameaça comum materializada pela autocracia burguesa” (IASI, 2016, p.04). A esta altura, o desenvolvimento do capitalismo brasileiro já havia produzido uma estrutura de classes na qual a burguesia mantinha simultaneamente seu caráter dependente e

associado, temendo muito mais uma revolução proletária do que uma existência subordinada ao imperialismo. Sendo o Golpe Militar resultado da “aliança estratégica entre a burguesia brasileira, o latifúndio mono-exportador e o imperialismo” (PCB, 2009), o mesmo contribuiu, contraditoriamente, para a viabilidade da construção democrática no Brasil.

As delimitações acima possibilitam afirmar que as condições para a construção da Estratégia Democrático-Popular começam a ser delimitadas antes mesmo da própria fundação do Partido dos Trabalhadores no Brasil, já que durante as décadas de 1970 e 1980, o Brasil vivenciou um período de lutas contra a ditadura militar e pela redemocratização do país, ocorrendo uma reconfiguração da sociedade brasileira, surgindo novos movimentos sociais e atores coletivos. Reivindicando a abertura do Estado, a sociedade civil retoma os seus movimentos de oposição, duramente reprimidos durante o período ditatorial, exigindo melhores condições de vida no plano material e, no plano político, novas formas de organização e gestão das políticas sociais públicas. Contestando o autoritarismo vigente, a principal bandeira que fundamentou o processo de democratização foi a participação política, dentro dos marcos de uma nova institucionalidade. Segundo Avritzer (2002), a luta contra o autoritarismo possibilitou aos atores sociais potencializar sua organização social e política, limitando o poder do Estado e marcando a transição democrática através das características de “construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, em que práticas dominantes e excludentes foram questionadas; reavaliação de uma tradição ambígua em relação à democracia; e defesa de um campo de demarcação entre a sociedade civil e o Estado (AVRITZER, 2002, p.17).

Naquele momento histórico, em plena crise da autocracia burguesa “[...] já era esperada uma ‘fenda democrática’ através da qual seria possível [...] a conquista da liberdade política que se tornava um passo fundamental para a constituição da nova classe em si e sua autonomia política através da retomada de seus instrumentos organizativos próprios”. (MARQUES, 2019, p.194). Soares (2012) faz um alerta quanto a este momento histórico brasileiro, no tocante à capacidade de controle da fenda democrática pelo poder burguês. A autora aponta que desde a década de 1970 a burguesia nacional vinha apresentando a necessidade de auto-reforma e, diante de sua declarada falência, foi iniciado um processo que no plano concreto significava que:

as leis de exceção podem ser substituídas por dispositivos constitucionais que garantam por dentro da ditadura militar um novo perfil de gestão autocrática, via aperfeiçoamento do regime político e do modelo dependente que sempre

lhe foi imprescindível [...] esse movimento representou um processo de liberalização outorgada, a autorreforma de equacionamento do poder que, iniciada por Geisel em sua “política de distensão” e aprofundada pela “política de reabertura” de Figueiredo, saiu o fracasso da desconcentração militar sob a égide conservadora de roupagem civil. (SOARES, 2012, p.77).

A partir desta formulação, o que podemos concluir é que, para a autora, a Estratégia Democrático-Popular se consubstanciou numa “processual transição da democracia restrita para a democracia relativa [...] pelos quais o regime tentou se reciclar em uma potencial ‘nova República’” (SOARES, 2012, p. 78). Neste calor da luta de classes do início da década de 1980 a EDP se coloca dentro de uma possibilidade de disputa ideológica do ponto de vista estratégico, revelando no plano concreto a expansão do Projeto Democrático-Participativo, tal como reconheceu Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

O produto das lutas pela redemocratização se consolidou do ponto de vista jurídico na elaboração e promulgação da nova Constituição Federal de 1988, redefinindo o pacto federativo, ampliando o papel dos municípios e as possibilidades de participação, inaugurando nas cidades “um modelo de gestão democrática [...] fundamentada na forma de planejar e governar com participação popular e controle da sociedade sobre o Estado (TEIXEIRA et al., 2003). A sociedade civil passa a ocupar espaços institucionais e a participação é colocada como premissa para elaboração de políticas públicas em diversas áreas. Embora garantidas legalmente, estas novas formas de experimentação democrática disputavam espaço com as tradicionais formas de exercício do poder. Do ponto de vista organizativo e institucional, a reabertura política, a organização de diversos setores da sociedade civil e as diversas demandas políticas reprimidas de diferentes atores sociais em um contexto mais amplo de crise de representação vivida pelos partidos políticos são canalizadas pelo PT que surge como “o resultado de um processo de rearticulação de uma ampla diversidade de organizações políticas, populares e de classe, que tinha como objetivo a construção de um projeto de poder para o Brasil” (DE BRITO, 2019, p. 249).

O PT e seu programa político baseado nos princípios da EDP estavam voltados para o processo de acumulação de força e disputa de hegemonia para posterior construção de um governo dos trabalhadores, que deveria culminar em longo prazo no alcance do socialismo. A respeito do processo de acumulação de forças, Mance (2017) reforça que somente através dela é possível ampliar o poder popular e controlar o Estado. Consequentemente, a eleição de governos

democráticos e populares é derivada deste acúmulo e se converte em poder popular, cujos objetivos são “a ampla participação institucional dos setores democráticos e populares, a desprivatização do Estado, colocando-o ao serviço do interesse público e da proteção do bem comum, suprimindo, pois, a sua subordinação aos interesses do capital” (MANCCE, 2017, p. 02).

Iasi (2016) afirma que a criação do PT é produto direto da crise da autocracia burguesa e de seu modelo econômico, se tornando a expressão política dos anseios pela construção democrática no país, momento no qual “a classe trabalhadora acabou por apresentar um desenvolvimento quase ortodoxo quanto ao seu comportamento político e a possibilidade de uma consciência de classe” (IASI, 2016, p.04). O PT “torna-se a principal força política da esquerda brasileira, tanto do ponto de vista da sua relação com os movimentos sociais mais importantes, quanto no que diz respeito a sua presença na arena eleitoral” (MONTENEGRO, 2011, p.02). No entanto, Montenegro (2011) alerta que no período de sua fundação o PT não pretendia ser um partido de direção das massas, mas aquele que expressaria a vontade de múltiplos atores. Este posicionamento foi motivo de críticas, pois, já que “não podendo dirigir, não poderia ter programa definido, nem estrutura organizacional coesa. Tratava-se, portanto, de uma opção expressa pela fluidez programática e organizacional e não de uma insuficiência, resultante da ausência de acúmulo político” (MONTENEGRO, 2011, P.07). Neste período histórico, quando comparado às experiências partidárias e aos programas socialistas³⁹, o PT apresentava uma indeterminação quanto à construção do socialismo e até mesmo uma recusa quanto a qualquer doutrina partidária e política anterior, embora defendesse a participação dos segmentos excluídos no processo político. A questão do socialismo só se torna evidente e componente do programa partidário a partir da 1ª Convenção Nacional do PT, em setembro de 1981 (MONTENEGRO, 2011), mas apenas a partir do V Encontro Nacional é que se expressa nas resoluções partidárias.

A conquista do socialismo e a construção de uma sociedade socialista no Brasil são os principais objetivos estratégicos do PT. Isso parece ser consenso, tanto em vista das resoluções aprovadas nas convenções nacionais, quanto da

39 Segundo Iasi (2016, p.04) “O novo partido surgido entre 1979 e 1980 teria que firmar sua posição diferenciando-se da tradição comunista, e isso não pela necessidade de compreensão aprofundada desta herança, mas pela intensa luta dentro do sindicalismo que obrigava uma demarcação com a linha do PCB e PCdoB que apoiavam e participavam de máquinas sindicais controladas por pelegos [...] Outra razão, não menos importante, é que o PT acabou por ser o desaguadouro de um conjunto de militantes e organizações que romperam com o PCB no contexto da derrota de 1964, ou que dele já vinham divergindo, como é o caso da corrente trotskista desde os anos vinte, e que haviam acumulado críticas à formulação estratégica determinante no período passado. Este contexto se manifesta nas primeiras formulações do PT e ganha forma mais acabada a partir do V Encontro Nacional em 1987.”

crescente pressão da militância para que definamos o tipo de socialismo que queremos e estabeleçamos as relações correspondentes entre nossa luta do dia-a-dia e a luta mais geral pelo socialismo; [...] Na luta pelo socialismo, é preciso distinguir dois momentos estratégicos que, apesar de sua estreita relação de continuidade, são de natureza diferente. O primeiro diz respeito à tomada do poder político. O segundo se refere à construção da sociedade socialista sob as condições materiais, políticas, etc., deixadas pelo capitalismo (RESOLUÇÕES V ENCONTRO NACIONAL DO PT: 1987)

Montenegro (2011) ressalta que mesmo sob afirmação do socialismo, as mudanças do V Encontro não significaram uma conversão do PT a uma orientação ideológica marcadamente marxista, mas abriu um período de disputa sobre sua natureza e desta forma a Estratégia Democrático-Popular foi amadurecida ao longo do acúmulo político do partido que esperava construir um movimento socialista de massas, garantindo as expressões institucionais das lutas sociais, chegando ao poder do Estado para executar “um programa anti-latifundiário, anti-imperialista e anti-monopolista” (PT, 1987). Fundamentava-se na suposição de que “havia tarefas democráticas em atraso, mas que a subordinação estratégica da burguesia nacional impedia que elas pudessem ser resolvidas no âmbito de uma revolução socialista hegemônica pelo proletariado” (PCB, 2009). Alguns elementos se mostram essenciais na diferenciação dessa estratégia daquela defendida pelo PCB. Uma se relaciona com a superação de uma “teoria de etapas”, sua implementação só poderia se dar por um governo hegemônico pelos trabalhadores, sem nenhuma aliança estratégica com a burguesia, tal como indicam as resoluções de 1987 no item que trata “A alternativa democrática popular e o socialismo”.

Nas condições do Brasil, um governo capaz de realizar as tarefas democráticas e populares [...] tem um duplo significado: em primeiro lugar, é um governo de forças sociais em choque com o capitalismo e a ordem burguesa, portanto, um governo hegemônico pelo proletariado, e que só poderá viabilizar-se com uma ruptura revolucionária; em segundo lugar, a realização das tarefas a que se propõe exige a adoção concomitante de medidas de caráter socialista em setores essenciais da economia e com o enfrentamento da resistência capitalista. Por essas condições, um governo dessa natureza não representa a formulação de uma nova teoria das etapas, imaginando uma etapa democrática popular, e, o que é mais grave, criando ilusões, em amplos setores, na possibilidade de uma nova fase do capitalismo, uma fase democrática e popular. (PT, 1987, RESOLUÇÕES V ENCONTRO NACIONAL)

O segundo elemento importante apontava que para construir um governo de trabalhadores e superar o capitalismo havia a necessidade de “em primeiro lugar, realizar uma mudança política

radical; os trabalhadores precisam transformar-se em classe hegemônica e dominante no poder de Estado” (PT, 1987), colocando-o a serviço da classe trabalhadora. Um terceiro elemento a ser destacado é que o socialismo como objetivo estratégico é “um dos aspectos formais mais evidentes na tentativa de diferenciar-se da estratégia democrática nacional” (IASI, 2016, p.05), sendo que para alcançá-lo era necessário “tomar o poder e construir a sociedade socialista sob as condições materiais, políticas, etc., deixadas pelo capitalismo” (PT, 1987). O quarto elemento da estratégia tido como imprescindível para a tarefa da construção de um governo dos trabalhadores e a luta pelo socialismo, consistia na necessidade de um acúmulo de forças, possível através da luta pelo controle operário nas fábricas, do controle popular nos bairros e da ampliação da política de alianças. Isso fica expresso nos itens das resoluções que tratam sobre “A conquista do socialismo”

[...] para definir uma estratégia de luta pelo socialismo, não basta definir a via principal de luta, nem as táticas para a conquista do poder. É preciso, em especial, ter clareza sobre o inimigo ou inimigos principais contra quem nossa luta se dirige, as alianças de classes (estratégicas) para derrotar tais inimigos e o programa de transformações a ser implantado (que serve de base à mobilização popular e às alianças) [...] Existe um consenso, entre os militantes do PT, de que a burguesia é a inimiga principal das mudanças sociais e dos trabalhadores [...] colocam no campo das burguesias parcelas significativas de pequenos microempresários urbanos e rurais e mesmo as camadas assalariadas que não trabalham diretamente na produção fabril ou agrícola. Com isso não levam em conta que tais camadas possuem profundas contradições com o capital e, por isso, podem se incorporar à luta por transformações sociais no sentido socialista [...]. Por outro lado, ao tomar a classe burguesa como inimiga principal [...] colocam-se contra qualquer aliança política, tática ou pontual [...] tais posturas são reflexo de um desconhecimento das contradições internas que movem as classes [...] (PT, 1987, RESOLUÇÕES V ENCONTRO NACIONAL)

Segundo Iasi (2016, p.05), embora o socialismo enquanto meta nunca tenha estado fora do horizonte do PCB, a meta socialista pelo PT já vinha “[...] buscando uma originalidade que diferenciaria o partido que naquele momento surgia de duas tradições: da social-democracia e do chamado socialismo real”. O socialismo afirmado pelo PT se constituía mais como resultado de sua postura anticapitalista no qual o objetivo estratégico do socialismo acaba aparecendo nas resoluções sem as formas de alcançá-lo. Iasi (2016) alerta que a tradição da social democracia presente no interior do partido abriu a possibilidade da construção de alianças mais amplas, bem como espaços para tradições no interior do partido que passaram a disputar concepções de

governo constituído para fins de reforma ou de revolução, respectivamente, expresso nos itens das resoluções da seguinte maneira:

[...] Reforma e revolução é considerada como termos e práticas antagônicas. Entretanto [...] A luta por reformas só se torna um erro quando ela acaba em si mesma. No entanto, quando ela serve para a educação das massas, através da própria experiência de luta, quando ela serve para demonstrar às grandes massas do povo que a consolidação, mesmo das reformas conquistadas, só é possível quando os trabalhadores estabelecem seu próprio poder, então ela serve à luta pelas transformações sociais e deve ser combinada com esta. (PT, 1987, RESOLUÇÕES V ENCONTRO NACIONAL)

Sobre a polémica reforma e revolução, Mance (2017) argumenta que, diferentemente da social-democracia ou da ditadura do proletariado que aspiram reformar ou revolucionar o modo de produção capitalista e sua formação social pelo uso hegemônico dos aparelhos de Estado, a Estratégia Democrático- Popular assenta-se em tecer, consolidar e expandir o poder público não-estatal a partir do setor democrático e popular das sociedades no sentido de transformar as relações econômicas de produção, as relações políticas e culturais da sociedade numa perspectiva libertadora e de uma nova formação social substantivamente democrática.

Polese (2017, p.126) afirma que o poder da participação enquanto método reside no lastro material que a legitima e quando a mesma é incorporada ao Estado, se estabelecem relações que já apontam para a derrota do processo revolucionário. Isto significa que à medida os elementos revolucionários contidos nas proposições democrático-populares são institucionalizados através das estruturas de uma democracia burguesa - que é elitista e representativa - tais elementos não conseguem produzir uma ruptura que mude a cultura política⁴⁰. Desta forma, o máximo que a participação alcança é o status de coexistir com a dinâmica representativa da democracia, que prevalece e inviabiliza experimentos mais avançados. Iasi (2016) aponta que as formulações do PT foram se acomodando aos limites da ordem burguesa à medida que seu crescimento eleitoral se tornava mais expressivo nos municípios de todo país até culminar em sua vitória eleitoral no ano de 2002. Deste modo, mesmo que a Estratégia Democrático-Popular fosse progressista no momento histórico de reabertura da democracia no país, no plano concreto a prática política de exercício do poder

40 Rizo (2020, p.86) diz que conceito de cultura política pode ser definido como um conjunto de representações e práticas partilhadas por um determinado grupo e que mobiliza ações, caracterizando-se como um fenômeno de média e longa duração, podendo inclusive ser redesenhado. Uma cultura política é construída através do tempo, a partir da compreensão de uma realidade vivente e que permanece junto a uma coletividade, podendo instrumentalizar ações com determinados objetivos, como o alcance do poder. Não sendo inerte, ela pode ser remodelada de acordo com as circunstâncias históricas. Se expressa por mecanismos diversos, sendo o mais habitual os partidos políticos.

pelo PT foi qualitativamente distinta, contribuindo para “desarticular as forças sociais de esquerda [...] usurpando da classe trabalhadora sua capacidade de ação autônoma” (POLESE, 2017, p. 129). Isso porque

A primazia da disputa eleitoral se constitui como um desdobramento político da centralidade da busca pelo poder do Estado. Voltada para a questão do “acúmulo de forças” enquanto tática necessária no plano da realização das condições objetivas para o programa, essa estratégia vê no Estado o principal meio para o fortalecimento da perspectiva dos trabalhadores na luta por conquistas em termos de realização de reformas. (POLESE, 2017: p. 130)

No tocante à concepção do PT quanto ao estágio de desenvolvimento do capitalismo brasileiro, houve o reconhecimento da sua condição de consolidação, dependência, subordinação, superexploração do trabalho sob a égide do capitalismo financeiro. A manutenção da propriedade da terra e a utilização da força para mediar a relação capital-trabalho são frequentes e presentes no cenário brasileiro de perpetuação das desigualdades sociais, impressas nas resoluções partidárias do V Encontro. Também reconheceu que o processo histórico de constituição das classes consolidou em um polo uma massa de assalariados extensa e numerosa, inserida nos diversos setores da economia, submetidos a relações de trabalho precarizadas e informais, além de um grande número de desempregados. Em outro polo, identifica que a burguesia, embora hegemônica no plano político e econômico, possui subdivisões internas e disputas de hegemonia entre diferentes setores. Ressalta que a luta sindical contribui para os processos de organização da classe trabalhadora, dificultando a tarefa burguesa de legitimar totalmente seu processo de dominação. Desta maneira, as resoluções expressam que o PT deveria se consolidar como uma opção real de governo, apresentando propostas contra a crise e a favor da radicalidade nos processos de democratização.

A partir deste cenário, confirmando o início do avanço eleitoral da década de 1980⁴¹, a Estratégia Democrático-Popular consolida-se eleitoralmente, avançando para prefeituras das capitais, governos estaduais e Senado Federal⁴², em um contexto de disputa entre os projetos

41 O PT apresentou desempenho eleitoral progressivo desde que a sigla se apresentou em sua primeira eleição, no ano de 1982, elegendo 08 deputados federais, 13 estaduais e 02 prefeitos municipais. Em 1985, elege a primeira prefeitura de capital – Fortaleza - sendo também uma mulher a assumir o executivo municipal (Maria Luiza Fontenele). Em 1986, ocorre a primeira votação recorde para deputado federal, quando a sigla dobra sua bancada elegendo 16 deputados. Em 1988, é eleita uma mulher para a maior capital do país (Luiza Erundina – São Paulo), quando o PT também avança para os governos de outras capitais como Porto Alegre (Olívio Dutra) e Vitória (Vitor Buaiz). Esse capital político resulta na disputa do PT à presidência da república pela primeira vez no ano de 1989 com o candidato Luiz Inácio Lula da Silva. <https://Partido_dos_Trabalhadores#Desempenho_eleitoral>

42 No ano de 1990 é eleito o primeiro Senador da República pelo PT (Eduardo Suplicy), sendo que pela segunda vez ocorre recorde de eleição para bancada federal, sendo 35 deputados eleitos pela sigla. Em 1992, eleitos 04 prefeitos nas capitais Rio Branco (Jorge Viana), Goiânia

políticos Autoritário e o Neoliberal. Se o Projeto Autoritário já não apresentava aparente viabilidade a partir das inovações institucionais e democráticas ocorridas no país no final da década de 1970, a década de 1990 foi marcada pelo fortalecimento do Projeto Neoliberal, que defende interesses distintos daqueles defendidos pela Estratégia Democrático-Popular. A esse respeito, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.36) ressaltam os elementos comuns aos projetos neoliberal e democrático-participativo, pois, além de usarem as mesmas referências discursivas (cidadania, sociedade civil, participação), mas com propósitos políticos muito distintos, também “[...] compartilham de um patamar mínimo em relação ao processo democrático, dado pela filiação à democracia representativa e às instituições elementares do Estado de Direito”. (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p.37).

Os autores salientam que esta polaridade organizou o debate político na década de 1990 e alimentou o conjunto de ideias que “tem orientado a prática política de um número significativo de atores, em diferentes graus no interior do continente” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p.37). Nesse tempo histórico da década de 1990 delimitou-se um cenário no qual vimos o movimento de avanço da construção democrática paralela ao de uma conjuntura de desmonte de direitos sociais, privatização do Estado, flexibilização dos processos de trabalho e dos contratos dos trabalhadores, mudando em definitivo as relações capital-trabalho. Além disto, ocorreu a captura do discurso de participação para o âmbito das relações gerenciais e administrativas do Estado, “de maneira instrumental com respeito às necessidades da condução dos ajustes estruturais previstos, especialmente a redução do Estado por meio da transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil e para o setor privado” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p.56). Neste quesito, os autores fazem uma importante reflexão a respeito da atuação conjunta entre Estado e Sociedade Civil, típica do Projeto Neoliberal dos anos 1990, destacando que ele representa “[...] a privatização de amplas áreas das políticas públicas, que é acompanhado por um discurso participacionista e de revalorização simbólica da sociedade civil [...] trata-se da revalorização do papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade” (DAGNINO, OLVERA E PANFICHI, 2006, p.14). Depreende-se que a construção democrática nos anos 1990 continuava em disputa, expressa nos diferentes sentidos dados aos mesmos termos e expressões usados tanto no Projeto Neoliberal, quanto no Projeto

(Darci Accorsi), Belo Horizonte (Patrus Ananias) e Porto alegre (Tarso Genro). Em 1994 é eleita a Senadora mais jovem da república (Marina Silva) e a primeira Senadora negra (Benedita da Silva) além de José Eduardo Dutra e Lauro Campos, totalizando 4 senadores do PT. Também é eleito os dois primeiros Governadores de Estado: Espírito Santo (Vitor Buaiz) e Distrito Federal (Cristóvam Buarque). Em 1996 o PT elegeu 03 senadores (Heloísa Helena, Eduardo Suplicy e Tião Viana) e outros 03 Governadores (Olivio Dutra – RSIhadores#Desempenho_eleitoral; Zeca do PT – MS e Jorge Viana – AC). Disponível em: <https://Partido_dos_Trabalhadores#Desempenho_eleitoral>

Democrático-Participativo, em um processo denominado pela autora de “confluência perversa” que:

[...] designaria o encontro entre, de um lado, os projetos democratizantes que se constituíam no período da resistência contra os regimes autoritários e continuaram em busca do avanço democrático e, de outro, os projetos neoliberais que se instalaram com diferentes ritmos e cronologias, a partir do final dos anos 1980. A perversidade se localizaria no fato de que, apontando em direções opostas e até então antagônicas, os dois projetos utilizam um discurso comum. Com efeito, não somente requerem a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas se baseiam nas mesmas referências: a construção da cidadania, a participação e a própria ideia de sociedade civil. [...] Nesse obscurecimento se constroem sub-repticamente os canais por onde avançam as concepções neoliberais, que passam a ocupar terrenos insuspeitados (DAGNINO et al, 2006, p. 16-17).

Constata-se, portanto, que diferentes narrativas referentes à ocupação e ao papel das instâncias de participação recém nascidas no contexto democrático brasileiro faziam parte de uma acirrada disputa entre projetos distintos que começou antes mesmo da promulgação da própria Constituição Federal de 1988 e que culminou nos anos 1990. Resultado é que os mecanismos de participação ocupantes do papel central na democratização dos governos não se desenvolveram de forma autônoma das concepções de gestão estatal. Marques (2019) aponta que naquele momento histórico se evidenciam os limites de uma tática revolucionária baseada na acumulação de forças, já que a mesma poderia se restringir, dentro do Estado Burguês, a uma dimensão moral e consensual, mais que a uma verdadeira construção de hegemonia, transformando a democracia em uma formalidade. Isto evidencia que a disputa dos rumos de uma possível revolução brasileira, dentro das especificidades de nossa formação econômica, política e social, também se relaciona à constante disputa entre projetos políticos na década de 1990.

Embora pudéssemos considerar que esse tensionamento entre projetos contribuiria para preparar um terreno no qual se ergueriam as bases da democracia, ocorreu “[...] um descompasso entre o entusiasmo com que foram acolhidos os espaços participativos [...] e o quão pouco essa participação ressemantizada de fato foi capaz de desafiar a reprodução dos padrões de dominação entranhados nas estruturas políticas vigentes” (MIGUEL, 2017, p.85). Ou seja, no mesmo momento em que se implantava a nova Constituição de 1988, ocorria a expansão do Projeto Neoliberal que se confrontou com um processo de organização política pautado no Projeto Democrático-Participativo. Mesmo não sendo hegemônico, foi o Projeto

Democrático-Participativo que, em última instância, determinou a forma de interlocução com as forças neoliberais que, por sua vez, encontraram nos mecanismos de participação junto ao Estado uma forma viável de atuação. Miguel (2017) indica que “a participação foi, portanto, integralmente enquadrada pela organização do sistema político e só conta como participação política aquela que se dirige a esse sistema” (MIGUEL, 2017, p. 86). A democracia participativa passa “[...] à aceitação dessa ordem, com objetivos relevantes, mas bem modestos, de enfrentamento do viés de classe na elaboração das políticas públicas e de uma desalienação limitada à política em sentido estrito. (MIGUEL, 2017, p.97).

Também nesta direção, Duriguetto e Demier (2017) alertam para o fato de que a democracia brasileira na década de 1990 foi baseada num pacto social de colaboração de diversos interesses de classes e suas frações, influenciando diretamente na forma da democracia, com esta se constituindo como uma “democracia blindada” quando a mesma “[...] têm seus núcleos políticos decisórios praticamente impermeáveis às demandas populares” (DURIGUETTO, DEMIER, 2017, p. 10). O que se verifica, portanto, é que mesmo com a existência de instâncias democráticas, as práticas de participação não alteraram a natureza do Estado em seu papel de proteção aos interesses da classe burguesa e da ordem capitalista. Isso significa afirmar que, por um lado, o Projeto Autoritário também buscava algumas garantias futuras às classes dominantes ao defender o que Soares (2012) denomina como “mudancismo democrático” ou “aperfeiçoamento democrático do capital”, “auto reformando a autocracia para garantir seus princípios e ideias sob a forma legal de um “Estado Democrático de Direito Constitucional” (SOARES, 2012, p.79). De outro lado, haviam as concepções alinhadas ao Projeto Democrático-Participativo centralizadas na participação política, contudo, com substanciais mudanças no tocante à socialização da riqueza, com o abandono sistemático da ideologia de classe trabalhadora em favor do atendimento dos interesses nacionais e com o Estado deixando de ser visto como um instrumento de dominação, passando a ser concebido como alavanca para a transformação social. Curioso e contraditório é constatar que, diante de nosso histórico de cerceamento das liberdades políticas, da implantação de regimes autoritário-ditatoriais e das constantes reatualizações da autocracia burguesa, parece que “[...] a constituição de uma cidadania liberal, ao garantir direitos civis, políticos e sociais, já representava um grande salto histórico na relação entre as distintas classes sociais e a superação de seu anterior padrão restrito” (MARQUES, 2019, p. 194).

Do ponto de vista da construção partidária do PT, ocorreu um gradual alinhamento ao campo social-democrata na década de 1990, de modo que “suas plataformas programáticas voltadas para a incorporação das demandas reformistas postam pela organização dos trabalhadores, passam, ao assumir o poder, a adotarem um programa essencialmente contrarreformista” (DEMIER & DURIGUETTO, 2017, P. 11). Isto indicou uma reconfiguração dos sentidos da construção democrática, convergindo toda participação, negociação e confronto dos conteúdos de diferentes projetos políticos dentro e por meio da estrutura estatal e reduzindo os espaços públicos⁴³, o que trouxe desafios de toda ordem para a organização e ação dos movimentos sociais, da classe trabalhadora e também das estruturas partidárias dentro de marcos críticos e autônomos. Sobre esse aspecto, Dagnino (2002) destaca que os efeitos dos ajustes neoliberais determinaram as dificuldades do ritmo da democratização já que as condições de vida foram afetadas negativamente, o que reverbera na “[...] capacidade de mobilização e organização políticas da sociedade civil, especialmente dos setores populares e das classes médias, duramente afetadas pelo desemprego e pela recessão econômica”. (DAGNINO, 2002, p.10). Nesta década, o avanço vitorioso do PT nas disputas eleitorais⁴⁴, reforçou a crença na primazia da disputa do Estado em detrimento das reformas, o que impôs sérios limites à construção de hegemonia da classe trabalhadora e reduzindo o programa petista apenas à sua dimensão democrática. Embora em seu cerne a tática do acúmulo de forças e a disputa pela hegemonia não visasse apenas ou exclusivamente o controle dos aparelhos de Estado, a via eleitoral predominou sem a correspondente consciência de classe, colocando a correlação de forças mais uma vez em desvantagem para a classe trabalhadora, distanciando o socialismo do horizonte e tornando o programa de reformas democráticas um fim em si mesmo.

43 [...] aquelas instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas; que não são monopolizadas por algum ator social ou político ou pelo próprio Estado, mas são heterogêneos, ou seja, refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade; e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder (DAGNINO, OLVERA E PANFICH, 2006, p. 23)

44 Dantas (2019) aponta que embora o PT tenha perdido 03 eleições presidenciais, ele avançou na década de 1990 no Poder Legislativo e nas prefeituras e “ganha força, no interior do partido, a ideia de que seria possível chegar ao governo federal, mesmo com as fortes derrotas nos movimentos de massas do campo e da cidade, desde que fossem feitas algumas alterações no programa do partido” (2019, p.253). Para Maciel, em relação ao conteúdo programático partidário das disputas eleitorais à presidência da república a partir dos anos 1990, as propostas de desenvolvimento se voltam para o “combate à exclusão social e há, ainda, a perspectiva de constituição de ampla reforma agrária e de construção de desenvolvimento em uma perspectiva sustentável”. (MACIEL, S/D, p. 11), tal como explicitado no Programa “Lula Presidente: uma revolução democrática no Brasil” (1994): “O programa é de um governo que se empenhará na radicalização da democracia política através da expansão da democracia econômica e social do país” (PT, 1994: 06). Já no Programa “União do Povo Brasileiro” (1998), fica claro um conteúdo que se volta contra as privatizações do governo de Fernando Henrique Cardoso, identificando a necessidade de uma série de garantias sociais no campo e na cidade que “abarcam a promoção do desenvolvimento mediado pela estabilidade econômica e distribuição de renda” (MACIEL, S/D, p.12).

O poder de Estado⁴⁵ é apenas uma face do exercício do poder político e ele é insuficiente para instituir, consolidar e proteger um novo modo de produção ante as pressões internas e externas do capital e foi justamente o que ocorreu com a disputa interna no PT. Hegemonizada por um campo majoritário⁴⁶ de caráter moderado e favorável à manutenção da via institucional e da governabilidade, abriu diferentes concepções a respeito da política de alianças que seria adotada à medida do crescimento eleitoral do partido, provocando uma perda importante no conteúdo programático inicialmente delimitado pela EDP. O peso das decisões do campo majoritário do PT e sua influência nos rumos partidários foi assim descrito por Ribeiro (2004):

O processo de conversão do PT para um partido pró-sistema, que se iniciou em 1995, consolidar-se-ia gradativamente com o fortalecimento do centro partidário que, estabilizando sua força em cerca de 15% do partido e se alinhando de modo contumaz ao campo majoritário, propiciou o isolamento da esquerda petista, cuja força eleitoral intrapartidária parece ter se estabilizado em torno dos 30%. Desta forma, o grupo dirigente petista passou a ser integrado majoritariamente por representantes de tendências de centro-direita que defendem o avanço simultâneo da luta societária e da ocupação de espaços na arena institucional brasileira, conferindo maior importância à democracia representativa e, por isso mesmo, aceitando alianças voltadas ao centro do continuum político-partidário brasileiro como forma de atuação estratégica na luta por cargos executivos nos níveis nacionais e sub-nacionais. Este grupo dirigente encontraria um PT maior e melhor institucionalizado, com uma imagem fortemente consolidada que lhe conferia grande força eleitoral, fazendo dele um sério candidato a vencedor das eleições presidenciais seguintes. Neste contexto, abriam-se as portas para transformação do partido em uma agremiação legitimadora do sistema político nacional. (RIBEIRO, 2004, p. 125-126)

Dentro dessa perspectiva trazida pela conjuntura dos anos 1990 em conjunto com uma série de mudanças na geopolítica mundial - queda do Muro de Berlim (1989) e a derrocada do socialismo real - tal como ocorreu nos partidos social-democratas europeus, as formulações do PT também foram se metamorfoseando e aqui no Brasil o Projeto Neoliberal ainda se somou a este conjunto de fatores que contribuíram para limitar a expansão da Estratégia Democrático-Popular tal como foi formulada. O PT também não alcançou na referida década as condições

45 Para Poulantzas (1985) o “Estado tem uma natureza de classe, mas é um aparelho especial” (POULANTZAS, 1985: p.15), já que não se reduz às relações de dominação política. Composto por dois núcleos: um verdadeiro, O “poder Centauro” (1985: p.14), que se relaciona com a estrutura econômica e produtiva, onde são tomadas as medidas técnicas para o avanço do capitalismo; e outro núcleo, o “Superestado” (1985: p.16), que se relaciona com as classes e as lutas sociais. A interação entre ambos diferencia a natureza (capitalista) da utilização do Estado exclusivamente pelas classes dominantes. Isto porque a burguesia recorre ao Estado Nacional-Popular e representativo para manter sua dominação (POULANTZAS, 1985). Desta forma, o conjunto de atividades que ocorrem no Estado e por ele, acabam emanando a vontade da classe dominante. Poulantzas afirma que “o poder do Estado [...] está inscrito nesta materialidade, nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente por ela menos marcadas” (POULANTZAS, 1985, p. 17).

46 Ver Ribeiro (2004) “Um partido em Mutação: a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989 a 2002)

necessárias para implantar o seu programa político e econômico, ou seja, a hegemonia e o poder do Estado, diluindo o conteúdo da Estratégia Democrático-Popular se à ordem burguesa e em propostas pouco substantivas na vida dos trabalhadores. Isso se reflete nas resoluções do VII Encontro Nacional.

As resoluções do PT no seu VII Encontro Nacional em 1990 expressam que [...] o PT identificou na maioria das experiências do chamado socialismo real uma teoria e uma prática incompatíveis com o nosso projeto de socialismo. [...] Mas qual socialismo? Qual sociedade, por qual Estado lutamos com tamanho empenho para construir? Como deverá ser organizada a sua estrutura produtiva e com quais instituições políticas contará? [...] inútil sublinhar a magnitude da tarefa histórica que é responder teórica e praticamente a tais indagações. Tarefa que não depende somente do PT e deve engajar todas as energias libertárias disponíveis em nossa sociedade, assim como valer-se de esforços análogos realizados em outros quadrantes. O 5º Encontro Nacional já apontou o caminho: para extinguir o capitalismo e iniciar a construção da sociedade socialista, será necessária uma mudança política radical; os trabalhadores precisam transformar-se em classe hegemônica na sociedade civil e no poder de Estado. Outros aspectos do nosso projeto socialista são desafios em aberto, para os quais seria presunçoso e equivocado supor que podemos dar respostas imediatas. [...] O socialismo que almejamos, por isso mesmo, só existirá com efetiva democracia econômica. Deverá organizar-se, portanto, a partir da propriedade social dos meios de produção [...] que busque conjugar – desafio dos desafios – o incremento da produtividade e a satisfação das necessidades materiais com uma nova organização de trabalho, capaz de superar a sua alienação atual. (PT, 1990, RESOLUÇÕES VII ENCONTRO NACIONAL)

Conforme aponta Oliveira (2015), tal como nos partidos socialistas europeus, para o PT uma premissa que estava em jogo era a busca das reformas necessárias ao socialismo por dentro da institucionalidade, buscando fazê-lo por dentro das oportunidades oferecidas pela democracia, vista como mais viável aos trabalhadores para fazer frente ao capital. “Decorre desse posicionamento que a ação política da social-democracia para a implantação do socialismo não se daria por meio de uma crise social e política, mas da extensão progressiva do controle social e aplicação paulatina da cooperação” (OLIVEIRA, 2015, p. 240). Com isto, a democracia se torna um fim e um meio para viabilizá-la, já que:

A combinação da condição de minoria com o governo da maioria constitui a condição histórica sob a qual devem agir os partidos socialistas [...] Essa condição objetiva impôs aos partidos socialistas de um modo geral, inclusive ao PT (que se intitulava como tal), uma escolha: ser um partido homogêneo no que diz respeito à questão classista, mas condenado à perpétua derrota eleitoral,

ou um partido que luta pelo êxito nas eleições à custa da diluição de seu caráter de classe. (OLIVEIRA, 2015, p. 240-241)

Neves et al (2019) reflete “que acreditar que a disputa do Estado burguês ou dos aparelhos privados de hegemonia corresponda necessariamente a um avanço da hegemonia dos trabalhadores é um erro [...] a construção do poder da classe trabalhadora requer a confrontação do poder burguês” (NEVES, 2019, p 48). Mance (2017) nos indica que as estratégias políticas que tem por baliza a social-democracia guardam a ilusão de que o poder está centralmente objetivado no Estado e que a conquista de seus aparelhos tornam possível efetivar uma revolução socialista, sendo que a aparente neutralidade acaba por revelar um programa de governo que, ao englobar vários projetos, termina por não representar os interesses dos trabalhadores e permite disciplinar a luta de classes – minimizando a pobreza absoluta – a partir de um consenso que coincide com os interesses do capital – crescimento econômico.

Desta forma, a democracia de cooptação que Fernandes previa, veio a ser desenvolvida não pela autorreforma da autocracia, mas pela EDP e pelo PT, que “[...] negocia em seu nome o pacto que acaba por resolver os problemas de hegemonia que faltava à consolidação do poder burguês no Brasil. Querendo evitar os equívocos de um socialismo sem democracia, o PT acaba por implementar o pesadelo de uma burocracia sem socialismo” (IASI, 2015, p.316). Esse pacto de amplo apoio e aglutinação de forças, marcado do final da década de 1990 e início dos anos 2000, configura uma metamorfose no seio da EDP, conforme indica De Brito (2019):

Esse transformismo do partido acabou por se tornar a mediação política funcional para a constituição e um pacto de classes que, ainda que temporariamente, pudesse combinar patamares razoáveis de acumulação do capital, melhoria das condições de vida de parte significativa da população, e estabilidade política, conquistada sob o compromisso de não se provocar qualquer alteração dos pilares que sustentam a posição hegemônica das classes dominantes. No processo de efetivação do referido pacto, o caráter de classe do Estado e do programa, presentes na formulação original da estratégia, se apaga de vez, em favor de uma ideologia de “um Brasil para todos”. (DE BRITO, 2019, p.254)

Segundo Ribeiro (2004), a trajetória a favor do sistema político “[...] acabou por levar o partido a operar uma separação entre ideologia partidária e jogo eleitoral, vistos como aspectos separáveis pela cúpula petista pertencente ao campo majoritário” (RIBEIRO, 2004, p.126). E foi com essa inflexão ideológica e programática que o Partido dos Trabalhadores alcança a

Presidência da República⁴⁷, abandonando definitivamente o socialismo enquanto horizonte e acomodando a EDP aos interesses do capital. Embora afirmando a busca de maiores índices de crescimento, emprego, inclusão social e política, a Carta ao Povo Brasileiro reafirma que seria seguido o pragmatismo e a preservação da política no tocante à economia: ligados a manutenção das formas de propriedade e dos contratos com o capitalismo financeiro, garantindo uma espécie de pacto social.

A sociedade está convencida de que o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças [...] Lideranças populares, intelectuais, artistas e religiosos dos mais variados matizes ideológicos declaram espontaneamente seu apoio a um projeto de mudança do Brasil. [...] Parcelas significativas do empresariado vêm somar-se ao nosso projeto. Trata-se de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária, que busca abrir novos horizontes para o país [...] O povo brasileiro quer mudar para valer. [...] Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. [...] A premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país. [...] Superando a nossa vulnerabilidade externa, poderemos reduzir de forma sustentada a taxa de juros. Poderemos recuperar a capacidade de investimento público tão importante para alavancar o crescimento econômico. [...] Vamos preservar o superávit primário o quanto for necessário para impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. (CARTA AO POVO BRASILEIRO, 2002).

É importante ressaltar que a complexidade desse processo político expressou e ainda expressa questões éticas ligadas a um sentimento de traição da classe trabalhadora e do projeto socialista e também questões político-econômicas, representadas a partir do interesse de classe da

47 Na disputa de 2002, o programa vencedor “Um Brasil para Todos: crescimento, emprego e inclusão social”, priorizava as metas de crescimento econômico para a superação das desigualdades dentro de um modelo de desenvolvimento alternativo”: [...] 270 novo modelo de desenvolvimento subordinará, pois, a dinâmica econômica aos objetivos e às prioridades macro-sociais que, no atual estágio do país, são fundamentalmente três: A) inclusão de 53 milhões de brasileiros, sub-cidadãos que sobrevivem em condições de extrema precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna; B) a preservação do direito ao trabalho e à proteção social de milhões de assalariados, pequenos e médios produtores rurais e urbanos, inativos de baixa remuneração e jovens que buscam ingressar no mercado de trabalho (todos ameaçados pelas tendências excludentes do atual modelo econômico); e C) a universalização dos serviços e direitos sociais básicos, com a elevação progressiva da qualidade dos serviços prestados e o crescente envolvimento da população em sua gestão. [...] 28. Avançar em direção a esses objetivos implicará um persistente esforço de crescimento econômico e de ampliação da capacidade de geração de emprego, de expansão e redirecionamento do gasto público e de democratização dos direitos de propriedade e utilização da terra e do capital, no campo e nas cidades [...]. Implicará elevar progressivamente o piso de remuneração da força de trabalho [...]. Nessa mesma perspectiva será necessário não só manter as garantias sociais e conquistas legais da classe trabalhadora, mas também gerar condições políticas para regular e dar garantia às novas atividades e prestações de serviços que surgiram recentemente à margem do trabalho assalariado e que permanecem sem regulação do Estado. (CONCEPÇÕES E DIRETRIZES DO PROGRAMA DE GOVERNO DO PT PARA O BRASIL – LULA, 2002)

burguesia. Nesta trajetória, o PT no governo federal⁴⁸ acabou articulando um governo de conciliação de classes⁴⁹, de composição de centro-direita e rendeu-se ao pragmatismo político para alcançar a vitória eleitoral e se manter no poder do Estado⁵⁰. Portanto, o que se viu ao longo da trajetória da EDP e do PT é que:

[...] a resolução de nossa questão democrática, a partir de dentro e através da ordem burguesa, por meios políticos institucionais, nunca superou o caráter contrarrevolucionário de nossa formação social. Em sentido contrário, promoveu o aprisionamento da estratégia socialista dentro dos marcos do Estado burguês e de sua cultura autocrática, via cooptação de suas organizações de vanguarda e quadros dirigentes, como visto na ascensão do PT ao governo federal. (MARQUES, 2019, p.198-199)

Castelo (2012) confirma que nos anos 2000, momento no qual o Brasil passa a experimentar uma nova fase de desenvolvimento capitalista, o neoliberalismo passa a expressar sinais de esgotamento e, nesse contexto, o denominado “Novo Desenvolvimentismo”⁵¹ “logo se

48 O termo Lulismo (2002-2010) foi cunhado em artigos e em tese de livre-docência do cientista político André Singer, que também foi porta-voz de Lula na presidência, de 2002 a 2007. Nascido durante a campanha presidencial de 2002, o lulismo representou o afastamento em relação a componentes importantes do programa da política esquerdista adotado pelo Partido dos Trabalhadores até o final de 2001 e o abandono das ideias de organização e mobilização, ao buscar transformações sem confrontar o capital. De acordo com Singer: “Como o lulismo é um modelo de mudança dentro da ordem, até com um reforço da ordem, ele não é e não pode ser mobilizador. Isso faz com que o conflito não tenha uma expressão política partidária, eleitoral, institucional”. Assim o lulismo buscou um caminho de conciliação, a partir do carisma de Lula, com amplos setores conservadores brasileiros. E é sob o signo da contradição que o lulismo se constitui como um grande pacto social conservador, que combina a manutenção da política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com fortes políticas distributivistas sob o governo Lula (2002-2010). marcou o contexto econômico e social brasileiro a partir da adoção de um projeto de desenvolvimento, o crescimento econômico e o incremento na infraestrutura produtiva como condição fundamental para garantir inclusão social e distribuição de renda.

49 Ver Iasi (2016), Filgueiras (2010), Chagas (2015), Duriguetto e Demier (2017)

50 O Lulismo estava enraizado e nas eleições de 2010 o mesmo sustentou a eleição da primeira mulher à presidência da República, Dilma Vana Rousseff (PT), que governou o Brasil de 2011 a 2016, significando “a vitória da perspectiva de continuidade e de orientação neoliberal moderada do governo federal, alimentando ilusões, motivadas pelo próprio discurso governista de que o terceiro mandato do PT consolidaria o projeto “social-desenvolvimentista” em curso desde o primeiro mandato de Lula”. (MACIEL, 2012, p. 03.) A presidenta herda o Lulismo, mas assume em condições econômicas de acirramento da crise do capital internacional, iniciada no ano de 2008, sendo que a orientação do capitalismo financeiro internacional dentro de um cenário de recomposição é para que ocorra um recuo da interferência e dos investimentos do Estado na economia. Depois de um primeiro ano difícil no tocante à economia, Dilma adota o que Singer (2016: p.32) chamou de “ousadia intervencionista”, já que as medidas econômicas a partir desse momento combatiam de frente o setor financeiro. Essa nova matriz foi denominada por Singer (2016) de “Ensaio Desenvolvimentista”. No tocante ao desenvolvimento social, promove a continuidade de programas implantados anteriormente como o Programa Bolsa Família, Brasil Sem Miséria, Minha Casa Minha Vida, FIES, PROUNI, entre outros. “A manutenção dos gastos com os programas das políticas compensatórias, [...] faz parte da estratégia de conquista de apoio passivo das massas trabalhadoras desorganizadas, manifesto no índice recorde de aprovação [...] o que mostra que o chamado Lulismo continua a operar em favor da hegemonia neoliberal” (MACIEL, 2012, p. 05). As taxas de juros foram reduzidas, facilitando o crédito para as empresas e pessoas físicas. Contudo o setor financeiro não demonstrava satisfação frente à nova matriz de desenvolvimento, já que as mesmas intervieram diretamente nas taxas de lucro

51 A expressão “Novo Desenvolvimentismo” pode ser encontrada em Castelo (2012); em Almeida (2012) como “Neonacional Desenvolvimentismo” e em Maciel (2013) sob denominação de “Projeto Social-Desenvolvimentista”. Em linhas gerais, em Castelo (2012) afirma que o Novo Desenvolvimentismo é uma alternativa ao projeto liberal e ao projeto socialista, uma terceira via, na qual se discute a regulação do Estado na economia, “dentro de uma estratégia de desenvolvimento que compatibilize altas taxas de crescimento econômico com equidade social” (p.06). Tal modelo de desenvolvimento, manteve a política econômica nos moldes do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), flexibilizando a política macroeconômica pelo crescimento da economia mundial. Contudo, havia no escopo do programa de governo, a ampliação com gastos sociais e a presença do Estado na Economia, medidas vistas como condição necessária à retomada do crescimento econômico.

apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto neoliberal, quanto ao socialismo” (CASTELO, 2012, p.06). Segundo o autor, o Novo Desenvolvimentismo criou um clima de otimismo sobre os rumos do capitalismo brasileiro “[...] por conjugar crescimento econômico e justiça social – o que inauguraria um original padrão de acumulação no país, o social-desenvolvimentismo – e, no limite, por apontar para o rompimento com o neoliberalismo ou o subdesenvolvimento” (CASTELO, 2012, p.02). Desta maneira, os movimentos que conciliam a questão social e a coalizão partidária são tidos como posições anti-neoliberais que resultaram na eleição de lideranças que não mantiveram a sua linha de resistência e aderiram ao neoliberalismo por intermédio do social-liberalismo: “o governo Lula é o caso mais emblemático dessa adesão ao projeto de supremacia burguesa” (CASTELO, p.02, 2012) e, de fato, o PT e seu conteúdo programático

[...] cultivam valores de justiça e direitos sociais, cidadania e consumo, e oportunidade de ascensão individual das classes subalternas na estratificação social no interior da ordem burguesa. A Esquerda social-democrata (ou social liberal) acredita que possa efetivamente realizar os valores civilizatórios sem a necessidade de revolução social para além do capital [...] embora defenda a justiça social por meio do gasto público e transferência de renda não visa “para além do capital”, mas, pelo contrário, sustenta-se no elemento do capital: o Estado Político. (ALVES, S/D, p. 3)

O anticapitalismo e o socialismo saíam em definitivo do horizonte da Estratégia Democrático-Popular para dar lugar ao “Desenvolvimento Alternativo”⁵², fazendo com que o Estado se volte para o crescimento econômico como única forma de desenvolver o país e de incluir uma maior parcela da população no mercado consumidor, contribuindo, no fundo, com a reprodução do capital. Desta feita, é possível constatar que as vitórias e os mandatos petistas no plano federal foram marcados por propostas diferentes das outrora apresentadas, componentes da Estratégia

52 Com base em Filgueiras (2010), Singer e Loureiro (2010), identifica-se como medidas do Novo Desenvolvimentismo ou Ensaio Desenvolvimentista, respectivamente, o aumento do salário mínimo, a adoção do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, a busca pela estabilidade fiscal, cambial e monetária, as medidas para crescimento da indústria e do incremento do Produto Interno Bruto – PIB, a adoção de programas sociais como o Programa Bolsa Família – PBF e Minha Casa, Minha Vida, a concessão do crédito consignado, entre outras. Filgueiras (2010), indica que o modelo de desenvolvimento adotado pelos governos Lula contribuiu para a construção de um “Modelo Liberal Periférico” (FILGUEIRAS, 2010). O Autor aponta que o Modelo Liberal Periférico conta com seis dimensões: 1ª) mudança nas relações capital-trabalho, com aumento da precarização do trabalho e alteração na correlação de forças políticas da classe trabalhadora; 2ª) mudanças na relação intercapitalista, com abertura e desregulamentação do mercado financeiro; 3ª) mudanças na inserção internacional, com reprimarização da exportação sob novas bases tecnológicas e financeiras; 4ª) Mudanças na estrutura e funcionamento do Estado, com diminuição de sua presença na economia e manutenção do superávit primário; 5ª) mudanças na representação política, com o deslocamento das responsabilidades do Estado para sociedade civil, aumentando sua despolitização; 6ª) instabilidade macroeconômica, com dependência tecnológica e financeira Singer e Loureiro (2010), por sua vez, identificam que as medidas adotadas representam que os governos Lula optaram pela via de um “Reformismo Fraco”, que embora contribua para a diminuição das desigualdades sociais através de uma política de salários, aumento do emprego e adoção de programas de transferência direta de renda, Lula combinou contradições e promoveu a inclusão social sem radicalização política e sem romper com as estruturas do capitalismo

Democrático-Popular. O discurso combinava a manutenção de contratos com propostas de geração de empregos, ganhando contornos mais próximos da social-democracia. A manutenção de um Estado Burguês Democrático, colocou em perspectiva o poder institucional, rebaixando o conteúdo programático do socialismo, contemplando lutas por políticas públicas num contexto de políticas de alianças amplas e descaracterizantes para acumular forças.

Mance (2017) enfatiza que é fundamental reconhecermos que a EDP, elaborada no seio da esquerda brasileira na década de 1980 e executada pelos atores sociais no campo democrático-popular nas décadas seguintes apresentou-se, sim, como uma estratégia para a construção de uma sociedade socialista. Reitera a acumulação de forças como condição fundamental para a eleição de governos democrático-populares que resultassem “no avanço e na consolidação do novo modo de produção, do novo sistema de intercâmbio e da nova formação social, que vão sendo construídos e consolidados ao mesmo tempo em que se travam as lutas no plano político” (MANCE, 2017, p.02) em especial através da democratização de espaços públicos de gestão e da criação de mecanismos institucionais de participação popular, mas pondera que tal estratégia fora abandonada pelos setores progressistas em favor de composições mais representativas de interesses do trabalhador. “A fragilização do campo democrático-popular, resultante desse abandono, facilitou a consumação do golpe de estado jurídico parlamentar⁵³ de 2016. (MANCE, 2017, p.02)

Iasi (2019) nos indica que a EDP está encerrada nesse tempo histórico em virtude de incompreensões relacionadas à “[...] natureza de nossa formação social diante da forma atual da sociedade capitalista mundial; sobre o que isto implica na luta de classes e o caráter de classe e a forma política do Estado no Brasil” (IASI, 2019, p. 433). O autor afirma que a EDP, ao

53 Embora no Programa de Desenvolvimento dos Governos Dilma Rousseff não houvesse uma proposta de rompimento com o capital – pelo contrário, a política econômica beneficiava amplamente o setor da burguesia industrial - as forças de oposição se rearticularam em sua solidariedade intercapitalista. A crise econômica se abateu sobre a classe trabalhadora e setores proletarizados da população, em especial pela dificuldade de garantir os níveis de consumo, mesmo que mínimos. No ano de 2014 vieram à tona casos de desvio e lavagem de dinheiro envolvendo a Petrobrás, culminando com a investigação da “Lava Jato” que denunciava diversos líderes petistas no esquema de corrupção. No mesmo ano de 2014, ocorreram as eleições para presidente do país e Dilma Rousseff foi reeleita com mais de 51% dos votos válidos, em segundo lugar ficou o candidato Aécio Neves (PSDB). No segundo mandato de Dilma a situação econômica brasileira se agravou ainda mais, momento no qual o governo não teve como sustentar a matriz de desenvolvimento adotada no mandato anterior. Os aliados da presidência no Parlamento, em especial o PMDB que fazia parte da base de sustentação do governo, tiveram um movimento pendular à direita, que resultou na retirada de seu apoio e aliança com setores direitistas e conservadores do Congresso Nacional. Num processo que se inicia em maio de 2015, quando o Movimento Brasil Livre (MBL) protocola um pedido de impeachment da presidenta Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados, e se abre uma sequência de denúncias e rompimentos de alianças políticas, em especial com aliados como o PMDB na figura do Presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha. Este processo se intensifica em abril de 2016, quando a maioria dos deputados federais foi favorável a abertura do processo de impedimento de Dilma Rousseff e em maio de 2016, quando a maioria do Senado também votou pela abertura do processo de impeachment de Dilma, por crime de responsabilidade fiscal. O Congresso Nacional decidiu em 31 de agosto de 2016 pelo impeachment de Dilma Rousseff, que foi sucedida pelo vice-presidente Michel Temer, do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

pressupor que as pressões da classe trabalhadora se converteriam em políticas públicas e na mudança do caráter de classe do Estado, resultou, ao contrário, na renúncia da alternativa revolucionária, num governo de conciliação de classes, no aprofundamento da dependência, da subordinação e da exploração do trabalho. A este ordenamento social, as formas democráticas se tornam absolutamente desnecessárias, sendo que a manutenção do consenso volta a ser através da coerção. “A conjugação desses fatores não apenas fez ruir as bases da EDP, como ela não supunha nenhuma forma de reação diante da ofensiva explícita do bloco dominante quando ele rompe o pacto de classes que sustentava os governos petistas” (IASI, 2019, p.435). É necessário, portanto, construir uma estratégia revolucionária que tenha no horizonte a construção do socialismo diante de um capitalismo “que perdeu minimamente o caráter progressista” (IASI, 2019. p.436) e que não se erga sob nenhuma hipótese a partir de uma aliança com a burguesia.

Noutro prisma, há outros atores que também compõem o campo democrático-popular⁵⁴ que ainda afirmam certa validade dos princípios da EDP nos dias atuais. Entendem que através dela aconteceu um acúmulo teórico e prático no Brasil nos anos 80 e 90 que contribuiu para consolidar “um poder popular [...] fundado em ações diretas e institucionais, visando atender as demandas imediatas da população, combater estruturas de dominação econômica, política e cultural” (MANCE, 2017, p.05), o que poderia explicar, inclusive, as vitórias do PT em quatro eleições presidenciais consecutivas. Contudo, reconhece que tais avanços não foram capazes de realizar transformações estruturais que retirassem do grande capital o controle sobre a economia, tampouco fazer com que a democracia brasileira se ampliasse para muito além do exercício da representatividade, permanecendo o caráter restrito da política em mãos burguesas. Segundo essa fração do campo democrático-popular, para vencer as limitações impostas por esta conjuntura e de fato efetivar a EDP, existem tarefas⁵⁵ fundamentais a realizar tais como reocupar as ruas, construir uma frente democrática e popular, mudar a política de alianças e unir as forças democrático-populares que combinem a luta institucional, social, cultural e política. Reconhecem a urgência da mudança na estratégia de conciliação de classe, colocando em evidência que no caso do Brasil o controle do Estado sempre esteve nas mãos de classe

54 Referimo-nos ao campo à esquerda do Partido dos Trabalhadores, representados em especial pela corrente Articulação de Esquerda, Além das Correntes, Avante, Democracia Socialista, Esquerda Popular Socialista, Militância Socialista, Novo Rumo, Resistência Socialista.

55 “Um Partido em tempos de Guerra” – Tese da Articulação de Esquerda ao 5º Congresso Nacional do PT, 2015.

dominante que é predominantemente golpista e que raramente perdeu o controle dos governos e do parlamento, reiterando que:

Especialmente neste momento em que o capitalismo está em crise no mundo inteiro, o PT precisa afirmar em alto e bom som que somos um partido socialista, que o capitalismo precisa ser superado, que lutamos por uma sociedade sem exploração, sem desigualdade e nem opressão, de nenhum tipo. Para além de dizer em bom som que “somos socialistas”, é preciso explicitar o seu significado, vinculado a um conjunto de valores, organização social, ações políticas e reestruturação econômica que precisam estar claras como formas de transformar a realidade atual da classe trabalhadora. Não há mais espaço para conciliação e negociação no capitalismo quando se deseja promover a mudança das condições de vida de forma consistente e duradoura. A possibilidade de transformação via pequenas reformas dentro do capitalismo, já foram esgotadas. [...] Portanto, é preciso compreender que estamos diante da derrota de uma estratégia que orientou a ação do Partido nas últimas décadas e definitivamente se esgotou. Um processo de esgotamento que foi se desenvolvendo paulatinamente e atingiu seu ponto de ruptura em 2016 com o impeachment da presidenta Dilma, se ampliou dramaticamente com a prisão de Lula em 7 abril de 2018 e atingiu um novo patamar com a derrota eleitoral para as forças da extrema direita bolsonarista nas últimas eleições. (Manifesto ao 7º Congresso do PT, “Construir um PT democrático, combativo e socialista”, julho 2019)

Diante da polêmica ainda atual sobre encerramento ou validade da EDP, acreditamos “como parte de um esforço coletivo de inventariar a relação entre produto e processo da experiência política da classe trabalhadora brasileira” (DE BRITO, 2019, p.247), que ainda se faz necessária a avaliação de alguns resultados e significados desta estratégia, em especial no tocante aos processos de participação popular alcançados a partir da reabertura política e com o advento da Constituição Federal de 1988. Isto porque consideramos que a EDP se realizou no tocante ao acúmulo de forças, através daquilo que denominamos de Projeto Democrático-Participativo, que por sua vez se consolidou predominantemente através das administrações petistas que se expandiam pelos governos locais de todo país entre as décadas de 1990 até meados dos anos 2000. Faz-se necessário compreender os impactos sociais, políticos e culturais dessas experiências de democracia no âmbito local, avaliando sua trajetória quanto à democratização das relações entre o Estado e a sociedade e quanto ao fortalecimento das organizações da sociedade civil na construção de um poder popular.

2.1 Relação entre Estratégia Democrático-Popular e Projeto Democrático-Participativo: os elementos constitutivos do Modo Petista de Governar (MPG)

Consideramos que, mesmo diante das polêmicas e críticas teóricas, ideológicas e políticas em torno da Estratégia Democrático-Popular e de sua operacionalização no plano tático pelo PT, é impossível não destacarmos duas questões: a primeira diz respeito ao momento histórico no qual surge o PT, marcado por profundas desigualdades sociais, autoritarismo e cerceamento das liberdades políticas, na qual a simples manifestação da vontade de participação confrontava o Projeto Autoritário, sendo reprimida pelo Estado. Desta forma, a projeção de propostas dos trabalhadores, organizadas no interior de um partido político novo, contestou a ordem vigente. Em segundo lugar, concordamos com Polese (2017) que afirma que ao longo de uma construção partidária transformações fossem ocorrendo a fim de modificar sua estrutura, seus objetivos e suas tarefas dentro de um horizonte eleitoral, tornando o Estado o alvo da disputa democrática, sendo “o trabalho de base e acúmulo organizacional do PT voltado no sentido de ampliar sua representação, democraticamente eleita, dentro das esferas estatais. Esse movimento não constitui uma ‘traição’ à classe ou algo que o valha. Trata-se de um movimento da própria classe” (POLESE, 2017: p. 130). Contudo, entendemos que este movimento fez parte de uma escolha que foi sendo gestada no seio do partido por seu campo majoritário, já que a democratização da relação entre Estado e Sociedade, elemento fundante da EDP em seu momento de elaboração e que contribuiria para a acumulação de forças, a partir da trajetória partidária, se traduziu numa mudança no sentido da democracia e da participação.

Para compreendermos o a relação entre a EDP e sua materialização através do Projeto Democrático-Participativo no Brasil, destacamos que o PT em sua Carta de Princípios (1979)⁵⁶ se coloca em conjunto com a luta dos trabalhadores em virtude de sua composição conformada por amplos setores ligados ao campo democrático. Segundo Bezerra (2019), neste momento as diretrizes de ação do partido já contemplam a inversão de prioridades⁵⁷, a participação popular

56 O PT define-se também como partido das massas populares, unindo-se ao lado dos operários, vanguarda de toda a população explorada, todos os outros trabalhadores – bancários, professores, funcionários públicos, comerciários, boias-frias, profissionais liberais, estudantes, etc. – que lutam por melhores condições de vida, por efetivas liberdades democráticas e por participação política. O PT afirma seu compromisso com a democracia plena, exercida diretamente pelas massas, pois não há socialismo sem democracia e nem democracia sem socialismo. Disponível em <<http://csbh.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/memoria-e-historia/documentos-historicos-0>>

57 A Inversão de Prioridades está relacionada à disputa pelo Fundo Público de maneira que ocorra uma equalização da distribuição de seus recursos entre todas as regiões da cidade, priorizando as áreas que apresentam os menores índices de desenvolvimento. Segundo Bittar (1992), “a noção de inversão de prioridades remete à análise da crise fiscal do Estado e ao processo de descentralização dos recursos. Significa pensar

e a transformação da estrutura do Estado, com vistas a romper com a cultura política tradicional brasileira e a formação de uma postura crítica frente ao que se considera público. Desta forma, estava posto no horizonte, tal como indicava a EDP, as premissas das tarefas democráticas em atraso, o acúmulo de forças para a construção de hegemonia e o alcance de um governo para os trabalhadores já no momento da fundação partidária. A democracia torna-se um valor estratégico através do qual é possível

[...] ampliar o alcance da expressão “inversão de prioridades e participação popular”. A participação política não faz sentido para o PT sem estar associada à dimensão de justiça social e transformação econômica. Há uma profunda ligação entre democracia política e democracia econômica, e a noção de “inversão de prioridades” equivale à defesa da igualdade econômica e da justiça social, enquanto a “participação popular” se vincula à igualdade política para participar e incidir sobre os espaços de poder. A ideia de que os mecanismos de participação democrática deveriam ir além do voto era expressa no propósito de incentivo à mobilização e organização política da sociedade em torno de determinadas causas ou demandas. Muitas vezes, estava associada também à noção de democracia direta, evidenciada na proposta de plebiscitos e consultas, que eram utilizados pelo PT como forma de mobilização. O sentido da participação estava fortemente associado ao ideal de transformação social profunda: criar condições para a revolução e a construção do socialismo. (BEZERRA, 2019, p. 06)

Do ano de fundação até o fim da década de 1980, período de ampliação da presença partidária e de grandes acúmulos no tocante ao aprendizado institucional do PT, eram grandes os desafios de ampliar a democracia e a participação de um campo reivindicatório, restrito ao campo partidário em seu papel de oposição, para um sentido amplo, universal e relacionado ao campo de ação do Estado. Isto obrigou a militância a tomar posições que não tornassem simbióticas a relação do partido e a institucionalidade, exigindo do PT “uma nova formulação, que delimite o papel a ser cumprido pelos atores partidários de acordo com a esfera que estejam ocupando [...] Por sua vez, as instituições participativas colocavam-se no limiar dessa tensão: era o espaço

a reforma tributária no âmbito de um contrato com os cidadãos a respeito do ritmo e do tom com que se superarão as graves carências das cidades brasileiras, de quem pagará e quem receberá os benefícios. Pensar o fundo público desta forma significa instaurar um conflito sobre a forma e conteúdo da gestão pública. Diante da proposta neoliberal de menos imposto, mais mercados e da postura populista tradicional de abandono clientelista dos tributos próprios, para evitar desgastes com sua base local, nossa proposta é de responsabilidade pela justiça social. A prioridade de investimentos nas periferias urbanas envolve a redefinição da utilização de fundos públicos de forma a atender e garantir uma apropriação coletiva da cidade. (BITTAR, 1992, p.26). “A inversão de prioridades é o centro de nossa proposta de governo. Ela garante a recuperação do papel do Estado com prestador de serviço público voltado para a melhoria da qualidade de vida da maioria da população. Desta forma, concentramos nossos recursos na ampliação e qualificação dos serviços essenciais e em obras de infraestrutura, saneamento básico e equipamentos públicos em geral” (BITTAR, 1992, p.236)

em que Estado e sociedade civil se encontravam” (BEZERRA, 2019, p. 07). É desta maneira que o PT entra nos anos 1990, quando o conceito de participação é construído e disputado entre os Projetos Neoliberal e Democrático-Participativo, momento no qual o PT também busca criar uma identidade de gestão que combina as diretrizes partidárias e as formas de executar a participação popular considerando sua gradual presença na esfera institucional.

A partir desta década, os espaços participativos passam a ser promovidos pelos governos com participação da sociedade civil garantindo as premissas da Constituição Federal de 1988, recém promulgada, ganhando espaço à lógica da democratização e da interlocução entre sociedade civil e Estado em detrimento àquela ligada à auto-organização e espaço revolucionário para o acúmulo de forças e construção de hegemonia. Esta lógica “estava em consonância com a nova estratégia do partido no plano nacional: consolidar-se como partido de oposição ao governo federal, demonstrando a diferença de seu projeto político e sua viabilidade enquanto governo, por meio de suas prefeituras municipais” (BEZERRA, 2019, p. 08). Pont (1999) avaliou que o poder local deveria ser um instrumento forte e poderoso de acúmulo de forças, sendo a participação popular e inversão de prioridades consideradas estratégicas para a consolidação do PT. A partir da prática institucional do partido é que se buscou consolidar a participação da população em espaços decisórios, rompendo com a tecnocracia e reconhecendo a necessidade de abrir o Estado para as reivindicações públicas, criando uma concepção de gestão democrática que se baseia na ampliação dos direitos políticos e na construção de uma nova concepção de cidadania, tal como indicou Bittar (1992):

Nossa ação significa o amadurecimento do projeto de democratização do poder local e das formas de descentralização que tem como eixo político a redefinição explícita do Estado e de suas funções, uma profunda reforma na sociedade política e de uma luta em termos de valores no interior do campo popular. A mudança do papel tradicional que municípios ocupam na vida política brasileira, implica, em particular, colocar o clientelismo e o corporativismo em nossa alça de mira, lutando no próprio campo popular contra o imperativo das necessidades imediatas, da mercantilização da política e da visão parcial dos problemas. O efetivo exercício da soberania popular, defesa dos direitos humanos, privilegiando o direito à vida, o controle do Estado, combinando as formas de democracia representativa com as formas mais diretas de participação e gestão, a pluralidade dos canais de representação social que impulsionam o movimento popular a gerar propostas globais para a sociedade são tarefas políticas e culturais. (BITTAR, 1992, p. 21-22)

Desta maneira, Bittar (1992) enfatiza que um projeto de governo municipal democrático e popular deve contemplar em seu projeto “[...] elementos de ruptura político cultural, configurando o Modo Petista de Governar e a perspectiva estratégica da reforma do Estado” (1992, p.22) a partir dos seguintes traços centrais: a participação popular, a inversão de prioridades, a desprivatização do Estado, a politização do conflito com o governo federal e a efetivação de uma política de alianças que garantisse a realização do programa de governo. O conceito do Modo Petista de Governar se consolida, assim, a partir das experiências institucionais do PT nos anos 1980 que foram sistematizadas através de seminários temáticos que refletiram sobre o papel e o desafio da governança em âmbito local. Bittar (1992) conceituou o Modo Petista de Governar (MPG)⁵⁸ da seguinte maneira:

O modo petista de governar é mais que uma inversão de prioridades administrativas, com a implementação de políticas públicas redistributivas a favor dos trabalhadores e das camadas pobres da população. O que diferencia o projeto petista de poder dos demais é que este se identifica na sociedade civil, com sua pluralidade de interesses, opiniões e vontades, e na cidadania dos trabalhadores e dos movimentos sociais, os atores privilegiados na formulação das políticas de governo e na constituição de uma nova ordem social e política. O modo petista de governar é, portanto, uma proposta de transformação das condições da vida social por iniciativa dos homens e mulheres excluídos do poder sócio-político. (BITTAR, 1992, p.210)

Ao lado da participação e da inversão de prioridades, outros valores⁵⁹ também deveriam compor as bases da gestão democrática, especialmente porque a cultura de participação democrática foi vitimada pelo “[...] autoritarismo historicamente vigente [...] que se revela na aceitação do populismo, do clientelismo e do corporativismo” (BITTAR, 1992, p. 24). Dentre os valores destacados por Bittar (1992) e relevantes para nosso estudo, destaca-se “a instituição do direito à participação, combinando elementos da democracia representativa e participativa,

58 O conceito de modo petista de governar vem dos anos 1980, quando o PT realizou seminários temáticos sobre as experiências de governos municipais petistas. A sistematização destas reflexões resultou na publicação de um livro cujo título expressava o conceito-síntese formulado para abarcar estas experiências: O modo petista de governar, lançado em 1992. “A primeira iniciativa de estabelecer uma instância formal partidária para se debruçar sobre a atuação institucional do PT, tanto em governos municipais quanto no Legislativo, se dá com a criação da Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais (SNAI-PT), em 1989, cujo primeiro secretário é Luiz Dulci, seguido de Jorge Bittar. A partir dela, se elaborou o livro O modo petista de governar (Bittar, 1992). Foi o início do uso dessa expressão que se firmou como verdadeira marca partidária ao longo dos anos 1990 (BEZERRA, 2019, p.08).

O MPG fez parte de todos os programas de governo apresentados pelo Presidente Lula nas eleições de 89, 94, 98, 2003 e 2006 e o programa de governo apresentado pela Presidenta Dilma em 2010.

59 Os valores destacados por Bittar (1992, p.25) são: busca de uma cultura política dos direitos coletivos e individuais, fortalecimento político real do Legislativo, trato estratégico da ética e moralidade com a coisa pública.

aprofundando as formas de controle da sociedade [...] por ocasião do orçamento municipal através dos conselhos, audiências públicas e plenárias de bairros” (BITTAR, 1992, p.25). O direito à participação contribui para a socialização da política, ampliando as práticas democráticas, requerendo mecanismos institucionais específicos que possibilitem a manifestação dos cidadãos, a percepção dos anseios populares por parte dos governantes, ampliando a fiscalização das ações governamentais, remodelando a relação Estado-Sociedade. Uma nova cidadania⁶⁰ se configura como um elemento que estrutura as gestões democráticas já que se reconhece a necessidade de “ampliação e redefinição dos direitos de cidadania como base da administração pública” para efetivar a participação popular (BITTAR, 1992, p.217) a partir de sujeitos sociais ativos, que possuem uma presença organizada, ativa e crítica e nos espaços públicos, o que contribui para a transformação das práticas personalistas e autoritárias vigentes. Deduzimos, assim, que a necessidade de aprofundamento da democracia baseada na noção ampla de direitos e na emergência de espaços públicos de participação se constituiu uma marca da EDP e do Projeto Democrático-Participativo, consolidado através do que ficou conhecido como o Modo Petista de Governar (MPG) e ainda nos dias atuais se consolida como uma necessidade. Mas, concordamos com Dagnino (2002) que é preciso reconhecer que

Esse processo de democratização, que se inicia com as lutas contra a ditadura militar e se estende até aos nossos dias, sem previsão quanto ao seu término, não é linear, mas deve ser entendido como desigual no seu ritmo, nos seus efeitos sobre as diferentes áreas da vida real e política, combinando avanços, estagnação e até mesmo retrocessos. Esse entendimento precisa dar conta da complexa dinâmica que apresenta a construção da democracia como um processo multifacetado que resulta da disputa de distintos projetos políticos que, no interior da sociedade civil e dos diversos níveis do aparato estatal, confrontam distintas concepções sobre a própria natureza e limites desse processo. (DAGNINO, 2002, p. 10).

Bezerra (2019, p. 02) destaca que “a defesa da participação como elemento indissociável de uma visão de democracia política e econômica está presente desde a fundação do partido e permanece nos documentos até hoje”. No entanto, afirma que as variações ocorridas no seio da sociedade e do partido permitem identificar três grandes períodos nos quais os sentidos da participação foram se modificando em seu conceito, valor, papel e formas de execução, sendo que “o PT transitou do ideal radical de delegação total de poder aos movimentos sociais para

60 “A nova cidadania exige o reconhecimento das contradições e desigualdades socioeconômicas e políticas, bem como das diferenças de cultura, de gênero e de etnia, como fundamentos concretos para o desenvolvimento de novos direitos individuais e coletivos. [...] se fundamenta, portanto, no exercício dessas diferenças e na busca da igualdade de condições socioeconômicas como caminho para a liberdade social” (BITTAR, 1992, p.211)

uma gradual consolidação da fundação da fiscalização, controle e elaboração de políticas públicas em espaços compartilhados entre governo e sociedade civil” (BEZERRA, 2019, p. 02), conforme descrito:

Quadro 1 - Os Sentidos da Participação

| Década | 1980 | 1990 | 2000 |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ideias adjacentes | Poder popular, Revolução, Democracia direta | Democratização da gestão, Definição de prioridades de gastos, Elaboração de políticas, Fiscalização | Elaboração de políticas, Fiscalização, controle e transparência |
| Relação Estado-sociedade civil | Delegação de poder | Cogestão | “Escuta forte” |
| Instituição participativa | Conselhos populares | Orçamento Participativo e Conselhos gestores | Conferências e conselhos nacionais de políticas públicas, Sistemas de participação (nacional/estadual) |
| Posição do PT na institucionalidade | Ausente/Baixa (centro da atuação política em movimentos sociais) | Ampliação crescente da presença em prefeituras, governos estaduais | Governo federal, estados e prefeituras |

Fonte: BEZERRA, 2019, p. 16.

O quadro acima revela que no processo de acúmulo de experiências administrativas em diferentes níveis de governo, com destaque para o nível local, “a participação deixa de estar associada à transformação social radical e passa a estar cada vez mais associada ao vocabulário da gestão transparente de políticas públicas” (BEZERRA, 2019, P.16). As novas práticas políticas implementadas a partir do MPG implicaram em “mudanças na percepção geral sobre o significado da própria política: onde, como por quem e sobre o que a política deve ser feita” (DAGNINO, 1998, p.78). Nesse sentido, uma primeira característica do MPG é a constituição de novas esferas públicas democráticas, nos quais os espaços de fazer política- o “onde” - são ampliados, co-gestionados e abertos para explicitação de interesses e conflitos. A existência de

tais espaços é uma via fundamental para o estabelecimento de esferas públicas democráticas, na qual a institucionalização de mecanismos de participação deve estar em consonância com a realidade social, tornando cada experiência de participação singular. Com a criação de tais espaços e canais de participação, a continuidade dos processos participativos é uma questão fundamental e, como apontou Dagnino (2002), em um ambiente de disputa entre diferentes projetos políticos, ficam evidentes os limites e a própria existência de tais espaços. Embora a continuidade dos processos participativos muitas vezes dependa de leis e garantias jurídicas – como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas- em geral as experiências baseadas no MPG são implantadas e desenvolvidas sem contar com a instituição de quaisquer leis. Desta forma, o que se tem visto no conjunto das experiências é que a continuidade dos processos está relacionada à capacidade dos governos de tornarem o Estado e as administrações municipais instrumentos de democratização.

Desta forma, surge outra característica do MPG, que se fundamenta na abertura do Estado, através do aprofundamento do controle social e da adoção da descentralização da gestão, sendo “uma forma peculiar de fazer política em que a relação Estado-Sociedade se fortalece na medida em que há disposição de ruptura com a racionalidade burocrática e verticalizada do Estado” (BITTAR, 1992, p.220). Fala-se aqui da partilha de poder com a população como meio de resgate da função pública do Estado, minimizando a cultura patrimonialista. Outra característica do MPG se centra na redefinição dos atores políticos que devem ser garantidos e reconhecidos nos processos participativos em sua existência e pluralidade, em sua capacidade e autonomia, tanto de forma organizada, quanto de forma não organizada. A noção de participação cidadã (PONTUAL & SILVA, 1999) contempla a gama desses atores, antes identificados apenas nos movimentos sociais organizados.

É importante registrar que, ao afirmar a ideia de participação cidadã como certa superação de participação popular, não estamos negando a importância do papel dos movimentos sociais nos processos de participação, apenas sublinhando que esse papel não deve obscurecer a necessária abertura de oportunidade a qualquer cidadão ou cidadã que queira por decisão voluntária participar. Pensando justamente no papel fundamental dos movimentos sociais nos processos participativos, é importante no exercício do governo, estimularmos condições para sua qualificação e organização autônoma (PONTUAL & SILVA, 1999, p. 68)

Dentro do que Bittar (1992) denominou como “visão político-pedagógica processual”, ampliou-se o direito de participação àquelas pessoas que não possuíam quaisquer tipos de vínculos com partidos políticos ou movimentos sociais. O direito à participação se abre como uma possibilidade para a criação, interação e intercâmbio popular através da inclusão nos processos participativos.

Há muitas ações a serem desenvolvidas e concretizadas dentro de uma visão político-pedagógica processual e efetiva da participação popular. Destacamos as que se referem ao processo de ampliação e redefinição dos direitos de cidadania como base da administração pública e na difusão da cidade. A valorização de diferentes formas de expressão e organização das massas populares na sociedade, do desenvolvimento de múltiplos espaços e formas de participação dos diferentes segmentos da sociedade na produção e gestão da cidade, a geração e divulgação de informações sobre a cidade e seu processo de produção, a dos diferentes processos e mecanismos de administração pública e a busca permanente de modelos alternativos e desburocratizados de gestão e de uma nova cultura administrativa (BITTAR, 1992, p.217)

Quanto à relação com a sociedade civil organizada, base social histórica do partido, o MPG, enfatizava Bittar (1992) deveria desenvolver uma ação de Estado que não comprometesse a autonomia da mesma, impondo padrões que resultem na subordinação da sociedade civil, desmobilizando-a. Contudo, além da incorporação de quadros militantes ao quadro institucional dos governos locais, constata-se que ocorre uma diminuição da atividade reivindicatória quando governos de bases populares assumem o poder, conforme indicam Teixeira & Tatagiba (2005):

Talvez possamos compreender a afirmação de que quando está no poder um governo comprometido com as lutas populares o povo fica mais apático. Por um lado, porque assume em relação ao governo uma responsabilidade histórica que limita um discurso mais crítico; e, por outro, porque no comando de pastas importantes, principalmente na área social, é possível encontrar antigos militantes, o que facilita o encaminhamento das demandas, já que há uma maior permeabilidade dos agentes estatais às demandas dos grupos excluídos (TEIXEIRA & TATAGIBA, 2005, p. 102)

Ao perguntarem sobre o valor da autonomia para os movimentos sociais e atores políticos nas práticas participativas, Teixeira & Tatagiba (2005, p.106) também questionam “quais vínculos entre movimentos sociais e sistema político favoreceram a luta dos movimentos? Até onde uma participação pragmática, institucional [...] dificulta uma agenda de interrelação focada na autonomia?”. Estes questionamentos são respondidos criticamente por Pontual & Silva (1999) que afirmam que o conceito de partilha do poder também sofreu uma modificação na prática institucional petista. Se antes toda a delegação de poder era dada à comunidade (se referindo aos Conselhos Populares), a partir da prática institucional, também se construiu a visão do Estado como ator político legítimo, “travando a disputa em torno dos seus próprios projetos, possibilitando, assim, uma síntese entre seus interesses e os interesses dos setores que participavam dos canais abertos” (PONTUAL & SILVA, 1999, p.63). Este reconhecimento do Estado com ator político legítimo pressupõe, no entanto, que a abertura do Estado se efetive de maneira plena e que haja o reconhecimento da desigualdade entre os atores do Estado e da sociedade, sendo esta uma condição fundamental para serem “[...] criadas possibilidades reais de partilha do poder e intervenção na formulação de políticas públicas e concretização da nova cidadania.” (BITTAR, 1992, p.216).

Fazendo um contraponto à visão acima apresentada, Lavalle e Vera (2011) vão ressaltar as características da participação no Brasil, destacando que a mesma se constitui como “um ideário participativo” (2011, p.116). Isto porque embora a participação tenha sido relacionada a um caráter de classe que a aproximava das forças populares, que tinha uma visão emancipatória e revolucionária na qual os sistemas representativos fossem substituídos por participação direta a fim de construir uma sociedade de novo tipo, a mesma acabou tomando contornos de participação-cidadã que:

[...] no contexto da constituinte encarnou a progressiva liberalização da política e respondeu ao desafio de incorporar e adequar o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, com a tônica classista, às exigências de um discurso público em registro universalizante [...]. Assim, os atores engajados com a participação popular reelaboraram seu discurso em termos de participação cidadã, e o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito do cidadão. Por fim, a regulamentação dos preceitos constitucionais em matéria de participação adotou os conselhos como expedientes institucionais para viabilizar a participação na gestão de políticas definidas como estratégicas. Ao longo da segunda metade dos anos 1990 e na década seguinte, a participação passou a ser, cada vez mais, participação em espaços participativos. (LAVALLE E VERA, 2011, p.117).

Reforçando esta crítica, Menegat (2017) enfatiza que o PT ao longo de sua trajetória se apresenta como um “instrumento tardio e inovador da modernização incompleta do país que precisava sem demora ser concluída” (MENEGAT, 2017, p.01). Contudo, o autor indica que o PT em suas formulações além de não ter uma compreensão crítica do capitalismo brasileiro, ainda viu no seio desse modelo alguma possibilidade emancipatória. Mesmo diante dessa incompreensão acabou por se constituir como “a força propulsora da conclusão ‘civilizatória’ dessa modernização a ser realizada politicamente pela classe trabalhadora” (MENEGAT, 2017, p.01-02). Entre os dilemas internos quanto ao seu caráter reformista ou revolucionário, o autor ressalta que o PT em suas resoluções formulou um entendimento que se iniciava

[...] uma época de acúmulo de forças e de luta por hegemonia [...] que deveria potencializar a realização de reformas que, na expressão dos teóricos de então, seriam revolucionárias caso atingissem a estrutura de concentração de riqueza e poder das classes dominantes. Muita gente compreendeu a mensagem, e não demorou muito para se começar a dizer que as reformas democrático-populares numa sociedade horrorosa como a brasileira seriam uma ‘verdadeira revolução’. A conversão do PT às reformas (revolucionárias também não durou muito. Em 1992 foi lançado um livro com o sentido profundo e, aparentemente oculto, da nova chave em curso: o Modo Petista de Governar (BITTAR, 1992). Neste livro as experiências de ‘gestões democrático-populares’ do partido em prefeituras de diferentes regiões do Brasil serviram de laboratório para o desenvolvimento de técnicas inovadoras da ‘inversão de prioridades’ do uso do orçamento público. Se se pode dizer que o PT um dia teve um programa, esta foi a sua natureza: um modo de governar que tinha na intenção do socialismo o papel de um tipo ideal de modernização a ser concluída por meio de políticas públicas, apesar de cada vez mais inviabilizadas pela violência da crise e dos acontecimentos mundiais (MENEGAT, 2017, p.02)

Desta forma, podemos compreender que ao potencializar a vertente das reformas democrático-populares, igualando-as em seu teor e apenas do ponto de vista teórico, às reformas de caráter revolucionário caso fosse alcançado o poder do Estado, o MPG acaba por se apresentar como uma técnica de “governabilidade social”, que “deu ao partido seu caráter definitivo de ser um competente gestor da barbárie” (2017, p.03). Menegat destaca que o MPG foi reproduzido em âmbito nacional com um relativo sucesso, mas que sua manutenção se demonstra difícil por fatores como a economia, a falta de vontade política e, principalmente, “pela perda desta

máquina de cargos de confiança que são o *savoir fare* de engenharias sociais [...] cujo segredo não está no Estado, e sim numa cultura a partir de um projeto do PT” (MENEGAT, 2017, p.03).

2.2 Materialização do Modo Petista de Governar (MPG) e o Orçamento Participativo (OP)

Vimos que o conceito de participação política e popular ocupou lugar fundamental na ideologia petista, definindo sua essência e identidade, além de se propor a inclusão dos setores marginalizados no plano dos direitos sociais econômicos e políticos. Através do engendramento de formas de democracia e de participação direta foi possível contribuir para a construção de novas formas de institucionalidade democrática (conselhos, conferências, OP, entre outros) no Brasil, indicando que a Estratégia Democrático-Popular e o Modo Petista de Governar tiveram relevância social e política.

Guimarães (2009) destaca que dentre as tradições animadoras⁶¹ do ciclo democrático brasileiro, a tradição do Socialismo Democrático capitaneada pelo PT e sustentada por seu enraizamento social e força eleitoral, proporcionou que as experiências petistas combinassem dialeticamente sociedade civil e Estado, movimento social e institucional, resultando em experiências reconhecidas tais como o Orçamento Participativo. Ao se debruçar sobre a produção teórica do PT, Bezerra (2019) identificou que as mudanças dos programas e das resoluções se deram dentro do partido em quatro momentos distintos, identificados como ondas que caracterizam iniciativas de participação e mobilização popular que contribuíram para consolidar os canais de participação no país.

A primeira onda é cunhada como “fundação e consolidação” do PT e recai sobre a novidade da sua presença no cenário político brasileiro, sua composição social, correntes e debates internos [...]. A segunda onda é denominada de “experiências subnacionais” e abarca o início dos anos 1990, cujos temas centrais são a relação entre partido, governo e movimento social e sobre como implementar mecanismos de participação na gestão [...]. A terceira onda aparece como “a transformação e moderação do PT” e abarca análises das transformações ideológicas, programáticas e organizacionais do partido, ocorridas a partir de meados da década de 1990. Já a quarta onda é sobre o “PT

61 Segundo Guimarães (2009), existiram cinco **tradições animadoras do ciclo democrático** no país. O Comunitarismo Cristão - marcado pelo associativismo de base da Igreja Católica (CEBS, CNBB) e direcionamento para os pobres; O Nacional Desenvolvimentismo – herança do ciclo Vargas, trazendo debate da consciência cívica e nacionalismo; O Socialismo Democrático – com forte enraizamento social, combinando movimentos sociais e instituições; O Liberalismo Republicano – crítico à modernização e à democracia; e a Cultura Popular – de caráter comunitarista e plural, ligada à cultura.

no governo federal”, havendo uma continuidade dos temas abordados relacionados na terceira onda, agora sob a ótica dos efeitos de ser governo. (BEZERRA, 2019, p.03) grifos nossos.

No cenário de expansão e consolidação das administrações petistas em âmbito local, os Orçamentos Participativos (OPs) ganham destaque como a expressão maior de materialização da EDP e do Projeto Democrático-Participativo através do MPG, inaugurando uma espécie de “novo modelo de democracia”, conforma aponta Luchmann (2014)

O Orçamento Participativo apresenta-se, portanto como alternativa a essa dinâmica de elaboração do orçamento público, na medida em que incorpora, por meio da criação de mecanismos e de espaços de participação direta e representativa, um amplo contingente da população [...] o modelo resultante desse processo articula diferentes espaços de participação e representação política, configurando um complexo e amplo desenho institucional voltado para a discussão e a deliberação política acerca dos destinos de parte dos recursos públicos municipais. (LUCHMANN, 2014, p. 5-6)

Embora alguns críticos defendam que em nível federal⁶² a construção democrática pela via da participação não tenha obtido a ressonância necessária para mudar as estruturas de dominação, é no âmbito local que o MPG se expande pelas gestões através da implementação do OP e é onde se pode buscar a relevância de seus impactos sociais, culturais e políticos. Mesmo que as gestões participativas petistas de âmbito local não se consubstanciem em formas radicais de democracia, nas quais “a utopia socialista ou comunista implica ir além do capital como sistema de controle do metabolismo social, portanto, ira além do Estado Político e sua intencionalidade democrática propriamente dita” (ALVES, p.03, S/D), a proposta de democracia participativa no âmbito local demonstra que “tais espaços aparecem na tentativa de romper, superar e/ou alterar a tradição histórica presente na sociedade brasileira, como o clientelismo, que limita esses instrumentos participativos na busca da construção de uma cultura pública, participativa e coletiva” (NEVES, 2008, p. 37). Sob essa ótica, a experiência que se colocou em destaque foi a da cidade de Porto Alegre/RS, sob a administração petista de Tarso Genro no ano de 1988,

⁶² Em nível federal foram realizadas 73 Conferências Nacionais Temáticas para debater políticas públicas, envolvendo, em seus vários níveis, cerca de 5 milhões de pessoas. Essas Conferências representaram 64% do total desses encontros (114) realizados no Brasil nos últimos 60 anos. Além disso, dos 61 Conselhos Nacionais de Políticas Públicas com participação popular existentes, 33 foram criados, ou reformados (18), ou democratizados (15) nos governos Lula (MATEOS, 2011).

que como afirma Luchmann (2014, p. 11) “se originou e se desenvolveu a partir de uma combinação entre projeto político de esquerda e uma sociedade civil atuante na cidade”. Posteriormente, a experiência foi disseminada de maneira notória em municípios sob administração petista, se traduzindo ao longo das décadas seguintes como um dos pilares do MPG.

Segundo Bezerra (2019) o OP é visto como uma inovação, um formato específico de promoção da participação popular para debater o orçamento público e acaba se tornando uma marca partidária que demonstra a profunda articulação entre MPG, participação e o Orçamento Participativo, sendo que havia dois polos elaboradores de políticas participativas: os estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais. A autora destaca que o peso da sociedade civil se deu no âmbito da experiência de Porto Alegre, atribuindo ao fato de que as lideranças políticas estavam organizadas no campo mais à esquerda do PT. Já nos outros estados, o peso da participação governamental e a adoção de critérios técnicos eram maiores, o que também coincidia como o fato das lideranças partidárias serem do campo majoritário do PT, demonstrando que:

Se, por um lado, os debates e disputas internas do partido estabelecem apenas grandes diretrizes – “governar com participação popular e inversão de prioridades” – por outro, a forma específica de como seus governos devem agir se dá pelo experimentalismo de suas gestões municipais, estaduais e federal. É tal dinâmica que permite que governos municipais ligados a tendências não hegemônicas nacionalmente dentro do partido, como Belém e Porto Alegre, passem a ser referência partidárias a partir das gestões locais. É no âmbito do governo –local, estadual ou federal – que as instituições participativas bem sucedidas se tornam exemplos a serem seguidos. Isso não significa afirmar que a dimensão de debate interno partidário não seja relevante, afinal é a diretriz partidária que estabelece a busca criativa por soluções factíveis na administração pública. Esse movimento nos permite afirmar que há uma dinâmica relacional, em que a adoção de diferentes desenhos institucionais para a concretização da diretriz da participação simultaneamente molda e reflete as preferências ideológicas partidárias. (BEZERRA, 2019, p.16)

A partir da reflexão de Bezerra (2019) podemos deduzir que a autora reforça a ideia de que as mudanças ocorridas no seio partidário resultaram nas diferentes concepções de democracia e participação ao longo das décadas, influenciando na formatação do mecanismo de participação no qual se constituía o OP. Com base nas primeiras experiências, Avritzer e Navarro (2003) destacam que, além do desenho institucional, que envolve a estrutura administrativa e o ciclo

do OP⁶³ adotado pelo governo; a existência deste mecanismo de participação também deveria contar com elementos como a vontade política de implantar a discussão de prioridades de investimento público com a população, o que pressupõe perda de poder; tradição associativa, ou seja, organização social coletiva, associações de moradores e/ou grupos organizados; e a capacidade administrativa-financeira para implementar a proposta. Outros autores, como Teixeira et al. (2003), ressaltam diferentes elementos essenciais para existência do OP, ficando mais restritos ao âmbito governamental, tais como o conhecimento técnico e conhecimento político sobre a realidade local; visão integrada de planejamento da cidade e articulação entre as políticas municipais; capacidade de lidar com a pluralidade/diversidade política interna e externa. Além dessas variáveis, uma das potencialidades destacadas do OP ao longo de sua trajetória foi quanto à sua possibilidade de ser consolidar como instrumento de fortalecimento da democracia brasileira que permite discutir questões para a cidade a partir das demandas levantadas no âmbito particular e local, a depender de seu formato institucional, tal como aponta Azevedo (2002).

Os participantes iniciam o processo com uma visão micro (a casa, a rua e, no máximo, o bairro) e uma pauta maximalista (demandando todas as necessidades básicas); paulatinamente, com o desenrolar do processo, passam a ter uma visão mais abrangente da cidade, dos problemas urbanos e das limitações governamentais, e a defender, portanto, uma pauta viável. Em suma, ocorre um aprendizado da política como arena de alianças, negociações, conflitos e barganhas. (AZEVEDO, 2002, p. 4)

Souza (2016), ao sistematizar as principais contribuições a respeito da produção teórica sobre o OP, identificou três gerações de estudos que se relacionam com os diferentes tempos históricos nos quais as experiências foram desenvolvidas. Desta forma, é possível identificar estudos que enfatizam: (I) OP e a democracia local; (II) OP e as relações entre o Estado e a sociedade; e (III) OP e as instituições e atores políticos (SOUZA, 2016, p. 84). O quadro abaixo, Souza (2016) sintetiza as principais características de cada uma dessas gerações de estudos:

63 O OP é formado por várias etapas que não necessariamente seguem uma padronização ou lei para sua aplicação. Em geral, o ciclo do OP obedece à concepção de democracia e participação de cada administração pública, se traduzindo num desenho metodológico geralmente formado por instâncias de participação direta da população - entendidas como reuniões preparatórias, plenárias regionais ou de bairro, entre outras - e participação representativa - fóruns regionais ou temáticos, caravanas da cidadania, conselho do OP. Na maioria das experiências são realizadas discussão e levantamento de prioridades, eleição de representantes nas instâncias que conta com o maior número de participantes, sendo a execução dessas prioridades tratadas em instâncias representativas.

Quadro 2 - As três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo

| Características | 1a Geração OP e a democracia local | 2a Geração OP e as relações entre o Estado e a sociedade | 3a Geração OP e as instituições e atores políticos |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Evolução temporal | OP: novidade. Evidenciou mais potencialidades e, em menor grau, os limites dessa instituição participativa. | Ampliou o debate devido à difusão e à variação significativa dos resultados do OP (continuação, abandono e interrupção do OP entre gestões). | Incorporou a dimensão político partidária, especialmente, na arena governamental, em suas análises (após o fracasso de algumas experiências). |
| Questões | Efeitos democráticos (se o OP provoca mudanças nas relações entre governo e sociedade civil e, em menor medida, seus efeitos nas políticas públicas ¹²). | Relações entre Estado e sociedade civil. Condicionantes: Quais os motivos que levaram a adoção, permanência e, em menor grau, a interrupção do OP? | Racionalidade e papel político dos diversos atores envolvidos (governo, partidos e organizações da sociedade civil), além dos condicionantes efeitos? Políticos (o foco passa a ser gradualmente a interrupção, o declínio e a adoção do OP por outros partidos). |
| Variáveis | Ruptura com clientelismo, incorporação de elementos de <i>accountability</i> na gestão dos recursos públicos e redistribuição dos recursos investidos (efetividade). | Existência de uma forte “tradição associativa”; a “vontade política” dos prefeitos de adotá-lo; e a influência “desenho institucional”. | “Sociedade política”; “comunidade política”; dinâmicas entre OP, governo e partidos; relações entre OP, Executivo, Legislativo, partidos e lideranças políticas locais. |
| Metodologia | Estudos de caso, concentrados nos emblemáticos casos de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). | Estudos de caso, análises comparativas entre diferentes situações. | Estudos de caso, análises comparativas entre diferentes situações, análise de redes e análises quantitativas. |
| Principais autores | Jacobi e Teixeira (1996); Laranjeira (1996); Fedozzi (2001); Marquetti (2003). | Avritzer (2003), Wampler (2003), Luchmann (2002); Borba e Luchmann (2007). | Gurza Lavallo, Houtzager e Acharya (2004); Romão (2010, 2011); Wampler (2008, 2010 apud AVRITZER, 2010); Avritzer (2009); Souza, L. (2011, 2013); Spada (2014). |
| Críticas | Exagerada ênfase nas perspectivas da participação e da sociedade civil. Literatura mais crítica já indicava a necessidade de pesquisas mais específicas para examinar as variadas intencionalidades entre os diversos atores presentes no OP (DAGNINO, 2002; SOUZA, 2001; NAVARRO, 2003). | Compreensão limitada sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais, dado que não consideram a racionalidade e o papel político dos diversos atores envolvidos: governo, partidos e organizações da sociedade civil (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004; SOUZA, 2011, 2015; ROMÃO, 2010, 2011) | Críticas pontuais quanto às visões equivocadas relacionadas à “tradição associativa” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; ACHARYA, 2004; BORBA; LÜCHMANN, 2007), à “sociedade política” (ROMÃO, 2010), ao “desenho institucional” (SOUZA, 2011, 2013) e à “vontade política” (SOUZA, |

Fonte: SOUZA, 2016, p. 86.

Souza (2016) destaca que o debate teórico evoluiu de um contexto histórico de implantação do OP - quando os estudos estavam relacionados à sua difusão pelo país, ao foco nos possíveis avanços sociais e políticos, bem como na relação de sua existência com o aprofundamento da democracia - e hoje se desenvolve dentro de um plano analítico que envolve “a discussão da participação e os seus deslocamentos no interior da crítica democrática” (SOUZA, 2016, p.84). Preocupa-se em sair de uma perspectiva participacionista para uma abordagem mais das

relações entre Estado e a sociedade, priorizando a análise das dinâmicas políticas e institucionais que constituem as diversas arenas de conflito nas quais essas experiências se desenvolvem. Sendo assim, os elementos essenciais para desenvolver o OP, inicialmente identificados por Avritzer (2003) – vontade política⁶⁴, desenho institucional⁶⁵ e tradição associativa – são importantes

Mas restringem ao comprometimento do Executivo de levar a cabo tal proposta, deixando de lado os interesses desse ator, os quais podem ser observados através das relações de cooperação e conflito entre o Executivo, o Legislativo, os partidos políticos e as lideranças políticas nas arenas eleitoral, governamental e legislativa. (SOUZA, 2013, p.02)

Para a autora, a terceira geração supera uma visão que era limitada sobre o papel das instituições políticas e “não reduzem a explicação dos motivos que levaram ao êxito do OP à importância do ‘desenho institucional’ e à ‘vontade política’ dos prefeitos em adotá-lo [...] mas incorporou a dimensão político partidária e a racionalidade política das instituições e atores políticos em suas análises⁶⁶” (SOUZA, 2011, p. 94). Ganha destaque as “variáveis “atores políticos locais e suas dinâmicas internas, as relações políticas entre o Executivo, o Legislativo, os partidos e as lideranças políticas locais nas diferentes arenas da competição política. A autora afirma que a partir dos interesses políticos que surgem da interação entre essas variáveis é que o OP se “[...] constitui um espaço de negociação constante que se desloca da arena eleitoral para as arenas governamental e legislativa” (SOUZA, 2016, p.98). Considerando as arenas de disputas e interesses em torno da realização do OP, com vistas a sua continuidade, algumas experiências locais foram garantidas através da instituição do processo participativo via Leis Orgânicas Municipais ou leis específicas para tal finalidade. Concordamos com Souza (2013) quanto ao argumento de que o OP, entendido como uma nova instância participativa, coexiste dentro de um velho sistema político evidenciando os limites dessa prática participativa. Desta forma

64Para Souza a vontade política precisa ser pensada a partir do desenho institucional das políticas no âmbito municipal já que a mesma “[...] é resultante do produto das interações entre os atores políticos nas arenas eleitoral, governamental e legislativa” (SOUZA, 2013, p. 14)

65Para Souza (2013) o desenho institucional inicialmente foi identificado como a metodologia e as regras de funcionamento do processo deliberativo, sendo “[...] o OP analisado como algo externo ao desenho das políticas locais, ou seja, as dinâmicas políticas entre as principais instituições e os autores que regulam o processo decisório local não foram incorporados em tal debate (SOUZA, 2013, p. 06)

66Souza (2011, p.94) indica que os principais autores desta 3ª geração de estudos são: (AVRITZER, 2009; ROMÃO, 2011; SOUZA, 2011; WAMPLER, 2008). Em relação aos condicionantes, o foco passa a ser gradualmente a interrupção, o declínio e a adoção do OP por outros partidos, diferentes do PT (AVRITZER, 2009; WAMPLER, 2008; SOUZA, 2011; SPADA, 2014).

[...] o mecanismo participativo está inserido no processo decisório municipal, mas não anula os outros mecanismos tradicionais de tomada de decisões existentes na esfera local, bem como as disputas políticas próprias das instituições formais de representação política. (SOUZA, 2013, p.07)

Souza (2013) ressalta que a implementação do OP é impulsionada a partir da Constituição de 1988 que estabeleceu autonomia política municipal e possibilidades de elaboração de um ordenamento político-administrativo próprio dos municípios, sendo possível a estes criar de mecanismos de participação e controle social e que estes estão atrelados a um programa político partidário que dá sentido às políticas e programas adotados em nível municipal. A instituição do OP, dentro desse arcabouço institucional

[...] além de ser um instrumento de gestão urbana é um instrumento político na medida em que sua aprovação envolve a relação entre os principais atores políticos no âmbito municipal. Assim, a implantação do OP em governos locais, por exemplo, não altera os trâmites institucionais pelos quais o processo orçamentário se desenvolve, o que inclui o parecer do Legislativo em várias etapas dessa negociação. (SOUZA, 2013, p.11)

Souza (2013) explica que na arena eleitoral o OP pode ser concebido como uma estratégia e sua centralidade pode declinar à medida que se amplia o arco de alianças eleitorais. “Entretanto, a decisão de instituir tal instância participativa ainda pode ser tomada ou alterada após os resultados do pleito eleitoral” (2013, p.13) a depender da capacidade do governo local em forma coalizões⁶⁷ que expressem uma maioria de apoio no Legislativo municipal, além da distribuição de cargos que contemplem a amplitude das alianças que se formaram para a disputa na arena eleitoral.

[...] a implementação e a continuação de tal arranjo participativo depende em parte das relações de conflito e cooperação entre os partidos no interior do Executivo (arena governamental) e entre o Executivo e o Legislativo (arena legislativa). Assim, parte-se da hipótese de que quando os resultados das articulações entre o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do

⁶⁷A coalizão entre o Poder Executivo e os partidos é uma situação típica de acordos entre partidos dominantes no Executivo, que não elegeram cadeiras suficientes no Legislativo e precisam costurar uma maioria após a eleição para garantir a governabilidade. Nesse caso, os partidos apoiam o governo na Câmara em troca de benefícios, especialmente da indicação de cargos no interior da administração municipal. (SOUZA, 2011, p.259)

governo municipal são mais amplos, a cooperação pode ser conquistada, trazendo benefícios aos atores políticos envolvidos e, por sua vez, contribuindo para a sobrevivência do OP (SOUZA, 2013, p. 13)

O OP passa a constituir-se numa instância predominantemente política, constituindo-se espaço de negociação entre as arenas eleitoral, governamental e legislativa e seus respectivos interesses e desta forma o desenho institucional do OP – as regras de seu funcionamento e a sua própria existência – passa a ser fruto da vontade política de todos os atores envolvidos nesse processo.

A partir dos elementos e variáveis apresentadas, buscaremos no capítulo seguinte analisar a trajetória e o legado do Projeto Democrático-Participativo no Município de Cariacica/ES, que em nosso entendimento trata-se da materialização da Estratégia Democrático-Popular, inicialmente relacionado às premissas constitutivas do Modo Petista de Governar em nível local. É importante ressaltar que embora o OP no Município de Cariacica tenha sua experiência situada dentro da quarta onda de experiências participativas do PT, ela guarda alguma relação com a segunda e a terceira ondas das experiências petistas de OP. Em primeiro lugar, porque a experiência do OP Cariaciquense aconteceu de maneira tardia em relação ao contexto aqui apresentado, em especial no tocante ao avanço da perspectiva pragmática e eleitoral do Partido dos Trabalhadores. Desta maneira e frente à realidade política local, ainda conservava um aspecto de inovação no tocante ao “[...] tema da promoção da participação, com grande destaque para a temática do ‘modo petista de governar’” (BEZERRA, 2019, p.03). Em segundo lugar, porque sua implantação e desenvolvimento também incorporou a narrativa da participação como instrumento de governabilidade social, fruto das próprias transformações internas do partido.

Naquilo que concerne aos estudos sobre o OP, sabemos que há uma infinidade de contribuições teóricas acerca das experiências participativas, concentradas na primeira e segunda geração de estudos e que podem contribuir para a análise dos dados e para as conclusões deste trabalho. No entanto, considerando o tempo presente para análise da trajetória do OP em Cariacica do ano de 2005 a 2020, contaremos com as contribuições e com as variáveis identificadas pela 3ª geração de estudos do OP, por considerar que as mesmas poderão contribuir com maiores reflexões a respeito do objeto do estudo.

CAPÍTULO 3 – O Projeto Democrático-Participativo, Modo Petista de Governar (MPG) e o Orçamento Participativo (OP) no Município de Cariacica.

Este capítulo buscará identificar, sistematizar e registrar a trajetória de participação dos movimentos populares através do OP à luz dos principais elementos que compõe a Estratégia Democrático-Popular e o Modo Petista de Governar em nível local, com foco no período de 2005 a 2012. Para isto, primeiramente levaremos em conta a caracterização do município de Cariacica em relação a alguns aspectos fundamentais: sua conformação como município e a relação da mesma com situação de exclusão e pobreza ainda existentes. Paralelamente, buscaremos abordar alguns conceitos teóricos importantes para entendermos a conjuntura que se apresenta no contexto político-institucional do município. Além disto buscaremos identificar os principais aspectos da luta dos movimentos populares pela melhoria das condições de vida da população e como tal luta se atrelou à constituição de um campo progressista e do Partido dos Trabalhadores em nível local. Caracterizaremos os elementos constitutivos do Modo Petista de Governar e da implantação do Orçamento Participativo, buscando a caracterização dos elementos constitutivos do Modo Petista de Governar e da implantação do Orçamento Participativo a partir da visão dos sujeitos da pesquisa. Finalizamos com uma análise das críticas ao engajamento institucional e aos padrões de ação coletiva dos movimentos populares de Cariacica traçadas no contexto do que denominamos “cenário participativo”.

3.1 Conformação e caracterização do Município de Cariacica/ES: aspectos urbanos, populacionais e político-institucionais:

Cariacica⁶⁸ torna-se ⁶⁹ independente do município de Vitória no ano de 1890 (SILVA, 2009), sendo que o município “no século XIX produzia açúcar e era um entreposto comercial para onde convergiam as tropas muars que abasteciam Vitória que era o centro do comércio do café.” (CAMPOS JR, 2012, P. 10). Segundo Rizo (2020),

[...] a ocupação inicial de Cariacica seguiu o modelo do processo colonizador brasileiro. Na região, viviam populações indígenas até a chegada dos portugueses, entre fins do século XVI e início do século XVII, com a formação de engenhos de cana-de-açúcar e atuação dos jesuítas, além da entrada de negros na condição de escravizados. No século XIX, corroborando a política de imigração vigente, chegaram à região imigrantes de origem alemã, em especial pomeranos, que passaram a atuar na limpeza da estrada que, posteriormente, deu origem ao trecho da Estrada de Ferro Vitória Minas (EFVM), inaugurada em 1904. (RIZO, 2020, p.80)

Campos Jr (2012) indica que as relações sociais, culturais e políticas do município eram baseadas no latifúndio e nas atividades agrícolas e, apesar da atividade cafeeira ser o principal eixo econômico do país, ela só passa a ter importância para o município quando ocorreu, no final do Século XIX, um deslocamento da centralidade do Porto de Guaiamum para o Porto de Argolas. A partir daí a região do Bairro Jardim América passa a concentrar o armazenamento do café, tornando-se estratégica do ponto de vista do desenvolvimento da economia do Espírito Santo. Toda urbanização e ocupação de Cariacica foi sendo delimitada de acordo com as atividades econômicas que iam se instalando no município, como um satélite, a partir do desenvolvimento econômico e urbano da Cidade de Vitória⁷⁰. De acordo com Campos Jr. (2012), nos anos 1950 “Cariacica apresentava-se como o município mais industrializado da

68Ver Bezerra (2009). Inclusive, a explicação do nome da cidade é tratada no livro: Cariacica vem de Carijacica, na língua Tupi, que significa *chegada do branco*. A edição inaugural da obra explicitada aqui foi no ano de 1951.

69 Cariacica se localiza na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e possui um território de aproximadamente 279,718 km² e uma população estimada de 381.285 habitantes no ano de 2019. Fonte: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/cariacica/panorama>>

70 O projeto e a construção histórica de Vitória como cidade comercial garantiu a Cariacica uma posição privilegiada em relação ao sistema de transporte ferroviário construído [...] a ferrovia direcionou as ocupações para as proximidades de sede municipal [...] posteriormente, com o remanejamento do percurso, na década de 1940, para as imediações do canal da baía de Vitória, onde já havia uma oficina de reparo de vagões. Jardim América participava desse processo com o armazenamento de mercadorias. [...] em seguida também a exportação de minério de ferro teve efeitos em Cariacica. A CVRD foi criada, e sua superintendência ferroviária instalada em Cariacica, resultando, dentre outros efeitos, na construção de bairros operários e do bairro dos engenheiros (conhecido como Morro da Vale) [...] (CAMPOS JR. 2012, p. 17).

Grande Vitória” (2012, p.17), fornecendo materiais para a construção civil, atraindo uma massa de trabalhadores para seu território, se tornando “o centro industrial da região que viria a se tornar a Região Metropolitana da Grande Vitória” (2012, p.18). Esses atrativos acabaram por desenvolver uma atividade imobiliária⁷¹ desordenada e altamente lucrativa que foi se espalhando por outras regiões próximas, com destaque para a o Bairro Campo Grande e região, ocupado a partir da migração italiana que ocorreu antes da crise do café e que desenvolveu e diversificou as atividades produtivas e se conformando numa fração de classe mais estruturada economicamente (CAMPOS JR, 2012).

Na década de 1960 ocorre uma migração vertiginosa da população rural de Cariacica para a cidade, atraídos pelas oportunidades de emprego oferecidas especialmente no município de Vitória, pela busca de melhores condições de vida e pela atratividade do valor da terra⁷², sendo que “Cariacica e Vila Velha foram os municípios que mais receberam essa população” (CAMPOS JR, 2012, p.23). De maneira geral, a estruturação social do município foi sendo constituída por uma população pobre que era resultante da crise e extinção da cultura cafeeira e, de acordo com Silva (2009), de pessoas que almejavam uma vaga de trabalho na construção do Centro Siderúrgico de Tubarão (1979) ou na Cia Vale do Rio Doce.

Estas pessoas ocupavam vagas temporárias de trabalho, contudo se fixaram no município já que “à medida que ia acabando os trabalhos temporários, essas pessoas não tinham suporte nenhum das empresas que os atraíram e foram para aqueles locais onde tinham possibilidade de ocupar terra” (SILVA, 2009, p. 41)

Esta conjuntura se consolida através de um crescimento populacional que se manteve entre as décadas de 1970 a 1980, e o que se assiste em todo o município é a numerosa população cariaticuense apresentando com vigor suas demandas por serviços públicos por parte da

71 Vender e apropriar de maneira privada o que foi produzido de forma coletiva passou a ser a essência do novo negócio que Cariacica começa a experimentar, por meio de 26 loteamentos realizados em 04 anos na década de 1950 [...] as obras de infraestrutura de toda natureza, os equipamentos públicos instalados, as atividades produtivas, comerciais e de prestação de serviços, institucionais, culturais, enfim, todas as condições necessárias à reprodução do trabalho fazem parte dessa produção coletiva de que a cidade é parte se tornou objeto das novas disputas (CAMPOS JR, 2012, p.19)

72 O território era formado neste momento pela população que não encontrava alternativas no campo e, dada a incapacidade do poder público de dotá-las das condições mínimas de salubridade, surgiu uma cidade sem ordenamento territorial e desprovida das mínimas condições de infraestrutura (CAMPOS JR., 2012, p.24)

população com renda inferior, concentrados em locais de ocupação irregular⁷³, marginalizados pelo poder público e pela mídia. De acordo com Campos Jr. (2012), os efeitos econômicos da década de 1980 e a reestruturação produtiva a partir da década de 1990 também tiveram efeitos no município: se antes Cariacica se constituía como o centro industrial estratégico da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, a partir da década de 1990 empresas como a CVRD desativaram suas atividades e outras decretaram falência. As atividades industriais foram paulatinamente migrando para o município da Serra. Com a fixação definitiva dos trabalhadores no município, especialmente em suas regiões periféricas devido ao alto custo da terra e da especulação imobiliária das regiões centrais, “[...] Cariacica passa a fazer parte da RMGV como subsistema caracterizado como ‘o espaço dos rejeitados’ de um sistema urbano com núcleo em Vitória” (SILVA, 2009, p.39).

Em consequência desses fatores, a questão social no Município de Cariacica se apresenta de maneira contínua, agravada e multifacetada se expressando através da violência urbana, da precariedade de infraestrutura, vias públicas, da ausência de espaços de lazer, da precariedade do saneamento básico, dos vínculos informais de trabalho, da falta de acesso entre outros fatores⁷⁴. Nos anos 2000, dentro de um contexto de desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Vitória, Cariacica apontava para um possível novo patamar de desenvolvimento e passa a receber investimentos relevantes no tocante à malha viária⁷⁵ e urbanização de alguns bairros com grande concentração de população e demanda por serviços públicos⁷⁶. No entanto, há que se ressaltar que boa parte dos investimentos realizados não tinha como fonte os recursos do Tesouro Municipal e este fato se confirma com dados do IBGE que apontam que no ano de 2015 cerca de 67,5% dos recursos do município são de fontes externas⁷⁷.

73 Segundo Silva (2009) os bairros de Flexal II (1979) e Nova Rosa da Penha (1982) são exemplos dessas ocupações irregulares que à época eram tratadas como “invasões”. A autora aponta (2009, p. 41) o elevado número de “brigas e ocorrências policiais”, sendo que apenas o Bairro Nova Rosa da Penha foi de 41 pessoas na data de sua fundação (1982) para 40 mil habitantes no ano de 1989.

74 Dados do IBGE (2010) apontam que a município de Cariacica apresenta ainda nos dias atuais os seguintes índices de cobertura territorial: urbanização de vias públicas (13,7%); esgotamento sanitário (79,6%)

75 Destacam-se no rol dos investimentos no município de Cariacica a implantação de novos corredores urbanos como a Rodovia Leste Oeste/BR 447, a Avenida Alice Coutinho, O Corredor Arterial Sudoeste e Sudeste entre outros, com recursos do Governo Estadual na ordem de 300 milhões de reais. Disponível em <https://der.es.gov.br/Not%C3%ADcia/rodovia-leste-oeste-e-entregue-a-populacao-capixaba-com-homenagens>

76 Os recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) foram destinados aos municípios para obras que abarcavam desde a construção de unidades habitacionais, equipamentos públicos, infraestrutura sanitária, drenagem e pavimentação, entre outras obras, a partir do ano de 2002 – Governo Lula. Em Cariacica os principais bairros beneficiados pelo PAC foram: Alice Coutinho, Nova Canaã, Operário e Bom Pastor. Disponível em: < <https://www.cariacica.es.gov.br/noticias/13079/reuniao-garante-recursos-de-obras-atrasadas-do-pac> >

77 Fonte: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/cariacica/panorama>>

A partir do cenário apresentado, a atualidade do Município de Cariacica ainda retrata características herdadas da desestruturação econômica do município já sinalizada pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) no final da década de 1980: “[...] já não é mais a pobreza que busca espaço em Cariacica, mas a pobreza que se reproduz em Cariacica [...]” (IJSN, 1984, p. 13). Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística⁷⁸ (IBGE), ainda nos dias atuais Cariacica possui uma população constituída por uma massa de assalariados ocupantes de vagas precárias e temporárias de trabalho para a qual a média de ocupação é de apenas 15%, com rendimentos mensais de cerca 02 salários mínimos per capita. No entanto, 33% da população possuem rendimentos de até ½ salário mínimos, indicando a convivência cotidiana com níveis consideráveis de pobreza e miséria. O segundo aspecto fundamental da caracterização do município de Cariacica diz respeito à sua trajetória político-institucional. Do ponto de vista histórico, Rizzo (2020) argumenta que

Cariacica é marcada por uma história que se assemelha a de outros municípios da federação: uma elite política que durante muito tempo manteve-se afastada das demandas reais de sua gente e uma população que persistiu diante da indiferença dos agentes públicos. (RIZO, 2020, p.80)

Expressando as particularidades do desenvolvimento social e político brasileiro em âmbito local, Cariacica foi marcada por sucessivas alternâncias no comando do Poder Executivo Municipal⁷⁹, sob o comando do Coronelismo⁸⁰ que, segundo Leal (2012), é caracterizado

⁷⁸ Fonte: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/cariacica/panorama>>

⁷⁹ Durante a pesquisa encontramos certa dificuldade no tocante aos registros com o histórico do município. Desta forma, foram utilizadas como fontes de pesquisa reportagens em jornal e blogs de notícias disponíveis na internet e dissertações de mestrado na área da educação Silva, (2009), Oliveira (2014), Rizo (2020). Além disso, parte dos dados referentes à economia, configuração urbana e ocupação do território foi possível consultando documentos elaborados a partir da Gestão de Helder Salomão, em 2012 – Agenda Cariacica.

⁸⁰ Vítor Nunes Leal publicou em 1940 a primeira edição da obra Coronelismo, enxada e voto: O município e o regime representativo no Brasil, buscando tratar do fenômeno do coronelismo dentro da estrutura política institucional do país, dando destaque ao âmbito municipal. José Murilo de Carvalho (1997), ao analisar a obra de Leal também conceitua o coronelismo como “um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado. O coronelismo é fase de processo mais longo de relacionamento entre os fazendeiros e o governo.

[...] como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. (LEAL, 2012, p. 20).

Combinando representação política (o sufrágio universal) e estrutura fundiária arcaica baseada na grande propriedade rural, o "coronel" (geralmente um proprietário de terra) foi a figura chave no processo de controle do voto da população. Temido e respeitado, sua influência e poder político aumentavam na medida em que ele conseguisse assegurar o voto dos eleitores para os seus candidatos, utilizando-se do emprego da violência e da barganha (troca de favores). De um ponto de vista histórico, Rizo (2020) enfatiza que:

[...] no município é que se manifesta a figura do coronel como força eleitoral que estabelece uma relação de reciprocidade entre este e o poder estadual. O coronel corresponde ao elo entre o eleitorado local e a disputa de poder em âmbito estadual e nacional. A precariedade financeira dos municípios contribui para a manutenção da relação de reciprocidade, pois a falta de autonomia dos municípios leva a uma maior liberdade de ação desses chefes municipais. Dessa forma, o município corresponde ao ponto-chave para a compreensão do sistema de compromisso presente na política dos governadores. [...] Assim, abre-se espaço ao paternalismo e ao filhotismo – que consistem no favorecimento de pessoas próximas, a partir do uso da máquina administrativa local – e ao mandonismo, caracterizado pela hostilidade para com os adversários amparados pela estrutura governamental. (RIZO, 2020, p. 49)

Como manifestação do poder privado, o coronelismo forçava os eleitores a votarem nos candidatos que convinham aos seus interesses, em pleitos eleitorais marcados pela fraude, pela corrupção e pelo favorecimento que deturpavam a representação política. No âmbito municipal os coronéis locais dependiam do governador para obtenção de auxílio financeiro para obras públicas e benfeitorias gerais, daí a necessidade de apoiar e obter votos para os candidatos ligados às oligarquias estaduais. Rizo (2020) argumenta que o município é “[...] o espaço onde o coronelismo se materializa, sendo consequência do regime representativo dentro de uma estrutura econômica agrária, num ambiente de pobreza e abandono que se encontrava a maioria da população brasileira” (RIZO, 2020, p.48). A materialização da política do coronelismo no Município de Cariacica fica expressa quando analisamos que em sua trajetória político-institucional, ocorreram 55 (cinquenta e cinco) diferentes mandatos entre o ano de sua fundação

(1890) até o final da década de 1960. Ocupou o comando do Poder Executivo Municipal 29(vinte e nove)⁸¹ diferentes prefeitos, sendo que apenas dois⁸² foram eleitos por voto popular e quase todos os demais mandatos apresentavam características que combinavam alternância, indicação, substituição ou interinidade, sem qualquer regularidade entre tempo de permanência, deixando um importante traço de instabilidade política que tendeu a se reproduzir no município nas décadas seguintes. É importante ressaltar que para Leal (2012) “a decomposição do coronelismo só será completa quando se tiver operado uma alteração fundamental em nossa estrutura agrária [...]” (2012, p. 238) e de todo edifício social que se sustenta a partir dela. Carvalho (1997) destaca que o coronelismo teve fim em 1937, mas foi se adaptando para assumir novas formas de manutenção do poder privado, identificando-se como mandonismo, que segundo Carvalho (1997):

Refere-se à existência local de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder. O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e à sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política tradicional. Existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas. A tendência é que desapareça completamente à medida que os direitos civis e políticos alcancem todos os cidadãos. A história do mandonismo confunde-se com a história da formação da cidadania. (CARVALHO, 1997, p. 02)

Outra face da adaptação do coronelismo, característica da história político-institucional brasileira diz respeito ao clientelismo, podendo ser definido como a relação que se dá entre políticos e setores geralmente mais empobrecidos de uma sociedade. Carvalho (1997) diz que

De modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. [...] Clientelismo seria um atributo variável de sistemas políticos macro e podem conter maior ou menor dose de clientelismo nas relações entre atores políticos. (CARVALHO, 1997, p. 02)

81 Cariacica em Dados – 2012

82 Antônio Manoel Lopes Loureiro (1892-1896) e Licério Ferreira Duarte (1951-1956)

Os fenômenos identificados como coronelismo, clientelismo e mandonismo são fatos que, embora pareçam datados em sua origem e término, ainda são presentes na história política do país. A este respeito Carvalho (1997) argumenta que nas práticas políticas atuais, algumas relações político-institucionais que são identificadas como coronelismo, na verdade são práticas clientelistas, sobretudo quando relacionadas ao ambiente urbano e desta maneira

As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. (CARVALHO, 1997, p. 03)

No contexto do Município de Cariacica, essa delimitação⁸³ entre mandonismo, coronelismo e clientelismo se faz importante para identificarmos não só aquilo que no passado remoto deu o tom da política local, mas que caracteriza a continuidade desses traços na história política mais recente. Carvalho (1997) ressalta que com a perda de importância e da capacidade de controle dos votos pelos chefes políticos locais “[...]eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística” (CARVALHO, 1997, p.05).

No final da década de 1960⁸⁴, que aqui nos interessa destacar em virtude de sua coincidência com a organização de movimentos populares e de um campo progressista que passa a questionar as condições de vida e o cenário político-institucional de exclusão sócio-política no Brasil, o contexto de construção da política Cariaciquense passa a se realizar através da alternância entre duas personalidades: Vicente Santório Fantini (Movimento Democrático Brasileiro – MDB)⁸⁵ e Aldo Alves Prudêncio (ARENA)⁸⁶. O primeiro governou Cariacica em três mandatos distintos, sendo que seu último foi interrompido por um derrame, seguido de morte. Era conhecido como um administrador ousado e arrojado⁸⁷, responsável pela realização de grandes obras “[...]entrou

83 “Temos, assim, três conceitos relacionados, mas não sinônimos, guardando cada uma sua especificidade, além de representarem curvas diferentes de evolução. O coronelismo retrata-se com uma curva tipo sino: surge, atinge o apogeu e cai num período de tempo relativamente curto. O mandonismo segue uma curva sempre descendente. O clientelismo apresenta uma curva ascendente com oscilações e uma virada para baixo nos últimos anos. (CARVALHO, 1997, p.04)

84 A partir da década de 1960, as famílias passam a ter uma influência importante no contexto político, indicando de maneira bastante precisa qual o seu perímetro de atuação e número de eleitores. “Os votos tinham dono, eram de uma ou de outra família. Tratava-se de um caso exacerbado de clientelismo político exercido num meio predominantemente urbano. Não se tratava de coronelismo.” (CARVALHO, 1997, p. 06)

85 Mandatos em 1969-1970; 1973-1978; 1983-1985

86 Mandatos em 1970-1972; 1978-1980

87 Iniciou o prédio dos Três Poderes. Inaugurou em 1984 a Avenida Expedito Garcia com as obras completas de infraestrutura [...] com recursos próprios da prefeitura. Construiu as Praças José Maria Ferreira e Getúlio Vargas, em Campo Grande. No mesmo bairro também foram feitos grandes melhoramentos nas Ruas Pio XII, Belarmino Freire e na Avenida Campo Grande. Ao mesmo tempo em que realizava obras que,

para a história como um administrador com visão de futuro. (CARIACICA EM FOCO, 2011). Já Aldo Prudêncio, que governou por dois mandatos de dois anos, foi assassinado e substituído pelo presidente da Câmara Municipal de Cariacica, Joel Lopes Rogério, que governou por apenas 01 ano, quando morreu vítima de um disparo acidental de sua própria arma de fogo, sendo que “a morte desses dois prefeitos é uma polêmica na história política do município” (CORREIO POPULAR, 28/06/1991). No ano de 1981, com a substituição no comando do Executivo em decorrência das mortes, foi constatada no município numa situação financeira dilapidada, com funcionários públicos com históricos de ganhos não compatíveis com os cargos que possuíam, os denominados Marajás⁸⁸. Após este período de 12 anos de alternância política, Cariacica entra numa nova ciranda de substituições do comando do Poder Executivo Municipal que, sob interesses privados, vai atravessando o tempo (Anexo I). Para manutenção de práticas como o clientelismo na administração pública, as relações eram marcadas pelo descaso com a população e por desmandos de políticos e funcionários públicos que utilizavam a máquina administrativa, a partir de uma visão patrimonialista⁸⁹, para barganhar a parca capacidade de investimentos. Rizo (2020) destaca que:

Autoritarismos, desmandos e ausência de espírito público estavam contidos tanto no executivo como no legislativo municipal. [...] destaca-se o esquema de corrupção ocorrido na década de 1990, o denominado rachid, que ocorria na câmara de vereadores e levou à prisão e ao afastamento de 13 vereadores, além de acusações de improbidade administrativa por parte de prefeitos e funcionários. (RIZO, 2020, p. 84)

Além de Rizo (2020), Bayer (2017) aponta os desmandos dentro do Executivo Municipal, o uso recorrente da corrupção e da violência para eliminação de adversários políticos, resultando na descontinuidade da quaisquer atos da administração municipal e seus impactos do ponto de vista da social, econômico e político “[...] fazendo com que o município não alcançasse uma estrutura administrativa dentro de parâmetros de um Estado que tem a democracia por

para muitos eram tidas como desnecessárias, Vicente Fantini fazia em outros bairros drenagem de ruas, asfaltamento, muros de arrimo, iluminação pública e, entre outras obras destacando-se os setores de saúde e educação (CORREIO POPULAR, 28/06/1991)

88 Conforme destacado por jornais da época: “[...] em 1981, tinha funcionário no exterior e recebendo normalmente. Um dos marajás era o filho de Dr. Luiz Buaiz e o secretário do ex-governador Elcio Álvares”. (CORREIO POPULAR, 28/06/1991)

89 “[...] é uma forma de organização social baseada no patrimônio, uma forma tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder domésticos e baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa. Ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os seus servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara das funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocadas de acordo com o prestígio e o privilégio de grupos estamentais” (MENDONÇA, 2000, p. 50 -51).

prerrogativa” (BAYER, 2017, p. 80). Bayer (2017) indica que no final da década de 1990, a crise política e institucional em Cariacica se instaura em definitivo “[...] após a prisão de 13 vereadores e mais 04 assessores da Câmara acusados de corrupção, escândalo muito propagado nos jornais locais” (2017, p. 82). Com isto, foi organizada uma frente de oposição⁹⁰ integrada por vários partidos do campo progressista objetivando enfrentar as forças políticas conservadoras no pleito eleitoral do ano de 2000. Havia uma crença de que o momento político e todo histórico de descaso e manutenção dos interesses privados no município seriam elementos suficientes para ganhar espaço entre o eleitorado municipal. No entanto, naquele pleito o PT perdeu as eleições, sendo que as condições políticas e eleitorais só foram reunidas para ganhar a disputa no ano de 2004.

Perante o exposto, podemos afirmar que as administrações à frente do município de Cariacica se revelaram vazias acerca de qualquer tipo de planejamento de caráter duradouro no campo da gestão municipal; os rumos da administração eram tocados pela conveniência pessoal; a máquina pública era utilizada para a perpetuação de poder por parte da elite política local, impedindo qualquer tipo de democratização dos espaços institucionais. Isso posto, podemos concluir que as características do estado patrimonialista dominaram o espaço político-institucional em Cariacica, uma vez que o poder público, inclusive, incentivava as relações desprovidas de sentido público. (RIZO, 2020, p. 85)

A partir deste histórico político-institucional e de um contexto tardio de democratização local, é eleito Helder Ignácio Salomão (Partido dos Trabalhadores – PT)⁹¹ - filósofo, professor formado pelo Instituto de Filosofia e Teologia da Arquidiocese de Vitória e pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), possui vínculos com as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs da Igreja Católica e a doutrina da Teologia da libertação, o que o aproximava da luta cotidiana por melhorias da qualidade de vida da população de Cariacica. Segundo Rizo (2020, p. 85) a eleição de Helder Salomão representou por parte da população “um desejo de mudança dos eleitores na gestão municipal”. A autora sustenta a hipótese que a eleição de Helder significou uma “virada institucional, diante do histórico da administração pública neste local” (2020, p.86). O tom do que seria uma mudança nas relações político-

90 (PT, PCdoB, PSB, PDT, PPS e PMN) (A TRIBUNA, 07/05/2000, p. 30)

91 Em 1980, Helder Salomão deu os primeiros passos na sua militância nas Comunidades Eclesiais de Base e nos movimentos sociais. Em 1982 se filiou ao Partido dos Trabalhadores (PT) e em 1993 assumiu seu primeiro mandato eletivo como vereador em Cariacica. Em 2002, foi eleito deputado estadual do Espírito Santo. Em 2004 Helder venceu as eleições para prefeitura de Cariacica. Quatro anos depois entrou para história como o primeiro prefeito reeleito da cidade. Deixou a gestão municipal em 2012 com aprovação recorde no município. Disponível em <<http://www.heldersalomao.com.br/biografia/>>

institucionais locais ficou evidente ainda no período de transição: o ex-prefeito Aloísio Santos não se colocou na obrigação de realizar nenhum tipo de repasse acerca da situação do município já que “o prefeito somente se encontraria com Helder se eles fossem amigos ou tivessem uma convivência social” (A TRIBUNA, 2004, p.35). Na posse, a situação que o prefeito encontrou foi de um “Ambiente de abandono em Cariacica” cujo contexto do jornal A Tribuna retratou:

Salas trancadas, mesas vazias, nenhum papel sobre a mesa. Assim o prefeito de Cariacica, Helder Salomão (PT), encontrou a prefeitura na manhã de ontem, ao tomar posse no cargo. Segundo a assessoria do prefeito, o acesso ao gabinete só foi possível porque um servidor foi ao local onde as chaves de reservas são guardadas e pegou uma cópia da chave do gabinete. O ex-prefeito Aloísio Santos (PSDB) não apareceu na prefeitura e o novo prefeito foi até o gabinete acompanhado de alguns colegas do seu partido, entre eles o presidente da Assembleia, Claudio Vereza, o presidente estadual do PT, José Roberto Dudé, e de Perly Cipriano, que representou o governo federal na cerimônia de posse (A TRIBUNA, 2005, p. 35)

O diagnóstico contido no documento municipal “Cariacica, relatório de gestão da cidade 2005-2012”, apresentou um município repleto de “[...] dívidas, salários atrasados, falta de padronização nos trâmites administrativos, carência de equipamentos como computadores, falta de espaço para abrigar todas as secretarias” (CARIACICA, 2005-2012, p. 24). Camacho (2005) afirma que o ex-prefeito Helder Salomão “[...] assumiu uma prefeitura falida, com ameaça de greve dos servidores. O prefeito decretou estado de emergência na primeira semana de seu mandato” (CAMACHO, 2005, p.14), além de instaurar “a abertura de uma sindicância em todas as secretarias” (RIZO, 2020, p.87), caracterizando em definitivo a situação de abandono do município⁹². Além dessas dificuldades, havia também um enfrentamento a se fazer com o Legislativo, isto porque, de acordo com reportagem de A Gazeta “[...] até a legislatura passada, existia uma prática de que os vereadores indicassem as pessoas que atuariam como servidores temporários que com a nova administração, a prática teria sido abolida” (A GAZETA, 2005, p. 16). O ex-prefeito também não tinha maioria na Câmara Municipal de Vereadores, sendo que o então presidente da casa, vereador Heraldo Lemos (PMDB), era um dos seus principais adversários políticos. Segundo Rizo (2020) “[...] tudo levava a acreditar que haveria uma relação difícil entre os dois poderes” (RIZO, 2020, p.88).

92 Conforme reportagem de (A GAZETA, 2005, p. 16) a dívida chegava a 41 milhões de reais.

Diante do cenário descrito acima, constata-se que o Município de Cariacica apresenta, assim como outros municípios brasileiros, problemas de caráter estrutural que dizem respeito à inexistência de um projeto de desenvolvimento regional e local e as tradições patrimonialistas e clientelistas que caracterizam a cultura política brasileira, resultando numa situação política, econômica e social desagregação do município em relação à RMGV. No entanto, tal cenário também configurou o solo da construção democrática e da participação no município, realizada pelos movimentos sociais que foram a base da implantação de um projeto político democrático que ensejava mudanças profundas na cultura política local em um cenário de dificuldades de toda ordem.

3.2 Movimentos populares como o pilar da construção democrática no Município de Cariacica/ES

Num município cuja população cresceu rapidamente no contexto dos grandes projetos que alavancaram o desenvolvimento do Espírito Santo durante a ditadura militar e apresentava pobreza extrema e inexistência ou precariedade dos serviços públicos de saúde, educação, transporte e habitação, os movimentos sociais de Cariacica possuem um histórico de lutas que remete à própria história dos movimentos sociais urbanos em todo Brasil e América Latina surgidos nos anos 1970: caracterizando-se como movimentos populares compostos por sujeitos com autonomia e independência, possuindo ações de cunho reivindicatório do tipo disruptivo “[...] pela qual se manifestam valores morais ou apelos éticos-políticos tendentes a deslegitimar a autoridade pública e a estabelecer fronteiras intergrupos” (DOIMO, 1995, p.69). Considerando o elenco de demandas de cunho social e político existentes no Município de Cariacica “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 (BRUCE, 2007, p. 112).

Segundo Doimo (1995), a participação movimentalista das décadas de 1970 até meados de 1980 são fomentadas a partir de um marco discursivo e de ação que identifica o “povo como sujeito”. Isso se deveu, principalmente, à “recuperação da capacidade ativa do povo e seus

desdobramentos em termos de práxis sócio-política” (1995, p. 81) e de uma coalizão de interesses contra a ordem que contava com os movimentos populares, a intelectualidade acadêmica, grupos de esquerda e o clero progressista da Igreja Católica. A autora identifica que “[...] quando crescem novas modalidades de reflexão teológica, especialmente a Teologia da Libertação” a Igreja Católica passa a cumprir um importante papel na organização popular destacando a importância da atuação do leigo e “atribuindo-lhe um papel muito mais ativo e destacado nos serviços pastorais” (DOIMO, 1995, p. 82). Do ponto de vista organizativo, a atuação se dava a partir do trabalho das pastorais, de ONGS que dentro de uma estrutura independente, mas vínculos orgânicos com a Igreja possuíam uma atuação no campo social e da atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBS) que se constituía como o embrião de uma Igreja Popular. Desta maneira e assim como em outras localidades da América Latina, o principal suporte à organização dos movimentos populares em Cariacica foi dado pela Igreja Católica e pelas Comunidades Eclesiais de Base que orientaram ações contestatórias a respeito do caráter excludente do Estado, buscando atendimento de demandas imediatas, mas também transformações sociais profundas. Além disto, os movimentos populares contaram também com o apoio de organizações tais como a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e de instituições estatais como o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) que contribuíam nos processos de organização, formação política e social dos movimentos populares.

Segundo Bruce (2007), em Cariacica essas “ações diretas” deram origem à formação de importantes movimentos sociais, capazes de alterar a correlação de forças entre o Estado e a sociedade civil. A autora aponta que a história de participação popular no município foi marcada por dois momentos distintos: o primeiro deles, relacionado à movimentação direta e voluntária de moradores que realizavam reuniões abertas para discutir os problemas dos bairros e das regiões próximas. Eram debatidas as condições de vida e a falta de oferta e acesso a serviços públicos como educação, saúde e transporte coletivo. Este período, datado entre os anos 1970 e início dos anos 1980, foi marcado pelo apoio da Igreja Católica a partir da atuação das CEBS e com o apoio do Padre Missionário Gabriel Maire (assassinado em 1989) ⁹³.

⁹³A importância do trabalho desenvolvido pelas CEBS e pelo Padre Gabriel Maire na década de 1980 também foi destacada no trabalho de Barbosa (2007).

Com o lema “Prefiro morrer pela vida do que viver pela morte” o Pe. Gabriel trabalhou na Arquidiocese de Vitória e atuou também junto com outros grupos da Igreja Católica: Pastoral Operária, Grupo de Fé e Política, Juventude Operária Católica, além de grupo de mulheres. Criando um senso crítico, valorizando os leigos, testemunhando crimes políticos do estado, especialmente de Cariacica, denunciando as mentiras, as barganhas políticas e a exploração dos pobres. (BRUCE, 2007, p. 137)

As lutas cotidianas foram traduzidas pela unificação em torno da pauta da duplicação da BR 262, constituindo-se como um verdadeiro confronto entre os movimentos populares de Cariacica com o poder público estadual e municipal. Bruce (2007) identifica que este foi um primeiro momento expressivo da organização popular no município, já que “a conquista da obra da BR 262 fez o movimento popular se sentir forte e capaz de mudar muita coisa em Cariacica através da luta e da organização de várias associações de moradores que existiam no local” (BRUCE, 2007, p.134-135). Diante da percepção que esta união dos diversos movimentos existentes redimensionava o teor político das demandas populares, revelou-se a necessidade da criação de uma Federação para agregar as reivindicações e ganhar força política para os enfrentamentos. Bruce (2007) destaca que a realização de um congresso com as associações de moradores existentes aprovou a criação da Federação das Associações de Moradores de Cariacica (FAMOC) no ano de 1984. Nesse ínterim, também foi fundada a Associação de Mulheres Unidas de Cariacica buscando a Libertação (AMUCABULI), marcando o segundo momento de organização popular em Cariacica (BRUCE, 2007). A efervescência da participação política do Brasil dos anos 1980 se refletia na participação social em Cariacica que, para além das CEBS, ONGS e da FAMOC, também passa a ocupar os canais institucionalizados de participação criados a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Dentro das possibilidades de construção de novos projetos democráticos naquela década, também se destaca no município a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT) que, ao lado dos atores acima citados, se torna de fundamental importância na organização das demandas das classes populares.

O constante processo de formação de lideranças de Cariacica, recebendo importantes informações a respeito da realidade política e social do país, logrou a participação de outros movimentos nacionais [...] merece destaque a constituição do Partido dos Trabalhadores (PT) [...] que nasceu da percepção que os trabalhadores precisavam fazer políticas partidárias para garantir seus direitos (BRUCE, 2007, p. 129)

O resultado desse processo foi uma espécie de simbiose entre esses diversos atores e lutas sociais já que parte significativa do setor de movimentos sociais apostou na democracia como projeto político e na participação democrática como forma de acesso e garantia de direitos. Barbosa (2007) destaca que

Em Cariacica, nos anos de 1980, o PT era conhecido como “*aquele povo da Igreja*”, tamanha era a participação do povo das CEBs no partido. Os dois primeiros candidatos a prefeito pelo PT, no município, eram grandes líderes das CEBs: Ângelo Pin e Paulo Matede, este último trabalha atualmente na diretoria da Cáritas Arquidiocesana de Vitória. (BARBOSA, 2009, p. 155)

A partir da década de 1990, as mudanças trazidas pelas lutas da redemocratização se traduziram de um lado pela necessidade de ocupação dos espaços institucionalizados de participação, como tratado por este estudo, e também uma aproximação dos movimentos populares a um campo de esquerda capitaneado pelo PT. Assim como em outros municípios brasileiros, em Cariacica “[...] lideranças comunitárias aliam-se a partidos políticos ou vereadores e por vezes lançam candidatura a cargos públicos [...] legitimando a participação popular, entre outros acontecimentos” (HECKERT, 2006, p.10). Desta maneira, o PT foi potencializando esta aproximação e angariando apoio popular, o que aumentou as possibilidades de uma futura disputa programática e política da administração pública municipal, até então dominada por setores ultraconservadores da política local. O resultado desta aproximação teve no cenário nacional a eleição do Presidente Lula (PT) em 2002 e no âmbito municipal tal confluência e compartilhamento de projetos entre movimentos populares e o PT resultou na vitória eleitoral do Prefeito Helder Salomão (PT) em 2004 para o comando da administração municipal na gestão 2005-2008, sendo reeleito para o mandato de 2009-2012.

Bayer (2017) indica que a reconstrução do município era necessária em vários aspectos e “enquanto um patrimônio coletivo, se deveria evitar a segregação e buscar a reinserção qualificada e sem discriminação dos diferentes segmentos sociais como forças vivas do município” (BAYER, 2017, p.86). No entanto, dado o histórico de desmandos, abusos de poder e clientelismo que marcavam a cultura da política local, a implementação de uma gestão participativa era uma tarefa a ser realizada a partir de quase nada, sem qualquer acúmulo relevante de experiências anteriores no município, tal como indica Souza (2010):

Analisando a trajetória das administrações que passaram por esse município desde o início de sua autonomia política, observa-se que as transformações ocorridas no período anterior a 2005 no setor público não alteraram a forma como as decisões eram tomadas, de forma centralizada. Diante de uma realidade apresentada pelo município onde não se viabilizaram formas consistentes de participação popular nos processos de formulação das políticas públicas, conclui-se que ao optar por um modelo de gestão democrática, havia tudo a ser construído. Ao contrário de municípios limítrofes, em especial, Serra, Vitória e Vila Velha, nos quais os canais de participação popular estão garantidos desde as últimas duas décadas do século XX, em Cariacica a gestão que se iniciou em 2005, incorporou mais um desafio que foi o de trazer para o contexto local as garantias preconizadas pela Constituição de 1988 [...] Dessa forma, com certo atraso, o município vem consolidando uma gestão participativa. (SOUZA, 2010, p.26)

Diversos documentos construídos ao longo da gestão⁹⁴ sinalizaram para a construção de uma gestão democrática e participativa “[...] considerando Cariacica como o resultado dos processos históricos que definiram sua formação” (CARIACICA, 2012, p. 22). A tônica principal da gestão democrática a ser implementada seria dada através da adoção de diferentes estratégias – como a criação e retomada de conselhos municipais, proporcionando condições de “[...] empoderamento à sociedade civil cariaciquense para que essa possa decidir em conjunto com o governo o futuro de Cariacica” (CARIACICA, 2011, p. 68) – e de diferentes práticas participativas, como o Orçamento Participativo (OP) “[...] que permite a gestão democrática e a transparência na administração pública do município ao fazer com que os moradores da cidade possam direcionar o atendimento pelo poder público municipal de suas principais demandas em várias áreas” (CARIACICA, 2011, p. 68). Assim como em outros municípios brasileiros sob administração petista, Helder Salomão também elege o OP como o carro-chefe da articulação entre as reivindicações e demandas populares com o poder público municipal, consistindo em um programa com os seguintes objetivos:

Contribuir para a intensificação da participação popular no processo de debate e definição do orçamento público; Desenvolver uma prática de corresponsabilização pelo desenvolvimento do município num esforço de melhoria da condição de vida da população; Contribuir para o desenvolvimento de canais de participação que aprimorem a prática de uma cultura política pautada na democracia, na participação direta, na cidadania e na solidariedade; Aprimorar o modelo de gestão dos recursos públicos, resgatando o papel democrático do cidadão na definição das obras e investimentos para o Município. (CARIACICA, 2011, p. 68)

94 Cariacica, relatório de Gestão da Cidade 2005/2012; Cariacica em Dados, indicadores socioeconômicos e a Agenda Cariacica 2010-2030, Planejamento Sustentável da Cidade, todos de domínio público e outros disponíveis, mas não publicados como o Relatório dos Cem Primeiros dias de Governo

No tocante ao OP, o estudo de Bruce (2007) identifica dois pontos que na análise de uma trajetória de participação e de construção democrática no município de Cariacica, a nosso ver, são importantes. O primeiro é uma afirmação de que o OP não seria propriamente uma novidade no município, já que desde 1990 a Lei Orgânica de Cariacica em seu capítulo II (das finanças municipais), seção III (da elaboração do orçamento), assegurava a participação popular.

Art. 176 Fica assegurada a participação popular na elaboração do orçamento anual, plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, bem como na fiscalização de sua execução, nos termos previstos pelo artigo 29, inciso X, da Constituição Federal.

Parágrafo único – A participação de que trata este artigo dar-se-á através de entidades civis organizadas em Cariacica, legitimadas através de personalidade jurídica e regularidade de funcionamento que retroaja, no mínimo, a um ano de existência e reconhecidas pelo Conselho Comunitário do Município. (CARIACICA, 1990, LEI ORGÂNICA MUNICIPAL)

Deste modo, a primeira tentativa de execução de um mecanismo de participação fora realizada na administração do ex-prefeito Aloísio Santos no mandato de 2001-2004, mas segundo Bruce (2007) o processo participativo “[...] resumia-se na eleição de algumas lideranças locais como interlocutores privilegiados do poder público, o que se configurou, por muitos anos, na troca de favores e no apoio político de uns para os outros” (BRUCE, 2007, p. 165). As demandas eram levantadas em assembleias de bairros e encaminhadas à prefeitura via ofício, demarcando uma postura clientelista e burocratizada da participação. Bruce (2017) afirma ainda que esta forma de condução do processo participativo por bairros causava uma enorme expectativa na população, que ao não ver o atendimento de suas reivindicações, dava descrédito ao mecanismo. Em nosso estudo, antes mesmo de falar do funcionamento do OP na gestão de Helder Salomão, o que ficou evidente a partir da recorrência dos depoimentos foi a percepção que os sujeitos da pesquisa tinham do período anterior ao ano de 2005: a reafirmação de um período marcado pelas relações patrimonialistas e clientelistas nas relações político-institucionais da gestão do ex-prefeito Aloísio Santos:

[...] antes do OP você tinha uma política do “toma lá, dá cá”. [...] eu estagiei na Prefeitura de Cariacica e o Prefeito era Aloísio Santos [...] secretário me contratou e disse: “Ó, você vai trabalhar aqui, você vai ser meu estagiário e vai fazer um projeto na pracinha lá em Santana”. Respondi: “Beleza, eu encontro o topógrafo onde?...” “Não, o topógrafo é você! [...] A pracinha já tá lá. Eu só

quero uma reforma. Você vai projetar um desdenhosinho à mão mesmo, faz uma proposta lá que eu preciso fazer a pracinha”. Menina, eu arrumei um amigo que tinha o equipamento e fui num domingo e fizemos o levantamento. E na hora um líder comunitário estava chegando na praça. Perguntou o que estávamos fazendo e explicamos que eu era estagiário da prefeitura, explicamos a situação de fazer tudo por nossa conta. Aí o cara ficou todo empolgado, comprou pão, refrigerante e deu pra gente. No outro dia, Bia, cedinho o secretário me chamou pra entrar na sala dele e estava lá o líder comunitário e eu pensei: pronto, agora eu vou pra rua. Menina, o Renan não sabia o que fazer pra me agradecer, tanto que me disse (olha que absurdo!): “você agora é o coordenador da obra da pracinha!”. [...] Sei que conversando com o líder comunitário ele disse: “Não, é que agora eu sou candidato a vereador e aí, o prefeito me prometeu uma obra aqui pra eu poder alavancar minha candidatura. A pracinha foi o lugar onde a gente achou que a gente podia investir uma grana para poder me dar essa força.” (Entrevistado nº02)

Eu digo, por exemplo, a associação de Padre Gabriel, que estava na mão de um grupo que ficava, segundo algumas pessoas que não concordavam com o presidente que estava lá, sendo usada para negociar cargo político dentro da prefeitura. E eles diziam: não, nós não queremos isso. (Entrevistado nº01). Ah, ainda no movimento estudantil secundarista, a gente tentava sim reivindicar política pública de juventude. Não necessariamente a criação de um conselho, que tinha muita dificuldade com Aloísio na época... que era a “Juventude 100%” mas que era uma forma muito utilitarista da juventude, sobretudo do ponto de vista eleitoral, se investia, se mobilizava jovens. Mas no decorrer da gestão a gente não percebia políticas públicas, pelo contrário: a gente tentava fazer militância no movimento estudantil e muitas vezes era cerceado. O que aconteceu no processo: a gente ganhou a UCES da turma dele da “juventude 100%” que era a Nina Santos que é filha dele, irmã de Marcelo Santos e ela coordenava o grupo, com recursos, tudo e tal. Aí foi um embate muito grande, a gente ganhou, mas eles perseguiram o tempo todo. A entidade funcionava num prédio que era cedido pela prefeitura e quando eles estavam tinha telefone, pagava conta de luz. Quando a gente entrou começaram a cortar as coisas e a gente passou dificuldade, tentaram expulsar a gente do prédio de forma violenta, passamos maus bocados lá! (Entrevistado nº03).

A segunda afirmação de Bruce (2007), numa análise ainda no primeiro ano de realização da experiência participativa, é de que a proposta de OP do Prefeito Helder Salomão “[...] representa o início de uma nova relação entre o Estado e a sociedade civil em Cariacica” (BRUCE, 2007, p. 140), suscitando a ideia de que este projeto poderia inaugurar um novo momento no histórico da participação popular no município, marcando um terceiro momento de organização dos movimentos populares de bairro em Cariacica. Como dito anteriormente em nossa exposição a respeito da metodologia, a síntese desta trajetória de participação popular através do OP ainda não fora realizada e a partir da contribuição dos sujeitos desta pesquisa – representantes das associações de moradores que participaram do OP entre os anos de 2005 e 2019 – e a partir dos dados apresentados no próximo item, poderemos ter algumas pistas de como o movimento popular se organizou e qual foi a relação que se estabeleceu entre esta organização e o funcionamento do OP no Município de Cariacica.

3.3 O Modo Petista de Governar na implementação do OP e sua relação com o processo organizativo dos Movimentos Populares de bairros em Cariacica/ES (2005-2012)

Assim como afirma Avritzer (2003) a vontade política foi uma variável determinante para a implantação do Orçamento Participativo no Município de Cariacica/ES no período compreendido entre os anos 2005-2012. Tal como outros modelos, o OP Cariaciquense se desenvolveu a partir de um Ciclo composto por diversas etapas e com diferentes formas de participação – direta e representativa. Embora alguns aspectos sejam comuns no desenvolvimento do OP – existência de uma base territorial, informações sobre a saúde financeira do município, etc. - a experiência de Cariacica apresentou alguns aspectos de singularidade: em um momento em que não existiam quaisquer parâmetros, experiências ou leis municipais que informassem um formato a ser seguido em âmbito local, Bruce (2007) identifica que a implantação do OP contou com a constituição de um fórum, com representantes dos movimentos populares para discutir e preparar o OP, espaço no qual “[...] a participação popular tinha caráter deliberativo” (2007, p.168). A percepção dos entrevistados sobre este momento é que a estratégia do movimento popular para assegurar a lisura do processo de participação foi a indicação de representação dos movimentos populares inscritos na FAMOC para construção da metodologia do OP em conjunto com a então Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SEMPHAD).

Embora o OP, no governo Helder, ele não fosse instituído por nenhum instrumento jurídico, portanto, nos mandatos do Helder ele era uma estratégia de governo – não que não houvesse pleito de instituir, institucionalizar; a FAMOC várias vezes fez essa fala com o Renato, com o próprio Helder em determinado momento, nós iniciamos lá com Marinely – então, isso foi pra gente muito fundamental, pois mesmo não estando instituído, o governo tinha um compromisso popular com esse espaço de participação. Em todo percurso da construção dos eventos de orçamento participativo, até chegar à plenária municipal, nós tínhamos o tempo todo a participação do movimento popular. Isso, de uma maneira ou outra, tinha-se a partir daí uma latência no âmbito dos movimentos populares, em determinado momento também outros movimentos que a gente chama de movimentos sociais [...] porque nossa pauta era nossa direção. (Entrevistado nº01)

Uma primeira singularidade do processo é o fato de que até a implementação do OP no ano de 2005 não havia em Cariacica quaisquer registros de bairros/regiões administrativas aprovados pela Câmara Municipal que pudesse servir de parâmetro para iniciar o debate do OP (Bruce,

2007; Ferreira, 2011). E a partir deste coletivo instituído a primeira decisão tomada foi adotar a divisão territorial estabelecida pelo movimento popular como base para debater o OP. Tal divisão à época contava com a existência de 13 regiões administrativas e um total de 287 bairros. Segundo Ferreira (2011)

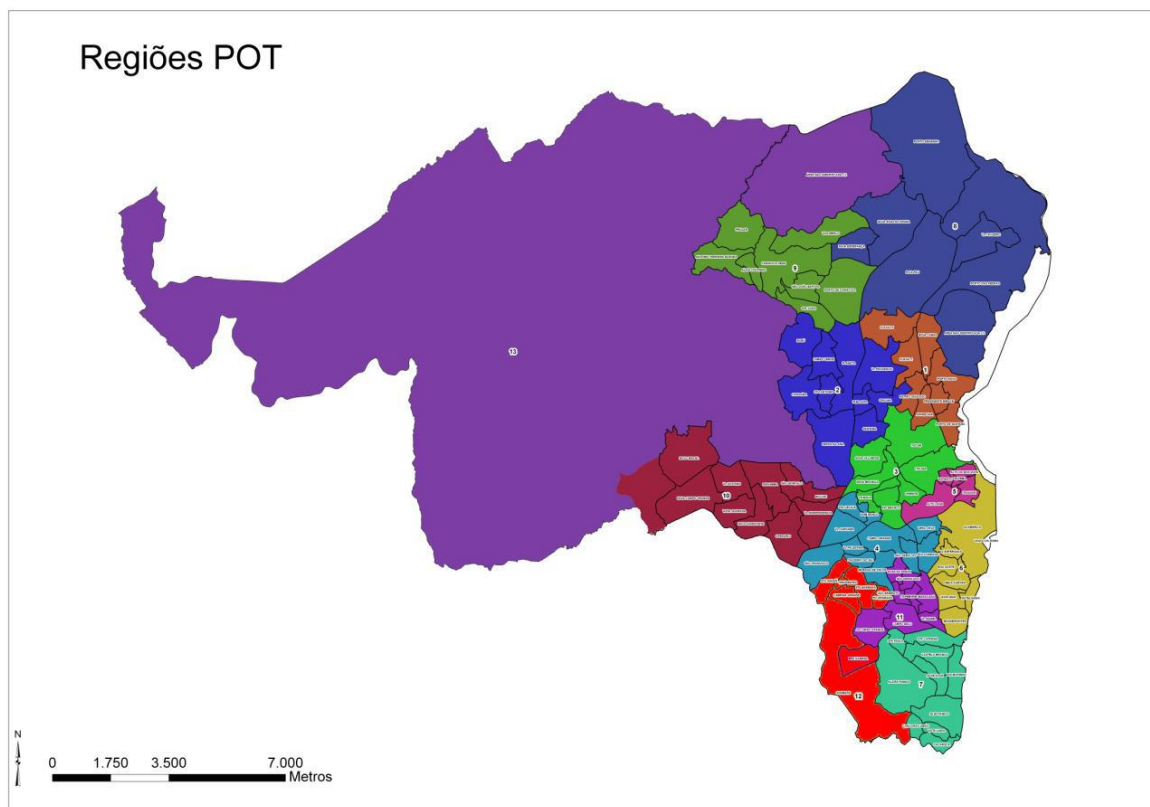
Os aspectos técnicos para considerar a quantidade de pessoas em cada uma das regiões foi balizado pelos dados do Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN e dos setores censitários do IBGE/2000 sobrepostos sobre o mapa do município. Apesar de ter sido uma tarefa bastante “rudimentar”, era necessário e fundamental estabelecer uma base territorial para o debate do OP sendo que a organização desses dados acabou servindo de base regional para aplicação de diversas outras políticas setoriais, tamanha foi a desorganização encontrada. (FERREIRA, 2011, p.33)

Este reordenamento territorial só foi revisto no ano de 2010, quando foi implementado no município a Lei 4.772/20101, que estabeleceu o Plano de Organização Territorial de Cariacica (POT)⁹⁵, considerada a primeira Lei de Bairros do Município de Cariacica, reduzindo e delimitando a existência de 100 bairros, mas ainda considerando as 13 regiões administrativas da cidade (12 urbanas e 01 rural⁹⁶), sendo que esta base territorial é utilizada até hoje para o desenvolvimento de quaisquer políticas públicas e organização comunitária no município.

95 Segundo Ferreira (2011), até o ano de 2010 todo loteamento, localidade, comunidade ou surgia em Cariacica era considerada um bairro. O POT foi considerado a primeira lei de bairros oficial, tendo sido elaborado através estudos técnicos com base em dados oficiais e leituras comunitárias. Tem em seu escopo a delimitação dos bairros, a adoção de Códigos de Endereçamento Postal e denominação de arruamentos, além de prever em uma de suas etapas uma nova regionalização da cidade, o que “alterará significativamente a delimitação da região urbana e também a área rural, já que ocorrem no município diversas ocupações nas áreas rurbanas, pressionando a expansão do tecido urbano para a área rural, o que demanda expansão de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos por parte do Executivo Municipal.” (FERREIRA, 2011, p.34).

96 A área rural é considerada a 13ª Região Administrativa e está dividida em seis setores, que agregam comunidades e propriedades rurais. Contudo este território ainda não passou por um ordenamento que fosse além do Plano Diretor Municipal – PDM, sendo ainda conhecida conforme as referências do movimento social e de suas lideranças

Figura nº 01 - Mapa da Divisão Administrativa Regional de Cariacica – Plano de Organização Territorial



Fonte Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Cariacica - SEMDUR/2005

Bruce (2007), Ferreira (2011), Rizo (2020) também apontam que o município de Cariacica sempre apresentou o desafio de compatibilizar a baixa arrecadação do município com as diversas demandas por políticas públicas. No tocante ao movimento popular, tais demandas foram canalizadas para o OP, o que demandou a construção de uma forma de distribuição de recursos entre as regiões. Bruce (2007) e Ferreira (2011) indicam que a divisão dos recursos orçamentários foi definida a partir dos “Critérios de Distribuição de Recursos⁹⁷” (Anexo II) e um sistemas de pesos que ao serem aplicados tinham como resultado a destinação de mais recursos para regiões com menor renda, menor escolaridade, menor infraestrutura e maior população. Considerando a arrecadação do município, o volume de investimentos a serem destinados ao OP e a condição socioeconômica semelhante em todas as regiões do município,

97 Renda – com intervalos de 0 a 5 salários mínimos; Infraestrutura – com esgotamento sanitário e pavimentação de ruas; Escolaridade – com até um ano de estudo e com mais de 12 anos de estudo; População – com intervalos de 0 a 40 mil habitantes e adensamento rural e urbano. Os intervalos não puderam ser muito pequenos, pois simulações aferiram que, como a situação de pobreza no município é muito espalhada, não era possível conferir uma diferença muito grande de recursos entre as regiões. Foi adotado, então um sistema de pesos, que colocava a renda e a infraestrutura no topo das “preferências” entre os critérios. Mesmo assim, no ano 2006 foi possível realizar uma diferenciação entre as cotas de apenas R\$ 424 mil reais. (FERREIRA, 2011, p. 39)

tais cotas orçamentárias sofreram insignificantes variações de 2005 a 2012, sendo que os recursos no primeiro ano de execução foram de R\$ 11,2 milhões para R\$ 19,2 milhões na última edição do OP, totalizando cerca de R\$ 125 milhões para execução de obras priorizadas em todas as edições (CARIACICA, 2012). A partir de uma base regionalizada de debates, vimos que desde sua primeira edição a metodologia do OP Cariaciquense sofreu algumas alterações quanto ao ciclo de participação. No entanto, dentre todas as etapas, foram preservadas em todas as edições foram as Plenárias Regionais⁹⁸ e o Conselho do Orçamento Participativo (COP)⁹⁹. No ano de 2010 outras alterações foram realizadas a partir da avaliação metodológica com os delegados e conselheiros do OP, em reunião ampliada do Conselho do OP, tais como a implantação de uma forma de debate específica com a Região 13 – Região Rural do município em virtude de suas especificidades¹⁰⁰.

Esta alteração também garantiu, para além do assento dos 03 conselheiros titulares e suplentes da região, 02 assentos destinados aos representantes do Conselho de Desenvolvimento Rural e Sustentável do município, como forma de aumentar o peso da região rural no COP e a articulação entre os dois conselhos. Além disso, ocorreu a unificação dos Fóruns Regionais Preparatórios¹⁰¹, que até então era realizados em 23 (vinte e três) microrregiões e passaram a ser realizadas 12 (doze) reuniões preparatórias; e a incorporação da reorganização dos bairros resultante do POT para que as associações de bairros pudessem participar das plenárias regionais já organizadas a partir desta nova territorialização de bairros. Já o Congresso Municipal do OP foi adotado na edição do OP 2012, passando a substituir os Fóruns Regionais de Delegados, realizados até a edição anterior após as Plenárias Regionais. Os objetivos eram

98 Destinada ao levantamento e priorização de demandas – 02 por bairro/conjunto de bairros a partir de 20 participantes; eleição de delegados a cada 20 participantes e de 03 conselheiros titulares e 03 conselheiros suplentes em cada região administrativa (CARIACICA, 2011).

99 A partir de sua criação o COP, como conselho deliberativo composto por conselheiros eleitos em plenária regional, representantes do poder Executivo e Legislativo e representantes da FAMOC, foi responsável por todo processo deliberativo no que dizia respeito à apreciação e aprovação das cotas orçamentárias, além de propor, fiscalizar e deliberar no que diz respeito a questões de orçamento da cidade (CARIACICA, 2011).

100 A metodologia do OP Rural foi desenvolvida em parceria com o Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Conselho do Orçamento Participativo no final do ano de 2010. O objetivo era possibilitar a participação de um contingente maior da população em virtude da conformação do território rural do município de Cariacica e as dificuldades de deslocamento para participar da plenária regional da Região 13, adotada até o ano de 2010. Contava com a realização de 03 reuniões dos núcleos rurais – correspondentes às diferentes microrregiões – e o produto destas reuniões era equivalente à uma plenária do OP com indicações de demandas e de representantes ao Conselho do OP. Sobre a implantação do OP Rural de Cariacica, ver “Orçamento Participativo Rural de Cariacica: análise da implantação e principais desafios metodológicos” FERREIRA, Gabriela Gilles. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós Graduação Strictu Sensu A&P Desenvolvimento - Especialização em Administração Pública, Universidade Gama Filho: RJ, 2011.

101 Os fóruns preparatórios assumiram esta versão de 13 reuniões de acordo com a região administrativa na edição do OP 2012. Até então a etapa previa 23 reuniões, subdividindo cada região administrativa em duas. Contudo, mesmo na nova versão, o objetivo dos fóruns preparatórios era “conhecer e debater as políticas públicas ofertadas na região – equipamentos, serviços e infraestrutura que subsidiem, a partir de uma leitura comunitária, o levantamento de demandas para as plenárias regionais [...] e indicar a obra da cidade” (CARIACICA, OP 2011). Participavam as lideranças comunitárias, delegados, conselheiros do OP, representantes de movimentos sociais e religiosos pertencentes à respectiva região.

de eleger a obra da cidade e ser um evento de apresentação das regiões para todos os delegados e conselheiros do OP. Desta maneira, no último ano de mandato do prefeito Helder Salomão (2012), o desenho institucional (AVRITZER, 2003) do OP Cariaciquense (2013)¹⁰² apresentava a seguinte versão:

Figura nº02 – Ciclo OP 2013 Município de Cariacica



Fonte – CARIACICA – Caderno do OP 2013

Do ciclo acima, eram abertas à participação direta da população as etapas de lançamento do OP, os fóruns regionais preparatórios, as reuniões de núcleos do OP Rural e as Plenárias Regionais. A partir do envolvimento dos representantes dos movimentos populares na construção da metodologia do OP, a FAMOC iniciou um processo de mobilização das associações de moradores, sem as quais o processo de mobilização da população para participação de forma direta estaria comprometido. Os relatos indicaram que ao iniciar a

¹⁰² Lançamento OP – Fóruns Regionais Preparatórios (13) – Reuniões de Núcleos Rurais (03) – Plenárias Regionais (12) – Posse Conselho do OP – Formação Delegados e Conselheiros do OP – Fórum Rural de Delegados e Conselheiros - Congresso Municipal do OP – Caravanas de Conselheiros do OP – Reunião de Avaliação

mobilização para o ciclo do OP se evidenciaram algumas demandas que dizem respeito às questões organizativas próprias dos movimentos populares, tais como a regularização, renovação e até mesmo quanto à criação de novas associações de moradores. No entanto, os relatos também apontam que tal demanda organizativa foi sendo solucionada através da mobilização para participação do OP e se intensificava à medida que aconteciam as plenárias regionais.

Eu não tenho isso enquanto pesquisa, mas, por exemplo, eu acho que foi o período que mais as entidades representativas do movimento popular saíram da sua área de conforto no seguinte sentido: muitas entidades ficaram anos a fins sem, inclusive, fazer eleição da diretoria. Não se renovavam não se abria processo eleitoral e nesse período do orçamento participativo, o OP teve essa implicação. Porque, de uma maneira ou outra ele suscitava... A gente tinha por parte do governo o reconhecimento legítimo das lideranças. Todavia, as lideranças entendiam que isso só, não era suficiente, às vezes, para poder colocar a condição de representantes nesses espaços sem que não houvesse a parte da legalização, da regularização do fluxo, período das entidades, mandato e cumprimento de mandato, coisa e tal. A gente, nós experimentamos muito isso. (Entrevistado nº 01)

Quer ver um exemplo de vizinho nosso aqui, que é Campina Grande. Não tinha associação de moradores funcionando organicamente, não. Ela existia no papel, mas até o próprio processo eleitoral dela estava todo atrasado. O que ocorreu? Imediatamente os companheiros de lá, os moradores começaram a despertar: “Bem, se a gente não ficar atento, nós vamos ser engolidos nesse processo o tempo todo”. (Entrevistado nº01)

A FAMOC assumiu o papel de mobilizar as lideranças não somente daquelas associações que eram próximas e/ou filiadas, realizando um trabalho de assessoramento para todos que demandavam. Isto significava assessorar grupos que se organizavam dentro de um bairro que já contava com uma associação, mas a mesma não era reconhecida pela população do bairro, seja por suas atividades, seja por seus representantes.

Nova Valverde tinha uma associação de moradores que estava na mão de um líder comunitário, que inclusive eu conheço e não tenho nada a reclamar da pessoa dele, no entanto, havia um grupo dentro do bairro que queria que houvesse eleição na associação de moradores, mas não gostaria que fosse ele o presidente. Havia o entendimento que ele tinha muito alinhamento com a instituição pública anterior à gestão do Helder. Ele perdia a credibilidade na hora de falar pelas pessoas do lugar. Com isso criou um movimento chamado movimento dos amigos de Nova Valverde. Este movimento, eu me recordo, me chamou para uma reunião e esse grupo discutiu quais estratégias eles deveriam abraçar e executar para que fizesse não um enfrentamento com relação à associação de moradores, porque eles não tinham problema em reconhecer a mesma, eles só não acreditavam na isenção do presidente pra poder tocar. Então, o que ocorreu, quando eles perguntaram: - “o que a gente faz? Simples: vocês vão fazer uma faixa escrita “movimento dos amigos de

Nova Valverde presente” e todo evento que o Helder for ou que tiver envolvida a região de vocês, vocês vão pra lá. Estejam no mínimo dois, um pra segurar cada lado da faixa” [...] com isso eles conseguiram juntar muito mais gente do que o próprio presidente da associação de moradores. [...] Então, essa construção de todas as mãos, através do orçamento municipal, o respeito, a fidelidade da prefeitura para com as demandas priorizadas no OP, fez com que esse movimento mais local se tornasse efervescente. Esse foi um exemplo clássico que eu participei diretamente. Tirando isso, todas as associações de moradores se movimentaram. (Entrevistado nº01)

Com evidente foco mobilizatório para as Plenárias Regionais, identificou-se que as estratégias de mobilização se iniciavam através de um trabalho por eles denominado de “*pré-assembleia*” (Entrevistado nº02), que consistia em pelo menos dois movimentos: o primeiro, o convite à população, realizado pelas lideranças através de vários instrumentos como panfletos, carros de som, visitas que “[...] Nós líderes comunitários do bairro, a gente batia na porta de cada morador, conversava com eles convidando para ir pra plenária” (Entrevistado nº04). Outro aspecto importante era a mobilização para a construção da pauta que seria levada para a plenária regional. Entre seus pares e com a população, as lideranças realizavam oficinas e debates para identificar quais as demandas que melhor atenderiam as regiões, indicando que embora houvesse a previsão de uma etapa do ciclo do OP com reuniões preparatórias, havia um trabalho, assumido pelas lideranças e direcionado pela FAMOC, de levantar quais demandas seriam levadas, em comum acordo, para a votação nas plenárias regionais.

Naquela época eu estava envolvido na associação de moradores, mas estava na FAMOC também e aonde eu ia eu falava em nome da FAMOC e nós chegamos a fazer várias oficinas com associações de moradores do entorno pra gente exatamente analisar o que era possível levar enquanto demanda para as plenárias do OP e o que que tinha que ser negociado, conversado, reivindicado por um espaço maior que era, por exemplo, onde tinha verba carimbada como o caso da saúde e educação, que a gente pudesse levar nossa demanda pra lá. (Entrevistado nº01)

Avritzer (2003) afirma que um dos aspectos das experiências participativas nesta fase de desenvolvimento estava relacionado à autorregulação do processo, baseada em regras claras e definidas em conjunto com os participantes que contribui também com a deliberação de prioridades de investimento público e a fiscalização da execução orçamentária. Nas entrevistas foi possível identificar que estas regras eram divulgadas nos eventos de lançamento e preparatórios, regulando a forma de levantamento das demandas para análise técnica e

acompanhamento pelos delegados do OP nas etapas seguintes. O peso da participação direta era o que definia qual demanda seria priorizada no final de cada plenária regional e, desta forma, havia um trabalho de articulação entre o movimento popular para garantir aquelas demandas que atenderiam os bairros, em geral demandas de drenagem e pavimentação de vias¹⁰³, mas aquelas demandas que atenderiam a população de uma maneira mais regionalizada, também apareceram em diversos depoimentos.

Lá na plenária, cada grupo era organizado por bairro, com o mínimo de 20 pessoas e se um bairro levasse menos que 20 pessoas, juntava com outro pra poder discutir conjunto e levantar a demanda. Cada bairro colocava três demandas e depois ia votação. Era uma coisa espetacular! Fabuloso aquela época! (Entrevistado nº04)

Por exemplo, São Geraldo queria desapropriar seis terrenos pra fazer uma quadra, já que não tem praça no bairro, não temos espaços públicos. Um dos poucos espaços disponíveis já é na divisa com o bairro Dona Augusta. Pra poder ganhar a quadra nós fomos aos bairros vizinhos e articulamos a participação conjunta, já que a gente tinha maioria, mas não para colocar a obra em primeira prioridade. A gente ia costurando as alianças e, como normalmente iam as três primeiras obras por região pra análise por causa do recurso, era preciso costurar... o que acabava sendo bom para o movimento e para a população. (Entrevistado nº02)

Era rua, era praça, escola, unidade de saúde, ponte. Tudo que você imaginava que era demanda e que era responsabilidade do município fazer as lideranças estavam presentes e articulando sempre para os moradores participarem. (Entrevistado nº06)

Eu me lembro que lá em Vera Cruz tinha um barraco construído no meio da rua e a comunidade queria que a rua fosse drenada e pavimentada. Aí teve que ter toda uma discussão com as pessoas que estavam lá assentadas, no meio da rua, há vários anos... A discussão foi feita, concluída e olha só, como que a discussão do próprio OP fez com que as pessoas tivessem uma forma mais ponderada e objetiva sobre o uso do espaço e para qual fim o espaço. Imagina só um bem público que é uma rua atendendo a um objetivo privado de moradia... Isso tinha várias implicações... Então o orçamento, ele permitiu isso tudo, tá? (Entrevistado nº01)

É importante ressaltar que ao serem indagados sobre quais eram as formas de participação no período de 2005-2012, além do OP, teve destaque a existência dos conselhos municipais de políticas públicas. Dos entrevistados, apenas 01 (um) não iniciou o debate destacando os conselhos de políticas¹⁰⁴ ou ressaltando como importante a participação via este mecanismo institucionalizado. Além disto, foi possível notar que os sujeitos da pesquisa viam relação entre

¹⁰³Diante da precariedade de infraestrutura, as demandas do OP referentes a esta área corresponderam a cerca de 90% das prioridades eleitas para serem executadas entre os anos de 2006-2012. (CARIACICA, 2012, p. 95)

¹⁰⁴Os Conselhos de Políticas Públicas são órgãos colegiados criados pelo Estado Brasileiro a partir da Constituição de 1988, cuja competência e composição – sempre com integrantes da sociedade civil e do poder público – são determinadas pelas leis que as instituem. Tem por finalidade servir de instrumento de garantia da participação popular, de controle social e de gestão democrática das políticas e dos serviços públicos em suas fases de planejamento, execução e monitoramento.

o cenário nacional de realização de conferências no Governo Lula e o incentivo a (re)organização dos conselhos em nível municipal, elucidados a partir dos seguintes relatos:

Assim, é importante destacar que teve um fortalecimento muito grande da participação popular a partir do Governo Lula, principalmente no que diz respeito à organização das cidades com a criação do Ministério das Cidades e aí isso fortaleceu os conselhos dos planos diretores municipais ou equivalente na denominação a depender do município. A população passou a ser ouvida mais nesses espaços, tanto nos conselhos de políticas pública. Temos os conselhos de educação, merenda escolar, habitação de interesse social, meio ambiente, defesa do consumidor... são inúmeros os conselhos que existem no município. À medida que eles foram crescendo devido à atuação do movimento popular, o movimento popular tem cadeira em todos, no caso representado através da FAMOC. Foi um canal que se fortaleceu a partir do mandato do Lula e repercutiu... claro, que tem conselho que é muito mais antigo que o Lula, mas tinha uma força, uma iniciativa por parte do governo federal para que se criassem os conselhos e se garantisse a participação popular. Agora, assim, não é só porque tem, que quer dizer que está a mil maravilhas, né? Nós temos problemas de representatividade, nem todos são tripartites, deliberativos... o que é um processo de evolução que depende de cada conselho. “Por exemplo, o conselho de saúde é um sonho, pois os usuários têm maioria dentro do conselho.” (risos) e é um conselho deliberativo, com interferência direta da população nas políticas de saúde. Claro que as deliberações nem sempre são obedecidas pelo Executivo Municipal, mas o conselho está presente cobrando. (Entrevistado nº02)

Sobre a implantação do conselho de juventude, havia um processo nacional desde o governo Lula assumir a política de juventude fez com que as administrações, especialmente as administrações petistas assumissem também essa política. Criou a Secretaria Nacional de Juventude, criou o conselho nacional de juventude o que fez com que os municípios também adotassem. Então tem a ver com o processo de reivindicação das juventudes, da própria concepção de juventude que culminou com o início do desenvolvimento de políticas públicas. Acho que esse processo em Cariacica é um pouco fruto dessa construção nacional que se tinha e que, de fato, conseguia mobilizar jovens para essa questão das políticas públicas que às vezes não encontravam terreno permeável em outras administrações, em outras experiências de governar. (Entrevistado nº03).

Deste modo, a partir da criação e retomada das atividades dos conselhos municipais¹⁰⁵ neste período, é possível depreender que as representações populares reconheciam o Orçamento Participativo como um canal que ampliava as possibilidades da participação direta da população, mas ele não era o único. Os conselhos de políticas aparecem como espaços estratégicos para a real construção da democracia em nível local, já que “[...]A administração Helder tinha o compromisso de fazer com que os conselhos se efetivassem. Com relação, nós

105Segundo o documento Cariacica em Dados – 2011, até o ano de 2010 foram criados e/ou retomadas atividades de 24 conselhos municipais.

tínhamos os conselhos setoriais [...] que estavam na geladeira. A lei havia, mas não funcionava!”¹⁰⁶. (Entrevistado nº01).

Ainda sobre a relevância dos Conselhos de Políticas, a partir das entrevistas foram fornecidas pistas que indicaram que em determinado momento da experiência ocorreu um levantamento de demandas através de plenárias setoriais/temáticas que tiveram certa importância na mobilização popular. Retomando Bruce (2007), identificamos que estas plenárias setoriais/temáticas¹⁰⁷ eram abertas à participação geral e de lideranças dos movimentos populares, mas seu foco principal era voltado para integrantes e militantes de outros movimentos sociais. Naquela edição (2006) o objetivo das plenárias temáticas/setoriais era o levantamento de demandas para a Obra da Cidade que, por ter um caráter de atendimento mais amplo e voltado para todo município, tinha um recurso orçamentário a ela destinado de R\$ 1,5 mil reais, o maior dentre as cotas orçamentárias e sua execução seria garantida através de recursos provenientes do PPA 2006/2009.

Embora nesta pesquisa não tenhamos identificado o motivo da não realização das plenárias temática/setoriais até sua última edição, tampouco o período no qual esta etapa foi excluída do Ciclo do OP, Bruce (2007) indica que no primeiro ano da experiência foram eleitos 18 conselheiros titulares e suplentes e estes compunham o COP numa tentativa de “ampliar o debate sobre as políticas públicas dentro do instrumento do OP” (BRUCE, 2007, p. 182). Como este estudo busca privilegiar a percepção dos representantes do movimento popular a respeito da experiência participativa, o que os relatos revelam é que as demandas levantadas nas respectivas plenárias setoriais/temáticas buscavam através do OP

[...] recuperar alguma coisa maior que pra trás não foi objeto de prioridade por nenhum governo. Então, como a demanda era muito grande e o cobertor financeiro era muito curto, o próprio grupo conseguia amadurecer no debate para que, de fato, tivesse a prioridade, a sua prioridade, com esse nível de abrangência. (Entrevistado nº01)

O que ficou explícito é que havia uma articulação interna aos movimentos sociais, que ao identificar que o “tamanho da demanda” não caberia na cota orçamentária destinada às regiões,

106 As entrevistas identificaram a retomada dos conselhos da Pessoa com Deficiência (Entrevistado nº01), Conselho de Desenvolvimento Rural e Sustentável (Entrevistado nº06) e a criação do Conselho da Juventude (Entrevistado nº 03), este último num amplo processo de mobilização social do movimento de juventude e a criação do Departamento Municipal de Juventude.

107 Segundo Bruce (2007) as 09 plenárias temáticas que debatiam as seguintes áreas: assistência social, cidadania e segurança pública; saúde; educação; cultura; gestão pública; habitação; meio ambiente e saneamento; planejamento urbano, transporte, trânsito e mobilidade urbana; desenvolvimento econômico, turismo, trabalho e geração de renda

havia a necessidade de articulá-la a um movimento mais amplo, com respaldo popular e que contasse com a participação de outros movimentos sociais para implementá-las a partir dos conselhos de políticas setoriais. Tais demandas ainda movimentam o cotidiano da cidade através da execução física de obras que se prolongaram até os dias atuais. Independente do ano de sua execução, tais demandas ainda hoje são vistas como “Obra do OP”, situadas no tempo como sendo “da gestão Helder” e identificadas como uma obra que contou com “participação popular”, tal como revelam os fragmentos abaixo:

Eu me recordo, por exemplo, que quando aconteceu aqui em Santa Bárbara, a plenária nossa, a primeira plenária do orçamento participativo foi na região 12. Portanto, 29 de julho de 2005. Lembro porque é dia de São Pedro, né! Foi a última plenária do orçamento participativo, dia 29 de junho e a gente estava em cima de um monte de cascalho que a Igreja Católica, a comunidade cedeu o espaço, era o maior espaço que se tinha e nós tivemos salvo engano, foram 349 pessoas. Tudo no voto, era tudo no contadinho. Mas é fato que naquela plenária nós colocamos o parque Santa Bárbara, que ta saindo só agora. Aquilo ali, só pra você ter uma ideia do que significava aquilo pra nós: fizemos esse debate primeiro de forma não institucional, aproveitando o orçamento participativo. Já que eram cidadãos, investidos do conhecimento do local e que podiam apresentar uma pauta, nós fomos pra dentro da plenária setorial e dentro da plenária, eu lembro que ficou: Morro da Cia, O Cravo e a Rosa e o parque Santa Bárbara, essas foram as três prioridades apontadas. Mas já naquele momento a gente levava uma demanda da região 12 que tinha sido tratada numa reunião de lideranças porque a gente sabia que aquela pauta não cabia dentro do OP, mas que ela precisava ganhar visibilidade dentro do institucional pra que, em dado momento, ela viesse a ser objeto da estratégia de governo, do programa de governo pra ser executado. Hoje, esse ano, início de 2019, a prefeitura veio pra cá e coloca em execução o parque.

Eu me recordo que num momento um pouco mais a frente, nós tínhamos enquanto obra da cidade uma demanda muito grande por moradia. Em que momento se construiria moradias na cidade? Através de um plano municipal, um plano local de habitação de interesse popular? Ai, o que ocorre: nós tivemos uma discussão entre nós, tanto é que nós tivemos por parte de sensibilidade do governo Helder de colocar como obra da cidade a construção das unidades habitacionais em Padre Gabriel. Isso porque já tinha uma ocupação lá no território e ela já tinha um apontamento. Hoje, por exemplo, nós temos outra demanda, que exigiu mais musculatura do movimento popular e o movimento de luta por moradia e, junto com a FAMOC, fomos pro Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social de Cariacica e lá nos conseguimos colocar uma pauta dentro da resolução 466 do Conselho Nacional das Cidades, colocando uma proposta de entidade para construção de unidades de interesse social. Esse ano já tem uma agenda na qual o presidente viria inaugurar esse empreendimento com 208 unidades verticalizadas em Padre Gabriel, um condomínio com 6 torres transformando aquele espaço. Isso tudo começa com uma pauta que a gente não conseguiu colocar dentro do OP, mas que já empoderava, a partir de algumas informações que o governo passava, a partir de algumas experiências que o governo já apontava isso já indicava qual o caminho mais seguro pra levar algumas reivindicações. Então, além de você ter as plenárias como espaço de aprendizado, você tinha não só a plenária geral, inclusive a plenária do COP, você tinha também dentro das plenárias setoriais algumas pistas e os próprios conselhos a gente conseguia ter um argumento pra definir algumas prioridades dentro do conselho que eram o quantitativo de voto

que teve na plenária do OP. Isso já era um argumento pra colocar aquela discussão na pauta. (Entrevistado nº01)

A medida do amadurecimento do OP foi a identificação de que o descrédito existente a respeito das experiências participativas anteriores foi sendo substituído por uma participação intensa da população e que o processo mobilizatório não contava apenas com o trabalho das associações de bairros e lideranças, mas com a livre participação da população nas plenárias, independente de quaisquer tipos de associativismos. Avritzer (2003, 2005) indica que intensidade da participação está ligada ao desenho institucional e que através da participação direta é possível romper tradições como o clientelismo e o privatismo do Estado, contribuindo para a construção de uma cultura política que fortalece o processo democrático, sendo que esta ideia se manifesta da seguinte maneira na percepção do entrevistado.

Quando chegava no espaço de discussão do OP, isso para o governo não fazia diferença porque as regras eram outras: não se tinha a obrigatoriedade das representações porque elas não eram das instituições, eram das pessoas, eram dos cidadãos, das cidadãs, era isso que valia para o OP que estava em implementação. Era o empoderamento da pessoa enquanto cidadã, conseguindo ter uma compreensão, segundo o coletivo, de um agrupamento mais afinado que pudesse tá colocando uma pauta em debate e aquele era o espaço para colocar essa pauta. [...] O município por si só quando ele coloca o instrumento do OP em discussão e coloca o formato que essa coisa vai te dar, ele começa a fazer uma leitura bem assim, ó: eu não preciso de associação de moradores pra estar lá, eu preciso que algumas pessoas caminhem comigo até lá, porque se o debate vai ser por voto, então eu posso mobilizar um grupo de pessoas. Então, se é essa a questão e a associação não chamam a gente pra conversar, a gente vai!!! (Entrevistado nº01)

Tomando por base a proposta programática de participação social a administração petista pretendia que o OP constituísse “não apenas um instrumento no qual a população define as obras a serem priorizadas no orçamento de cada ano [...] mas um processo de planejamento da cidade com a participação popular e, portanto, de democratização da gestão pública” (CARIACICA, 2005); e realizando uma análise puramente quantitativa, os resultados de participação nas plenárias preparatórias, regionais, temáticas, fóruns e congressos do OP nas edições de 2005 a 2012 contaram com a participação de 56.829 pessoas (CARIACICA, 2012). Desta, cerca de 89% participaram diretamente nas plenárias regionais, indicando e priorizando 623 (seiscentas e vinte e três) obras para as quais foram previstas um volume de investimentos da ordem de R\$ 125 milhões se somadas todas edições (CARIACICA, 2012).

Para monitoramento dessas demandas, foi possível identificar dois aspectos: o primeiro deles aponta para o que afirma Avritzer (2003, p. 15) sobre o OP ser um instrumento capaz de relançar e articular as democracias participativa e representativa. Sendo assim, a participação representativa dos delegados e conselheiros estava assegurada dentro das etapas do próprio ciclo do OP através das caravanas e do Conselho do Orçamento Participativo. O segundo aspecto se relaciona à existência de uma relação de transparência e acesso às informações por parte da administração municipal naquele período, contribuindo para o acompanhamento da execução das obras, especialmente através do Conselho do OP, diminuindo o descrédito existente em relação às experiências participativas anteriores.

Então, tinha muita obra na cidade, as pessoas tinham conhecimento de onde elas estavam sendo feitas e as pessoas viam a coisa acontecendo. Outra coisa também e conseguir ter retorno, pois além das assembleias aconteciam as caravanas, pra acompanhar, pelos conselheiros e tal, para a população estar ciente do andamento de tudo, não era engodo (Entrevistado nº02)

Foi uma relação aberta, com bastante transparência e dando ao líder comunitário uma força de cada vez mais trabalhar para a comunidade porque aqui (mostra uma publicação com a lista de obras) é uma ferramenta excelente pra gente atuar na comunidade. Essa ferramenta do OP foi uma das melhores coisas pra nós da sociedade civil organizada e para nós moradores porque através do COP e das caravanas, dos fóruns, a gente acompanhava e passava para a população. (Entrevistado nº04)

A pauta de participação proposta pela administração municipal e sua realização, contribuiu para fomentar a mobilização e organização dos movimentos populares no período, conforme previu Bruce (2007).

[...] Só pra vocês terem uma ideia: a gente via a associação de moradores se reunia numa frequência muito maior, elas já tinham uma agenda estabelecida, pelo governo a partir do Conselho do Orçamento Participativo, para colocar o OP do ano subsequente na rua. Outra coisa que a gente tinha era que, passado o OP, a gente não tinha um vácuo. Porque como tinha o COP se reunindo e produzindo uma agenda, essa agenda não permitia nem que o institucional executivo tivesse uma folga, menos ainda que o movimento popular engajado, não só o movimento popular, mas outros movimentos sociais igual igrejas. (Entrevistado nº05)

As pessoas passavam a se interessar porque viam as assembleias... que eram espaços de interação e troca de ideias, de formação... acabava sendo, pois, a hora que explicavam que era um projeto democrático, que era uma política que era um modelo de gestão participativo e quem fazia e coordenava isso era a equipe técnica do Helder. Mas foi muito assim, Bia, tinha muita coisa interessante... a gente chegava lá e elegia os conselheiros, aquelas eleições disputadas, dois, três conselheiros por região. Eu achava muito bacana e mexia

demais com o brio e o interesse das pessoas pois acabava com aquela coisa de você ter um atravessador pra conseguir direitos. Na verdade, era o movimento popular que fazia essa travessia do cidadão para o Executivo, você tinha um melhor trânsito e as pessoas sentiam que tinham voz, que tinham vez, que tinham direito

Analisando o cenário descrito podemos afirmar que a partir da experiência participativa no OP foi possível revitalizar a mobilização e o processo organizativo interno dos movimentos populares, além de uma renovação de seu quadro de lideranças. Apesar desses ganhos, críticas foram tecidas em relação ao formato do OP e como a nosso ver elas se relacionam ao próprio formato de engajamento institucional e à definição dos padrões de ação coletiva dos movimentos populares cariaticuense, as abordaremos no item subsequente.

3.3.1 O Engajamento Institucional e os padrões de ação coletiva do Movimento Popular em Cariacica – Críticas ao Cenário Participativo

Para compreendermos o cenário de organização e das estratégias de viabilização das demandas dos movimentos populares junto ao poder público municipal de Cariacica no período 2005-2012, tomamos como referência as contribuições de Carlos (2015)¹⁰⁸. A autora analisou o engajamento institucional¹⁰⁹ de movimentos sociais em Instituições Participativas (IPs)¹¹⁰ e seus padrões de ação coletiva¹¹¹ afirmando que:

108 “O artigo analisa os efeitos do engajamento institucional de movimentos sociais em IPs sobre seus padrões de ação coletiva. Nesse sentido, avalia quais mudanças os movimentos sociais, constituídos no bojo do processo de redemocratização do país, vivenciaram em decorrência de seu engajamento em arranjos participativos, no que tange às dimensões organizacional e discursiva da ação coletiva” (CARLOS, 2015, p.83).

109 “A mensuração do nível de engajamento institucional desses movimentos compreendem critérios de densidade, diversidade, durabilidade e deliberação” (CARLOS, 2015, p. 87).

110 Entendidas pela autora como “[...] diferentes formas institucionalizadas de participação de atores sociais em interação com atores estatais na decisão, regulação e implementação de políticas públicas, compreendidas de modo unificado” (p.70) “Este conceito de instituições participativas permite a compreensão e a análise conjunta dos diferentes processos institucionais mediante os quais cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas, a respeito de suas variações tanto nos formatos quanto nos resultados”. (CARLOS, 2012, p.71).

111 “A categoria de análise “padrões de ação coletiva” corresponde a modalidades de ações que orientam o comportamento dos movimentos como atores políticos perante as instituições e o Estado. Naturalmente, não existe um padrão homogêneo ou um modelo de ação unitário que represente os atores societários e que sirva de paradigma da ação dos movimentos sociais, tendo em vista a complexidade e a heterogeneidade da sociedade civil” (CARLOS, 2012, p. 84).

[...] a compreensão dos movimentos sociais em interação com a institucionalidade política requer uma análise dinâmica que acentue os aspectos de constituição mútua entre a sociedade e o Estado, como esferas que interagem e se influenciam mutuamente em um processo contínuo e circunstancial, cujas fronteiras são imprecisas. (CARLOS, 2015, p.86)

O estudo da autora indica que os padrões de ação coletiva dos movimentos sociais são determinados em cada contexto histórico. Até os anos 1980 o que aparece como indicativo discursivo é que a ação direta disruptiva se constituía como “mecanismo eficiente de visibilidade e de pressão diante do não reconhecimento do poder público da legitimidade dos movimentos como representantes dos interesses da sociedade civil” (CARLOS, 2015, p.90). Como expusemos, as entrevistas apontam que a ação disruptiva foi a forma de atuação do movimento popular de Cariacica ainda na década de 1970, quando o protesto público e as ações não institucionalizadas eram as principais ferramentas de organização e reivindicação junto ao Poder Público.

No cenário pós-transição, é identificada a ocorrência de um processo de transformação no padrão de ação coletiva, denominado de *formalização das estratégias de ação*, que se caracteriza pela “[...] redução das atividades disruptivas [...] privilegiando-se modalidades institucionalizadas de ação” (CARLOS, 2015, p. 91).; e também pela formação de alianças entre o movimento popular e os diversos atores sociais, que passou a “[...] ocupar a posição de segunda estratégia mais importante, sobretudo quando se trata de movimentos com alta intensidade de engajamento institucional” (CARLOS, 2015, p. 91). No caso de Cariacica, as tais constatações se verificaram: nos depoimentos fica evidente que na década de 1990 a atuação da FAMOC e sua relação com os canais institucionalizados de participação fomentaram a representação dos interesses populares nessas modalidades de intervenção. No tocante às alianças, a aproximação com as CEBs e o Partido dos Trabalhadores ampliou o cenário de alianças e capilaridade das lutas populares, movimento que ocorreu num cenário no qual o município estava vivenciando o fim de uma era de alternância política no comando do Poder Executivo Municipal e o início de um período de instabilidade política que durou até o início dos anos 2000.

De acordo com Carlos (2015), neste contexto democrático de engajamento institucional, é importante destacar dois movimentos: a diversidade das arenas de mobilização amplia as possibilidades de participação, mas não exclui a contradição com o Estado. Ao contrário, as

evidencia¹¹². Em segundo lugar, ocorreu neste período uma redução das atividades internas do próprio movimento em virtude da diversificação das modalidades de participação. Em Cariacica verificamos que o período compreendido do pós-transição até o ano de 2003 ainda ocorreu o predomínio da atividade interna de organização e mobilização dos movimentos populares através das ações disruptivas em decorrência do cenário político-institucional. De maneira combinada com modalidades de participação institucionalizadas, em especial nos Conselhos de Políticas, os movimentos populares também incorporaram a transformação do discurso e da ação, reverberando no posicionamento dos movimentos populares frente ao Executivo Municipal na década seguinte.

Como reflexo atrasado de um tempo histórico, a partir de 2003 quando há o declínio das experiências participativas em âmbito nacional, o engajamento institucional dos movimentos populares emerge em Cariacica, mas agora num cenário de brusca redução das atividades disruptivas e num contexto de inserção dos movimentos sociais em instituições participativas. Carlos (2015) ao analisar os padrões de relação Sociedade-Estado¹¹³ e os efeitos discursivos nos padrões de ação coletiva, demonstra que no contexto democrático emerge o discurso e o padrão de interação cooperativo¹¹⁴ entre os movimentos sociais e a esfera governamental, sendo possível por um ângulo o reconhecimento da legitimidade dos movimentos sociais e de suas demandas históricas. A autora explica que não há uma relação direta entre cooperação e dependência, identificando que o caminho mais preciso de análise é considerar “[...] que os padrões de interação com o Estado não são determinados somente pelo contexto político-institucional, mas é afetado pela gênese do movimento e por sua rede de relações sociais pretérita” (CARLOS, 2015, p.95). Assim a autora determina que aqueles movimentos sociais que apresentam em sua gênese uma vinculação com instituições religiosas e políticas tem uma “[...] propensão a desenvolver interações cooperativas e de parceria com a esfera estatal no

112 Carlos (2015, p.90) identifica que no período pós- transição os movimentos sociais passam por uma especialização funcional - requer ajustes da sua estrutura organizacional dos movimentos sociais com criação de setores e adequação da atuação; e por uma profissionalização - que visa aquisição de conhecimentos e assessorias técnicas para atuação em determinadas áreas, com vista à aquisição de recursos para o funcionamento. Esses elementos evidenciam nos movimentos sociais a necessidade de estratégias de fortalecimento institucional e de incorporação de novos objetivos funcionais para participação.

113 “Os padrões de interação sociedade-Estado – (I) cooperativo e dependente; (II) cooperativo, contestatório e autônomo; e (III) do no contexto democrático”. (CARLOS, 2015, p.95).

114 “[...] caracterizado pelo estabelecimento de relações de colaboração e parceria na elaboração de políticas públicas e na implementação e execução de projetos e programas específicos do governo [...] favorece o resultado de suas ações, na medida em que, com acesso aos órgãos públicos e a espaços institucionais, os atores societários alcançam o reconhecimento da sua legitimidade. Em outros termos, relações de proximidade e cooperação com os governos são relevantes ao atendimento das reivindicações do movimento, ao estabelecimento do diálogo e da proposição, à representação e à participação nas instituições participativas, à discussão, à fiscalização, ao acompanhamento de políticas públicas e à gestão de programas e convênios governamentais” (CARLOS, 2015, p.93)

contexto democrático” (CARLOS, 2015, p.95). No caso de Cariacica esta análise é válida já que a gênese dos movimentos populares possui forte vinculação tanto com a Igreja Católica, quanto com o Partido dos Trabalhadores. Além disto, a partir da trajetória traçada, podemos depreender que esta colaboração se intensificou num contexto tardio de construção democrática e a partir das administrações petistas entre 2005-2012.

Embora o estudo aponte para “ganhos” no padrão de interação cooperativo, também apontou perdas no tocante à organização popular a partir de suas próprias vias, ou seja, fora do OP. Assim como Carlos (2015) identificou que “[...] militantes reconhecem que relações colaborativas com o governo os expõem a riscos que dificultam um comportamento crítico e autônomo” (2015, p. 93), nos depoimentos dos entrevistados há a identificação das dificuldades oriundas da relação cooperativa com o Estado, representado pela administração municipal, aparecendo como aspecto negativo da experiência. Isto porque, mesmo o OP não existindo na forma da lei até o fim do mandato do ex-prefeito Helder Salomão, o formato de engajamento dos movimentos populares a partir da agenda do OP implicou na institucionalização tácita da participação dos movimentos populares.

Quando você institucionaliza a participação, mesmo sem a lei, você corre o risco de limitar outras formas de participação, de diálogo. Então, acho que criou canais institucionais, mas de certa forma outras maneiras de participação foram enfraquecidas [...] quando se institucionaliza a política de participação não levam **[os movimentos populares]** em consideração outras formas de interlocução e você acaba correndo esse risco. E muito se deve também pela nossa **[representantes dos movimentos populares]** ida para essas outras formas de participação, pro conselho, pros espaços da prefeitura, etc. (Entrevistado n°03 grifos nossos)

Concordamos com Carlos (2015) quando explica que “[...] o exacerbamento da cooperação pode gerar o excesso de comprometimento e vínculos institucionais com o Estado, reduzindo sua potencial capacidade de pressão e influência e favorecendo a dependência dos atores coletivos” (CARLOS, 2015, p. 93). A nosso ver, a redução da capacidade de pressão dos movimentos populares se expressa a partir da não incorporação de algumas demandas dos movimentos populares em relação à própria experiência participativa ainda na administração do ex-prefeito Helder Salomão. Destacamos dentre elas a instituição do OP via mecanismo legal, com determinação de sua periodicidade e representatividade, além da criação de um instrumento de monitoramento das demandas eleitas pela população até então. Tais críticas são expressas nos depoimentos da seguinte maneira:

O aspecto negativo do período 2005 a 2012 é que não deveria ter sido feita as plenárias todos os anos. Deveria ter sido feita um ano sim, um ano não. Por quê? Porque de 2015 a 2012 foi eleita 623 obras e das 623 obras, ficou sem fazer 352 obras. Ficou muita coisa pra trás. Eu tenho essa relação e posso te fornecer. (Entrevistado nº04)

Para o movimento popular o orçamento, a nosso ver, nós tínhamos a oportunidade de torná-lo institucional, tá? Esse foi um grande pecado, sem dúvida, pois ele seria com todo percurso executado, com a mesma intensidade e compromisso de governo Helder, mas ele precisava ser implementado. Tanto é que, por várias oportunidades, essa pauta foi posta e sempre havia uma discussão de que a coisa estava indo bem e não foi bem isso. [...] No próprio conselho do orçamento participativo nós entendíamos que se institucionalizássemos o OP, dentro do texto da lei teria lá o COP, cabendo depois um decreto, seria melhor e mais garantido. Nós queríamos a ferramenta de monitoramento porque qual o percentual de execução do OP na gestão do governo Helder? Nós não tivemos esse monitoramento. Eu acho que isso foi colocado em várias oportunidades e isso tinha que ter sido feito (Entrevistado nº01)

Conforme enfatizado nesta pesquisa, havia uma ocupação/atuação substancial por parte dos movimentos populares nos conselhos municipais de políticas, sendo as pautas articuladas ao processo de discussão do OP. No entanto, os depoimentos apontam outra crítica para a administração municipal do período: este comprometimento existia apenas por parte dos representantes dos movimentos populares, não havendo um direcionamento por parte da administração municipal para a atuação dos representantes do poder público nos conselhos que reforçasse a legitimidade do peso da participação popular.

Outra questão que faltou um debate pleno: nos conselhos setoriais, o debate ocorrido do OP só ia pra dentro do conselho se o movimento popular levasse. Nós entendíamos que, na verdade, a obrigação de dar capilaridade nos órgãos de controle social de políticas públicas, o próprio governo deveria, na posse das atas, discutir em que momento ele deveria estar colocando isso pra lá. Pra nós do movimento popular esse seria o melhor dos arranjos institucionais, pra dar sequência. Como você faz uma única reunião por ano e você bota lá 600, 700 pessoas e você não explora ao máximo, não dá continuidade? E aí, todo esse material produzido, toda essa riqueza e que esse são passivos que o município tem para com a comunidade, como é que ela não ganha uma outra linha de debate dentro do governo? Eu acho que faltou: o governo, só reforçando esse último, o governo se apropriar do conteúdo das plenárias e transformar isso numa pauta de debate dentro dos conselhos setoriais, permanente dentro dos conselhos setoriais, em especial. (Entrevistado nº03)

Um fato curioso apontado no estudo é que, mesmo diante de tais críticas, há uma visão positiva dos entrevistados em relação ao engajamento e à atuação dos movimentos populares entre 2005-

2012, expressa de acordo com o seguinte fragmento: “[...] *A FAMOC tem uma característica de atuação com independência e autonomia. Quantas vezes fizemos duras críticas ao Helder, por mais que a gente reconhecesse as políticas públicas que ele vinha fazendo para a população. Inúmeras vezes o criticamos*”. (Entrevistado nº02). A nosso ver, a autonomia aqui é invocada pelos sujeitos da pesquisa como forma de separar a prática participativa do movimento popular via OP de um suposto ‘atrelamento orgânico’ à administração municipal. Aqui duas contribuições nos auxiliam a entender o sentido da autonomia e independência invocadas pelos sujeitos da pesquisa. Primeiramente, Lavallo (2015) sinaliza que este viés interpretativo sobre a autonomia é típico do período de reabertura política, no qual a autonomia era vista como categoria prática “[...] comprometida com as implicações políticas da linguagem dos atores e vocacionada a orientar a realização de tais implicações” (LAVALLE, 2015, p.168). No entanto, Lavallo (2015) nos alerta que na atualidade existe uma relação constitutiva mútua entre sociedade civil e Estado e “[...] a invocação da ‘autonomia’ não implica ausência de interação, da mesma forma que sua não invocação implicaria submissão ao Estado ou qualquer forma de fusão com ele” (LAVALLE, 2015, p.170). Em segundo lugar, Carlos (2015) nos indica o padrão de interação cooperativo “[...] contrasta com a compreensão pretérita do período de transição do regime autoritário e de redemocratização da década de 1980, a saber, de antagonismo, oposição e enfrentamento dos poderes instituídos (2015, p. 92), mas nos propõe uma chave interpretativa que considera a complementaridade entre cooperação e autonomia, desde que não haja mudança nos objetivos dos militantes ou dos movimentos sociais dos quais fazem parte. Isto posto, aqui o sentido de autonomia deve ser analisado conforme a situação em que nasce – num contexto de vinculação com a Igreja Católica e com o próprio PT – e num contexto no qual é utilizado – num cenário de discurso e o padrão de interação cooperativo e passa a ser compreendida como

A capacidade de determinado ator de estabelecer relações com outros atores (aliados, apoiadores e antagonistas) a partir de uma liberdade ou independência moral que lhe permita co-definir as formas, as regras e os objetivos da interação, a partir dos seus interesses e valores (TATAGIBA, 2010, p. 68 apud CARLOS, 2015, p.87)

Considerando o histórico do contexto político-institucional cariacaquense e a realização tardia da experiência participativa, é compreensível que ocorresse a interpretação de uma atuação “livre e autônoma” do movimento popular diante da simples possibilidade de interlocução e crítica à administração municipal, caracterizando um padrão de interação cooperativo e

autônomo (CARLOS, 2015). No entanto, não é válido supor que a atuação dos movimentos populares não tenha sofrido efeitos deletérios a partir de um engajamento institucional cooperativo, reverberando em sua forma de organização e interlocução no período subsequente. Desta feita, podemos depreender que, embora a experiência participativa petista parecesse apresentar resultados significativos no tocante à participação dos movimentos populares e à construção da democracia no município, a mesma ainda precisava ser amadurecida em dois sentidos: um no sentido de seu desenvolvimento institucional - conferindo à experiência mecanismos que assegurassem sua realização e reatualização conforme as mudanças da dinâmica de participação, de pluralização institucional e de complexificação da democracia. Outro, no sentido de sua relação com os movimentos populares, assegurando que as interações socioinstitucionais produzissem um padrão de ação coletiva que combinasse, de modo não contraditório, estratégias de cooperação, mas também de enfrentamento (CARLOS, 2015).

Encerrando a análise do período 2005-2012, ressaltamos que mesmo diante da aprovação popular, o prefeito Helder Salomão deixa seu mandato sem conseguir eleger sua sucessora - a então candidata a prefeita Lucia Dornelas (PT). Num cenário de disputa eleitoral no qual também era candidato Marcelo Santos, filho do ex-prefeito Aloízio Santos, venceu o vice-prefeito de Helder Salomão, Geraldo Luzia Junior (do então PPS). Juninho, como é conhecido, foi eleito para o mandato de 2013-2016 e reeleito para o mandato entre os anos 2017-2020. Os aspectos da continuidade da experiência participativa no período de 2013-2020, quando o PDP passa a ser conduzido por outra coligação eleitoral, serão tratados no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4 – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO CENÁRIO DE ALTERNÂNCIA POLÍTICO PARTIDÁRIA: CONFIGURAÇÃO ATUAL DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE CARIACICA/ES

Neste capítulo o esforço analítico se centrará no período compreendido entre os anos de 2013 e 2020, buscando identificar, sistematizar e registrar a trajetória de participação dos movimentos populares a partir da alternância político-partidária e da posterior aprovação da Lei nº 5.342/2015. Para isso, seu primeiro tópico busca explicitar a forma como o OP foi conduzido, buscando compreendê-lo a partir de suas continuidades e/ou mudanças em relação ao desenho institucional do período anterior e, principalmente, a partir da aprovação da Lei nº 5.342/2015. Além disto, buscamos identificar se, a partir da institucionalização do OP, foram instauradas novas formas de organização dos movimentos sociais e populares no município. No segundo tópico destacamos a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e sua influência na descontinuidade do OP Cariaciquense. Ou seja, para além dos movimentos populares, como esse espaço se constituída dentro da totalidade do edifício democrático local, como ele sendo disputado por outros atores sociais e quais impactos essa disputa provocou no padrão de engajamento, de mobilização e de organização dos movimentos populares, dentro de um cenário que caracterizamos como “pós-participativo” (LAVALLE, 2019).

4.1 A eleição do Prefeito Geraldo Luzia Junior (Juninho) e condução do Orçamento Participativo de Cariacica/ES (2013-2020).

A eleição de Geraldo Luzia de Oliveira Junior (PPS/Cidadania) consolidou a alternância político-partidária no comando do Executivo municipal. Nascido no Rio de Janeiro e formado em Educação física pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), o prefeito eleito é popularmente conhecido como “Juninho” devido à sua profissão de jogador de futebol. Depois de encerrar sua carreira como jogador de futebol, trabalhou como professor de educação física e “o início de sua trajetória política foi como chefe de gabinete da Secretaria de Saúde de Vitória, na época de seu correligionário Luciano Rezende como mandante da pasta” (SECULO DIÁRIO, 28/10/2012). Foi presidente do Partido Popular Socialista (PPS) no Município de Cariacica, secretário-geral estadual e membro do Diretório Nacional do partido. No ano de 2008, quando eleito como vice-prefeito do ex-prefeito Helder Salomão, exerceu o cargo de Secretário Municipal de Esportes, Lazer e Cultura quando em 2010, disputou a eleição para Deputado Federal, obtendo 41.362 votos (2,19%) não conseguindo se eleger. Retornando ao cargo de vice-prefeito, assumiu o conflito com o então ex-prefeito Helder Salomão, adotando a narrativa de que dentro da prefeitura era isolado politicamente e, “sob essa perspectiva, o candidato tentou blindar-se das críticas ao prefeito, sendo ele mesmo um de seus maiores críticos” (UOL, 28/10/2012). Sua candidatura foi ganhando o terreno para disputar o segundo turno nas eleições 2012, que se deu em um cenário de disputa entre cinco candidatos¹¹⁵, a candidatura do campo democrático-popular que daria continuidade programática à administração do ex-prefeito Helder Salomão era da ex-deputada estadual Lúcia Dornelas – PT. Mesmo contando com a aprovação popular da administração e com apoio do ex-prefeito, a candidata do PT contava “com poucos recursos de comunicação” (A GAZETA, 28/10/2012) dependendo, tanto da transferência de votos, quanto do apoio da máquina pública para se firmar como favorita, o que não ocorreu.

Desta maneira, Juninho se constituiu no segundo turno como o adversário político de Marcelo Santos (PMDB), filho do ex-prefeito Aloísio Santos e deputado estadual à época. Devido a problemas de saúde do seu oponente, na reta final das eleições Juninho participou de debates e entrevistas sozinho, oportunidade na qual apresentou parte de seu programa de governo que

115 Adilson Avelina dos Santos do Partido Social Democrático (PSD), vereador que já foi camelô por 25 anos, o ex-jogador de futebol Geraldo Luzia Junior (Juninho) do Partido Popular Socialista (PPS), a economista e atual deputada estadual Lúcia Dornelas do Partido dos Trabalhadores (PT), o deputado estadual Marcelo Santos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o deputado estadual Sandro Locutor do Partido Verde (PV). (A GAZETA, 12.07.2012)

contava com propostas de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para imóveis que não contassem com sistema de esgotamento sanitário e ruas sem pavimentação, construção do hospital geral de Cariacica, reforma administrativa para extinção de secretarias. Desta maneira, Juninho foi eleito com o maior percentual de votos no segundo turno no país, com 85,43% dos votos válidos, contra 14,57% do candidato derrotado Marcelo Santos. (A GAZETA, 28/10/2012), se tornando o prefeito mais votado do país¹¹⁶. Foi reeleito em 2016, sendo que em seu segundo mandato (2017-2020) se tornou vice-presidente da Associação dos Municípios do Estado do Espírito Santo (AMUNES) e integrante da Frente Nacional de Prefeitos de Políticas Sociais.

Uma das primeiras declarações do prefeito recém eleito foi que a primeira medida de seu governo seria “discutir o orçamento com a Câmara municipal e saber o que a gente tem para gastar, o que não pode parar e iniciar o mandato com pé no chão” (A GAZETA, 28/10/2012). Mesmo diante da previsão quanto à receita no município a partir do ano de 2013, as declarações do Prefeito Juninho quanto ao OP eram de que "O Orçamento Participativo pode até acabar, mas não será na nossa gestão" (CARIACICA, 2013). É importante frisar que parte da execução das obras priorizadas pelas edições anteriores do OP não foram concluídas e, no momento que assume o mandato, o Prefeito Juninho herda um quantitativo de 173 obras que eram denominadas de “Passivo do OP”¹¹⁷. Portanto, seu compromisso se constituía em executar o passivo e realizar novas plenárias.

116 Disponível em: <[HTTPS://www.seculodiario.com.br/politica/prefeito-eleito-juninho-anuncia-gestao-participativa-em-cariacica](https://www.seculodiario.com.br/politica/prefeito-eleito-juninho-anuncia-gestao-participativa-em-cariacica)> .

117 A pesquisa documental nos indica que a listagem completa das demandas levantadas nas edições anteriores do OP foi apresentada na reunião ampliada de 2013. Nelas constam 165 obras em diferentes estágios que indicavam a não conclusão das obras (execução, paralisação, aguardando ordem de serviço, licitação, desapropriação, processo judicial, entre outros). No entanto, através da pesquisa documental também encontramos uma publicação do ano de 2018 que tem a identificação de 173 obras que não foram concluídas na gestão Helder Salomão até o ano de 2012. No entanto, a pesquisa documental (fontes indicaram que havia de um volume de 352 obras, o que pelas publicações oficiais e cadernos distribuídos à população não foi possível aferir).

Figura nº 03 - Logomarca Orçamento Cidadão Mais Participativo – Prefeitura de Cariacica/ES – 2013



Fonte: Site PMC (2020)

Neste período sob a nova denominação de **Orçamento Cidadão Mais Participativo** foi definido como “[...] uma política democrática pela qual os cidadãos podem definir as obras e serviços prioritários. Este trabalho é realizado em conjunto com as experiências técnicas dos servidores públicos e da vivência dos moradores a partir da realidade de seus bairros.” (CARIACICA, 2013). O primeiro evento do Ciclo do Orçamento Cidadão Mais Participativo foi a realização de uma Reunião Ampliada¹¹⁸, cujo objetivo era uma prestação de contas do Passivo do OP e, a partir dele, a apresentação das seguintes proposições por parte do governo: que seria necessária a adoção de edições bianuais, portanto, 2013 e 2015. A segunda é que, entretanto, no ano de 2013 não haveria novas plenárias para levantamento de novas obras, pois era necessário finalizar aquelas que estivessem em atraso. O hiato compreendido entre os anos de 2013 a 2015 seria utilizado para “a elaboração e o teste de uma nova metodologia para transformar o OP em um instrumento ainda mais participativo” (CARIACICA, 2013) e para instituí-lo através de uma legislação municipal, cujo processo “a Câmara Municipal está totalmente de acordo para que, quando iniciar outro governo, o OP não seja cancelado, que é o mínimo de voz que a população tem” (CARIACICA, 15/08/2013).

118 Realizada no auditório da Secretaria Municipal de Educação (SEME), em Itaquari, em 07.03.2013, reunindo cerca de 150 pessoas. Disponível em <<https://www.cariacica.es.gov.br/noticias/13515/maior-envolvimento-popular-no-orcamento-participativo>>

Observemos que aqui aparecem incorporadas à promessa de uma futura metodologia, duas das reflexões a respeito das edições dos OPs anteriores e que eram anseios do movimento popular: a proposta da discussão passar a ser bianual e a institucionalização do OP por lei. Deste modo, a impressão das lideranças entrevistadas a respeito deste evento, que seria de inauguração do OP no mandato do Prefeito Juninho e marcando um compromisso político de continuidade do OP, foi manifestada da seguinte maneira:

A FAMOC participou de uma plenária na SEME pra debater o OP e pressionar Juninho a manter o OP. Foi a maior plenária que eu já vi com FAMOC até hoje. As pessoas estavam preocupadas com o fim do OP e tinha muitas lideranças comunitárias, praticamente todas as regiões contempladas, os vereadores foram e até o prefeito foi lá com a gente. E ele assumiu que ia continuar realizando as assembleias. Isso no primeiro ano de Juninho, em 2013. Foi um momento de bastante esclarecimento, inclusive na época nós fomos na gerência de OP e exigimos as planilhas das obras que não tinham sido executadas e como estava o andamento de cada uma delas. Ai a gente a partir disso a gente conseguiu contrapor as informações passadas pela prefeitura. (Entrevistado nº02)

O processo mobilizatório para as “Audiências Públicas Regionais do Orçamento Cidadão Mais Participativo 2013” era realizado pela Gerência e Coordenação do OP da então Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPHAD) da seguinte maneira:

A gente ligava para todas as lideranças e todos os delegados das regiões que tinham sido eleitos até o ano anterior, 2012. Em algumas regiões aparecia uma média de 20 pessoas, bem diferente da plenária de antes porque sabia que não ia ter plenária. Perguntavam: “vai ter plenária?” Não, nós vamos fazer uma prestação de contas pra vocês pra ver como estão as obras da região de vocês e tal. (Entrevistado nº04)

A pesquisa documental apontou a realização de 13 (treze) “**Audiências Públicas Regionais**”¹¹⁹ entre os meses de agosto a setembro de 2013 cuja finalidade era idêntica àquela da reunião ampliada, expressando o seguinte quanto à metodologia do Orçamento Cidadão Mais Participativo 2013.

¹¹⁹ Não identificamos, para além da logomarca, a existência de quaisquer materiais impressos que expressassem o restante do ciclo do OP Mais no ano de 2013. A sequência dos fatos foi possível ser montada a partir dos depoimentos dos 06 entrevistados aliados a reportagens ainda existentes no sítio da Prefeitura Municipal de Cariacica.

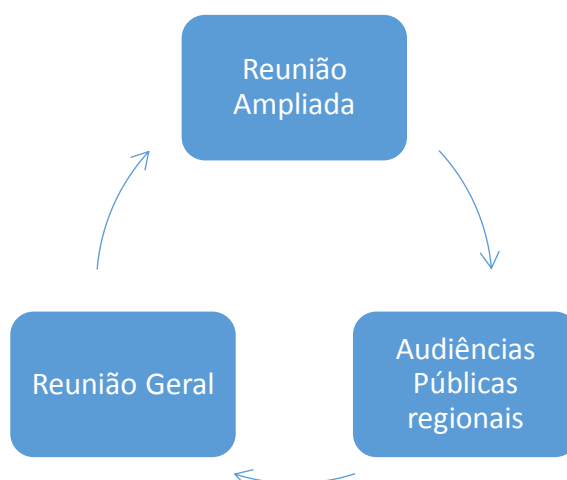
Aleatória. A metodologia é aleatória! Todas as vezes que ele ia numa região e havia esse questionamento de como participaria, ele se posicionava praticamente com o mesmo argumento. O prefeito assumia com a comunidade que nem sempre essa plenária, as reuniões, eram regionais. O que ele fazia? Ia pro bairro tal e o bairro tal tinha uma pendência do OP e ele tratava aquela pendência do OP no bairro sem uma visão regionalizada. Mas quando a obra era regionalizada, que ela implicava naquela região, obviamente ele assumia a condição de atualizar as informações dizendo: “oh, essa obra que é um pleito de vocês, aquela creche, etc., ela não foi executada por causa disso e daquilo outro, mas ela será. O projeto já está sendo feito, o processo de licitação aberto e coisa e tal... vai ser feito com recurso nosso uma parte e a outra parte advém desse convênio aqui”. Então, ele falava isso, mas isso era mais por pressão de quem estava lá num primeiro momento. (Entrevistado nº 01)

Ele disse que ia fazer, mas não sei se ele realizou todas as assembleias que ele disse que ia realizar. Eu acho que sim! Ele não chegou ao nível do detalhe de como seriam as plenárias, quais regras, como funcionaria a participação e a representação. Só disse que ia ter e que estava com a ideia de mudar pra dois anos e iam bolar uma forma de organizar para ficar mais eficiente. Tinha uma crítica na fala do tipo a ideia é boa, mas o instrumento não era e que eles estavam empenhados em construir um modelo melhor de orçamento e que essas propostas eram fazer escolha de obras de dois em dois anos. (Entrevistado nº 02)

O Ciclo de debates foi encerrado através de uma “**Reunião Geral**”¹²⁰ do Orçamento Cidadão Mais Participativo”, “que reuniu 70 pessoas entre servidores municipais, empresários e representantes da sociedade civil que não puderam participar das audiências públicas regionais” (CARIACICA, 16/09/2013). Além de prestar contas das Audiências Regionais que mobilizou “845 moradores das 13 regiões do município e 100 pessoas nos O+P rurais” (CARIACICA, 17/09/2013), foi feita a apresentação do Plano Plurianual de Aplicações 2014-2017. Não encontramos documentos que tratassem da existência de etapas subsequentes de participação ou representatividade do movimento popular para acompanhar a realização do que foi pactuado: a execução do Passivo do OP e a elaboração da nova metodologia. Desta maneira o Ciclo do Orçamento Cidadão Mais Participativo 2013 pode ser assim sintetizado:

120 Realizado no dia 16 de setembro de 2013, às 15:30 horas, no auditório da Prefeitura Municipal de Cariacica. Disponível em <<https://www.cariacica.es.gov.br/noticias/8201/reuniao-geral-encerra-o-ciclo-das-audiencias-publicas-do-orcamento-cidadao-mais-participativo>>

Figura nº 04 – Ciclo Orçamento Cidadão Mais Participativo Cariacica - 2013



Fonte: elaboração da autora

Como em todo planejamento municipal, os recursos para a viabilização das demandas do primeiro ano do mandato eram assegurados pelo Plano Plurianual de Aplicações (PPA 2010-2013), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) do ano de 2013. Este dado aparece no depoimento de parte dos entrevistados.

Nós tínhamos informações que vinham do COP do ano anterior que os recursos das obras já estavam alocados. Então por mais que a obra não tivesse pronta, o recurso estava lá e o que precisava era executar. Tinha recurso para mais de 80% das obras aprovadas nas assembleias na época. Por mais que existisse alguma coisa que tivesse atrasado, não tinha justificativa para o não cumprimento das obras. Tanto é que o Juninho, nos dois primeiros anos, ficou se gabando dizendo que terminou as obras do Helder que estavam atrasadas, aquele negócio todo. (Entrevistado nº02)

Importante ressaltar que a previsão inicial feita para a arrecadação municipal no ano de 2013, prevista em R\$ 125 milhões, sofreu os efeitos do fim do Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP)¹²¹¹²², ocasionando uma redução na receita do município para

121 O Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (FUNDAP) foi “criado pela Lei nº 2.508, de 22/05/70 e Regulamentado pelo Decreto nº 163-N, de 15/07/71. Seus objetivos: Ampliar a renda do setor terciário do Estado, através do incremento e diversificação do intercâmbio comercial com o exterior; Ampliar a renda dos setores primário, secundário e terciário do Estado, através da promoção de novos investimentos em projeto industrial, agropecuário, de pesca, de turismo, de florestamento e reflorestamento, de serviço, de saúde, de educação, social, de transporte, de infraestrutura não governamental, de construção, de natureza cultural ou de comércio previamente aprovado pelo BANDES. A gestão dos recursos financeiros do FUNDAP cabe ao Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A - BANDES, e seu orçamento é aprovado em ato do Governador do Estado do Espírito Santo”. (BNDES, Manual do FUNDAP, 2017, p.02-03)

1220 Projeto de Resolução do Senado (PRS 72/10), aprovado em abril de 2012, reduziu e uniformizou a alíquota de ICMS de operações interestaduais. No Estado do ES esta alíquota de ICMS sobre produtos importados correspondia a 12%, sendo 3% deles destinados aos

R\$ 95 milhões, sendo justificado pelo Prefeito Juninho pelo fato de que “[...] em 2012 a capacidade de investimento, com recursos próprios, era de R\$ 60 milhões. Em 2013 passou para R\$ 9 milhões” (G1 ES, 20/04/2014). Este cenário contribuiu para que, já no início do segundo ano de mandato, 30,3% da população considerasse como ruim ou péssima a gestão do prefeito Juninho. Parte da solução para enfrentar a perda de arrecadação foi realizar, conforme promessa de campanha, uma Reforma Administrativa¹²³, reduzindo de 20 para 14 secretarias municipais, resultando numa economia de R\$ 3.806.000,00 (três milhões e oitocentos e seis mil reais) para o tesouro municipal (CARIACICA, 2014). No tocante ao Orçamento Participativo, a partir do anseio dos movimentos populares quanto à sua institucionalização, o Prefeito Juninho também inicia sua “legalização” através do instrumento da reforma administrativa, assegurando a existência de uma estrutura mínima de funcionamento no organograma da prefeitura – com a gerência e coordenação de OP. Essa estruturação não constitui uma novidade, já que na legislação anterior tais cargos também existiam. No entanto, é importante observar que se antes eles estavam ligados à Secretaria de Planejamento, agora sua vinculação é com a Secretaria de Governo que se constituía uma secretaria de assessoramento direto do Gabinete do Prefeito, ampliando as formas de controle governamental do acesso das informações pelo movimento popular. Este elemento demonstra como o OP pode ser usado como mecanismo de controle de governos sobre o movimento popular e não como uma estratégia de partilha de poder, o que é percebido pelas lideranças comunitárias conforme indica este fragmento:

Quando ele reestrutura a prefeitura, faz uma reforma administrativa, ele cria essa gerência com essa condução e monta um gabinete. Aí eles montam um escritório pra isso, ela perde a musculatura porque quando você estava ligado ao planejamento, você tinha mais possibilidade de reunir informações. Você chegava lá, tem um processo que diz: essa obra aqui já está contratada, esta obra aqui já está com projeto, era a perspectiva de abrir a licitação dela é data tal. Quando era na secretaria de planejamento essa informação estava toda reunida. Agora não. (Entrevistado nº01)

A novidade da Reforma Administrativa quanto ao OP foi a criação do Fundo do Orçamento Participativo¹²⁴, cujo objetivo era centralizar e gerenciar recursos orçamentários e financeiros

municípios. Com a aprovação da Resolução, ocorreu uma uniformização da alíquota em 4%, inviabilizando o FUNDAP e, conseqüentemente, o repasse aos municípios. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2016/12/fim-do-fundap-pode-ter-sido-comprado-1014004915.html>>

123A estrutura Organizacional da Administração Municipal de Cariacica está organizada conforme a Lei nº 5.283, de 17 de novembro de 2014 e conforme o Regimento Interno aprovado por meio do Decreto nº 20 de 31 de janeiro de 2019 e suas alterações, que tratam das atribuições de cada órgão e das competências de cada cargo.

124 Art. 85 da Lei 5283/2014

para a execução das obras, sendo os mesmos provenientes de alienações de imóveis do Município e convênios. Tal fundo seria gerido por um Conselho Gestor¹²⁵ composto por 09 (nove) representantes das secretarias municipais e apenas 01 (um) representante da Sociedade Civil indicado pela Federação das Associações de Moradores de Cariacica – FAMOC. A presidência do Fundo do OP sempre seria exercida por representante da Secretaria de Gestão, também vinculada ao Gabinete do Prefeito e a Secretaria Executiva deste Conselho Gestor sempre seria exercida pela Gerência de Orçamento Participativo, vinculada à Secretaria Municipal de Governo. Este dado fortalece a percepção de que a metodologia e estrutura de funcionamento do OP foram completamente modificadas para diminuir a participação popular e, conseqüentemente, a capacidade de intervenção do movimento popular e a transparência do governo. O OP passa, assim, a ser usado como mecanismo de controle de governos sobre o movimento popular e não como uma estratégia de partilha de poder. Além disto, é importante destacar que uma conhecida liderança popular respondia pela Coordenação do OP à época. Por sua intensa participação nas edições anteriores do OP, esta liderança poderia ser capaz de articular e conferir legitimidade à condução política e técnica do OP na administração do Prefeito Juninho. Ou seja, ao mesmo tempo em que restringe a participação popular por um lado, cria uma estratégia para manter o movimento popular sob controle no momento em que uma conhecida liderança popular se torna coordenador do novo OP, o que fica evidente no seguinte fragmento:

O que ele passa ter? Uma organização interna na prefeitura que ia cuidar do OP, tanto é que tinha o gerente do orçamento participativo. O cargo de gerente foi pra uma pessoa que não tinha participação nenhuma e, salvo engano, nem morava no município. O coordenador dentro desta gerência, eu lembro que ele fazia não só o mapeamento e o acompanhamento de todas as obras que estavam sendo contratadas. Fazia todo relatório dela – com fotografias, inclusive – e alguns encaminhamentos a partir das visitas que ele fazia, ele era o cara de campo. Era um camarada experiente. Eu confesso pra você ele é um camarada respeitado e que trabalha muito. [...] Quando era pra falar sobre o orçamento participativo, quem tinha todos os elementos e atualizado, era o coordenador do OP, que assumia a condição, de fato, de assessoramento e passava as informações. (Entrevistado nº01)

Diante desse arranjo realizado nos dois primeiros anos do mandato, somada às afirmações de aproximação com a Câmara de Vereadores e com o secretariado municipal para a tomada de decisões, depreendemos que houve um privilegiamento do debate técnico (envolvendo apenas

125 O Conselho Gestor do Fundo do OP é composto por representante das seguintes secretarias municipais: Gestão, Finanças, Infraestrutura, Educação, Saúde, Desenvolvimento da Cidade e Meio Ambiente, Desenvolvimento e Assistência Social, Defesa Social, Esporte e Lazer.

os técnicos da prefeitura) e de negociações pontuais com o movimento popular acerca da decisão sobre os rumos do orçamento municipal. Se de um lado havia a necessidade de adequar as demandas do município à nova realidade da arrecadação, havia também um indicativo de que o formato de participação popular até então adotado para discutir o orçamento municipal estava ameaçado, demarcado pela criação de uma instância interna de gestão do OP – o Conselho Gestor - que, em última instância, tinha funções análogas a do COP, mas com uma composição que não privilegiava as organizações populares da sociedade civil. Esta movimentação foi percebida pelos representantes do movimento popular da seguinte maneira:

Acompanhei como se deu esse discurso em relação ao OP no início da gestão dele, dizendo que ele não conseguiria manter novamente os processos de plenária e assembleias por que já teria muitas demandas reprimidas que ele precisaria priorizar essas demandas que já haviam sido deliberadas. E a gente sente que houve uma quebra mesmo e por mais que ele tentasse emplacar esse discurso, o que estava bem nítido era que nessa nova gestão não teria mais esses canais de participação. (Entrevistado nº 03)

Na primeira metade do primeiro mandato ele não quis ser pressionado, então, se você tem um conselho do orçamento ele é obrigado a prestar conta pra esse conselho. Porém, a meu ver, ele não fez isso pra ele não ser pressionado a fazer a prestação de contas. E tem até outra coisa: vamos lembrar que estando ele em 2013 com o planejamento físico financeiro do Helder, que estava no PPA aprovado ainda no governo Helder, como ele faria de 2014 a 2017? Que nível de prioridade ele daria às obras do OP? Ele já não teria mais argumento da falta de verba, sabendo ele que havia uma demanda que pudesse ser incluída no planejamento físico financeiro do PPA vigente. Então ele se isenta de fazer esse debate com o movimento popular. Talvez ninguém além da FAMOC, mas uma meia dúzia de opositores na Câmara enxergou isso. O governo obviamente enxergou e trabalhou a estratégia de esvaziamento porque não interessava fazer isso. (Entrevistado nº 04)

Mesmo diante de evidências contrárias à continuidade do OP, havia uma expectativa de que o atendimento do anseio do movimento popular em relação à legislação pudesse expressar a dita vontade política de colocar o OP em pleno funcionamento na cidade. No ano de 2015 no qual, em tese, seria realizado o debate bianual através das rodadas de plenárias do OP em Cariacica para levantamento de novas prioridades, o Prefeito Juninho cumpre a promessa de institucionalizar o OP através da Lei nº 5342/2015 que determinou o funcionamento do OP, sinteticamente, da seguinte forma:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal obrigado a realizar as plenárias do Orçamento Participativo para definir as demandas do município no primeiro ano de exercício do mandato, ficando, assim, o atendimento às demandas selecionadas para os próximos 03 (três) anos de exercício.

Parágrafo único. As demandas prioritizadas nas plenárias deverão ser analisadas pelo órgão competente, a fim de se averiguar se a obra a ser executada não requer reparos em seu entorno antes de se proceder com a execução do serviço para evitar desperdício.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se todas as disposições em contrário.

(CARIACICA, LEI Nº. 5342, DE 12 DE MARÇO DE 2015)

Podemos deduzir que a lei foi elaborada tendo em vista as restrições orçamentárias já mencionadas, a dinâmica da execução das demandas prioritizadas através do debate popular do OP, contemplando eventuais dificuldades ou impedimentos técnicos que dificultassem a execução das obras que se tornariam os futuros passivos do OP (como desapropriações, restrições judiciais, desistência de licitações, obras complementares, entre outros). A paulatina criação de estruturas internas, de redução do ciclo de debates, de rebaixamento dos objetivos de cada etapa de participação em conjunto com a institucionalização do OP, restringiu a tomada de decisões políticas do OP apenas para o âmbito da administração municipal e passou a se constituir em “novos marcos em relação à participação popular” dentro da dinâmica de alternância no comando do Executivo Municipal. Ou seja, houve uma descaracterização de todo o desenho institucional anterior para dificultar a participação popular e a partilha de poder. O OP passou a ser um instrumento de mera consulta popular, expresso nesta afirmativa de um dos entrevistados: *“E o que era legalizar o OP? Exatamente mandar um projeto de lei e ele fez isso! E o que ele faz com o OP? Ele congela o debate popular entre o período entre 2013 a 2016, ele congela o OP no seguinte: na participação popular!”* (Entrevistado nº05). Tomando por base as variáveis vontade política e desenho institucional (AVRITZER, 2009), a legislação proposta significava o rompimento definitivo com o que vinha sendo realizado no município em termos de participação popular. A não realização das plenárias (ou audiências públicas conforme novo formato) com vistas ao levantamento de novas demandas no ano de 2015, somada ao adiamento da experiência participativa para o ano de 2017, tornava o cenário de participação inviável, em especial se considerarmos o fato que o comando do Executivo Municipal poderia estar sob outra direção político partidária.

Foi um banho de água fria na gente. Num primeiro momento foi entusiasmo e na sequência a gente viu que o prefeito mentiu na cara deslavada porque quando ele chamou essa assembleia já foi num formato diferente, já que não foi uma assembleia de deliberação de obras. Eles fizeram uma assembleia para apresentar o novo OP, que eu esqueci o nome... Orçamento Participativo Mais Cidadão, acho que era isso. Nós fomos já tínhamos feito essa plenária da FAMOC antes, já tínhamos cobrado a continuidade do OP e eles garantiram

que iam fazer uma mudança, mas que o OP ia continuar existindo, a proposta do prefeito era fazer assembleias a cada dois anos e então, nunca saiu do papel. (Entrevistado nº02)

Ele arrebenta a mobilização do movimento popular, ele não quis! (Entrevistado nº01)

Considerando o movimento apresentado no primeiro mandato do Prefeito Juninho, depreendemos que, de fato, mesmo que a participação proporcionada em 2013 fosse limitada, foram desenvolvidos formatos de participação. Já a institucionalização da experiência participativa no ano de 2015 permitia à administração municipal a adoção de uma narrativa que afirmava a continuidade do OP, mas que, no entanto, desconfigurou os elementos constitutivos do desenho institucional do OP que privilegiavam a participação popular (as plenárias, a escolha dos delegados, o conselho do OP). Em especial a respeito da institucionalização do OP, para alguns entrevistados este movimento foi intencional e visava o próximo período político eleitoral, conforme explicita o fragmento seguinte:

Por que o que acontece? O Juninho, como ele não fez esse movimento nos dois primeiros anos do mandato dele, ele só argumentava nos espaços onde ele participava e essa questão tomava certo tempo dele com as justificativas. Aconteceu que nesse meio tempo a estratégia não foi mais falar em plenárias regionais, em plenárias setoriais. Aí ele fecha no início de 2015, salvo engano março abril, ele manda o projeto de lei pra Câmara instituindo o OP. Ele é aprovado sem resistência. O Juninho tinha maioria e não sei se seria diferente do governo Helder porque a gente não ensaiou qual seria uma eventual minuta de lei do OP. Mas, a meu ver, ele pega uma situação que já era um apontamento – não sei quem assessorou ele pra elaborar isso - já pega uma crise no país de 2009, onde uma série de questões relacionadas à infraestrutura nos municípios com ou sem OP não conseguiria executar, no Governo Dilma, e eles já conseguiram enxergar. Eles devem ter tido acesso a algum documento, obviamente não foi produzido por nós, de repente até pela Confederação Nacional dos Municípios que conseguiu fazer um apanhado e com isso ele começa a criar uma condição de chegar em 2015 e nesse Projeto de Lei já dizer seguinte: a lei, no primeiro ano de mandato nós vamos fazer a plenária do OP e executar nos três anos subsequentes. E aí ele teve outra situação que a vontade e o compromisso do Helder foi deixar recurso em 2013 pro Juninho executar, mas o Juninho tomou a decisão política e legal de não fazer isso. Ele executa no seu último orçamento as demandas aprovadas na plenária, que é agora. Mas isso nunca aconteceu. Aquela lei não saiu do papel. Eu tenho plena divergência. Eu tenho plena discordância que existiu a plenária. A plenária teria que ser regional. [...] a partir da segunda metade do primeiro mandato, ele já tinha isso como um argumento até preparando, digamos assim, pra diminuir o tensionamento que a não execução do OP traria numa eventual disputa pra uma reeleição. Tanto é que, a meu ver, ele poderia ter feito o projeto de lei institucionalizando o OP em 2013/2014. Mas colocou exatamente na véspera do ano eleitoral para recondução ao cargo, ele coloca a lei em discussão, pra voltar pro palanque e cumprir uma tarefa dele. (Entrevistado nº 01)

Numa acirrada campanha no ano de 2016 na qual “Juninho defendeu que precisa de mais tempo na gestão para dar continuidade a projetos já iniciados” (G1ES, 30/10/2016), seu oponente Marcelo Santos (PMDB) aparecia como favorito. Este pleito foi marcado pela polêmica de um suposto atentado a tiros contra o carro de Marcelo Santos, duas semanas antes das eleições municipais (G1ES, 18/10/2016). No entanto, Juninho foi reeleito¹²⁶ com uma diferença de apenas 5% dos votos válidos e no tocante ao OP, havia a sustentação da mesma narrativa quanto à sua continuidade, principalmente no primeiro ano do mandato, conforme determinado pela legislação aprovada em 2015. De fato, o prefeito reeleito cumpriu a determinação da lei no ano de 2017, realizando uma Plenária do Orçamento Cidadão Mais Participativo¹²⁷, com o objetivo de apresentar a execução do OP sob os seguintes argumentos:

“Essa plenária está acontecendo porque conseguimos a aprovação de um recurso no valor de R\$ 70 milhões. Na última terça-feira (26) a Secretaria do Tesouro Nacional nos confirmou a liberação da verba. Esse financiamento virá por meio da Caixa Econômica e é importante destacar que dos R\$ 70 milhões, R\$ 52 milhões serão destinados às obras do orçamento participativo”, explicou o prefeito. O líder do executivo fez questão de frisar que todas as pessoas poderão acompanhar as licitações referentes às contratações das empresas que realizarão as obras das ruas. “Lançamos, no último dia 11, uma ferramenta de transparência que permitirá que o cidadão acompanhe em tempo real pelo Facebook todas as licitações na modalidade de concorrência pública. A transmissão é ao vivo, por isso, faço questão que usem essa ferramenta para ter conhecimento das ações previstas para a cidade e para o seu bairro”, ressaltou Juninho. (CARIACICA, 29/12/2019)

A respeito desta plenária, duas considerações: a primeira é que a legislação municipal não define em seu conteúdo um ciclo do OP, determinando a quantidade de plenárias ou seu caráter, tampouco a necessidade de eleição de representações que pudessem fiscalizar o processo de execução física e financeira das demandas. Desta maneira, a realização de uma plenária já cumpriria o objetivo de efetivação da lei. A segunda consideração é que uma plenária para discutir o orçamento municipal deve ser realizada até o mês de setembro e este orçamento encaminhado para apreciação pela câmara municipal, para que o mesmo seja incluído na LOA do ano subsequente. Desta maneira, percebe-se que nem mesmo a restritiva participação prevista na legislação foi executada. Portanto, no ano de 2017 que, novamente em tese, as reuniões com participação direta para eleição de novas prioridades deveriam ser realizadas para

126 "Coligação Força Para Seguir em Frente" (PPS/PSDB/PMN/PR/PHS/PP/PDT/PRTB/PROS/PMB/PV/PEN/PSD/SD)

127 Plenária realizada no auditório da SEME no dia 28 de dezembro de 2017.

entrar no orçamento dos três anos subsequentes, de fato não ocorreram¹²⁸. Os fragmentos abaixo revelam a posição dos representantes do movimento popular a respeito deste formato de participação:

Juninho fez o que dia 28 de dezembro de 2017? Lembra que o orçamento tem que ser feito no primeiro ano de governo para ser executado nos três anos subsequentes. Portanto, o ano de execução tem que ser votado até dia 30 de setembro pra executar no ano que vem. No dia 29 de dezembro de 2017 – eu estava em Prado na Bahia e o Coordenador do OP estava em Petrópolis no Rio de Janeiro. Lembra que o Coordenador do OP era o braço direito de assessoramento do Juninho na questão do OP – eles fizeram um movimento sem o Heberton saber. Ligaram pra ele pra saber se ele estaria na reunião da qual ele sequer foi chamado pra mobilizar. E a FAMOC, eu como representante, perguntei: - “era pra que essa reunião?” – “ah pra gente aprovar o orçamento participativo. Eu falei: - “gente, isso é enganoso. Vocês teriam que fazer plenárias regionais e nesse momento vocês poderiam até fazer uma plenária municipal para apresentar as demandas e ser chancelada na plenária municipal. Mas vocês não fizeram nada regional! Vocês vão levar pra lá o quê?”. O que eles levaram pra lá? Simples, o passivo de obras levantado ainda na época do Helder. [...] Dizem que naquela plenária deram duzentas pessoas, mas não deu isso não! Não deu isso não! Não deu isso não! Eu tenho a lista de presença. E aí o que eles fizeram lá dentro: região 12...sentou aqui a região 12. A região 11, 10, todas as regiões que tinha alguma representação fizeram seus grupinhos dentro do auditório da SEME, sem o envolvimento da FAMOC, não necessariamente as pessoas que participaram desse momento sabiam desse histórico, mas eram pessoas que tinham afinidade política com o Juninho, independentemente de ter participado do histórico do orçamento participativo. Era nessa linha. Algumas pessoas foram lá porque sempre que mobilizadas vão, independente da FAMOC mobilizar ou não elas vão porque são do movimento popular e eu acho que tem que ir. A grande questão é que foi um jogo de cena e outra coisa: ela só aconteceu praticamente no último dia útil do ano. (Entrevistado nº 01)

Os depoimentos também revelaram que mesmo reiterando a apresentação de um passivo de obras das edições do OP dos mandatos do ex-prefeito Helder Salomão, nesta plenária de 2017 tais passivos ainda passaram por uma reclassificação que obedecia aos seguintes critérios definidos pela administração municipal:

De acordo com Juninho, a escolha das obras a serem realizadas segue alguns critérios: estar no orçamento participativo; ordem cronológica da escolha; ruas próximas a equipamentos públicos; ruas que possuem rede de esgoto; obras que possuem projetos; ruas que possuem moradores com dificuldade de locomoção, ruas que possuem drenagem interligada e que não recebam contribuição de outras ruas e prioridade para mobilidade em vias que são rotas de transporte público. (CARIACICA, 29/12/2017)

128 A pesquisa documental não registrou nenhuma evidência de realização de audiências públicas, plenárias regionais ou reuniões locais que informassem um formato de participação a partir do ano de 2017, a não ser a referida reunião de 28 de dezembro de 2017. Tal evidência foi corroborada pelos relatos das lideranças entrevistadas.

O significado real desta forma de operacionalização do Orçamento Cidadão Mais Participativo no segundo mandato do Prefeito Juninho foi a destituição da participação direta e dos mecanismos de representação e controle antes realizados no município. Além disso, as obras foram reclassificadas de acordo com critérios que não atendiam uma ordem de prioridade eleitas no passado e conforme as regiões as quais pertenciam. Com o novo formato, as demandas eram executadas conforme a disponibilidade do recurso e a aplicação dos critérios acima descritos, o que na opinião dos representantes do movimento popular se traduzia da seguinte maneira:

Eles foram desclassificar pra poder aliviar o passivo, eles impuseram uma desclassificação e mobilizaram lideranças afinadas com o governo. Voltamos à época do Aloísio porque nesse evento o que foi discutido de forma mais calorosa, foi como desclassificar tecnicamente várias das obras do orçamento participativo do governo Helder pra poder minimizar a execução e o investimento do outro. É uma maldade. Isso foi uma maldade muito severa porque o seguinte: ele colocou, por causa dos convênios que ele foi estabelecendo, os convênios são rígidos. Por exemplo: o recurso do BNDES destinado para drenagem e pavimentação de via ele exige que tenha rede de esgoto. No governo Helder, não tinha essa preocupação. Ele dizia que não instalaria a rede de esgoto. A obra era de drenagem e pavimentação, responsabilização do município. O Juninho colocou a questão da rede oficial de esgoto tinha que tá instalada pra ele drenar e pavimentar aquela via. Com isso ele fez o que? Ele cortou metade das obras do OP que poderiam ser executadas. A meu ver uma maldade. Feriu de morte todo trabalho anterior. Anulou todo trabalho anterior com esse argumento. Aquilo que tinha viabilidade técnica passou a não ter. (Entrevistado n°01)

Como ficou passivo, isso ficou no discurso atual como uma irresponsabilidade do governo anterior. Mas gente, não era passivo porque tinha dinheiro pra fazer, existia. Aí eles jogavam assim e nessa lógica deles eles não seguiam mais os critérios. Vamos supor que a cada ano você aprovasse três obras por região e tem três anos de pendências, totalizando nove obras de pendência. O que seria o mais razoável para fazer? Fazer a do ano mais antigo primeiro e vinha seguindo a aprovação das obras cronologicamente, por região e seguindo o critério daquilo que tinha sido aprovado nos anos anteriores. Não tinha critério mais para poder fazer as obras. Não tinha! Eles iam fazendo as obras do OP que eles quisessem e eles priorizavam aquelas que eles queriam priorizar na relação da amizade. (Entrevistado n°02)

Veja bem, quando o passivo é técnico, a gente entende. Quando o passivo entra na justiça a gente entende. Agora quando é rua que não tem dinheiro, sabia que não tinha dinheiro e continua fazendo, aí a gente não entende, engole. Porque nós temos obras aqui, a relação de obra tá aqui a relação das obras tá aqui. Tá vendo? Tem muita rua aqui, drenagem e pavimentação que é coisa simples de fazer, tá organizada por região. Essa obra do OP, pra você ter uma ideia, ela foi eleita em 2009 e foi entregue em 2019, 10 anos depois, construção de praça, coisa simples de fazer: um banco, um piso, plantar umas árvores. Não tem bicho de sete cabeças. Agora quando é uma coisa técnica tem uma justificativa, por exemplo, a canalização, drenagem e pavimentação da galeria de Porto Santana. É uma obra complexa, muito cara, mas existe um estudo e aí a gente entende. (Entrevistado n°04)

As declarações acima revelam que houve uma completa descaracterização da metodologia anterior, não apenas porque não havia recursos para execução das obras, mas para restringir a participação popular e restaurar as tradicionais formas clientelistas de relação entre Estado e sociedade civil. Segundo os depoimentos, a partir de 2017 ficou mais evidente esta forma de negociação da administração municipal com as lideranças comunitárias mais próximas à administração, possibilitando a “desclassificação” das demandas.

Veja bem, eu tenho um relatório aqui que eu faço óh: 860 obras, tá vendo aqui nessa gestão do prefeito. Tem mais, ainda, deve ter mais umas 20. Ou seja, ele fez muito mais que as obras que fazia parte do passivo. Chegou onde você queria né? Se ele executou 860 obras, drenagem e pavimentação, aí, quer dizer, se ele tivesse colocado toda energia aqui no OP, dava pra ele fazer o passivo e ainda dava pra ele fazer a mais. Não fez por quê? Birra política! Eu penso dessa forma. Não queria o OP, não queria mais fazer o OP. Tá aqui óh, eu tenho o relatório que estava no site da prefeitura “De olho na obra”, está só até uma parte. A secretária lá, Denise, ela retirou do site da prefeitura, ela não quis fazer mais. Lá você vai encontrar até com 590 obras. Só que meu controle tem 860 e se ele tivesse botado toda energia em cima do OP, já tinha zerado isso aqui há muito tempo. Ou seja, essas demandas fora do OP são necessidades das pessoas que poderiam ser legitimadas por um processo participativo e de envolvimento com a comunidade. Não foi feito. Fez outras obras que não era do passivo, do jeito que ele queria, sendo que poderia ter feito plenária. (Entrevistado n°04)

Tomando por referência as declarações dos entrevistados concluímos que a desclassificação do passivo de obras liberava um potencial dos recursos provenientes de convênios como fontes externas de financiamento para realizar demandas que não eram provenientes da discussão popular, conforme indica o depoimento a seguir:

Ele poderia ter feito isso e a gente teria hoje, ao meu ver, condições de executar um monte de demandas do orçamento participativo sem, necessariamente, fazer o que ele fez por último que foi pegar 110 milhões emprestado com financiadores – que bom que o município tem credibilidade e orçamento pra poder ir a essas instituições e buscar esse recurso, inclusive pra ele executar uma parte do OP que ele diz que o município por si só não tem condições de executar – mas uma parte desse dinheiro não poderia ser envolvido pra executar obra do OP se no curso de 2014 a 2017 ele já tivesse inserido algumas prioridades do OP. [...] a cidade está dividida! Por que a cidade está dividida? Por que o Juninho está fazendo dos 110 milhões que ele pegou emprestado, obviamente, aquilo que em tese o OP faria com uma discussão mais ampla e ele está fazendo hoje com uma discussão mais restrita aos seus alinhamentos com os vereadores aliados (Entrevistado n°01)

Notamos que por parte das lideranças há uma percepção ampla de todo o retrocesso representado pelas mudanças nos arranjos metodológicos e institucionais introduzidas pela administração do Prefeito Juninho, resultando no reposicionamento da participação no processo decisório. Embora os questionamentos às lideranças tenham sido direcionados no sentido de captar os elementos de permanência e continuidade da experiência no Município de Cariacica, a rigor, o processo de debate popular do orçamento não se realizou – com etapas deliberativas que contassem com a participação direta – desde o primeiro ano de mandato. *“Eles colocaram out door na cidade só pra fantasiar” (Entrevistado n°01)*, o que em resumo nos leva a constatar que o Orçamento Cidadão Mais Participativo de Cariacica foi uma forma de fazer plenárias para dizer que não fariam o Orçamento Participativo da maneira adotada até o ano de 2012. O item a seguir buscará identificar os fatores políticos que influenciaram na descontinuidade do OP no município de Cariacica.

4.2 A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo e sua influência na descontinuidade do OP no Município de Cariacica/ES.

Neste ponto, antes de realizar a análise proposta para o item, é importante tecermos algumas reflexões com base nas contribuições realizadas por autores que se dedicaram a entender a racionalidade e o papel político dos diversos atores envolvidos no OP. Tendo em vista que as gerações de estudos sobre o OP vão constituindo uma evolução da crítica às experiências participativas no tempo e na história, tomamos as reflexões de Dias (2000 e 2002), autora da primeira geração de estudos do OP. Embora ela faça uma análise representativa de um momento em que, com o crescimento das cidades administradas pelo PT, o orçamento participativo ainda se constituía numa inovação, a autora foi uma das primeiras a sinalizar quanto aos efeitos da participação direta na distribuição dos recursos orçamentários e em relação à distribuição do poder político entre a população e os vereadores, constatando que:

[...] quando se viabilizou a possibilidade de a população levantar seus cartões e decidir diretamente quais obras devem ser realizadas [...] a representação política passou a ser questionada. Qualquer conjectura quanto ao grau de participação direta que realmente existe no orçamento participativo não ofusca a veracidade desta percepção por parte de seus integrantes e da sociedade como um todo [...] a representação parlamentar foi colocada em xeque. (DIAS, 2002, p.62-63)

Dias (2001, p. 13) indica que a participação direta provoca uma intimidação dos vereadores diante do “reconhecimento do declínio de seu poder decisório na arena orçamentária” (2000, p. 73) e que o OP gera um constrangimento¹²⁹ aos vereadores, pois a participação popular direta se traduz em “um conflito de competências simbólico entre a Câmara e o OP” (2000, p. 73). Percebemos que o ponto de vista dos sujeitos da pesquisa, a experiência do OP em Cariacica ofertou a possibilidade de contestação das tradições políticas do município e que a perda de poder político dos vereadores estava ligada à interferência que o mesmo produzia nas formas conservadoras como os vereadores executavam e exerciam a política, causando um constrangimento típico das primeiras experiências de OP analisadas no Brasil.

Fico pensando em quanto que o OP na gestão do Helder incomodava os vereadores. Quanto que aquilo ali, aquela mobilização de um monte de gente indo lá pra escutar diretamente, enfraquece essa figura que é o vereador. Entrevistado nº03)

Buscando compreender a evolução da crítica ao OP e os fatores que contribuem para sua continuidade ou descontinuidade, os autores que fazem parte da terceira geração de estudos do OP, como Souza (2011, 2013, 2016) e Romão (2010, 2011), nos oferecem reflexões que contribuem para elucidar a relação do OP com o Poder Legislativo e com os partidos políticos. No caso de nosso estudo, os depoimentos e a pesquisa documental evidenciaram tais aspectos de maneira transversal em relação à trajetória do OP Cariaciquense, especialmente no segundo mandato do Prefeito Juninho, determinando sua relevância para o objeto da pesquisa.

Romão (2011), ao analisar as relações entre as instâncias de participação e suas articulações com a sociedade política, alega que o OP se constitui ao longo de sua trajetória “no principal espaço de representação política alternativo à Câmara de Vereadores” (2011, p.12). No entanto, ressalta que na relação do OP com a forma de competição política da democracia representativa “as conexões entre sociedade civil e sociedade política são compreendidas a partir do

129 Além do constrangimento, Dias (2000) identifica o efeito de renúncia dos vereadores ao seu poder decisório e, posteriormente, reação contra o Executivo Municipal. Nos depoimentos não aferimos estes efeitos em nenhum dos períodos analisados.

pressuposto da preservação plena das identidades específicas dessas esferas [...] e colabora para a divulgação de uma concepção mistificadora e limitada do OP” (2010, p. 136). O autor ressalta que a dimensão político-estratégica do OP tende a ficar obscurecida quando as análises priorizam a dimensão societária e democratizante do OP e que, em geral, a própria presença da sociedade política no OP é “[...] ou ocultada, ou vista como sinal de incompletude e deficiência do processo participativo” (2011, p. 224). O autor alerta que, “[...] aos governos e partidos políticos interessa a manutenção e ampliação do poder político (ROMÃO, 2011, p.03). Em Cariacica a estratégia de ampliação do poder político do governo e a retomada do poder político dos vereadores foi paulatinamente promover uma mudança na dinâmica do OP, reduzindo drasticamente a participação popular e seu potencial democratizador, possibilitando o retorno de velhas práticas políticas nas quais o Poder Executivo passa a controlar o Poder Legislativo, denotando por parte deste último, apoio quase irrestrito às proposições do atual prefeito na Câmara Municipal.

Se você olha nesse contexto de agora é exatamente isso: o que o Juninho conseguiu fazer, inclusive com os vereadores, é isso: juntou a galera que aprova o que ele quer e em troca disso algumas concessões e a vaidade daqueles sujeitos que estão lá, que não pode ser abalada (Entrevistado nº03)

Hoje a Câmara está completamente submissa. Praticamente um ou dois vereadores fazem algum tipo de críticas administração municipal. A gente faz denúncias nos conselhos... Igual o conselho de saúde apresentou diversas denúncias na Câmara de desvio de verba, malversação de recursos e não teve retorno. A Câmara arquiva, deixa o projeto tramitar e não nos dá nem a possibilidade, nem exercem o direito deles de fiscalizar! (Entrevistado nº02)

Também num processo de análise das relações entre os poderes e os partidos, Souza (2011) argumenta que o OP se vincula às relações de cooperação e conflito das arenas governamental e legislativa e que, nesse aspecto, ao estabelecer uma maioria parlamentar na Câmara de Vereadores advinda da coligação¹³⁰ que elegeu o prefeito, o mesmo pode contar com um forte apoio para aprovar seus projetos. Em Cariacica, a Câmara de Vereadores conta com a presença de 19 (dezenove) vereadores. Considerando o pleito de 2017, aqueles vereadores que compunham a coligação “força para seguir em frente”, composta pelos partidos PPS/PSDB/PMN/PR/PHS/PP/PDT/PRTB/PROS/PMB/PV/PEN/PSD/SD, somariam nos dias atuais 09 (nove) vereadores, o que já oportunizaria ao Executivo uma maioria parlamentar. Com

¹³⁰ Coligação é uma aliança pactuada entre partidos, apenas para disputar a eleição. Uma vez eleitos, os partidos (coligados ou não) podem costurar uma coalizão para governar. Assim, enquanto a coligação é uma aliança meramente eleitoral, a coalizão governamental é o resultado da formação de uma bancada de sustentação do Executivo, no Parlamento, que envolve a distribuição de cargos, no Executivo, aos partidos aliados (SOUZA, 2011, p.258)

mudanças do nome das legendas ou troca de partido por parte dos parlamentares, em tese, o Prefeito Juninho teria diminuído este apoio em 02 (dois) vereadores¹³¹. No entanto, existe uma composição na Câmara que permite não só a continuidade do apoio desses vereadores ao Prefeito, quanto a ampliação deste apoio para outros partidos que somam mais 07 (sete) vereadores¹³² que colaboram a depender da pauta. Desta forma, a base aliada hoje conta com aproximadamente 16 (dezesesseis) vereadores, ficando de fora apenas 03 (três)¹³³ que oferecem algum tipo de oposição. Um exemplo para explicitar esta maioria: na Sessão Ordinária da Câmara de Cariacica do dia 02 de março de 2020, o Vereador Professor Elinho (PV) solicita o encaminhamento de informações acerca do cumprimento da Lei Municipal nº. 5.342 de 12 de março de 2015, que trata de definições das demandas do Orçamento Participativo. No entanto, dos 13 (treze) vereadores presentes, 08 (oito) rejeitaram o encaminhamento, ocasionando o arquivamento do requerimento. Além de caracterizar a estratégia de coalizão, Souza (2011) também identifica que existem situações nas quais o Executivo adota a estratégia de Negociação Pontual “[...]na qual não se tem um acordo pré-determinado, ou seja, é uma situação de negociação ou de conflito que é determinada conforme o caso, e oferece benefícios quando há cooperação”. (SOUZA, 2011, p.259). É preciso reconhecer que essa conjugação não foi um privilégio da administração em questão, já que pôde ser verificada em outras localidades, mesmo sob administrações cuja direção político partidária era de caráter mais progressista¹³⁴. No entanto, frisamos que a administração do Prefeito Juninho parece ter sido uma experiência que conjugou ambas as estratégias para beneficiamento mútuo entre o governo e os mandatos daqueles vereadores próximos de suas relações políticas. Quando se referem ao OP a percepção dos entrevistados se referem a essas estratégias da seguinte forma:

Hoje, pra você conseguir alguma coisa tem duas formas: ou você é amiga do prefeito ou você é vereador. Vereador tá indicando muita obra agora, não tem outro jeito porque o prefeito está selecionando algumas pessoas para ele receber. Essa é a verdade, infelizmente! Por que se ele briga com uma liderança comunitária que não é da base dele, ele não leva obra pro bairro. Mas se tem um vereador no bairro, ele joga a obra a pedido do vereador. É dessa forma aí, essa é a verdade! Acabou tudo. Se você é amigo e parceiro do prefeito vai obra, se não é não vai. Ele que decide lá com os vereadores. Aí quer dizer, e agora? Acabou! (Entrevistado nº04)

131 Vereadores Sergio Camilo e Wellington Silva que saíram do PRTB e estão no PSC e sem partido, respectivamente.

132 Wander Cordeiro (PRB, agora Sem Partido); Jorge Rocha, Edgar Teixeira e Joel da Costa (PSL, agora Patriota, PMN e Cidadania – antigo PPS, respectivamente); Edson Nogueira (PMDB); Renato Machado (DC); Romildo Alves (PP)

133 Prof. Elinho (PV); Celso Andreon (PSD); André Lopes (PT).

134 Ver Souza, 2011, que estudou as experiências participativas dos municípios de Matão, São Carlos e Rio Claro

Como acontece, acho que na maioria dos bairros: é através do tal do vereador. Então se você tem um vereador, é ele que vai levar sua demanda, ele que vai aparecer quando vai rolar uma limpeza pública, uma capina, ele que vai estar próximo tentando capitanear o feito. Acho que bloqueou mesmo esses canais de participação de forma intencional para que esse poder “fique concentrado nas mãos dos mandatários” ... do prefeito, dos seus subordinados, dos seus aliados e também dos vereadores. Então, o que você observa em Cariacica é isso: quem tenta capitanear qualquer demanda são os mandatários, principalmente nos bairros que tem vereador, são eles quem viram o canal com o poder público e acaba limando qualquer tipo de participação mais coletiva na comunidade. (Entrevistado nº06)

Nós não visualizamos um processo de participação sistemático. E, além disso, né, a forma de governar. Lá em Santana a gente viveu uma dificuldade muito grande que é quando o prefeito “dá gelo” no seu bairro e nada acontece. Poucas questões do ponto de vista de obras, melhoria, de reformas em Santana por conta da relação política que não se tinha com a gestão, né? Então acaba penalizando a comunidade por não se ter uma relação “intima”, assim por dizer, com a prefeitura. Quem não é amigo do Rei acaba não conseguindo nada. E nós não éramos amigos do Rei. Agora não sei como vai ficar não. Ainda é uma incógnita já que mudou a gestão da associação de moradores. (Entrevistado nº03)

Conforme explicitado pelos entrevistados, constatamos que as mudanças da metodologia do OP contribuíram para conferir gradativamente peso e legitimidade à representação parlamentar no processo decisório em detrimento da participação direta que passa a ser muito restrita até sua completa paralisação. Ressaltamos, ainda, que em relação ao histórico político-institucional do Município de Cariacica, as disputas políticas que privilegiam os parlamentares e fortalecem, em última instância, apenas as instituições próprias da democracia representativa, resgatam e revelam elementos de nossa tradição política conservadora: a figura do vereador como um intermediário entre população e prefeito para obtenção de melhorias para os bairros (ou benefícios próprios). Com clareza a respeito desta disputa, o OP passa a ser interpretado e posicionado pelas lideranças em seu papel político no contexto político-institucional do município. Vejamos o depoimento:

Acompanhei como se deu esse discurso em relação ao OP no início da gestão dele, dizendo que ele não conseguiria manter novamente os processos de plenária e assembleias por que já teria muitas demandas reprimidas que ele precisaria priorizar essas demandas que já haviam sido deliberadas. E a gente sente que houve uma quebra mesmo e por mais que ele tentasse emplacar esse discurso, o que estava bem nítido era que nessa nova gestão não teria mais esses canais de participação. Isso porque o OP não era só um processo de indicação de demanda, mas era um processo de participação e da tentativa de um poder político mesmo, pelo povo. Então, mais do que uma narrativa de que precisava dar conta das demandas que estavam reprimidas, o que estava por trás era outra concepção de fazer política. Era, não, é! É de uma política que não privilegia a participação, os interesses do povo, que privilegia os interesses

particulares – que na cultura de Cariacica isso já vem de um tempo. Então, eu acredito que isso foi uma ruptura mesmo pra que voltasse essa perspectiva da administração dos interesses de poucos que acabam comandando a administração de Cariacica. [...]. O OP mudou a nomenclatura e isso não foi só uma questão simples. É preciso conversar com as pessoas para entender o que se pretendia, pois o OP, sim, ameaçava a proposta de poder que o Juninho tinha pra cidade. Então o OP foi a questão mais crucial que eles foram atacar, logo no início. Por que é isso: ele era o prefeito amigão da galera, era carismático e no início foi isso, o cara amigão das comunidades. Então ele inventar essa narrativa aí de outra concepção pra não acabar de vez com o OP tem muito da questão da forma como ele já via que tinha que gerir a cidade. (Entrevistado nº03)

Do ponto de vista analítico, acreditamos existir uma conexão entre esses fatores metodológicos, político-institucionais e relacionais com a Câmara de Vereadores que nos obriga a considerar que os diversos atores que fizeram parte do processo de implementação do OP tiveram influência para sua descontinuidade, em que pese a vontade política, mas também a necessidade do Poder Legislativo em retomar seu lugar no processo decisório e do Poder Executivo em ampliar seu poder político, garantindo a centralidade do poder decisório em suas mãos. É importante frisar que as análises de Romão (2011)¹³⁵ e de Souza (2013)¹³⁶ sugerem que quanto maior o apoio do Legislativo ao Executivo, maiores as chances de continuidade do OP, foram realizadas num momento no qual os OPs estavam em declínio, mas ainda com alguma vigência. Assim, podemos depreender que, tal como em outros municípios brasileiros, o OP Cariaciquense em determinado momento foi um dos pilares da estrutura decisória municipal, sendo alvo da disputa de interesses diversos, impactando na dinâmica de sua realização e continuidade. Devido ao aparente êxito no período 2005-2012, o OP não poderia deixar de constituir, mesmo que apenas na narrativa, um dos programas de governo dos períodos seguintes, já que poderia se consolidar como um decisivo fator de cooperação entre a administração municipal, as lideranças populares e os parlamentares. No entanto, tal como indica Souza (2013, p.13) “a decisão de instituir a instância participativa pode ser tomada ou alterada após os resultados do pleito eleitoral” e uma das bases para essa decisão é a análise do tamanho de apoio do Executivo na Câmara de Vereadores e neste aspecto a administração do Prefeito Juninho contava com apoio amplo no Legislativo. Dessa maneira, o desenho institucional adotado pela administração do Prefeito Juninho se tornou a explicitação da

135 Análises que indicam que a variável vontade política (Avritzer, 2009), que quando considerada apenas como “[...] positiva ou negativa como elemento para o sucesso ou fracasso do OP, permanece a leitura que exclui a sociedade política e suas dinâmicas de sua atuação *no* OP” (ROMÃO, 2011, p.08).

136 Análise que indica que o OP jamais pode ser visto como “algo externo às dinâmicas políticas entre as principais instituições e atores que regulam o processo decisório local” (SOUZA, 2013, p. 06)

“vontade política como produto do desdobramento das relações entre atores políticos locais, nas múltiplas arenas de competição política¹³⁷” (SOUZA, 2013, p.07).

Tais análises tem sentido e pertinência como parte da explicação do que ocorreu em Cariacica, mas é preciso enfatizar que num cenário pós-participativo¹³⁸ (LAVALLE, 2011), o que se constatou em Cariacica foi que a maneira como se deu a mudança do formato do OP em termos metodológicos possibilitou o reforço do mandonismo e do clientelismo, regredindo em práticas político-institucionais que remetem às administrações do ex-prefeito Aloísio Santos. Em segundo lugar, constatamos que o apoio do Legislativo ao Executivo Municipal impulsionou paulatinamente a descontinuidade do OP, o que hoje nos permite afirmar que a experiência participativa do OP no Município de Cariacica encontra-se encerrada. Se nada ficou do Projeto Democrático-Participativo no município, permanece a indagação de quais são as principais estratégias de articulação e viabilização das demandas e reivindicações do movimento popular de bairro junto ao poder Executivo Municipal, delimitando como os arranjos políticos-institucionais da administração do Prefeito Juninho influenciam nos atuais formatos de organização desses movimentos em âmbito municipal.

4.2.1 O Engajamento Institucional e os padrões de ação coletiva do Movimento Popular em Cariacica: Apontamentos do Cenário Pós-Participativo

Para compreendermos o padrão de engajamento institucional dos movimentos populares verificado em Cariacica no período 2013-2019 consideramos a atualidade das contribuições de Lavalle (2011) para quem as experiências participativas vivenciam um cenário pós-participativo, cujas questões mudaram “[...] após a participação, ou, com maior precisão, após a institucionalização em larga escala de arranjos participativos” (LAVALLE, 2011, p.01). Tal cenário informa que:

[...] a descrição dos arranjos institucionais participativos como espaços conquistados de baixo para cima pela mobilização social, e nos quais se

137 A autora considera as arenas eleitoral, governamental e legislativa (2013, p.13).

138 Considerando que já no ano de 2013, quando o prefeito Juninho foi eleito para seu primeiro mandato, as experiências de OP já estavam em declínio ou paralisadas em muitos municípios brasileiros.

defrontam Estado e sociedade civil, tornou-se heurísticamente estéril para a compreensão do papel dos partidos políticos e governos na institucionalização e funcionamento regular desses arranjos. [...] governo e partidos numa frente e sociedade civil em outra atuam de ambos os "lados da mesa", quer dizer, os primeiros disputam a representação da sociedade civil e os segundos procuram agir a partir da sua inserção na sociedade política. Assim, a divisão horizontal posta pela descrição do encontro e confronto entre sociedade civil e Estado perde as dinâmicas transversais que estruturam os espaços participativos. (LAVALLE, 2011, p. 02)

Neste cenário pós-participativo, evidenciamos não somente o declínio das experiências participativas, mas o enfraquecimento das instituições democráticas como um todo. No caso do OP Cariaciquense, expusemos a forma como se deram as mudanças na metodologia e como passaram a funcionar os arranjos político-institucionais que resultaram na paralisação completa do OP e, conseqüentemente, da participação popular direta. Ainda como um indicativo de enfraquecimento das instituições democráticas locais, as entrevistas indicaram um declínio geral da participação em outros canais de participação, trazendo prejuízos às formas de organização, reivindicação e até mesmo às perspectivas de existência de algumas entidades representativas no Município de Cariacica, tais como a FAMOC. A primeira constatação se refere ao processo mobilizatório indicando que já na primeira metade do primeiro mandato do Prefeito Juninho o movimento popular iniciou um recuo na participação. Antes impulsionado pelo atrativo da participação direta da população e da possibilidade de indicação e execução das demandas das regiões, agora só ocorre quando existem obras do OP pendentes para executar, fato expresso pelas lideranças populares da seguinte maneira:

A região que tinha menos passivo também se interessava menos na participação, porque geralmente quem ia lá eram os presidentes, as lideranças e aquelas pessoas que estavam querendo que as demandas deles fossem executadas. A participação direta da população acabou! E isso foi deliberado: nunca no governo Juninho se pensou em fazer plenária! Nunca mais se levantar obra e só dar conta do passivo. (Entrevistado nº04)

Olha só, dessas entidades que surgiram ou se mobilizaram na época do OP e está tudo paralisado. [...] em Nova Valverde e eu acho que está tudo paralisado. Algumas coisas nós perdemos a musculatura porque as pessoas não estão mais entusiasmadas pra poder participar nada. Porque o que você tem hoje: o prefeito fazendo uma moeda de troca. Esses 110 milhões hoje eles vão implementar obras do OP? Vão. Aqui no bairro onde eu moro, por exemplo, ele conseguiu quitar as obras do OP 2013. Ele já executou aqui. [...], mas não acabou o passivo pra Santa Bárbara, porque ainda tem o desdobramento de uma questão que se encontra no gabinete do juiz da Vara pública Municipal, [...] então, na nossa região esse passivo precisa ser executado. Até onde eu sei, Campina Grande, Santo André, Jardim Campo Grande, Padre Gabriel, não tem

mais passivo do OP. Parque Gramado na verdade existe uma discussão e a dúvida com relação ao passivo. Então é assim, onde não tem passivo do OP o processo mobilizatório não tem. Não tem. Aí vai se um vereador que ele esteja naquela região, ele vai lá conversa com o prefeito, faz uma devolutiva e, obviamente ele fala à voz do município, mas não tem vozes de contestações àquela fala. Inclusive, até para colocar na pauta outra agenda. (Entrevistado nº01)

Nos trechos das entrevistas acima temos um indicativo relevante das dificuldades do OP para alterar a cultura política local. Ou seja, a participação era importante, mas com vistas a um fim pragmático, que no período entre 2013 a 2019 se conjugava a outros dois elementos: o fim da metodologia anterior - mesmo que o prefeito Juninho cuidasse apenas do passivo, ele poderia manter o COP, além de discutir o orçamento de outros setores que tem recursos vinculados como educação, saúde e assistência - e o retorno de práticas políticas arraigadas. Se por um lado o processo de mobilização tinha a ver com a existência de obras a serem executadas, por outro tinha a disputa das associações de moradores por aqueles grupos ligados a vereadores que eram da base aliada do Prefeito Juninho, tal como indica o fragmento:

Com relação a Padre Gabriel, a associação de moradores hoje, em tese, está nas mãos do vereador Romildo, que é da base aliada ao prefeito. Inclusive recentemente, eles criaram um óbice à organização popular, não inscrevendo outra chapa à eleição que foi há 4 domingos atrás para poder garantir que o pessoal dele ficasse na associação de moradores. Existe até uma ação de uma senhora que entrou com uma ação no Ministério Público questionando o processo lá. Mas fato, resumo da ópera: o movimento lá não anda pra lugar nenhum porque ele está na mão do Romildo. O Romildo obviamente na base aliada do prefeito faz a defesa do prefeito dentro da comunidade e a comunidade já não havia mais confiança pra falar sobre isso, uma parte. Mas a outra parte tá com ele... aí não tem jeito. (Entrevistado nº01)

Os depoimentos acima revelam com precisão a maneira clientelista como a administração municipal se relacionava com os vereadores e estes com a população e as associações de moradores. Além disto, evidencia como parcelas das lideranças populares foram se alinhando ao formato possível de participação. Ou seja, através apoio de um vereador da base aliada do prefeito era possível à associação de moradores assegurarem a execução das prioridades do OP. Caso contrário, a obra não era executada.

Eu sei que todas as obras que não foram executadas e aí tem coisa muito pessoal envolvida nessa história. Por exemplo, São Geraldo não foi desapropriado até hoje e muito menos a quadra construída. Eu tenho certeza

que é porque a associação de moradores de São Geraldo sempre foi independente, mas que aprovava o governo do Helder, principalmente por causa do OP, sempre participou, sempre foi muito crítica, mas sabia reconhecer o retorno da prefeitura. A obra quando o apoio se vincula ao apoio ao Prefeito. Na verdade, eu não tenho dúvida disso aí porque é assim que desenhou as obras em Cariacica depois que acabou o OP! Vamos dizer: voltamos ao Aloízio, por incrível que pareça! (Entrevistado nº02)

Ao se referir a uma “coisa muito pessoal”, identificamos novamente o resgate de um clientelismo nas relações político-institucionais e esta afirmativa se reforça com uma segunda constatação: uma das estratégias do prefeito Juninho para não enfrentar uma resistência dos movimentos populares em relação a mudança na metodologia do OP era a disponibilização de cargos comissionados na administração municipal para lideranças populares. Isto funcionava como uma “moeda corrente na disputa pela ampliação da margem de poder” (ROMÃO, 2011, p.12), assegurando às lideranças o atendimento dos interesses das regiões e segmentos dos quais eram representantes, por um lado e, por outro lado, se constituiu como uma importante e silenciada base de apoio à administração municipal, conforme revela o depoimento.

O “João”¹³⁹ fica lá na Secretaria de Agricultura e foi feito um acordo lá: o Juninho pediu para vestir a camisa e a gente disse que veste o uniforme inteiro. Como “João” é um cara mais esclarecido, estudou, se capacitou, como ele também é da Associação de Produtores, ele fica na Secretaria vendo as licitações, onde tem o dinheiro, o que pode o que não tem de recurso, qual o projeto podemos entrar como associação. Aí a gente já conseguiu um caminhão, já conseguiu 150 mil para investir na nossa associação e estamos construindo uma nova sede. Também conseguimos projetos na Vale para investir na fossa biogestora no valor de 30 mil o que dá para fazer 09 fossas e decidimos na associação que será nas propriedades que estão com orgânicos. Aí ele fica futucando e como a associação está com tudo certinho, a gente consegue. (Entrevistado nº05)

A segunda constatação tem relação com a diminuição da representatividade dos movimentos populares, em especial aqueles cuja representação da associação de moradores significava a presença da FAMOC. Como destacamos no Capítulo III, as lideranças entrevistadas destacaram o espaço dos conselhos como um dos mais importantes para a construção democrática em âmbito local. No entanto, no período 2013-2020 ocorreu uma desmontagem do esquema de

139 Nome fictício para manter preservada a identidade do sujeito de pesquisa. Em tempo, é importante destacar que o Município de Cariacica possui uma região rural de importância significativa tanto econômica quanto geograficamente. Como indicamos neste trabalho, no ano de 2011 foi feita uma metodologia específica para discutir as demandas naquela região que à época em parte já se conformava como uma região Rural-urbana (moradores trabalhadores da cidade e moradores produtores agrícolas). Naquela oportunidade a Associação de Produtores e Moradores era unificada e apresentavam no OP demandas propriamente ligadas ao cultivo da terra, mas também demandas dos moradores não produtores, tais como pavimentação de vias e transporte público. Atualmente elas constituem duas diferentes entidades, sendo que a que tem maior organização e, portanto, articulação política é a Associação de Produtores Rurais – PRODOR. Para informações a respeito do OP Rural, ver FERREIRA, 2011.

participação institucional nos conselhos, que se iniciou com o COP, que por força da reforma administrativa tem suas funções transferidas para o Conselho Gestor do OP, seguido por outras mudanças, conforme expresso nos seguintes fragmentos:

A participação nos Conselhos está limitada, sim porque mais que o conselho tenha que ser mantido por lei e tenha suas atribuições constituídas, se você não tem uma política para fortalecer esses espaços, se você desconsidera as decisões tomadas nesse espaço, você está jogando contra e enfraquecendo esses espaços de consulta e deliberação. Vamos pegar o exemplo que teve em relação ao conselho de saúde, questão muito emblemática em Cariacica no último tempo. O conselho de saúde se posicionou totalmente contrário à terceirização do PA do Trevo e da saúde como um todo. O conselho tomou uma posição, fez uma deliberação, entrou com uma ação no Tribunal de Contas... enfim, fez pressão popular, mídia, manifestações junto com outros setores e mesmo assim o prefeito desconsiderou essa deliberação, essa vontade do conselho de não privatizar e terceirizar o PA e assim tomou a decisão. Terceirizou, fez todo o processo e deu a mínima pra essa decisão. Ou seja, mesmo quando você tem os canais institucionais, mas você não tem o comprometimento do gestor com a decisão e deliberação desses espaços, você não pode considerar que há ali uma participação efetiva, ne? E como a gente está num momento no Brasil em que as instituições que primam pela democracia estão enfraquecidas, nem recorrer à justiça deu conta de resolver isso. Então há toda uma institucionalidade que age para enfraquecer esses espaços. (Entrevistado nº03)

Olha, eu confesso pra você que o conselho municipal de habitação de interesse social tem mais de 2 anos que não funciona. Saúde funciona e como saúde não tem demanda do OP, exceto a construção da UPA de Flexal, a defesa dos representantes do movimento popular é a defesa da política de saúde. Mas dessa UPA nós temos defendido o tempo todo pois este é o projeto de maior envergadura pra sair na Cidade de Cariacica porque ela é, apesar de estar na região 1, mas ela tem uma influência dentro da região 2, 8 e 9. (Entrevistado nº01)

Continuamos usando o instrumento dos conselhos, mesmo perdendo muito espaço. Nós tivemos muito embate na administração do Juninho em relação à representatividade dos conselhos. O Juninho, assim como diversos secretários, teve por diversas vezes tentando interferir na representatividade do movimento popular nos conselhos. Nós chegamos ao ponto de no Conselho do Plano Diretor Municipal, do secretário convocar outras associações de moradores, sem que tivesse sido aprovado pela FAMOC em assembleia. Ele convocou e disse: associação tal, tal e tal! Todas aliadas ao Juninho, todas que ele fez contato prévio. Tem um regimento interno e uma lei que prevê quem participa como representante. Alguns conselhos são mais específicos, se referindo à FAMOC e outros falam de representantes de movimentos populares. Mas nesse caso específico do CMPDU, já era uma tradição a FAMOC sempre fez as assembleias e e-le-geu os representantes que sempre se fizeram presente, inclusive com titular e suplente, nunca faltando em nenhum conselho. (Entrevistado nº02)

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) destacam que com o compartilhamento de projetos políticos os conselhos foram criados em um momento de força do projeto democrático-popular no Brasil,

mas foram se enfraquecendo porque esta proposta não foi capaz de confrontar o elitismo dominante da democracia representativa e não ampliou sua base de apoio para o projeto. Nesta direção, constatamos que em Cariacica a representação popular nos conselhos vem sendo deslegitimada e rompida, o que se expressa tanto por ignorar suas decisões, quanto pela substituição deliberada dos representantes que não eram da base aliada do prefeito. O principal mecanismo de deslegitimação das representações populares próximas à FAMOC foi a retomada de um Conselho Comunitário de Cariacica (CONSEC).

Buscamos investigar a origem e as atribuições do CONSEC e nos deparamos com a escassez de fonte de dados. Como vimos no capítulo III, a primeira menção a respeito de participação popular e à existência de um Conselho Comunitário no Município remetem à Lei Orgânica Municipal de 1990. A fundação do CONSEC, datada de 17 de outubro de 1990, bem como sua atividade – atividades de associações de defesa de direitos sociais - foi localizada apenas através de sites de consulta de dados públicos relativos ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídica (CNPJ), nos quais a situação cadastral do conselho encontra-se baixada¹⁴⁰ desde 31/12/2008 (Anexo III). Além desta fonte, encontramos apenas um ofício¹⁴¹ (Anexo IV) que identifica que o CONSEC é uma “[...] pessoa jurídica de direito privado, constituída sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos e fins não econômicos, fundada em 01 de junho de 1990”. Este documento, datado de abril de 2006, se referia à indicação de conselheiros titular e suplente que representariam o CONSEC no Conselho Municipal de Transparência Pública e Combate à Corrupção e trazia como anexo a ata de uma assembleia extraordinária realizada em 30 de novembro de 2015, cujo teor trata da reeleição da Diretoria Executiva¹⁴² e do Conselho Fiscal da entidade para um mandato vigente até novembro de 2020. Um dos depoimentos nos oferece pistas a respeito da retomada deste conselho e de sua importância dentro de uma estratégia de modificação e desmonte da estrutura decisória municipal.

Além das plenárias não acontecerem, foi criada uma entidade que está concorrendo com a FAMOC e, conseqüentemente, com a participação de associações próximas, do ponto de vista da representação popular, uma entidade chamada CONSEC. Ele era uma entidade que foi criada nos idos da década de 90 e ela estava dentro do cartório, guardadinha, inativa. Ai, um

140 A inscrição no CNPJ será baixada quando uma empresa tiver solicitado a baixa para o órgão competente ou a conceder de ofício. A firma poderá solicitar a reativação ou tê-la restabelecida de ofício, caso seja constatado o seu funcionamento. Disponível em <https://servicos.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp> Acesso em 28/09/2020

141 OFÍCIO nº 040216 – CONSEC.

142 Composta por 01 (um) presidente, 02 (dois) vice-presidentes, 01 (um) secretário geral, 01 (um) tesoureiro, 01 (um) diretor de formação política, 01 (um) diretor de assuntos institucionais, 01 (um) diretor de comunicação, 01 (um) diretor social

grupo de líderes comunitários representados, que estão dentro do governo, mudaram a razão social desta entidade. Aproveitaram o CNPJ pra dar ares de antiguidade, de anterioridade e fizeram isso para concorrer, por exemplo, em temas de organização municipal do movimento popular. Enquanto a FAMOC tem âmbito municipal, ele também tem! E outra coisa, tem os aliados do prefeito e a FAMOC não tem. (Entrevistado nº01)

Nós temos assembleias para eleger conselheiros para todos os conselhos de políticas públicas. O CONSEC, que é um movimento que foi criado com o aval do prefeito, que reuniu algumas lideranças e deu essa incumbência: “ó, a FAMOC domina tudo e nós precisamos ter um conselho, nós precisamos competir com a FAMOC e aí nós precisamos criar um espaço”. E aí esse CONSEC, que parece que estava abandonado um tempo, ressuscitaram ele e vieram com tudo pra cima da gente e tentaram tirar nossos espaços de representatividade dentro dos conselhos. E a gente não tinha problema nenhum em que eles participassem, mas o problema todo é que você nunca participa de nada, acompanha nada e aí chega lá no dia de uma assembleia e quer tomar o conselho de assalto, igual eles tentaram fazer. Aí dissemos: não, temos critério, eleição, reunião, regras de botar em votação as representações, o quórum, a representatividade, as instancias de deliberação, as reuniões de diretoria são ampliadas e abertas para que qualquer cidadão do município de Cariacica, sendo ele diretor de alguma associação filiada ou não, ele possa participar. Então a gente se reúne todo primeiro sábado do mês e todo sábado desses, qualquer bichim de orelha que queira participar, pode ir lá e acompanhar com a gente, levar suas demandas e as demandas dos bairros! (Entrevistado nº02)

A gente sabe que esse conselho surgiu, parece que ele está previsto em algum momento na lei orgânica ou algo do tipo e aí resgataram essa ideia aí, que seria de participação limitada que surgiu lá no início e invocaram essa iniciativa. Acho que criaram ele numa forma de associação civil e são pessoas aliadas do prefeito, pessoas que tem cargo comissionado na prefeitura e que tá ocupando os espaços nessa perspectiva da proteger a administração. (Entrevistado nº03)

Entendendo que é livre a associação de pessoas tanto para a constituição de uma associação de moradores, tanto para se fazer representar em entidades que, no caso do CONSEC, tem como atividade a “defesa de direitos sociais”, não há, em tese, nenhum óbice à constituição de um conselho que reforçaria a organização do movimento popular de bairro em conjunto com aquelas já legitimadas, tal como é o caso da FAMOC. Contudo a tática utilizada é a de ocupação e/ou substituição – muitas vezes realizada por decreto do prefeito - dos representantes das associações de moradores ligadas à FAMOC dentro dos conselhos de políticas ativas no município, a fim de ampliar o apoio político do prefeito, conforme indicam os depoimentos seguintes:

Eu tô no conselho de segurança e a todo o momento tenta-se tirar a legitimidade da FAMOC dizendo que a FAMOC, por exemplo, não representa. Existe outra organização lá que é um conselho, CONSEC que eles dizem que seria mais representativo, que teria que ocupar os lugares que a FAMOC ocupa. Então o grande incômodo deles é a FAMOC ainda estar nesses espaços, pois sabe que a gente tem uma independência em relação à prefeitura e que isso incomoda.

Então assim, a gente resiste, mas sabendo das limitações que é estar no conselho da saúde, estar no conselho de segurança, estar no conselho da assistência, da educação, que seja. (Entrevistado nº03)

Continuamos usando o instrumento dos conselhos, mesmo perdendo muito espaço. Nós tivemos muito embate na administração do Juninho em relação à representatividade dos conselhos. O Juninho, assim como diversos secretários, teve por diversas vezes tentando interferir na representatividade da FAMOC nos conselhos. (Entrevistado nº02)

Eu e Jonas éramos titular e suplente representantes da FAMOC no Conselho Municipal de Controle, Transparência e Combate à Corrupção. Esse conselho foi aprovado em 2010 no governo Helder por decreto e veio a se efetivar no governo Juninho, em 2015, com mandato de dois anos, até 2017. Ainda no ano de 2015 o CONSEC retoma suas articulações e quando foi em maio de 2016 reivindicou o conselho pro prefeito. Daí que Juninho fez um decreto alterando o decreto anterior e tomando o mandato da FAMOC. No lugar da FAMOC ele botou o CONSEC. Então tá lá o Conselho de Transparência fazendo tudo que ele quer e o CONSEC com assento que era da FAMOC. Ele tomou o conselho da FAMOC, a representação da FAMOC... o que não tem problema o CONSEC estar. Ele poderia ter alterado o decreto e deixara as duas entidades, se ele quisesse. (Entrevistado nº01)

Outra constatação realizada a partir das entrevistas nos permite estabelecer a seguinte relação: havia um direcionamento não apenas de indicação de lideranças populares para cargos comissionados na prefeitura municipal, mas também havia assento ou participação dessas mesmas lideranças no CONSEC, blindando a possibilidade de contestação à administração municipal, seja via participação direta, seja via representação nos mecanismos institucionalizados de participação.

Eu sou uma pessoa meio polêmica, por que quando eu falo assim: eu não tenho rabo preso. Eu sou aposentado, nunca trabalhei pensando em nada de ganho e isso é meu e ninguém vai tirar de mim. Aí você vai na associação metropolitana, tem a FAMOC e o CONSEC. A FAMOC tem um grupo dela das comunidades e a CONSEC também. Ai, minha querida, como é que é que as lideranças comunitárias vão bater na administração? Aí vamos lá. Exemplo: o movimento Popular não é questão de estar rachado. Vamos pegar o Sr. João, que é presidente das associações de moradores. Só que Sr. João é funcionário da prefeitura. A dona Maria, ela é presidente da associação de moradores do bairro A e também é funcionário da prefeitura. Como é que eles que tão no cargo comissionado e no CONSEC vão brigar pra população? Botando o emprego dele em risco? Aí fica todo mundo ali, oh, quietinho! Então é por causa disso que ninguém se manifestou, porque o prefeito amarrou de uma tal forma que... e agora, como é que o cara vai brigar, fazer a manifestação, como é que o cara vai levar um monte de gente pro gabinete, como é que vai fechar, entrar dentro da secretaria se ele está amarrado com um cabresto através do emprego? E agora? Nem todos. Tem muita gente que é independente, mas a maioria tá lá dentro. E agora? Foram cooptados para dentro da administração. É isso aí! (Entrevistado nº04)

Hoje a representatividade das associações ligadas à FAMOC está ameaçada por este conselho instituído pelas lideranças da base aliada ao prefeito. Desta

forma, sim, penso que sua finalidade é para proteger o prefeito, pra negociar seus interesses ali mais imediatos. Não vou dizer que eles não fazem coisas pela sua comunidade. Fazem, reivindicam e acabam tendo sucesso porque tem esse certo tipo de atrelamento. E vejo que a função principal é de uma proteção à administração para que ela consiga fazer o que tem que fazer, louvar os seus projetos que são projetos que tem interesses pessoais que não da população, sem nenhum incômodo. E isso vai em direção às eleições municipais, desse ano, com certeza. Tá tudo que meio mapeado pra isso. (Entrevistado nº06)

Nos depoimentos percebemos que há uma diferenciação no tipo de atuação adotada pelos representantes das associações de moradores ligadas à FAMOC, em relação à atuação daqueles ligados ao CONSEC. Isso nos remete ao já mencionado posicionamento de independência e autonomia frente à administração municipal e aqui retomamos Carlos (2015) que reflete que os movimentos sociais quando “[...] defendem clamores considerados não negociáveis e que constituem ameaças para o governo” – no caso de Cariacica a participação direta e a interferência no processo decisório municipal – “[...] são menos propensos a colaboração e tenderiam a contestação e ao conflito, tendo em vista a incompatibilidade de propósitos e interesses” (2015, p.96). Desta maneira, o padrão de interação entre os movimentos populares ligados à FAMOC e a administração municipal no período de 2013-2020 se configura como um “padrão de interação contestatório” (CARLOS, 2015), de caráter “[...] combatente e denunciante, nutre a permanência do seu posicionamento autônomo e crítico em relação às instituições políticas e se mantém cético quanto às possibilidades de conjugação da autonomia ao modelo cooperativo de relação sociedade-Estado” (CARLOS, 2015, p.88). Embora os entrevistados reconheçam que os debates que envolvem a realização de obras estruturantes para o município – como a BR 477, Rodovia Leste-Oeste – ainda ocorrem com algumas associações de moradores independentemente de sua filiação, também destacam que a maioria das pautas e projetos relativos ao município *“[...]estão correndo por dentro do CONSEC. A FAMOC consegue estar lá, porque as vezes não tem como negar a presença de nossas associações. Mas o CONSEC tem pessoas que estão nele que conseguem receber informação em primeira mão.”* (Entrevistado nº01).

Constatamos, portanto, haver um isolamento dos movimentos populares ligados à FAMOC, sendo que as dificuldades das associações de moradores se fazerem representar estão ligadas, segundo a visão dos entrevistados, *“[...] às disputas internas fomentadas por um aparelhamento que a prefeitura tem tentado fazer junto ao CONSEC para poder fragilizar a FAMOC, diminuir as críticas e diminuir as cobranças”*. (Entrevistado nº02). Essa ação deliberada de destituição do edifício democrático foi resultando num recuo na ação dos

movimentos populares no tocante à participação e também a fiscalização das obras que ainda restavam, ilustrada esta afirmação pelo depoimento a seguir:

Nós paramos de fiscalizar porque para nós é como se a gente tivesse perdido o objeto. Agora esse modelo de gestão que o Juninho está praticando, me parece que o CONSEC se modelou a ele. O CONSEC faz a política da boa vizinhança, volta aquela coisa de “corre naquela rua tal porque ninguém ainda tirou foto do recapeamento que a prefeitura está fazendo e o primeiro que chegar lá é o dono da obra!” Quem postou isso, postou sacaneando, mas é que agora é prática: todo vereador ou um candidato a vereador, liderança comunitária atrelada ao CONSEC, tirando foto e postando como se a obra fosse dele. Cria aquela postura de “obrigada prefeito Juninho e secretário não sei La quem pela obra aqui no bairro”, uma coisa muito eleitoreira. É uma postura que a gente acha que a associação de moradores tem que ter um pensamento crítico em relação a esse tipo de atuação. *(Entrevistado n°02)*

Além disto, outras fragilidades foram identificadas pelos entrevistados: as dificuldades de renovação dos quadros do movimento popular e a baixa representatividade das associações de bairro na FAMOC.

São nossos idosos que participam, mesmo com toda dificuldade de locomoção, mas as vezes tem mais tempo. Ai quem vai nas reuniões de bairro, ser conselheiro, participar são nossos idosinhos. São eles que vão porque conseguem não ter rigidez de horário. Chega lá e põe todos os jovens no bolso, tem boa vontade, tem senso crítico, tem vivência de participação. Mas vai chegar uma hora que eles não vão poder ir mais e a nossa geração está buscando sobreviver, a gente vê gente que poderia está colaborando muito, mas não tem tempo. *(Entrevistado n°06)*

Nós temos o registro de entidades filiadas desde 2005, quando tínhamos 42 entidades filiadas. Nós estamos mantendo esse dado pois ninguém mandou carta para nós pedindo desfiliação. No entanto, a gente sabe que este número pode não ser real por dois motivos: porque eles criaram outra associação dentro do mesmo bairro, e porque uma direção muda e ela não é aliada, ela pode não ter documentado, mas na pratica ela sai detonando a FAMOC e pode hoje está relacionada a este conselho CONSEC. Em termos organizativos, hoje temos um cenário muito ruim. Tá muito baixa a representatividade. *(Entrevistado n°06)*

Quando indagados sobre as principais estratégias de articulação e viabilização das demandas e reivindicações do movimento popular de bairro junto ao poder Executivo Municipal, as respostas tenderam para uma espécie de “judicialização das cobranças”. O meio acionado para fazer valer as demandas eleitas pelo OP, as deliberações dos conselhos ou quaisquer outras contestações do Executivo Municipal tem sido recorrer ao Ministério Público, sem sucesso na

maioria das tentativas. Uma dessas tentativas se deu depois de uma reunião que decidiria sobre a área pública para a construção do Hospital Municipal de Cariacica, demanda histórica da população. A área correspondia a uma área de nascente e as associações de moradores dos bairros próximos intervieram junto à FAMOC para participar da reunião que contestaria o local junto ao Governo do Estado do Espírito Santo e à Prefeitura. Foi oferecido um relatório técnico indicando a inaptidão da área, mas o mesmo foi recusado pelo Secretário de Meio Ambiente e pelos representantes de diversas entidades ligadas a meio ambiente e desenvolvimento local. Ao pedir vistas do processo, os únicos que votaram a favor foram os representantes da FAMOC. Ao recorrer ao Ministério Público, os relatos dos entrevistados a respeito do posicionamento do Judiciário foram os seguintes:

Aí fomos pro Ministério Público, vai sobrar o que pra gente? No caminho o João me alertou: “olha aqui Marcos, o que achei dentro do processo e esqueci de te falar”. Era um e-mail do secretário para o Promotor dizendo que “forças ocultas estavam querendo impedir a construção do hospital geral de Cariacica”. Nós éramos as forças ocultas (risos). Ai Bia, eu não sei como eu não saí preso da sala daquele Promotor porque eu falei tantas coisas... Ele disse bem assim: “eu já sabia que vocês viriam aqui porque forças ocultas iriam intervir nesse processo, porque vocês não querem a construção do hospital”. Respondi: Rapaz, o senhor conhece a história de luta do movimento popular pra construir o hospital geral de Cariacica? Você sabe de onde ele saiu? (Entrevistado nº02)

A FAMOC mandou um ofício para o município solicitando a questão do orçamento participativo para o Ministério Público, cobrando quando é que seria realizado, no dia 13 de dezembro de 2017. Protocolado. Descumprimento da lei 5342/2015. Tiramos as diretrizes na reunião da FAMOC, eu redigi o documento e o presidente da FAMOC à época assinou. O MP não deu nenhuma cobrança, não pediu nenhum ajustamento de conduta. Que eu saiba, não! Se deu ele não deu devolutiva para o município. Inclusive o endereço aqui era da FAMOPES, no rodapé e eu tive lá na FAMOPES consultando e me disseram que não chegou nada. Então, quer dizer: a gente já sabia que ele era um fantoche. O OP ele seria, como diz, uma orquestração à sua organização. No entanto, nada saiu do papel. (Entrevistado nº01)

Almeida (2018) afirma que a escolha da via judicial como caminho para garantir o acesso a direitos se sobrepõe e constrange o sistema participativo, “[...] o que também ajuda a entender os limites que as IPs têm para, nesse momento de crise e inflexão conservadora, possibilitar à sociedade vislumbrar saídas democráticas” (ALMEIDA, 2018, p.14). Os limites e os constrangimentos relacionados pela autora se verificam em relação às IPs Cariaciquenses tanto em relação ao sistema de garantia de direitos, quanto ao fato de que, nos dias atuais, a existência e atuação do CONSEC disputa com a FAMOC um lugar de reconhecimento, representatividade e legitimidade junto à população do município.

O que a gente vê, na verdade, é gente que anda pra cima e pra baixo bajulando o prefeito pra conseguir melhoria pra região deles. Infelizmente isso acaba sendo referendado pela própria população, por que se você olhar “quem é que consegue mais obras em Cariacica aí, nos últimos anos? Foi a FAMOC ou foi o CONSEC? Foi o CONSEC!”. Isso porque faz esse tipo de política em cima de um passivo de obras discutido de forma legítima por um conjunto muito maior de pessoas, em assembleia democrática, em espaço deliberativo direto, muito maior necessariamente do que o local onde aquela obra está! (Entrevistado n°04)

Embora os representantes das associações de moradores filiadas à FAMOC argumentem que existe “[...] *uma frente de debates profundos, todavia, algumas coisas nós perdemos a musculatura porque as pessoas não estão mais entusiasmadas pra poder participar de nada. Porque o que você tem hoje? o prefeito fazendo uma moeda de troca*”. (Entrevistado n°01); os mesmos tecem críticas muito contundentes em relação à falta de reação das associações de moradores e da própria FAMOC diante do cenário. Vejamos:

Dentro até dos espaços instituídos a FAMOC está sendo destituída. Inclusive alguns companheiros estão muito preocupados com relação à FAMOC, ao futuro. Porque ao mesmo tempo em que acaba o OP, se cria essa condição junto ao CONSEC e o prefeito tem uma tendência fomentar este grupo. Se não houver uma ruptura que dê a FAMOC e às associações a ela filiadas à sua importância histórica, inclusive na sua capacidade mobilizadora, nós estamos fadados ao desaparecimento enquanto entidade não só inovadora no sentido de sua direção, no sentido de seus quadros, mas também do ponto de vista de elaborar, coordenar e fiscalizar a execução de projetos da cidade de âmbito mais municipal. A gente pode ficar com uma pautinha de uma associação de moradores que a gente abraça porque tem mais afinidade, mas do ponto de vista de uma construção mais macro, isso tende a se perder. A atual direção da FAMOC tem quadros novos [...] e também associações de moradores como a de Jardim Campo Grande que faz todo percurso certinho - assembleia direitinho, fizeram a ata onde aponta o ponto de pauta, ata registrada em cartório, que é difícil hoje em dia. Ainda tem gente que está reconhecendo a importância da organização. Mas o tipo de relação político-institucional que se busca no município hoje é outra e isso deixa muitos companheiros desanimados em se organizar. Desta forma, a FAMOC também perde espaço. (Entrevistado n°01)

Retomando, se em algum momento foi possível aos movimentos populares agirem a partir da sua inserção na sociedade política, esta condição também foi determinante para que ela pudesse ser dividida, atuando hoje de ambos os lados da mesa (LAVALLE, 2015). Isto posto, depreendemos que o depoimento acima oferta um importante indicativo sobre o futuro da organização do movimento popular Cariaciquense: uma divisão entre associações de moradores

e entidades representativas que buscam ou não algum tipo de enfrentamento às relações político-institucionais conservadoras no Município de Cariacica.

4.2.2 Avaliação do Legado do Projeto Democrático-Participativo e apontamentos para a ação coletiva do Movimento Popular em Cariacica /ES

Embora os indicativos sobre o atual cenário de atuação dos movimentos populares possam ser relacionados a um pessimismo imediato, devemos considerar que o OP, assim como outros mecanismos de participação institucional, foram cruciais na disputa por acesso e ampliação aos direitos sociais e políticos no contexto brasileiro. As concepções de participação concebidas dentro do campo democrático-popular sofrem desmonte estratégico, emergindo o conservadorismo na política, nas instituições e no trato com os movimentos sociais. A respeito Almeida (2020) indica que, em relação às IPs, é preciso avaliar o que a experiência desses trinta anos nos ensina e como ela pode nos ajudar na construção de uma plataforma renovada de lutas sociais para o próximo período. (ALMEIDA, 2020, p. 76).

Para refletirmos a respeito dos processos de institucionalização e avaliar os legados das IPs, no caso de nosso estudo do OP, Almeida (2018) nos indica três elementos: o tempo e sua relação com o enfrentamento das desigualdades sociais; os efeitos dos processos de participação e as barreiras das desigualdades regionais. Como nosso estudo se limita ao Município de Cariacica, esta análise se debruçará nos dois primeiros elementos. Sobre o elemento do tempo, Almeida (2018) constata que “a participação institucionalizada precisa de tempo para confrontar relações preexistentes de poder e cristalizar novos padrões de ação política” (ALMEIDA, 2018, p.11) e tal afirmativa é válida para compreender as descontinuidades em relação ao OP e às limitações à participação nos conselhos em Cariacica: a instituição de um mecanismo participativo embora datasse da década de 1990, só foi implementada de maneira condizente com as diretrizes do Projeto Democrático-Participativo a partir de 2003, assim como da intensificação da participação institucionalizada nos conselhos.

O tempo de sua execução foi de apenas oito anos em relação a um histórico político-institucional demarcado pelas práticas conservadoras desde a fundação do município, configurando um terreno de difícil permeabilidade para práticas políticas mais progressistas dos

governos do campo democrático-popular, ou dos movimentos populares. Nesse ínterim do aprendizado institucional e político, “[...] as desigualdades que estão fortemente amparadas em relações preexistentes de poder” (ALMEIDA, 2020, p.11), se aprofundam à medida que as demandas da população da atualidade não reverberam no processo decisório do município, no qual as possibilidades de construção democrática de forma direta ou representativa estão cada vez mais restritas e conservadoras.

Concordamos também com o segundo elemento destacado por Almeida (2020) quando afirma que “[...] os processos participativos não produzem efeitos harmônicos, que caminham numa mesma direção. Como todo repertório de ação política, a participação institucional promove ganhos em uma dada direção, mas custos e perdas em outra” (ALMEIDA, 2020, p.74). Referindo-nos às perdas, vimos um período no qual as associações sob direção da FAMOC foram perdendo sua força de representação dentro das IPs o que suscitou o reconhecimento da necessidade de autocrítica e do desenvolvimento de estratégias que possam contribuir para ampliação de sua atuação e legitimidade.

Então, o que levou a gente ter uma administração que conseguiu iniciar o rompimento com a prática política que se tinha na cidade foi muito a força dos movimentos sociais que acho que conseguiu fazer com que o Helder chegasse à prefeitura, foi muito antes disso. O processo muito intenso de participação e reivindicação que eu acredito que o período que nós tivemos na prefeitura não foi capaz de dar continuidade não só do ponto de vista da administração, dar continuidade às políticas públicas que eram desenvolvidas, mas sobretudo nos movimentos sociais e seguir com aquela força e aquele vigor que nós tínhamos antes de chegar à administração. Então acho que a gente precisa fazer essa reflexão de quais foram as falhas que a gente teve ao não dar continuidade ao processo intenso de organização popular que se tinha no município durante o período que o Helder esteve diante da prefeitura. E eu acho que depois disso também, a forma que se deu esse processo, a forma da chegada do Juninho que parecia... parecia não, né, que era um aliado do Helder naquele momento, fez com que a gente tivesse pouco poder de reação e de articulação pra fazer o que a gente fazia antes, enquanto era governo do Aloisio. Acabou diluindo o que se tinha de organização popular e aí a própria FAMOC fez com que a gente perdesse força e incidência e agora o desafio é retomar isso. Independente, inclusive do resultado eleitoral, do que vai vir dessas eleições em 2020, claro que a gente tem que pensar em incidência nesse processo, a gente precisa também de pensar que independente do que vier... pode vir coisa muito ruim, inclusive, pior do que tá aí!!! Agora, acho que o dever de casa que não foi feito, foi dos próprios movimentos sociais mesmo. Como que a gente trabalharia com isso? Inclusive com essa possibilidade de acabar com o OP? Então a gente acabou apático com a gestão dessa conquista que também foi nossa, ali... Era uma conquista dos movimentos sociais, sobretudo! Então acho que o dever de casa era mais por parte de nós, movimentos sociais, do que da administração. Desta forma, eu acho que nós teremos que retomar o processo de participação, o processo de construção de um projeto pra Cariacica. Isso porque o que esses caras estão fazendo é negociando nossa cidade a preço de banana, loteando nossa cidade por interesses muito mesquinhos, individuais e a gente com pouca

capacidade de dialogar com a população, inclusive, a respeito disso: de dialogar sobre o potencial que nós temos enquanto município, enquanto povo de Cariacica e se contrapor. Então, assim, independente de projeto eleitoral a gente precisa, de fato, construir um projeto pra Cariacica que consiga potencializar aquilo que a gente já tem de melhor, que acho que é o nosso povo. (Entrevistado n°03)

Olha, Bia, a gente precisa se reinventar! De pensar na necessidade de aperfeiçoar no sentido de ter outras ferramentas, nós temos que atrair as pessoas e despertar nas pessoas o interesse pela participação. Eu acredito que as coisas são cíclicas e acho que estamos passando por um momento de dificuldade, mas acho que o movimento popular vai dar a volta por cima e vai voltar a exercer seu protagonismo. Eu vou trabalhar para que, a sigla até pode não ser FAMOC, a política seja participação com independência, com autonomia. Esse que tem que ser o alinhamento e não o do apadrinhamento político. Qualquer contribuição, qualquer coisa nos ajudam, juntar uma galera mais jovem pra dar formação pra esse povo. Formar conselheiros de políticas públicas... Olha a inteligência da coisa: eu faço uma formação sindical e chamo o movimento popular, eu tô criando uma ponte. O sindicato tem estrutura, o movimento popular tem disposição. Então você casa os dois. (Entrevistado n°02)

Percebemos que quem ainda reivindica pertencer a um campo democrático, volta a evocar o sentido de autonomia e independência dos movimentos populares e vislumbra novamente as parcerias com atores do mesmo espectro político. “Considerando que os atores formulam suas preferências e identidades também mediante suas experiências com instituições participativas” (ALMEIDA, 2018, p. 13), a autora nos oferta uma importante chave analítica para compreendermos que ao responderem sobre o legado do Projeto Democrático-Participativo no Município, os entrevistados se referiram apenas ao período até 2012. Desta maneira, há uma avaliação positivada da trajetória de participação dos movimentos populares nas IPs de Cariacica e isso se deveu à existência da FAMOC como única entidade representativa ativa que debatia e organizava as associações de moradores à sua direção. O OP aqui aparece como a IP que possibilitou a organização das associações de moradores, a pluralização do debate, a diversificação de atores sociais, sendo unânimes os depoimentos que citam a participação direta via OP como sua maior virtude e o maior legado do Projeto Democrático-Participativo no município.

Ficou a plenária de 500 a mais de mil pessoas, a amizade entre nós todas lideranças comunitárias, muitas pessoas nos conheceram e respeitaram nosso trabalho. Ficou um legado bonito é que nós forçamos a prefeitura fazer a demanda, as obras que nós moradores, que nós lideranças indicamos dizendo: é essa que nós estamos querendo. Esse foi o legado. Então aqui não tem indicação do vereador, não tem indicação de pastor, não tem indicação de

ninguém. Tem indicação da sociedade civil, dos moradores. Esse foi o legado e infelizmente tiraram da gente. (Entrevistado nº04)

Outra unanimidade relacionada ao legado do Projeto Democrático-Participativo diz respeito à retomada do OP em virtude dos benefícios relacionados à ampliação do direito de participação política:

Ah, eu gostaria muito que ele voltasse, era o que eu mais queria, independente de coloração partidária, de quem é o prefeito. Eu acho que o prefeito que deixar esse legado pra Prefeitura de Cariacica, ele vai deixar um legado positivo na História, como Helder. O nome do Helder está marcado na História como o prefeito que deu voz e vez ao povo!!! às vezes isso vale mais do que qualquer obra, esse empoderamento, esse sentimento de pertencimento. Eu acho que atravessa até as crises. Por mais que possa ter crise orçamentária, crise política, crise de representação e tudo, se tem transparência, se tem participação popular, parece que a trajetória, a travessia fica mais fácil, mais tranquila. E é uma coisa que a gente não tem hoje e pra te falar a verdade, a impressão é que a gente não tem nem prefeito. (Entrevistado nº02)

Mas eu acredito que isso não está morto, que a ideia não está morta: retomar o OP ou uma forma de participação mais direta, sobretudo com a população de Cariacica. Eu acho que é fundamental a retomada! E é isso: Cariacica como as demandas são muito básicas, elementares ainda, eu acho que o OP tem um poder de mobilização muito grande, muito grande e a partir dele, desse projeto de participação direta, discutir um novo projeto político para Cariacica. O problema é que a eleição de 2020 vem na frente e aí é salve-se quem puder. (Entrevistado nº03)

A retomada do mecanismo é vista, portanto, a partir de sua suposta contribuição para reconduzir a população e os movimentos populares à reconstrução de uma nova disputa no campo das relações político-institucionais. Do mesmo modo, ele ofereceria para a parte do movimento popular que se reivindica dentro do campo democrático, uma possibilidade de ampliação de sua base, que seria disputada a partir de uma visão de independência e autonomia.

Em termos gerais, os elementos destacados até aqui nos auxiliam na compreensão dos limites das instituições participativas no cenário atual, já que a capacidade de resistência dos movimentos sociais por dentro desses mecanismos vai variar muito de acordo com diversos fatores, que no caso do Município de Cariacica será a interferência do Poder Executivo (fomentando a destituição da representação da FAMOC e de suas associações filiadas dos espaços institucionais de participação), do Poder Legislativo (fomentando a relação com a população a partir do clientelismo) e da organização do movimento popular, que tem livre direito de associação e formação de outras entidades de representação política e que hoje se organizam entre associações ligadas ou à FAMOC ou ao CONSEC.

Pelos fatos narrados, constatamos em primeiro lugar o estreitamento do campo democrático-popular em todos os campos da política e, conseqüentemente, nos canais institucionalizados de participação. Em segundo lugar, o legado do Projeto Democrático-Participativo no município aparece relacionado principalmente ao direito político à participação direta, independente e autônoma, sendo fundamental sua retomada para a disputa de novos rumos para a democracia local. No entanto, quando a participação não ocorre de maneira direta, autônoma ou independente, ela aparece negativada na avaliação dos entrevistados, evidenciando que o principal limite do Projeto Democrático-Participativo no município foi não ter fortalecido outras formas de participação direta para além do OP, privilegiando a representação.

Almeida (2020) enfatiza que a resistência à agenda conservadora e à construção de saídas democráticas para a crise atual da democracia está vinculada à ação dos atores que passaram pela experiência das IPs. Neste caso sobre o OP, concordamos com a autora quando afirma que na atualidade é preciso avaliar em que medida este mecanismo “[...] permanece sendo chave para as forças sociais interessadas em resistir às iniciativas que visam dissolver garantias e direitos.” (ALMEIDA, 2020, p. 76).

Ou seja, dada às modificações na estrutura decisória municipal no tocante à construção democrática, seus avanços e retrocessos ao longo de quase duas décadas, não será o resgate do OP, isoladamente, que ampliará o campo democrático e os espaços de participação direta ou representativa. Será necessário travar uma batalha para disputar todo o edifício decisório do Município de Cariacica, que neste caso inclui também os conselhos, os mandatos parlamentares, as associações de bairros, os movimentos sociais diversos. Sem prescindir de ninguém, sem prescindir de nenhum espaço de participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como indicamos no primeiro capítulo deste estudo, a democracia brasileira ocorreu por uma via não-clássica, no contexto da construção e consolidação do capitalismo sem um ambiente repleto de valores nacionais ou democráticos. O desenvolvimento do país sob a ordem social competitiva se deu de modo desigual e combinado, subordinado e dependente, provocando reflexos na constituição das classes sociais e do sistema político que nos indica a existência de uma heteronomia estrutural que permite a manutenção de estruturas econômicas, sociais, culturais e políticas que funcionam para privilegiamento da classe burguesa e de seu modo de dominação. Às margens dessas estruturas, observamos a escassez de bases materiais e econômicas, culturais e políticas que permitissem a integração de setores subalternos à vida e sociedade política, indicando o caráter restrito da democracia brasileira. Em um cenário de disputa entre diferentes projetos políticos, embora o Projeto Autoritário tenha sofrido com um apoio minoritário na década de 1980, possibilitando a ampliação dos direitos sociais e políticos que emergiram no bojo da Constituição de 1988, ele nunca saiu de cena, sendo o autoritarismo um traço constitutivo de nossa cultura política.

Diante de um modelo democrático elitista, baseado na participação a partir do jogo eleitoral que reforça a democracia representativa sob direção política das classes dirigentes, a participação é vista como um elemento de desestabilização do sistema político. Embora no contexto brasileiro da década de 1990 tenha existido a possibilidade de construção de um modelo de democracia mais republicano, cujos valores estivessem assentados na construção de uma esfera pública na qual os indivíduos afetados pelas políticas e pela democracia estivessem à mesa, devemos reconhecer que nossa democracia nasceu sob o espectro da autocracia burguesa e que o compartilhamento dos projetos políticos Democrático-Participativo e Neoliberal, contribuiu para uma confluência que reduziu em certa medida a potência do Projeto Democrático. Isso significa afirmar que as conquistas democráticas sempre estiveram aquém das reais necessidades do povo e que quaisquer avanços democráticos que sugerissem questionamentos às estruturas do Estado Capitalista Brasileiro e/ou do status quo de sua burguesia seriam rapidamente transformados em alvo de ataques. Mesmo com o reaglutinamento das forças progressistas brasileiras em torno do Projeto Democrático ocorrido nos anos 2000, vimos ao longo de duas décadas a paulatina retomada do Projeto Autoritário, sendo que uma das expressões desta retomada foi o processo de deslegitimação e desmonte permanente das Instituições Participativas. Deste modo, atualmente vivenciamos um cenário de recuo tanto do Projeto Democrático quanto do Projeto Democrático-Participativo, contribuindo

para o avanço do Projeto Autoritário. Tatagiba (2009, p. 179) afirma que “[...] os diferentes projetos políticos dos governos resultaram concretamente em maior ou menor possibilidade de acesso ao Estado, impactando as estratégias de ação dos movimentos” e os impactos na trajetória dos movimentos populares ficaram evidentes nesta pesquisa.

Na experiência estudada neste trabalho, o desenvolvimento do Projeto Democrático-Participativo em Cariacica entre os anos 2005 e 2012, foi possível observar certo avanço na construção da democracia local em termos institucionais em dois aspectos: avanço de participação nos canais institucionalizados de participação (à época representados pelos conselhos gestores de políticas públicas) e ampliação da participação direta através do OP. Esta participação direta, por sua vez, fomentou a criação e organização de diversas associações de moradores, todas ligadas à FAMOC, única entidade representativa do movimento popular existente na época. Afirmamos, portanto, que através do OP ocorreu a animação do processo de organização popular, existindo um “padrão de engajamento institucional e de ação coletiva cooperativo” (CARLOS, 2015) com o Poder Executivo local, já que havia entre eles uma confluência programática entre 2005/2012. Por um prisma, esta postura do movimento popular colaborou para o reconhecimento histórico da participação política e das demandas da população, sendo um período no qual os sujeitos da pesquisa relataram que o desempenho de suas atividades organizativas e contestatórias foram realizadas a partir de uma concepção de autonomia e independência. No entanto, verificamos que este momento correspondeu também a um período de poucas contestações em relação à administração do ex-prefeito Helder Salomão, com conseqüente queda nas ações disruptivas do movimento popular como um todo. Ou seja, essa relação de cooperação pode ter contribuído para que os movimentos populares deixassem de usar as ações diretas para manifestar suas posições e reivindicar demandas, dificultando o seu uso e reverberando em sua organização e atuação no período subsequente.

Com a alternância político-partidária e com limitação do poder contestatório dos movimentos populares, o Projeto Democrático-Participativo foi sendo destituído a partir de mecanismos legais – realização formal das assembleias regionais, reforma administrativa que incorpora o OP e o COP à estrutura da Prefeitura, coordenação do OP por liderança legitimada pelos movimentos populares, institucionalização do OP por lei – e entre diversos atores políticos locais – interferência e intermediação política de vereadores em regiões com passivo do OP, relações de privilegiamento às associações de moradores que estavam fora do alinhamento político com a FAMOC, fortalecimento de entidade representativa (CONSEC) que ampliasse a base de sustentação política do Chefe do Executivo Municipal no período entre 2013/2019.

Desta maneira, afirmamos que o Município de Cariacica vivencia um cenário pós-participativo, no qual o Projeto Democrático-Participativo foi institucionalizado e, paralela e gradativamente, encerrado. No ínterim desse desenvolvimento, antigas relações político-institucionais baseadas no autoritarismo e no clientelismo, assim como elementos da democracia elitista que reforçam a representação política como via privilegiada de construção da democracia local, foram sendo retomadas e estão vigentes na cultura político-institucional do município.

No tocante ao engajamento institucional e aos padrões de ação coletiva dos movimentos populares no período entre 2013/2020, devemos assinalar o fato de que os sujeitos desta pesquisa se constituíam nos representantes das associações de moradores filiados à FAMOC e, portanto, as análises refletem a visão do processo participativo destes sujeitos e a partir dela, depreendemos que o padrão de engajamento institucional dos movimentos populares apresentou-se em duas vertentes. Um padrão de “padrão de interação contestatório” (CARLOS, 2015) por parte das associações de moradores que atuaram no período sob a direção da FAMOC em relação a administração do Prefeito Juninho. Tal padrão contestatório se manifesta em virtude do desmonte de todo edifício democrático e deslegitimação da participação no município de Cariacica, antes firmados sob o signo daquilo que seria “democrático e popular”. É importante firmar que aqui o “popular” e a “participação” emergem no discurso das lideranças como um símbolo, uma ferramenta de luta em contextos de grandes desigualdades de poder, fazendo todo sentido diante do contexto político-institucional do município. De outro lado, em relação àquelas associações de moradores que se organizam e atuam fora da direção da FAMOC, por intermediação de vereadores e/ou através do CONSEC, devemos admitir que não podemos afirmar que seus padrões de engajamento institucional e de ação coletiva sejam do tipo “dependente” (CARLOS, 2015) ou que seus representantes teriam “[...] uma dificuldade de sustentar posições de modo independente dos interesses estatais e da agenda política governamental” (CARLOS, 2015, p. 93). Até aqui, o que temos são pistas de que aquelas associações que se aglutinam em torno do CONSEC também apresentam um padrão de engajamento e ação cooperativa junto à administração do Prefeito Juninho e que a partir da visão dos sujeitos desta pesquisa, o padrão de engajamento institucional dessa fração dos movimentos populares aparentemente se apresenta a partir de uma relação de dependência e atrelamento ao Executivo Municipal. Admitimos que esta foi uma descoberta dimensionada somente a partir do trabalho de campo, mas que merece ser objeto de novos questionamentos e pesquisas devido à sua importância para o futuro da organização dos movimentos populares de Cariacica que atualmente tem seu campo de atuação em dois polos aparentemente antagônicos.

A perda de influência e a fragilização da FAMOC e de suas associações filiadas dentro do edifício democrático municipal nos oferta um importante indicativo sobre o recuo na expressão política de uma concepção de democracia mais ampla, de formas de participação ligadas a uma concepção autônoma e independente dos movimentos populares na sua relação com governos e Estado ou de relações políticas que não privilegiem a representação como forma de construção da democracia local. Esta afirmação pode ser interpretada sobre dois vieses: o primeiro é que, apesar do Projeto Democrático-Participativo e as formas institucionalizadas de participação terem contribuído para um breve, mas substantivo avanço na construção da democracia local, ele não foi capaz de criar sozinho as condições concretas para as mudanças na cultura política local, tão necessária à consolidação da democracia. Não queremos afirmar com isso que não tivemos nenhum aprendizado ou avanço a partir da participação institucionalizada ou que os limites e fragilidades apresentadas para nossa democracia também é fruto dos resultados dela proveniente – no caso a pluralização dos atores, dos debates e das modalidades de participação. Trata-se de admitirmos que, mesmo em moldes liberais, justamente pelo fato da democracia se demonstrar tão potente em sua capacidade de mexer com relações e situações estabelecidas é que as forças conservadoras e reacionárias logo organizam meios e narrativas para combatê-la, contê-la e encerrá-la, numa demonstração de contrarrevolução preventiva.

A segunda questão está relacionada ao fato de que, assim como a autocracia burguesa encontrou seus limites e abriu “uma fenda democrática” (MARQUES, 2015) para construção de novas formas de exercício da política, atualmente nossa democracia também encontra novos limites, incidindo sobre ela novas exigências. Embora a disputa sobre o caráter, tamanho e lugar da participação tenham ocupado a centralidade dos debates nas trajetórias do Projeto Democrático-Participativo, hoje nos deparamos com um cenário de desigualdades políticas que limitam a participação e a democracia em seu alcance real. Nesse sentido, temos que nos atentar para que a construção do enfrentamento ao avanço do Projeto Autoritário não abra espaço para soluções que restaurem o discurso e as práticas conservadoras que se baseiam nas insatisfações ou nos limites da própria democracia. Considerando os apontamentos deste estudo, vimos que as desigualdades políticas se apresentam no contexto municipal atual sob diversas formas. Seja pela intermediação institucional através de vereadores, pela organização de entidade representativa dos movimentos populares com importante incremento do Poder Executivo Municipal ou pela deslegitimação da IPs e desmonte do edifício participativo municipal; seja pela ausência de condições que parte do movimento popular apresenta para mobilizar e disputar seus próprios rumos organizativos e/ou direção política.

Desta maneira, em nossa percepção, a disputa pela construção democrática no município de Cariacica deveria combinar pelo menos três movimentos: primeiramente uma disputa por dentro das IPs, com foco nos conselhos gestores de políticas públicas, instâncias garantidas constitucionalmente. Conforme indica Silva et al (2014), a democracia participativa está circunscrita entre retrocessos e avanços, sendo que sua construção permanente “[...] envolve vários sujeitos com diferentes projetos políticos e interesses antagônicos. Reconhecemos que as lutas entre as classes ocorrem sob as determinações históricas da totalidade social, entretanto, elas não estão determinadas” (SILVA et al, 2014, p. 68). Isso significa que embora o contexto seja de avanço do conservadorismo político, não devemos invalidar tudo aquilo que foi construído e implementado ao longo da vigência do Projeto Democrático-Participativo e abrir mão do direito constitucional de participação política através das vias institucionais. Nas palavras de Serafim e Trindade (2020), será necessário “criar novas formas de protagonismo político da sociedade e de participação ativa no processo decisório, sem invalidar a construção institucional que levou tantos anos e investimentos para se estabelecer, mas disputando e transformando o sentido da participação” (SERAFIM, TRINDADE, 2020, p.20).

O segundo movimento, também está inscrito no âmbito da criação de novas formas de protagonismo político, é uma disputa que gire em torno de inovações de participação por dentro da democracia representativa, o que no caso da experiência em foco diz respeito tanto ao Poder Executivo, quanto ao Poder Legislativo. Como sugere Almeida (2015), “[...] a representação tradicional oferece muitas dificuldades para o efetivo exercício do controle dos representantes pelos representados e acumula muitas críticas quanto aos seus déficits democráticos” (ALMEIDA, 2015, p.71), podendo ser elencados como a não efetivação de direitos sociais reconhecidos em lei, a não estruturação de escolhas e decisões políticas que reflitam as necessidades reais da população, a falta de proximidade entre representantes pelos representados. As constatações realizadas na pesquisa indicaram que em relação ao elemento da vontade política (AVRITZER, 2009) a trajetória do Projeto Democrático-Participativo sofreu variações na influência política do Executivo Municipal, ora aproximando o diálogo e fortalecendo as instâncias de participação e representação, ora contribuindo para estreitar as margens de construção democrática local via reformas e decretos. Já em relação ao Poder Legislativo, observamos que no período de 2005/2012 ele não é citado pelos entrevistados como um óbice à construção democrática local e acreditamos que esta percepção faz jus ao fato deste ter sido este o período no qual o Projeto Democrático-Participativo esteve em funcionamento. No entanto, o período seguinte a força do Poder Legislativo é posta em evidência pela

restauração das antigas formas de exercício da política local. Desta maneira o OP como um dos pilares do edifício democrático municipal, foi alvo de ataques diversos, colaborando para que outros atores além do chefe do Executivo local tivessem interesse em sua descontinuidade.

A estruturação de alianças partidárias que ampliavam o apoio e o poder político ao Prefeito Juninho dentro da Câmara Municipal colaboraram para encerrar o OP a partir especialmente de sua institucionalização no ano de 2015. Portanto, o que se vivencia nas relações político-institucionais é um cenário pós-participativo (LAVALLE, 2011), caracterizado pelo descrédito quanto a todo sistema representativo ligado aos Poderes Executivo e Legislativo e por um retrocesso geral no campo da construção democrática local. Luchmann (2007) destaca que um sistema político ancorado na representação – que pressupõe que as decisões devem ter como matriz as instituições políticas, ocupadas por representantes selecionados via sufrágio - tende a colocar a participação em uma relação de subordinação. Essa visão tende a colocar ambas em um esquema dicotômico que desconsidera o fenômeno da representação no interior da participação. Ou seja, por dentro das IPs como o OP e os conselhos gestores de políticas. Desta forma, se na democracia representativa os cidadãos se conectam aos representantes no momento do voto, as IPs buscaram estabelecer novos caminhos de ligação, além do sufrágio. A autora prevê, portanto, uma interação entre participação e representação que é corroborada por Almeida (2015) quando analisa que:

[...] a representação é abordada como um processo que articula/conecta instituições políticas e sociedade civil, cujas variadas formas de comunicação configurariam um continuum, por meio do qual se expressa o julgamento e a ação política nas modernas democracias. Desse modo, a representação não é vista como um substituto defeituoso da democracia genuína, identificada com a participação direta. A representação constitui um processo político único porque precisa ser constantemente recriado para garantir a conexão entre as instituições políticas e a sociedade (ALMEIDA, 2015, p.12).

Almeida (2015) argumenta que a representação pode ser resignificada de uma visão que a compreende como “[...] delegação/alienação de soberania ou como um expediente do qual não se pode fugir quando o problema de escala limita as condições para o exercício da democracia direta”, para ser “[...] vista como o processo por meio do qual se realizam as negociações necessárias à formação de vontades coletivas” (ALMEIDA, 2015, p.66). A partir dessas concepções, podemos compreender o tamanho do desafio que se constitui disputar inovações no interior da democracia representativa no Município de Cariacica, num cenário pós-

participativo de retrocesso na construção democrática local. No entanto, é preciso conceber a democracia representativa como um fato e a construção de uma nova agenda incluirá identificar quais serão as IPS capazes de pautar a sociedade a ponto de retomar a construção da democracia local. Dentro do cenário pós-participativo do Município de Cariacica é possível dizer que as pistas iniciais apontam para a importância de criar mecanismos de interlocução da população e dos movimentos populares com os Poderes Executivo e Legislativo. Considerando o encerramento do Projeto Democrático-Participativo, o espaço dos conselhos se destaca para o início desta construção, mas, ainda assim, de forma representativa. Isso não significa afirmar que outras e diferentes formas de fomentar a participação não possam ser propostas e desenvolvidas pelos diferentes atores locais, como por exemplo, a participação através dos mandatos parlamentares, formas de participação nos territórios ou nos movimentos sociais, entre outros mecanismos que possam ser criados e que não passem pela institucionalidade.

Este é um processo que demandará uma grande mobilização dos atores e setores que compõem o campo democrático-popular não apenas no âmbito municipal e é aqui que apresentamos o terceiro movimento: a disputa pela construção democrática demanda um alto grau de organização política não somente dos movimentos populares, mas dos partidos políticos que compõem este campo. No tocante aos movimentos populares em tela, o estudo apontou que a FAMOC e as associações a ela filiada se deparam com duas disputas: uma disputa político-institucional com os Poderes Executivo e Legislativo que reapresentam o discurso e a prática baseada no conservadorismo político para mediar a relação entre a população e as instituições, num cenário pós-participativo. Outra é a disputa política pela própria direção e organização do movimento popular. Não podemos aqui incorrer no equívoco de dizer que o movimento popular no período compreendido entre 2005/2012 era homogêneo e que não havia disputas internas por sua direção política. O que ocorria era a hegemonia de uma direção política (FAMOC) que estava afinada programaticamente com o governo local. Tatagiba (2009) informa que “no que se refere às estratégias de ação dos movimentos, a presença da esquerda no poder [...] os movimentos tendem a valorizar a maior oferta de participação estatal e a disputar nessas instâncias seus projetos e interesses” (TATAGIBA, 2009, p. 177). Desta maneira, o Projeto Democrático-Participativo incrementava a mobilização e organização política dos movimentos populares que seguiam sob esta direção. No entanto, com a alternância político partidária, esta hegemonia se perdeu a partir das mudanças institucionais realizadas no edifício democrático local, mas também por um imobilismo por parte dos movimentos populares. Tatagiba (2009) também informa que “a partir de uma agenda de esquerda, os movimentos tendem a diminuir a

distância crítica em relação ao Estado e ao partido, submetendo, conseqüentemente, suas agendas de mais longo prazo ao ritmo e às exigências próprias às disputas eleitorais” (TATAGIBA, 2009, p. 177).

As constatações deste estudo corroboram as contribuições de Tatagiba ao indicarem que os movimentos populares de Cariacica, sob direção hegemônica da FAMOC e com forte alinhamento partidário ao PT, após a perda da disputa eleitoral de 2012 não possuíam outras estratégias de mobilização e organização política que não contasse com a existência e funcionamento do Projeto Democrático-Participativo nos mesmos moldes até então adotados. Isso porque, como vimos, ocorreu a incorporação de várias das lutas e bandeiras dos movimentos populares em programas e políticas de governo, sendo que esta articulação se dava pelo OP e também pelos conselhos gestores de políticas públicas municipais. Outro elemento que colaborou para a falta de reação e ausência de estratégias dos movimentos populares foi o declínio das ações disruptivas e todo este cenário contribuiu para que outras forças do movimento popular pudessem se organizar e disputar a hegemonia de sua direção política, hoje sendo representados pelo CONSEC e as associações a ele filiadas. Mas, como enfatizamos, esta pode se consolidar em uma nova pesquisa sobre os movimentos sociais cariaciquenses. Por ora, afirmaremos que alguns apontamentos quanto às questões de mobilização e organização puderam ser visualizados a partir deste estudo. Tatagiba faz uma importante reflexão a respeito das estratégias dos movimentos sociais, apontando que:

As decisões estratégicas são dilemáticas e resultam de um jogo complexo no qual intenções, recursos, oportunidades e posições relacionais aparecem como determinantes da ação. A análise dos repertórios de ação dos movimentos exige sensibilidade aos dilemas táticos e estratégicos impostos pelas mudanças conjunturais e/ou pela configuração estrutural dos campos em disputa, assim como para a natureza cultural dos processos pelos quais os atores definem as questões em jogo e os campos em disputa, conformando suas identidades a partir dos seus múltiplos pertencimentos e dos compromissos, muitas vezes contraditórios, que eles geram. (TATAGIBA, 2009, p. 175).

Nesse sentido, diversas estratégias são possíveis aos movimentos populares de Cariacica tais como a busca de articulação dos movimentos populares com outros movimentos sociais e coletivos existentes e atuantes no âmbito local, como forma de construir uma proposta de participação política que não se limite à institucionalidade. Parece imprescindível que esta proposta de participação seja pautada nas reais necessidades da população cariaciquense, ainda tão carente de demandas básicas como saneamento, saúde, emprego, educação, dentre outras

demandas sociais. Ligado a esta estratégia, pode estar a parceria com entidades que possam apoiar a formação das lideranças populares, independente da entidade associativa a qual ela é filiada, buscando contribuir não só para o diálogo entre entidades e associações de moradores, mas também para a delimitação do tipo de atuação, de engajamento institucional e de efeito discursivo que se deseja em cada uma delas. Por fim, é preciso que o movimento popular reflita sobre o resgate das ações disruptivas, utilizando-as como recurso político estratégico tanto para mobilizar quanto para organizar a pauta de reivindicações junto ao governo local.

Compreender os desafios, limites e potencialidades que se colocam para a atuação dos movimentos sociais, para as lutas dos movimentos populares e para a ampliação democrática em âmbito local, requer a compreensão de que os atuais limites da democracia se inserem no contexto das disputas entre diferentes projetos políticos no Brasil. Ou seja, todo campo democrático, num contexto de crise do capital, se depara com a tarefa de reconstruir um projeto político de país e essa compreensão passa “[...] por um esforço de analisar os anos de gestão petista e o pós-impeachment [...] no que se refere à natureza das interações sócio estatais e aos efeitos dessas interações sobre atores sociais, instituições do Estado e políticas públicas” (SERAFIM, 2019, p.33). Neste caso, mesmo que a implementação do Projeto Democrático-Participativo em Cariacica tenha se dado num momento no qual a maioria das experiências pelo país se encontrava em declínio e que este projeto tenha contribuído tardiamente para uma sinalização de construção democrática no município, seu desmonte e encerramento acompanhou o paulatino avanço das forças conservadoras e do Projeto Autoritário no país. Isso significa admitirmos também o atual declínio e o encerramento da Estratégia Democrático-Popular e o Projeto Democrático-Participativo dela originado, “[...] agravado pelo transformismo de sua principal referência política” (IASI, 2019, p.435), o Partido dos Trabalhadores.

Para o autor, a EDP nos dias atuais apresentou uma incompreensão sobre a natureza de nossa formação social diante do capitalismo mundial - de caráter dependente, subordinado e plenamente desenvolvido e associado ao capital imperialista; sobre a estrutura de classes no Brasil - cujas formas de ser não alteraram a necessidade de superexploração do trabalho, ampliando as desigualdades, alterando sua subjetividade e influenciando em sua consciência; e sobre o caráter do Estado brasileiro – que busca o consenso pela ampliação da coerção e do discurso autoritário. Além disto, a EDP pressupôs que um capitalismo sustentável, com ampla pressão e participação das massas poderiam gerar “[...] uma forma política democrática na qual tais pressões, gradualmente, fossem se convertendo em políticas públicas e numa correlação de

forças que fosse capaz de neutralizar o caráter de classe do Estado” (IASI, 2019, p.434). Nesse sentido, o PT contribuiu para uma “[...] conciliação de classes, que contribuiu para que a classe trabalhadora abrisse mão de uma alternativa revolucionária “[...] em troca da suposta abdicação por parte da burguesia de alternativas golpistas” (IASI, 2019, p.434). Segundo o autor, as formas políticas democráticas e as instituições da ordem democrática liberal se tornaram instáveis, supérfluas e ineficazes, sendo que a EDP não foi capaz de construir “[...] nenhuma forma de reação diante da ofensiva explícita do bloco dominante quando ele rompe o pacto de classes que sustentava os governos petistas” (IASI, 2019, p.435).

Ao traduzirmos estas reflexões para o contexto local, podemos afirmar que o Projeto Democrático-Participativo no Município de Cariacica estava ancorado nos pressupostos da EDP, especialmente no tocante à participação das massas e movimentos populares e que seu legado se inscreve na história do município e registrou entre o período de 2005/2012 o que ficou conhecido como Modo Petista de Governar. Também ficaram registrados os ganhos para a população através de diversas políticas sociais que foram pautadas pelo OP e articuladas nos conselhos gestores de políticas públicas, bem como ganhos relacionados aos movimentos populares em termos de inserção, mobilização e organização.

No entanto, a forma de incorporação dos movimentos populares ao OP os conduziu à mesma falta de reação à ofensiva conservadora que se organizou, disputou e ganhou o jogo democrático eleitoral¹⁴³. Desta forma, assim como a EDP não foi capaz de prever ou construir alternativas contra o avanço do Projeto Autoritário no Brasil, em Cariacica os movimentos populares não foram capazes de disputar posições estratégicas que se traduzissem em enfrentamentos substantivos frente ao desmonte do edifício democrático local. Demier (2017) reflete que a democracia brasileira se encontra “[...] esvaziada de seu conteúdo histórico e classista, suas instituições formais, parlamentares, passaram a ser designadas por tal intelligentsia como terreno preferencial (ou mesmo exclusivo) para atuação política dos setores subalternos” (DEMIER, 2017, p.23), sendo impermeável¹⁴⁴ às demandas populares.

Ou seja, para alcançar uma efetiva mudança na sociedade e na cultura política, não basta que democracia seja construída e exercida em todas as microesferas de poder político, ou nas instituições participativas, ou atreladas a quaisquer partidos políticos. Como afirma Iasi (2019,

143 O prefeito eleito com 30.934 votos no segundo turno do pleito de 2020 foi o Policial Civil Euclério Sampaio na coligação “É! Cariacica em primeiro lugar”, formada pelos partidos políticos de direita e extrema direita DEM, PMN, Cidadania, Avante, Podemos e Republicanos

144Demier (2017) caracteriza a democracia brasileira como uma “democracia blindada”. Ver “Depois do Golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil”. 2017

p. 432), seja qual for o movimento, cabe não perdermos o horizonte de que “estamos diante de uma derrota de nossa classe” e quaisquer disputas que enfrentaremos no próximo período histórico, requerem romper com a ordem institucional vigente.

REFERÊNCIAS:

A GAZETA. Reportagem: **Helder vai investigar servidor fantasma na prefeitura.** *A Gazeta*, Vera Ferraço. Vitória, 2 de janeiro de 2005.p. 14.

A GAZETA. Reportagem: **HELDER encontrou dívida de R\$ 38, 7 milhões.** *A Gazeta*, Vitória, 1 de fevereiro de 2005.p. 16.

A GAZETA. Reportagem: **Prefeitos em crise com vereadores.** *A Gazeta*, Vitória, 14 de março de 2005.p. 16.

A GAZETA ON LINE. Reportagem: **Após 15 anos, começa o julgamento de ex-vereadores acusados de corrupção em Cariacica. Vitória.** *A Gazeta*, 2015. Disponível em: http://www.gazetaonline.com.br/cbn_vitoria/reportagens/2015/02/apos-15-anos-comeca-o-julgamento-de-ex-vereadores-acusados-de-corrupcao-em-cariacica-1013890185.html. Acesso em: 22/01/19.

A GAZETA ON LINE. Reportagem: **Fim do FUNDAP pode ter sido comprado.** *A Gazeta*, 2016. Disponível em: <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2016/12/fim-do-fundap-pode-ter-sido-comprado-1014004915.html>> Acesso em 20/08/20

A GAZETA ON LINE. Reportagem: Crise política em Cariacica. Vitória. *A Gazeta*, 2016. Disponível em <<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2016/07/crise-politica-em-cariacica-desde-1980-so-dois-prefeitos-concluiram-mandato-1013955407.html>> Acesso em 15/04/2018

A GAZETA ON LINE. Reportagem: **Interventor vai comandar município até dezembro.** *A Gazeta*, 2012. Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2012/04/noticias/a_gazeta/politica/1203331interventor-vai-comandar-ate-dezembro.html>

AGÊNCIA FOLHA. Reportagem: **Morre Cabo Camata em acidente no Espírito Santo.** *Agência Folha*, Vitória, 26/03/2000.

ALMEIDA, Lucio Flavio Rodrigues de. **Uma expressão do Neonacionaldesenvolvimentismo do governo Lula: o Plano Brasil 2022.** GT Pensamento Social Latino-americano. 36º Encontro Anual da ANPOCS. Águas de Lindóia/SP, 2012.

ALMEIDA, Carla. (2018). **Legado das instituições participativas em contexto de mudanças políticas.** Boletim de Análise Político-Institucional, 14, 11-14. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8547>>. Acesso em 15/12/2020

_____. (2020). **O que sabemos sobre as instituições participativas? Três aprendizados.** IN: TEIXEIRA, Ana Claudia. MORONI, José Antônio (Orgs). *A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas*, Marília: Lutas Anticapital, 2020.

_____. **Da participação à representação política: um balanço crítico dos estudos mais recentes sobre Conselhos Gestores.** IN: Revista Interseções [Rio de Janeiro] v. 17 n. 1, p. 54-78, jun. 2015.

ALMEIDA, D. C. R. de. (2018). **Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social.** IN: Sociedade E Estado, 32 (3), 649-679. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/s0102-69922017.3203005>> Acesso em 15/12/2020

ALVES, Giovanni. **Crise estrutural do capital e problemáticas do marxismo para o século XXI.** Breves apontamentos. Disponível em <<http://blogdegiovannialves.blogspot.com/>> Acesso em 25/08/2018.

AMARAL, Oswaldo. **Ainda Conectado: o PT e seus vínculos orgânicos com a sociedade.** IN: Revista Opinião Pública, vol.17, Campinas/SP, junho 2011. Disponível em www.scielo.br/pdf/op/v17n01a01> Acesso em 25/08/2018

AMMAM, Safira Bezerra. **Movimento Popular de Bairro: de frente para o Estado, em busca do parlamento.** SP: Cortez, 1991.

AVRITZER, L. **O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.** In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. A inovação democrática do Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **O Orçamento Participativo: as experiências de Porta Alegre e Belo Horizonte.** In: DAGNINO, Evelina (Org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. SP: Paz e Terra, 2002.

_____. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil.** IN: SANTOS, Boaventura(org). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, pp.561-598. 2002.

_____. **Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático.** IN: Revista Opinião Pública, Campinas, vol.14, nº1, junho, p.43-64, 2008.

ARAUJO, Cícero. **República, participação e democracia.** IN: AVRITZER, Leonardo (Org). Experiências Nacionais de participação. SP: Cortez, 2009

A TRIBUNA. **Ambiente de abandono em Cariacica.** A Tribuna, Vitória, 02 de janeiro de 2005.p. 35.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASA, Maria de Fátima. Governança, “**Accountability**” e **Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais.** Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy, São Paulo, v. 22, n. 85, 2002.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BNDES) – **Manual do FUNDAP.** Disponível em <<file:///C:/Users/gabri/Downloads/MANUAL%20FUNDAP%20-%20AGOSTO%202017.2.pdf>>. Acesso em 25/08/20

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BNDES) – **O Fundap bem explicado**. Disponível em: <<https://www.bndes.com.br/Site/Dinamico/beneficios-fiscais/o-fundap-bem-explicado/>> Acesso em: 28/08/20

BARBOSA, Fabiane Machado. **Comunidades Eclesiais de Base na história social da Igreja (1973 – 1989)**. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) – Programa de pós-graduação em História Social das Relações Políticas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

BAYER, Israel. **A política de gestão democrática no sistema municipal de ensino de Cariacica (2005 – 2012):** alguns elementos constituintes. Dissertação (Mestrado)- Programa de pós-graduação em Ensino na Educação Básica da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

BERTOLI FILHO, Claudio. **A República Velha e a Revolução de 1930**. Disponível: <https://www.historiadorbrasil.net/brasil_republicano/politica_governadores.htm> acesso em 13/07/2018

BEZERRA, Carla de Paiva. **“Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária”**. VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP. de 8 a 12 de maio de 2016.

_____. **Os sentidos da participação para o Partido dos Trabalhadores**. IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.34 nº 100, SP, 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092019000200511#B8> acesso em 15/11/2019.

_____. **Instituições Participativa geram efeitos redistributivos? Desafios metodológicos para análise**. III ENPPP-UFES, 30 de maio a 06 de junho 2017.

BEZERRA, Omyr Leal. **Cariacica (resumo histórico)**: Espírito Santo. 2. ed. Cariacica: IPEDOC, 2009.

BITTAR, Jorge (org.). **O modo petista de governar**. Cadernos de Teoria e Debate: São Paulo, 1992.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 9. ed. v. 2. Brasília: Editora UNB, 1997,

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. RJ: Jorge Zahar Editor, 1983.

BRUCE, Karin Brandão. **Entre os limites da cultura política e o fortalecimento da sociedade civil: o processo do orçamento participativo no município de Cariacica**. 2007. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2007.

CAMACHO, Luiza M. Y. **Relatório da 1ª fase da pesquisa políticas públicas de juventude na região metropolitana da grande Vitória-ES**. Disponível em: <http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/2368/1/rel_es.pdf> Acesso em: 17/10/2019.

CAMPOS JR, C.T. **Pressupostos da Agenda Cariacica**. In: Agenda Cariacica 2010-2030. Secretaria Municipal de Gestão – SEMGE. Cariacica:[s/n]. 2012

CARIACICA. **Agenda Cariacica (2010-2030)**: planejamento sustentável da cidade. Cariacica: PMC [s.n.], 2012, 240p.

CARIACICA. **Relatório dos 100 primeiros dias de governo 2005/2008** – PMC /SEME. Ed. 1, vol. Único. Cariacica: PMC, 2005.

CARIACICA. **Relatório de gestão da cidade (2005-2012)**, Ed. 1, vol. un. Cariacica: PMC, 2012.

CARIACICA, prefeito (2005:2008, SALOMÃO). **Relatório da Secretaria Municipal de Planejamento-SEMPHAD**. Cariacica:[s/n]. 2005

CARIACICA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL 1990. Disponível em http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20160613_aj01458_bairros_geral_cariacica1_.pdf

CARIACICA. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL 1990 [revisão 2008] Disponível em: <<http://www3.camaracariacica.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/O11990.pdf>> Acesso em 10/04/2018

CARIACICA EM FOCO. **Cariacica 121 anos**. Blog de notícias 20/06/2011. Disponível em: <[HTTP://caricicaemfoco.zip.net/arch2011-06-19_2011-06-25.html](http://caricicaemfoco.zip.net/arch2011-06-19_2011-06-25.html)>. Acesso em 10/04/2018

CARLOS, Euzeneia, **Movimentos Sociais e Instituições Participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva**. RBCS Vol. 30 n° 88 junho/2015

_____. **Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva**. IN: Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 2015, vol.30, n.88, pp.83-98. Disponível em: <<https://doi.org/10.17666/308883-98/2015>>. Acesso em 03/02/2020

_____. **Movimentos Sociais e Instituições Participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo. Tese (Doutorado de Ciência Política), São Paulo, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual**. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000200003>. Acesso em 03/02/2020

CASTELO, Rodrigo. **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro**. Serviço Social e Sociedade, n° 112, São Paulo: Cortez, 2012.

CHAGAS, Juary. **Estratégia de governo democrático popular e seus limites: uma vez mais a polêmica entre a reforma e a revolução**. Palestra da mesa redonda “Crise política dos governos pós-liberais latino-americanos e os desafios da esquerda. VIII Colóquio Internacional Marx-Engels. Disponível em <www.ifch.unicam.br/formulario_cemarx/seleção/2015/mesas/JuaryChagas.pdf. > Acesso em 05/05/2018

CHASIN, José. **O integralismo de Plínio Salgado: forma de regressividade no capitalismo hiper tardio**. 2 ed. Belo Horizonte/São Paulo: Una Editoria/Estudos e Edições Ad Hominem, 1978.

CORREIO POPULAR. **Cariacica 101 anos: um século de política e problema**. 28/06/1991

CONSELHO COMUNITÁRIO DE CARIACICA – CONSEC. **OF/040216 DE 12 DE ABRIL DE 2017**. Disponível em:<https://www.cariacica.es.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/NOVEMBRO_2015.pdf> Acesso em 28/09/2020

CONSELHO COMUNITÁRIO DE CARIACICA – CONSEC. **Ata de Assembleia Extraordinária da Eleição e Posse da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal do Conselho Comunitário de Cariacica – CONSEC**. Quadriênio 30/nov/2015 – 30/nov/2020. Disponível em:<https://www.cariacica.es.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/NOVEMBRO_2015.pdf> Acesso em 28/09/2020

DAGNINO, Evelina. **Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil**. In: FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. (ORGS). **Democracia: Teoria e Prática**. Curitiba-PR: Relume Dumará, 2002.

_____. (org) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. SP: Paz e Terra, 2002.

_____. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania**. In: _____. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 103-119.

_____. OLVERA, Alberto J.. PANFICHI, Aldo (Orgs). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. [Campinas, São Paulo, Brasil]: UNICAM; São Paulo, SP: Paz e Terra, [2006]

_____. **Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva**. IN: GRIMSON, A. (org). **La cultura em las crisis Latinoamericana**. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 195-215.

DANTAS, André. **Controle Social e Estratégia Democrático Popular: notas para um balanço histórico**. IN: IASI, Mauro, FIGUEIREDO, Isabel Mansur. NEVES, Victor. **A Estratégia Democrático-Popular: um inventário crítico**. Coleção A Revolução Brasileira em debate. SP: Lutas Anticapital, 2019.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 1991 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, V. 25).

DEMIER, Felipe. **Depois do golpe: a dialética da democracia blindada no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

_____. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DE BRITO, Cassius. **Os Governos Lula como realização da Estratégia Democrático-Popular**. IN:IASI, Mauro, FIGUEIREDO, Isabel Mansur. NEVES, Victor. *A Estratégia Democrático-Popular: um inventário crítico*. Coleção A Revolução Brasileira em debate. SP: Lutas Anticapital, 2019.

DIAS, Marcia Ribeiro. **Questões para a democracia: redimensionando os espaços entre a representação e a participação política**. 25º Encontro da ANPOCS, 2001.

_____. **Na encruzilhada da teoria democrática: efeitos do orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Sob o Signo da Vontade Popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Editora UFMG, BH, 2002.

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

DURIGUETTO, Maria Lúcia. DEMIER, Felipe. **Democracia blindada, contrarreforma e luta de classes no Brasil Contemporâneo**. Revista Argumentum, v.9, nº02, mai-ago, 2017.

FERNADES, Florestan. **A revolução Burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação Sociológica. SP: Globo, (1976 [2005, 2009]).

_____. **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. Biblioteca de ciências sociais. 4ª Ed. RJ: Zahar, 1968.

_____. **Circuito Fechado: quatro ensaios sobre o poder institucional**. SP: Hucitec, 1976.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Zahar editores, RJ, 1975.

FERREIRA, Gabriela Gilles. **O Orçamento Participativo Rural de Cariacica/ES: análise da implantação e principais desafios metodológicos**. Especialização em Pós Graduação Latu Sensu em Administração Pública. Universidade Gama Filho/RJ. 2011

FERREIRA, Jussara Heringer. **Participação Popular e ações do Governo Local no Município de Cariacica**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, 2013.

FERRI, Monica Freitas. **A disputa entre diferentes projetos políticos no orçamento participativo do município de Vila Velha E. Santo: radicalização da democracia ou elitismo democrático?** Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. 2009.

FILGUEIRAS, Luis (et al). **Modelo Liberal- Periférico: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula**. IN: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. RJ: Garamond, 2010.

FILHO, Antônio Rago. **A teoria da Via Colonial de objetivação do capital no Brasil: J. Chasin e a crítica ontológica do capital atrofico.** IN: Marx Hoje (cadernos Ensaio - Vol. 1) Chasin, J., 1988.

FRANK, André Gunder. **Acumulação, dependência e subordinação.** Brasiliense, 1980.

_____. **Capitalismo y subdesenvolvimiento em América Latina, 1965.** Disponível em <WWW.eumed.net/coursecon/textos. Acesso em 27/10/2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Aloizio Santos – Biografia.** Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/santos-aluisio> Acesso em 19/05/2018

GENOÍNO, José. **O projeto do PT.** IN: O Estado de São Paulo, 15/03/2003.

GUIMARÃES, Juarez Rocha. **Culturas brasileiras da participação democrática.** In: AVRITZER, Leonardo (ORG). **Experiências Nacionais de participação.** SP: Cortez, 2009

G1 ES - **Pesquisa aponta 15,8% de aprovação à gestão do prefeito de Cariacica, ES, 20/04/2014.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/noticia/2014/04/gestao-do-prefeito-de-cariacica-es-tem-aprovacao-de-158-diz-pesquisa.html>. > Acesso em 10/06/20

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: histórias e Implicações.** SP: Loyola, 2005. <https://www.uc.pt/feuc/citcoimbra/Harvey2008>. Acesso em: 10/12/2018

HECKERT, Ana Lucia Coelho. et al. **Movimentos sociais e educação: luta por escola pública em Cariacica.** 2006 (mimeo)

HELDER IGNÁCIO SALOMÃO. **Biografia.** Disponível em <<http://www.heldersalomao.com.br/biografia/>> Acesso em 18/05/18.

IASI, Mauro Luis. **O PT e a Revolução Burguesa no Brasil (2016).** Disponível em <https://pcb.org.br/fdr/index.php?option=com_content&view=article&id=596:o-pt-e-a-revolucao-burguesa-no-brasil&catid=3:temas-em-debate> Acesso em 03/05/2018.

_____. **Democracia de cooptação e o apassivamento da classe trabalhadora.** IN: SALVADOR, Evilásio et al (ORGS). **Financeirização, Fundo Público e Política Social.** SP: Cortez, 2012, p.285-317.

_____. **Epílogo: O inventário da Estratégia Democrático Popular e a busca de um caminho para a Revolução Brasileira.** IN:IASI, Mauro, FIGUEIREDO, Isabel Mansur. NEVES, Victor. **A Estratégia Democrático-Popular: um inventário crítico.** Coleção A Revolução Brasileira em debate. SP: Lutas Anticapital, 2019.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Elaboração da Política de Desenvolvimento Urbano do Município de Cariacica:** estudo básico da população. Vitória, 1984. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/ConteudoDigital/20120813_ij00545_estudosbasicosdepopulacao_versaofinal_proj.pdf> Acesso em: 23/01/2019.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Trad. Célia Neves; Alderico Toríbio, 2. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

LAGE, Daniel. **Elos da Estratégia Democrático-Popular com a social democracia: a atualização do Estado Burguês**. IN: IASI, Mauro, FIGUEIREDO, Isabel Mansur. NEVES, Victor. *A Estratégia Democrático-Popular: um inventário crítico*. Coleção A Revolução Brasileira em debate. SP: Lutas Anticapital, 2019.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Após a participação: nota introdutória**. *Lua Nova*, n. 84, p. 13-23, 2011a.

_____. **Participação: valor, utilidade, efeitos e causa**. In: *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*, p. 33-42. Brasília: Ipea, 2011b.

_____, A.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. **Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 44-66, 2006.

_____, A.; SZWAKO, J. L. **Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate**. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 157-187, abr. 2015.

_____, A.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. **O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas**. *Dados—Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016.

_____ et al. **A trama democrática: da participação à representação e à accountability**. *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, nº84, p.95-139, 2001.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LÊNIN, V. I. “**El Programa Agrário de la Social-Democracia**”. IN: *Obras Completas*, Cartago, B. Aires, 1960, Tomo XIII, pp. 241-242 e 246

LEÓN, Jaime Ernesto Winter Hughes. MALTA, Maria Mello de. **Um debate sobre a democracia brasileira: tradição plutocrática e perspectivas de democratização no meio de uma crise de poder e de acumulação**. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>> acesso em 10/05/19.

LUCHMMAN, Ligia Helena Hahn, **25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas**. IN: *Política & Sociedade – Florianópolis*, vol.13, nº28, set.-dez., 2014.

_____. **A representação no interior das experiências de participação**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 70, p. 139–170, 2007.

MACIEL, David. **De Lula a Dilma Rousseff: crise econômica, hegemonia neoliberal e regressão política, 2012.** Disponível em <<https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2013/06/D-Maciel-2.pdf>> Acesso em 10/11/18.

MACIEL, Suellen Neto Pires. **Os programas de governo do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais brasileiras entre 1989 e 2002: uma investigação do tempo presente.** Disponível em: <www.pos.historia.ufg.br/up/113/0/34os_Programas_de_Governo_do_Partido_dos_Trabalha_dores.pdf> Acesso em 23/04/18

MAGALHÃES, João Paulo. **Estratégias e modelo de desenvolvimento. IN: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** RJ: Garamond, 2010.

MANCE, Euclides André. **A estratégia democrático popular.** 23/03/2017. Disponível em <www.solidarius.com.br/mance/wp/2017/04/03/edp/> Acesso em 23/04/18

MARINI, Ruy Mauro. **La dialéctica de la dependencia.** Ed. Siglo XXI, 1986. Fiori, J.L. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J. L.(org). Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Ed. Vozes, Petrópolis, 1999.

_____. **Dois notas sobre o socialismo.** In: Greves na virada do século; debate: refazer a esquerda. Revista Lutas sociais. Nº5, PUC SP, 1998. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v5_artigo_ruy.pdf> Acesso em 23/04/18

_____. **Subdesenvolvimento e revolução.** Florianópolis: Insular, 2012.

MARTINS, Caio. **Dois cabeças, um corpo: partido, movimentos sociais e a Estratégia Democrático-Popular.** IN: IASI, Mauro, FIGUEIREDO, Isabel Mansur. NEVES, Victor. A Estratégia Democrático-Popular: um inventário crítico. Coleção A Revolução Brasileira em debate. SP: Lutas Anticapital, 2019.

MARQUES, Morena Gomes. **Elementos da Estratégia Democrático Popular em Prado Jr. Fernandes e Chasin e de sua crítica em Marini.** IN:A Estratégia Democrático-Popular: um inventário crítico. Coleção A Revolução Brasileira em debate. SP: Lutas Anticapital, 2019.

_____. **Capitalismo Dependente e cultura autocrática: contribuições para entender o Brasil contemporâneo.** Florianópolis: Katálisis, vol.21, nº01, jan-abr, 2018.

_____. **Em busca da Revolução Brasileira: uma análise crítica da Estratégia Democrático-Popular.** Curitiba: Prismas, 2015.

MATEOS, Simone Biehler. (2011). **A construção da democracia participativa.** Desafios do Desenvolvimento. IPEA, ano 8, n. 65.

MENEGAT, Marildo. **Feitiço de fundo de quintal - o PT, a crise e a economia política da barbárie.** METAXY: Revista Brasileira de Cultura e Políticas em Direitos Humanos, v. V. 1, p. 9-27, 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. **Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo**. Lua Nova, SP, 100: 83-118, 2017. Disponível em <[HTTP//dx.doi.org/10.1590/0102.083118/100](http://dx.doi.org/10.1590/0102.083118/100)> acesso em 28/07/2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONTENEGRO, Darlan Ferreira. **O quinto encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores: mudanças programáticas e reorientação partidária**. Anais do XXVI Simpósio de História – ANPUH. São Paulo, 2011. Disponível em <www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1301272775_arquivo_OQuintoEncontroDoPartidoDosTrabalhadores.pdf>. Acesso em 23/04/18

MORONI, José Antônio. **O direito à participação no Governo Lula**. In: AVRITZER, Leonardo (ORG). Experiências Nacionais de participação. SP: Cortez, 2009

NAVARRO, Z. **O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico**. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. A inovação democrática do Brasil. São Paulo: Cortez, 2003. p. 89-129.

NETO, Otávio Cruz. **Capítulo III - O trabalho de campo como descoberta e criação**. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. SP: Cortez, 1994.

NEVES, Angela Vieira. **Cultura Política e Democracia Participativa: um estudo sobre o Orçamento Participativo**. Gramma, 2018.

NEVES, Victor et al. **Estratégia Democrático Popular e um inventário da esquerda revolucionária**. IN: IASI, Mauro, FIGUEIREDO, Isabel Mansur. NEVES, Victor. A Estratégia Democrático-Popular: um inventário crítico. Coleção A Revolução Brasileira em debate. SP: Lutas Anticapital, 2019.

NORONHA, O. M. **Políticas neoliberais, conhecimento e educação**. Campinas: Alínea, 2002.

OLIVEIRA, Ueber José de; OLIVEIRA, Elisângela dos Santos de. **Gestão democrática da educação do município de Cariacica (2005 – 2012): entre o passado e o futuro**. IN: OLIVEIRA, Ueber José de; NANDOLPHO, Sandro; OLIVEIRA, Elisângela dos Santos de (Orgs.). Educação e relações de poder no Brasil e no Espírito Santo: algumas considerações. Cariacica: Cândida, 2016.

_____. **Desempenho político-eleitoral do Partido dos Trabalhadores no Espírito Santo nas eleições de 1982 a 2002**. Dissertação de Mestrado CCHN/ UFES, 2008.

_____. **O PT na institucionalidade: a adaptação ao mundo venceu o impulso por mudá-lo?** In: *Argumentum*, Vitória (ES), v. 7, n.2, p. 235-253, jul./dez. 2015. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.18315/argumentum.v7i2.10306>> Acesso em 15/11/18.

_____; OLIVEIRA, Elisângela dos Santos de. **Gestão democrática da educação do município de Cariacica (2005 – 2012): entre o passado e o futuro.** In: OLIVEIRA, Ueber José de; NANDOLPHO, Sandro; OLIVEIRA, Elisângela dos Santos de (Orgs.). *Educação e relações de poder no Brasil e no Espírito Santo: algumas considerações.* Cariacica: Cândida, 2016.

PAGINA 13. **“Em tempos de Guerra a Esperança é Vermelha”** Manifesto ao 7º Congresso Nacional do Partido dos Trabalhadores “Construir um PT combativo, democrático e socialista”. Disponível em <<https://www.pagina13.org.br/manifesto-ao-7o-congresso-do-pt-construir-um-pt-democratico-combativo-e-socialista/>> Acesso em 01.08.2019.

PAGINA 13. **“Um Partido em tempos de Guerra”** – Tese da Articulação de Esquerda ao 5º Congresso Nacional do PT, 2015.

PANFICHI, Aldo; DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto J. **Para uma construção democrática na América Latina.** In: _____. *A disputa pela construção democrática na América Latina.* SP: Paz e Terra, 2006.

PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO. **A estratégia e a tática da Revolução Socialista no Brasil. Resolução do XIV Congresso Nacional do PCB (18 a 21 de abril de 2014 – São Paulo).** Disponível em <<https://pcb.org.br/portal2/340/resolucoes-do-xiv-congresso-do-pcb>> Acesso em 18/05/2018 à 21:24h

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções do V, Encontro Nacional do PT – 1987.** Disponível em <<https://fpabramo.org.br/2010/02/17/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes>> Acesso em 10/04/2018

_____. **Resoluções do VII, Encontro Nacional do PT – 1987.** Disponível em <<https://fpabramo.org.br/2010/02/17/encontros-nacionais-do-pt-resolucoes>> Acesso em 10/04/2018

_____. **Carta ao Povo Brasileiro.** 2002.

_____. **Concepções e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil – LULA, 2002.** 2002

_____. (1983), **Boletim Nacional**, 0-3, 1981-1983.

_____. (1993), **Boletim Nacional**, 1-75, 1983-1993.

_____. **Projeto de Constituição da República Federativa Democrática do Brasil. Apresentado à Assembleia Nacional Constituinte em 6 de maio de 1987.** Brasília (mimeo).

_____. (1998), **Resoluções de Encontros e Congressos.** Organização: Diretório Nacional do PT, Secretaria de Formação Política. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. (2007), **Resoluções do 3º Congresso Nacional do PT, São Paulo - SP**. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Resolucoesdo3oCongressoPT.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

_____. (2015), **Resoluções do 5º Congresso Nacional do PT, Salvador (BA)**. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/confira-o-caderno-com-todas-as-resolucoes-aprovadas-no-5o-congresso/>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

PEREIRA FILHO, Jomar Fernandes. **Superexploração da força de trabalho: Implicações no ciclo do capital e no hiato tecnológico das economias dependentes**. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFMA, 2017.

PEREZ, Olívia Cristina Perez, Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas. **O legado das instituições participativas na democracia brasileira**. A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas, Marília: Lutas Anticapital, 2020.

POLESE, Pablo. **As lutas autônomas frente ao modelo democrático popular de contrarrevolução permanente**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 128, p.123-142, janeiro/abril, SP: Cortez, 2017.

PONT, Raul. **O Papel dos governos petistas no projeto partidário**. In: TREVAS, Vicente; BARRETO, Luiz; MAGALHÃES, Inês (ORGS). Governos e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. SP: Fundação Perseu Abramo, 1999.

PONTUAL, Pedro; SILVA, Carla Cecília R. A. S. **Participação popular nos governos petistas: trajetória, mecanismos e caráter**. In: TREVAS, Vicente; BARRETO, Luiz; MAGALHÃES, Inês (ORGS). Governos e cidadania: balanço e reflexões sobre o modo petista de governar. SP: Fundação Perseu Abramo, 1999.

POULANTAS, Nikos. **O Estado, o Poder e o Socialismo**. Graal, 1985.

PRADO JR, Caio. **A Revolução Brasileira**. Brasiliense, 1966.

RAGO FILHO, Antônio. **J.Chasin: a crítica ontológica do anticapitalismo romântico típico da “Via Colonial” – os Integralismos**. Verinoteo Revista on line de educação e ciências humanas, nº09, ano V, nov/2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL - Instrução Normativa RFB nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018. Situação cadastral de CNPJ: o que é e como consultar? Disponível em <https://servicos.receita.fazenda.gov.br/servicos/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp> Acesso em 28/09/2020

REVISTA INOVES. 1. **Ciclo 2011**. Ano VII – 7ª ed. Disponível em:<www.inoves.es.gov.br/Revistas/Revista_Ciclo_2011.pdf> Acesso em 30/0/2016

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil (período de 1997 a 2000)**. Petrópolis: Vozes, Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

RIBEIRO, Pedro José Floriano. **Um partido em mutação: a transformação do PT e seus reflexos sobre as campanhas presidenciais (1989-2002)**. (Dissertação de Mestrado). São Carlos: UFSCAR, 2004.

RIZO, Camila Pinheiro. **A institucionalização do sistema municipal de ensino em Cariacica e as alterações na cultura política local (2005-2012)**. Programa de Pós-Graduação em Ensino na Educação Básica do Centro Universitário Norte de São Mateus, 2020.

_____. **A Modernização Político-Institucional Brasileira na Visão Autoritária e Democrática nos escritos produzidos entre as décadas de 1920 e 1940**. IN: Revista Ágora, Vitória. Nº29. P.49-61, 2019.

ROMÃO, Vagner de Melo. **Muito além da sociedade civil: o sentido do Orçamento Participativo para governos e partidos políticos**. IN: 35º Encontro Anual da ANPOCS. MG, 2011.

_____. **Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da Sociedade Política**. In: Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, 84:219-244, 2011.

_____. **O Eclipse da Sociedade Política nos Estudos sobre o OP**. IN:

BIB, São Paulo, nº 70, 2º semestre de 2010, p. 121-144. Disponível em: <<http://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-70/826-o-eclipse-da-sociedade-politica-nos-estudos-sobre-o-orcamento-participativo/file>> Acesso em 15/08/19

SADER, E. **Poder local e participação popular**. In: AVANCINI, S.; TREVAS, V. Poder local e constituinte. São Paulo: EDUC, 1987. p. 13-25.

SALVADOR, Evilásio et al. **Financeirização, fundo público e política social**. SP: Cortez, 2015.

SANTIN, Janaína Rigo. **Princípios da participação: uma análise a partir do ordenamento jurídico brasileiro**. In: Revista Direito Público, nº 05, jan/jun, Instituto de Direito Público: Almedina, 2011.

SECULO DIÁRIO. Reportagem **Virada em Cariacica: Juninho é reeleito**. Disponível em <<http://seculodiario.com.br/31259/8/virada-em-cariacica-juninho-e-reeleito>> Acesso em 20/05/2018

SERAFIM, Lizandra. **Sobre resistências, medo e esperança: os desafios para os movimentos sociais em tempos de crise da democracia**. IN: Revista Argumentum, Vitória, v. 11, n. 1, p. 33-41, jan./abr. 2019.

_____. TRINDADE, Thiago Aparecido. **Desafios da participação para a transformação do Estado e da sociedade**. In: TEIXEIRA, Ana Claudia. MORONI, José Antônio (Org.). A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas, Marília: Lutas Anticapital, 2020.

SILVA, Helen M. Barbosa. **Entre processos de democratização e emancipação social: a Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos contextos escolares do município de Cariacica-ES.** 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (coord.). **O serviço social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, Adriana Brito da (et al). **O Orçamento Participativo: contexto histórico, político e social da construção democrática.** In: LIMA, Kátia Cacilda Pereira. PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira. Orçamento participativo: múltiplos olhares. 1. ed. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2014.

SILVA, Helen M. Barbosa. **Entre processos de democratização e emancipação social: a Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos contextos escolares do município de Cariacica-ES.** 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2009.

SINGER, André. LOUREIRO, Isabel. **Elementos para a cartografia do desenvolvimento lulista.** IN: As contradições do lulismo: a que ponto chegamos? Boitempo, 2016.

SOARES, Morena Gomes Marques. **Em busca da revolução brasileira: o democrático popular como expressão programática da formação da classe trabalhadora no Brasil.** Dissertação de Mestrado. UERJ, 2012.

SOUZA, S.M. **Gestão Pública Municipal: diagnósticos e construção de cenários.** In: Agenda Cariacica 2010-2030. Secretaria Municipal de Gestão – SEMGE. Cariacica:[s/n]. 2010

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. **Do local para o nacional: o Orçamento Participativo (OP) e a institucionalização da participação popular ao longo da história do Partido dos Trabalhadores (PT).** Interseções [Rio de Janeiro] v. 17 n. 1, p. 226-251, jun. 2015.

_____. **“Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais”.** *Lua Nova*, 84.2011. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452011000300009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20/10/19

_____. **Afinal, o que é “vontade política”? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de Orçamento Participativo.** IN: 37º Encontro Anual da ANPOCS. SP, 2013.

_____. **Virada Institucional: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo.** IN: BIB, São Paulo, n.79, 1º semestre, 2015.

_____. **Orçamento Participativo e s relações entres os atores políticos locais nas renas eleitoral, governamental e legislativa.** 36º Encontro Nacional da ANPOCS, 2012.

SOUZA, Jessé de. **A ralé Brasileira: quem é e como vive.** BH: UFMG, 2009.

SOUZA, S.M. **Gestão Pública Municipal: diagnósticos e construção de cenários**. In: Agenda Cariacica 2010-2030. Secretaria Municipal de Gestão – SEMGE. Cariacica:[s/n]. 2010

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – (Diálogos para o desenvolvimento)

TEIXEIRA, Ana Cláudia C. ALMEIDA, Carla. MORONI, José Antônio (Orgs.). **A democracia necessária e desejada: dilemas e perspectivas**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

_____. TATAGIBA, Luciana. (2005), "**Movimentos Sociais e Sistema Político: Os Desafios da Participação**". Observatório dos Direitos do Cidadão, nº 25, Instituto Pólis/PUC-SP.

_____. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência**. In: AVRITZER, L; NAVARRO, Z. A inovação democrática do Brasil. São Paulo: Cortez, 2003. p. 189-217.

_____ et al. **Controle Social sobre o Orçamento Público**. SP: Instituto Pólis, 2003.

TRANJAN, Ricardo. **A sociedade civil brasileira pela lente da participação cidadã**. IN: Mesquita, Nuno Coimbra (Org.). Brasil: 25 anos de democracia: participação, sociedade civil e cultura política. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

TRIBUNAL JUSTIÇA ES. **Justiça condena nove pessoas ligadas ao ex-prefeito de Cariacica cabo Camata**. Notícias, Vitória: Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 29 nov. 2011. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/justica-condena-nove-pessoas-ligadas-ao-ex-prefeito-de-cariacica-cabo-camata/>. Acesso em: 22/01/2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - Eleições anteriores. Disponível em: <www.tse.jus.br> Acesso em: 05/10/20

UOL – ELEIÇÕES 2012 - **Ex-jogador de futebol, Juninho (PPS) é eleito em Cariacica (ES) contra candidato hospitalizado**. Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/2012/noticias/2012/10/28/juninho-pps-e-eleito-prefeito-de-cariacica-es-e-deixa-para-tras-pmdb-e-pt.htm>> Acesso em 10/06/2020

VELOSO, Fernando; Villela, André; GIAMBIAGI, Fábio. **Determinantes do "milagre" econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica**. IN: Rev. Bras. Economia, vol.62, nº.2, Rio de Janeiro, Apr. /June, 2008. Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402008000200006>.

Acesso em 01/06/2018

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

VAZ, Alexandre Cambraia N. **Participação Política, Efeitos e Resultados em Políticas Públicas: notas crítico-analíticas**. IN: Opinião Pública, Campinas, vol. 17, nº 1, junho, 2011, p.163-205

ANEXOS

ANEXO I - Prefeitos do Município de Cariacica e mandatos de 1969 – 2020

| Ano de Mandato | Prefeito | Observações Relevantes |
|-------------------------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1969-1970 | Vicente Santório Fantini (MDB) | Sua administração foi marcada por obras futuristas e de grande porte |
| 1971-1972 | Aldo Prudêncio (ARENA) | Promoveu desapropriações para construção da escola polivalente e instituiu o Mobral. Instituiu um regimento interno para a prefeitura |
| 1973-1976 | Vicente Santório Fantini (MDB) | |
| 1977-1980 | Aldo Prudêncio (ARENA) | Foi assassinado. Substituído pelo presidente da Câmara Municipal de Cariacica |
| 1980-1981 | Joel Lopes Rogério (PDS) | Morreu vítima de um disparo acidental de sua própria arma de fogo |
| 1981-1983 | Wagner de Almeida (PDS) | Outro presidente da Câmara que assume a prefeitura |
| 1983-1984 | Vicente Santório Fantini (MDB) | Substituído em decorrência de sua morte por derrame cerebral |
| 1983-1986 | Nelço Secchin (PMDB) | Em fevereiro de 1986 é afastado sob acusação de corrupção. Prisão preventiva e cassação. |
| 1986-1987 | Claudionor Antunes Pinto | Intervenção do Governo do Estado em Cariacica enquanto tramitavam na justiça as acusações de Nelço Secchin. Vacância do cargo de prefeito |
| 1987-1988 | Milton da Rocha Melo | Presidente da Câmara que a assume após a cassação de Nelço Secchin |
| 1989-1992 | Vasco Alves de Oliveira Junior (PSDB e PH) | Afastado sob acusação de irregularidades depois de apenas 04 meses de mandato. Retornou por liminar da justiça, mas no mandato foi substituído 03 vezes por seu vice devido às acusações |
| 1993-1996 | Aloízio Santos | Eleito e empossado sob a Lei Orgânica |
| 1997-2000 | Dejair Camata | Morreu em acidente de carro no ano 2000, substituído por seu vice |
| 23/03/2000 a 01/11/2000 | Jesus dos Passos Vaz | Afastado pela Câmara de Vereadores sob acusação de corrupção |
| 02/11/2000 a 01/01/2001 | Juscelino Miguel da Silva | Assume interinamente |
| 2001-2004 | Aloízio Santos | Assume na madrugada de 01/01/2001 dada a conturbada cena política do município |
| 2005-2008 | Helder Ignácio Salomão | Eleito |
| 2009-2012 | Helder Ignácio Salomão | Reeleito |
| 2013-2016 | Geraldo Luzia Junior | Eleito |
| 2017-2020 | Geraldo Luzia Junior | Reeleito - Atual prefeito |

Fonte: Cariacica em Dados- 2012, complementado da autora quanto aos mandatos de Geraldo Luzia Oliveira Jr.

**ANEXO II - Critérios de Distribuição de Recursos Orçamentários entre as Regiões –
Orçamento Participativo de Cariacica/ES (2005)**

| CRITÉRIOS | PESO | ITENS | NOTA |
|------------------------|-------------|--------------------------------------|-------------|
| RENDA | 0,4 | Até 1/2 Salário Mínimo | 5 |
| | | De 1/2 A 2 Salários Mínimos | 3 |
| | | De 2 A 5 Salários Mínimos | 2 |
| | | Acima de 5 Salários Mínimos | 1 |
| INFRA-ESTRUTURA | 0,3 | Esgoto Sanitário: rede geral/pluvial | 1 |
| | | Fossa séptica / Rio / Vala / Mar | 5 |
| | | Pavimentação Existente | 1 |
| | | Pavimentação Inexistente | 5 |
| ESCOLARIDADE | 0,2 | Até 1 ano de estudo | 5 |
| | | 12 ou mais anos de estudo | 1 |
| POPULAÇÃO | 0,1 | 01 a 5 mil habitantes | 1 |
| | | 5,01 a 10 mil habitantes | 2 |
| | | 10,01 a 15 mil habitantes | 3 |
| | | 15,01 a 20 mil habitantes | 4 |
| | | 20,01 a 25 mil habitantes | 5 |
| | | 25,01 a 30 mil habitantes | 6 |
| | | 30,01 a 35 mil habitantes | 7 |
| | | 35,01 a 40 mil habitantes | 8 |
| | | Acima de 40 mil habitantes | 9 |
| | | Adensamento Populacional - Urbano | 5 |
| | | Adensamento Populacional - Rural | 1 |

FONTE: BRUCE 2007, p. 173

ANEXO III - Resultado da Aplicação dos Critérios de Distribuição de Recursos Orçamentários entre as Regiões – Orçamento Participativo de Cariacica/ES (2005)

| RESULTADO DA APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ENTRE AS REGIÕES ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CARIACICA/ES (2005) | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------|---------------------------------------------|
| REGIÃO | DENOMINAÇÃO DA REGIÃO | PESO FINAL CRITÉRIOS | % DO RECURSO | COTA ORÇAMENTÁRIA VALOR (MILHÃO R\$) |
| 1 | Flexal | 4,893602 | 9,3 | R\$ 1.348.000,00 |
| 8 | Nova Rosa da Penha | 4,718831 | 8,97 | R\$ 1.300.000,00 |
| 7 | Rio Marinho | 4,683194 | 8,9 | R\$ 1.290.000,00 |
| 10 | Mucuri | 4,643188 | 8,82 | R\$ 1.279.000,00 |
| 9 | Cariacica Sede | 4,643188 | 8,29 | R\$ 1.202.000,00 |
| 2 | Santana | 4,361862 | 8,07 | R\$ 1.170.000,00 |
| 12 | Santa Bárbara | 4,248778 | 7,61 | R\$ 1.103.000,00 |
| 6 | Bela Aurora | 4,003248 | 7,29 | R\$ 1.057.000,00 |
| 3 | Itacibá | 3,83578 | 7,24 | R\$ 1.050.000,00 |
| 4 | Campo Grande | 3,807988 | 7,04 | R\$ 1.021.000,00 |
| 11 | Rosa da Penha | 3,703573 | 7,02 | R\$ 1.018.000,00 |
| 13 | Rural | 3,437037 | 6,53 | R\$ 947.000,00 |
| 5 | Itaquari | 2,591885 | 4,93 | R\$ 715.000,00 |

FONTE: BRUCE 2007, p. 173 e parte elaboração da própria autora.

ANEXO IV – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ / Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral do Conselho Comunitário de Cariacica/ES.

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------|
|  <p>REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</p> <p>CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA</p> | | | |
| NÚMERO DE INSCRIÇÃO 35.964.246/0001-68 MATRIZ | COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL | DATA DE ABERTURA 17/10/1990 | |
| NOME EMPRESARIAL CONSELHO COMUNITARIO DE CARIACICA | | | |
| TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) CONSEC | | PORTE DEMAIS | |
| CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL ***** | | | |
| CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS ***** | | | |
| CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 399-9 - Associação Privada | | | |
| LOGRADOURO ***** | NÚMERO ***** | COMPLEMENTO ***** | |
| CEP ***** | BAIRRO/DISTRITO ***** | MUNICÍPIO ***** | UF ***** |
| ENDEREÇO ELETRÔNICO | TELEFONE | | |
| ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) ***** | | | |
| SITUAÇÃO CADASTRAL BAIXADA | DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 31/12/2008 | | |
| MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL INAPTIDAO (LEI 11.941/2009 ART.54) | | | |
| SITUAÇÃO ESPECIAL ***** | DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL ***** | | |

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018.

Emitido no dia **11/02/2021** às **22:52:53** (data e hora de Brasília).

ANEXO V - Ata de Assembleia Extraordinária de 30 de novembro de 2015 para eleição da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal do Conselho Comunitário de Cariacica (CONSEC).

CONSELHO COMUNITÁRIO DE CARIACICA – CONSEC
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.
CNPJ. 35.964.246/0001-68

OF/040216/CONSEC

Cariacica, 12 de abril de 2016.

Ilmo Senhor
ELIEZER SOARES ROCHA JÚNIOR
Secretário Municipal de Controle e Transparência de Cariacica

Assunto: CONSELHO MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO DO MUNICÍPIO DE CARIACICA-ES.

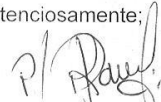
Senhor Secretário;

O CONSELHO COMUNITÁRIO DE CARIACICA – CONSEC, pessoa jurídica de direito privado, CNPJ: 35.964.246/0001-68, constituída sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos e fins não econômicos, fundado, em 01 de junho de 1990, com sede provisória localizada na Rua Onze, nº 02, CEP 29.141-033, Bairro Vale Esperança, Cariacica – ES. Vem mui respeitosamente indicar para representar nossa entidade, junto a este Conselho no mandato 2016/2018, para a(s) vaga(s) de titular e suplente a(s) seguinte(s) pessoa(s):

TITULAR: ROBSON DA PAIXÃO
Endereço: Rua Londrina, 328, Bela Vista, Cariacica-ES CEP: 29142-295.
Celular: 99916-7712 email: robsondapaixao@yahoo.com.br

SUPLENTE: FABIO MENDES DA VITÓRIA
Endereço: Rua Alfredo Couto Teixeira, 44, Oriente, Cariacica-ES CEP: 29150-605 Celular: 99507-3980 email: fabiomendes2016@hotmail.com

Atenciosamente;


LUIZ CARLOS SILVÉRIO COUTINHO
Presidente
Conselho Comunitário de Cariacica - CONSEC

Rua Onze, nº 02, Bairro Vale Esperança – Cariacica -ES
CEP. 29.141-033 email: conseccariacica@gmail.com
Tels: 99836-3299 – 99916-7712

Luiz/2/2

Nova Rosa da Penha, Cariacica-ES CEP: 29157-263, **Valcemir Fagundes Lopes** Brasileiro, solteiro, profissão Motorista, RG: 1.499.053-ES, CPF-070.489.797.04, End. Rua Montes Claros, nº 196, Castelo Branco, Cariacica-ES CEP-29.124-338, **Valdincio Delfino Lima** Brasileiro, solteiro, profissão Gesseiro, RG: 1.317.693 SSP-ES, CPF: 099.683.357-97, End. Rua dos Trabalhadores, nº 193, Operário, Cariacica-ES CEP: 29.147-700, **CONSELHO FISCAL SUPLENTE: Geraldo Caetano Neto**, Brasileiro, casado, Despachante Imobiliário, RG: 1276699 SSP ES, CPF: 045.627.007-85, Rua Quatro nº18, Santo Antônio, Cariacica-ES, CEP: 29140-000 **Marcieny de Almeida Rezende** Brasileira, solteira, doméstica, RG: 807.161 - ES, CPF: 940.776.657-87 End. Rua 19 Lote 11 Qd. 23, Castelo Branco, Cariacica-ES CEP: 29147-390. Por fim, o Presidente declara que as deliberações tomadas nesta Assembleia em questão observaram as normas estatutárias e dá posse aos eleitos ficando desde já firmados, compromissados e empossados os referidos membros acima. Ato contínuo a posse, colocado em pauta o item *di Assuntos Gerais*; sendo franqueada a palavra aos presentes, dela não se fazendo uso, o Presidente, fez um resumo dos trabalhos do dia, bem como das deliberações, agradeceu pela participação de todos os presentes e deu por encerrada a reunião às 11h, da qual eu, Marcelo Rosa da Costa, secretário *ad hoc* reunião, lavei a presente ata, que foi lida, achada conforme, e firmada, segue assinada por mim e pelo Presidente dos Trabalhos Sr. Robson da Paixão.

Marcello Rosa da Costa Secretário Ad Hoc

Robson da Paixão Presidente dos Trabalhos

CARTÓRIO PÚBLICO - REGISTRO CIVIL E NOTAS
 O presente instrumento foi firmado em 08/05/2014, a qual se, em
 nome do Sr. Valcemir Fagundes Lopes, Brasileiro, casado, Despachante Imobiliário, RG: 1276699 SSP ES, CPF: 045.627.007-85, Rua Quatro nº18, Santo Antônio, Cariacica-ES, CEP: 29140-000
 e do Sr. Valdincio Delfino Lima, Brasileiro, solteiro, profissão Gesseiro, RG: 1.317.693 SSP-ES, CPF: 099.683.357-97, End. Rua dos Trabalhadores, nº 193, Operário, Cariacica-ES CEP: 29.147-700,
 e do Sr. Geraldo Caetano Neto, Brasileiro, casado, Despachante Imobiliário, RG: 1276699 SSP ES, CPF: 045.627.007-85, Rua Quatro nº18, Santo Antônio, Cariacica-ES, CEP: 29140-000
 e do Sr. Marcieny de Almeida Rezende, Brasileira, solteira, doméstica, RG: 807.161 - ES, CPF: 940.776.657-87 End. Rua 19 Lote 11 Qd. 23, Castelo Branco, Cariacica-ES CEP: 29147-390.



CARTÓRIO PÚBLICO - REGISTRO CIVIL E NOTAS
 O presente instrumento foi firmado em 08/05/2014, a qual se, em
 nome do Sr. Valcemir Fagundes Lopes, Brasileiro, casado, Despachante Imobiliário, RG: 1276699 SSP ES, CPF: 045.627.007-85, Rua Quatro nº18, Santo Antônio, Cariacica-ES, CEP: 29140-000
 e do Sr. Valdincio Delfino Lima, Brasileiro, solteiro, profissão Gesseiro, RG: 1.317.693 SSP-ES, CPF: 099.683.357-97, End. Rua dos Trabalhadores, nº 193, Operário, Cariacica-ES CEP: 29.147-700,
 e do Sr. Geraldo Caetano Neto, Brasileiro, casado, Despachante Imobiliário, RG: 1276699 SSP ES, CPF: 045.627.007-85, Rua Quatro nº18, Santo Antônio, Cariacica-ES, CEP: 29140-000
 e do Sr. Marcieny de Almeida Rezende, Brasileira, solteira, doméstica, RG: 807.161 - ES, CPF: 940.776.657-87 End. Rua 19 Lote 11 Qd. 23, Castelo Branco, Cariacica-ES CEP: 29147-390.

Luiz/2/2

Handwritten signature/initials.

Valcemir Fagundes Lopes, Brasileiro, casado, Despachante Imobiliário, RG: 1276699 SSP ES, CPF: 045.627.007-85, Rua Quatro nº18, Santo Antônio, Cariacica-ES, CEP: 29140-000

Valdincio Delfino Lima, Brasileiro, solteiro, profissão Gesseiro, RG: 1.317.693 SSP-ES, CPF: 099.683.357-97, End. Rua dos Trabalhadores, nº 193, Operário, Cariacica-ES CEP: 29.147-700

Geraldo

Marcieny de Almeida Rezende, Brasileira, solteira, doméstica, RG: 807.161 - ES, CPF: 940.776.657-87 End. Rua 19 Lote 11 Qd. 23, Castelo Branco, Cariacica-ES CEP: 29147-390.
 Marcelo Rosa da Costa, Secretário Ad Hoc
 Robson da Paixão, Presidente dos Trabalhos

APÊNDICES

UFES – CCJE- PPGPS / ROTEIRO DE ENTREVISTAS**Parte 1. Resgate de memória período 2005/2012 / Administração Petista.**

- a) Quais eram os canais de participação existentes na administração petista?
- b) Como funcionavam os canais de participação?
- c) Como os movimentos sociais se organizavam para participar?
- d) Quais aspectos foram positivos da experiência participativa? Isso afetou o movimento social de alguma forma? Como?
- e) Quais aspectos foram negativos da experiência participativa? Isso afetou o movimento social de alguma forma? Como?
- f) Como você avalia a relação que existiu entre os movimentos sociais na administração petista?

Parte 2. Resgate do período OP 2013-2020 / Administração PPS-Cidadania.

- a) Quais os canais de participação existentes no município atualmente?
- b) Como funcionam esses canais atualmente?
- c) Eles possibilitam a participação, a reivindicação e o atendimento das demandas oriundas da população atualmente?
- d) Quais as estratégias adotadas para articulação e viabilização das demandas e reivindicações junto à prefeitura?
- e) Quais as facilidades existentes na relação com a prefeitura atualmente?
- f) Quais as dificuldades existentes na relação com a prefeitura atualmente?
- g) Considerando a participação da população de forma direta, como você enxerga a mesma nos dias atuais?

Parte 3. Avaliação Legado e identificação dos desafios para os movimentos sociais

- a) Em sua avaliação, haveria necessidade de retomar o OP no município? Porque?
- b) O que ficou da experiência participativa?
- c) Você acredita que o OP mudou algum aspecto da cultura política local e à tradição associativa



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO
OBRIGATÓRIO PARA PESQUISAS CIENTÍFICAS COM SERES HUMANOS**

PREZADO/A,

Você está sendo convidado a participar da pesquisa de mestrado “**A trajetória do Projeto Democrático-Participativo e seus impactos na organização dos Movimentos Populares do Município de Cariacica**”. Esta pesquisa está sob a responsabilidade da pesquisadora principal, Gabriela Gilles Ferreira.

JUSTIFICATIVA: Esta pesquisa busca identificar, sistematizar e registrar a trajetória de participação dos movimentos sociais em Cariacica através do Orçamento Participativo (OP). Acreditamos que com esta investigação poderemos desvendar quais impactos a experiência participativa produziu na organização dos movimentos populares, bem como identificar o padrão de ação coletiva atualmente válido no município de Cariacica.

PROCEDIMENTOS DA PESQUISA: você foi selecionado para a pesquisa por ser um representante e/ou membro de uma associação de moradores que participou das assembleias do Orçamento Participativo (OP) no Município de Cariacica/ES no período compreendido entre os anos de 2005 a 2020. Sua participação se dará mediante a uma entrevista que se baseia num roteiro com perguntas que lhe será apresentado previamente para conhecimento do teor das informações requeridas pela pesquisadora. Buscaremos identificar as formas de participação do movimento popular através do OP durante o período proposto e seu depoimento deve se dar a partir da sua experiência e participação no OP durante o referido período. Caso concorde, esta entrevista será gravada através de um aparelho celular, podendo esta gravação ser interrompida a qualquer momento em que o (a) senhor (a) considerar oportuno. As informações, os dados e os documentos disponibilizados, assim como as anotações da pesquisadora, serão utilizados apenas para a finalidade da pesquisa, sendo que sua identidade será totalmente preservada através do uso de um número de identificação que seguirá a ordem cronológica da realização das entrevistas.

DURAÇÃO E LOCAL DA PESQUISA: A entrevista terá duração aproximada de uma hora e trinta minutos. A coleta de dados será realizada em Cariacica, onde a pesquisadora buscará os participantes da pesquisa, os quais indicarão o melhor local e horário para seu encontro.

RISCOS E INCONVENIÊNCIAS: Os riscos inerentes à participação na pesquisa são: acidentes nos deslocamentos e percursos realizados pelos entrevistados; constrangimentos de natureza política ou outra ao responder às questões relativas às atividades das associações de moradores; divergências de natureza política ou outra entre participantes e pesquisadores. As entrevistas para elucidação das questões de pesquisa e alcance dos objetivos propostos serão gravadas em meio digital e transcritas posteriormente. Assim, alguns relatos poderão aparecer no corpo do trabalho, onde será garantido o total sigilo da identificação dos sujeitos

entrevistados. Nesse sentido, a pesquisadora se compromete em não deturpar ou comprometer a fala dos/as entrevistados/as.

ACOMPANHAMENTO E ASSISTÊNCIA: Diante dos possíveis riscos, a pesquisadora compromete-se a buscar socorro médico, caso haja alguma intercorrência neste sentido. Quanto às inconveniências, a pesquisadora se compromete em proceder a entrevista de forma neutra, sem emitir opinião ou expressão de discordância ou hostilidade sobre a fala do/a entrevistado/a.

GARANTIA DE INDENIZAÇÃO: Diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa, os participantes têm direito de buscar indenização.

BENEFÍCIOS DA PESQUISA: Acreditamos que os possíveis resultados, centrados na identificação de novos arranjos feitos pelos movimentos sociais para garantir a pauta de reivindicações junto ao poder público, poderão servir como subsídio para processos de reflexão e formação dos movimentos populares no município de Cariacica, colaborando para sua autonomia e atuação crítica junto ao poder público municipal, independentemente da existência dos canais de participação institucionalizados pelo Executivo Municipal.

GARANTIA DE RECUSA EM PARTICIPAR DA PESQUISA E/OU RETIRADA DE CONSENTIMENTO: Para esta pesquisa, não haverá nenhum custo para a participante em qualquer fase do estudo. Do mesmo modo, não haverá compensação financeira relacionada à sua participação. Você terá total e plena liberdade para se recusar a participar bem como retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa. Este termo assegura-lhe os seguintes direitos: solicitar, a qualquer tempo, mais esclarecimentos sobre esta pesquisa; ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questionamentos; recusar-se a dar qualquer informação que considere constrangedora e/ou prejudicial à sua integridade física, moral e social; desistir, a qualquer tempo de participar da pesquisa.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS:

Em caso de dúvida entre em contato com a pesquisadora principal por telefone, e-mail ou correio nos contatos informados: Gabriela Gilles Ferreira Telefone: (27) 98166-4646; E-mail: gabrielagilles@gmail.com; ou com a pesquisadora orientadora Dr.^a Ana Targina Rodrigues Ferraz, Telefone: (27) 3145-4595; E-mail: anatarginaferraz@gmail.com. Ambas vinculadas à Universidade Federal do Espírito Santo, Av. Fernando Ferrari, 514, Goiabeiras, Vitória, ES, CEP: 29075-910. Para denúncias ou quaisquer outras intercorrências decorrentes da pesquisa, você pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFES, em horário comercial pelo e-mail cep.goiabeiras@gmail.com, pelo telefone (27) 3145-9820, pessoalmente ou pelo correio no seguinte endereço: Comitê de Ética em Pesquisa da UFES - Campus Goiabeiras, Av. Fernando Ferrari, 514 - Campus Universitário/Goiabeiras, Sala 07 do Prédio Administrativo do CCHN/UFES, Bairro: Goiabeiras, CEP 29075-910, Cidade: Vitória/ES.

Declaro ter sido suficientemente esclarecido/a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim, descrevendo o estudo: **“A trajetória do Projeto Democrático-Participativo e seus impactos na organização dos Movimentos Populares do Município de Cariacica”**. Os propósitos desta pesquisa estão claros. Estou ciente dos procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Ficou claro também que a minha participação é isenta de despesas. Concordo voluntariamente na minha participação, sabendo que poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante a pesquisa, sem penalidades ou prejuízos. E ainda, que este termo será assinado

e rubricado em todas as páginas em 02 (duas) vias de igual teor, sendo uma via disponibilizada a mim e outra à pesquisadora.

Local e data

Assinatura do/a Participante da Pesquisa

Na qualidade de pesquisadora responsável pela pesquisa **“A trajetória do Projeto Democrático-Participativo e seus impactos na organização dos Movimentos Populares do Município de Cariacica”**. eu, Gabriela Gilles Ferreira, declaro ter cumprido as exigências da Resolução CNS 510/16, a qual estabelece diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

Assinatura da Responsável pela Pesquisa

Local e data