

# A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS EM ESPAÇOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA LOCAL<sup>1</sup>

Cristiano das Neves Bodart<sup>2</sup>

## RESUMO

O objetivo deste *paper* é pensar a atuação contemporânea da sociedade civil organizada em espaços institucionalizados. Busca-se iniciar uma reflexão em torno dos usos de repertórios de confronto político por parte da sociedade civil organizada nesses espaços. O espaço escolhido para uma análise mais específica foi o Orçamento Participativo de Serra/ES, Brasil. O *paper* tem como base teórica o conceito de repertório de Tilly (1978), as teorias de “Confronto Político” e de “Oportunidades Políticas”, sendo parte do referencial teórico que norteia minha tese de Sociologia na Universidade de São Paulo. Portanto, não apresentamos resultados conclusivos, mas apontamos um direcionamento para uma agenda de pesquisa que entendemos ser urgente no contexto de redemocratização da gestão pública local brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Movimentos sociais; Espaço institucionalizado; Repertório; Oportunidades políticas.

## THE PERFORMANCE OF SOCIAL MOVEMENTS IN INSTITUTIONAL SOCIAL PARTICIPATION SPACES IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

### ABSTRACT

The objective of this paper is to consider the contemporary performance of organized civil society in institutionalized spaces. It is an attempt to initiate reflection on the uses of repertoires of political confrontation on the part of civil society organized in these spaces. The space chosen for specific analysis was the Participatory Budget of Serra / ES, Brazil. The paper is based on Tilly's theoretical concept of repertoire (1978), the theories of "Political Confrontation," and "Political Opportunities", being part of the theoretical framework that guides my thesis in Sociology at the University of São Paulo. Therefore, we do not present conclusive results, but point out a direction for a research agenda that we believe to be urgent in the context of redemocratization of the Brazilian local public administration.

**KEYWORDS:** Social Movements; Institutional Space; Repertoire; Political Opportunities.

### 1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo introduzir uma discussão pertinente: Os usos de repertórios de confronto político por parte dos movimentos sociais em espaços institucionalizados.

---

<sup>1</sup>Artigo apresentado no grupo de trabalho “Sociedade Civil: protestos e movimentos sociais” do XXIX Congresso Latino-americano de Sociologia. ALAS, Chile. 2013.

<sup>2</sup>Doutorando em Sociologia pela Universidade de São Paulo/USP e bolsista do CNPq.

Os estudos entorno do Orçamento Participativo (OP) são diversos, seja em quantidades, seja em seus focos de análises. Porém estudos que se debruçam sobre as relações de poder e uso de repertórios nas plenárias deliberativas parecem ser escassos. Perguntas como “por que determinado grupo ou bairro apresenta maior êxito na participação no OP?” ou “como atuam os grupos organizados na prática do OP?” são ainda pouco exploradas.

Os usos de repertórios de confronto político por parte da sociedade civil em espaços institucionalizados ainda é pouco estudado, especialmente voltados aos repertórios de interação<sup>3</sup> utilizados na prática do Orçamento Participativo. As teorias dos movimentos sociais e do confronto político ainda não fornecem elementos capazes de explicar satisfatoriamente essa nova e complexa relação entre sociedade civil e Estado. Desta forma, este artigo busca discutir uma agenda de pesquisa norteadora para tais questões.

A escolha do OP se deu por se configurar como um novo espaço público institucionalizado, marcado pela proximidade da sociedade civil e o Estado. Não mais no velho formato de confronto direto, mas um confronto velado, muitas vezes de cooperação.

Este artigo é parte - bem elementar - de referencial teórico que norteia a metodologia de minha tese<sup>4</sup>, estando dividido em três seções, além das considerações finais. A primeira parte trata-se desta breve introdução; a segunda seção é destinada a apresentação dos conceitos adotados e; a terceira seção busca-se discutir a agenda de pesquisa em torno das atuações da sociedade civil no espaço institucionalizado: no OP.

## 1. Definindo conceitos básicos

De acordo com Pereira (2007), desde o final da década de 1980 a temática da deliberação entrou paulatinamente nas discussões sobre teoria democrática. No Brasil, essa tendência esteve ligada diretamente ao processo de democratização desencadeado com as Diretas Já e com a nova Constituição Federal de 1988. Essa tendência fez com que as teorias centradas no diálogo se sobrepusessem às teorias democráticas centradas no voto, apontando a deliberação pública como algo essencial para a democracia (PEREIRA, 2007). Desta forma a teoria deliberativa, como ficou conhecida, foi tomando espaço nos debates em torno do tema democracia.

A teoria deliberativa, grosso modo, tem como característica o processo de formação de vontades que irá gerar decisões coletivas, sendo esse construído a partir da livre deliberação dos indivíduos que serão governados pelas decisões que tomarem (PEREIRA, 2007, p. 439).

Desta forma, a participação política no modelo deliberativo se dá através do diálogo entre indivíduos nos espaços públicos, onde terão a possibilidade de expressarem suas opiniões, escutarem as posições de outros indivíduos, reconhecerem identidades ou divergências entre as posições em debates e, por fim, encontrarem pontos comuns para chegarem a decisões coletivas (PEREIRA, 2007, p. 439).

A vertente da teoria da democracia deliberativa vem enfatizando a importância dos fóruns públicos na construção de decisões legítimas (HARBEMAS, 1996; BOHMAN, 1996; DRYZER, 2000 apud FARIA, 2007, p. 258). Essa vertente defende que os fóruns tornam o processo decisório mais

<sup>3</sup> Um dos poucos trabalhos nessa direção é um artigo publicado na revista “Sociologias” por Rebecca Abers e Marisa Von Bülow (2011), professoras e pesquisadoras do departamento de Ciência Política da UnB.

<sup>4</sup> Tese em desenvolvimento intitulada “Sociedade civil e espaço Institucionalizado: o papel do capital social no uso de repertórios e no êxito da ação coletiva”. O projeto de tese está sendo desenvolvida sob a orientação do professor e coordenador do programa de pós-Graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo/USP, Brasílio Sallum Jr.

inclusivo e democrático. A “força civilizatória da publicização” pode ser reconhecida a partir de três pontos: a) constrange as ações de auto-interesse do indivíduo, uma vez que a publicidade praticada nesses fóruns traz consigo um componente simbólico que pode comprometer a reputação e o capital político daqueles que não agem de acordo com os interesses coletivos (SNULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000 apud FARIA, 2007, p. 363); b) A prática de publicização introduz novos elementos contidos em uma determinada política, disseminando mais informações (DRYZEK, 2000 apud FARIA, 2007, p. 363); c) provoca o aprimoramento do controle exercido sobre a agenda política negociada (YOUNG, 2000 apud FARIA, 2007, p. 363).

Dentre os teóricos da democracia deliberativa, Jürgen Habermas (1975, 1989, 1996) acabou ganhando relevância devido as suas insistências em torno das possibilidades práticas de ampliação da participação política, mediante a deliberação pública dos cidadãos nos fóruns de participação (FARIA, 2007, p. 358-359).

É justamente do conceito apresentado por Habermas (1997) de “esfera pública”<sup>5</sup> que vem sendo desenvolvidas, no Brasil, tentativas de interpretação das novas instituições democráticas, conhecidas por Conselho Gestor e Orçamento Participativo.

Para Habermas, “a opinião pública formada nos espaços públicos deverá influenciar, através dos fluxos comunicativos, as decisões daqueles que ocupam posições institucionais, ou seja, os representantes e os burocratas” (FARIA, 2007, p. 359). Nesse sentido, Habermas parece ignorar as assimetrias existentes na participação, não reconhecendo fatos que reproduzem opiniões públicas, nem as assimetrias existentes nos fluxos comunicativos, especialmente aqueles que interagem com os atores do governo e da mídia.

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

O conceito de repertório remete a um jogo que envolve tradição e inovação na definição da ação coletiva, uma vez que as ações de confrontos políticos representam o acúmulo de lutas passadas que são continuamente re-significadas no presente de acordo com as necessidades que os grupos julgarem existir.

O Orçamento Participativo, grosso modo, apresenta-se como um mecanismo possível de democratização da política orçamentária pública, reunindo os cidadãos em assembleias públicas nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e aplicação dos recursos públicos. Aos dirigentes estatais resta executaria a vontade popular – embora nem sempre isso ocorre. O OP é apresentado como uma espaço institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre representações estatais e as entidades da sociedade civil, tendo como base a negociação e a parceria (PEREIRA, 2007, p. 339).

Nesta pesquisa tomaremos os movimentos sociais como uma coletividade de atores sociais, organizacionais e institucionais com base em identidades compartilhadas marcadas por relações de conflito e cooperação (MELUCCI, 1995; ABERS; BÜLOW, 2011), não excluindo atores que estão dentro da arena estatal ou em relação com ele. A partir dessa delimitação conceitual, entendemos que os movimentos sociais não se limitam apenas a eventos contenciosos, mas amplia-se a cooperação com o poder público, atuando em espaços institucionalizados, o que parece configurar uma democracia híbrida, ainda representativa, mas com espaços de participação social deliberativo. Ao invés da

---

<sup>5</sup> Habermas (1997) define “esfera pública” como um espaço socialmente produzido a partir da interação comunicativa, em que a opinião pública é formada e que, por guiar as concepções sociais, tornando-se cenário de intervenções por legitimidade.

expressão “movimentos sociais” adotaremos a noção mais ampla de “sociedade civil”. Para Alonso (2009), especialmente depois da publicação da obra *Civil Society and Political Theory*, por Cohen e Arato (1992), o termo “novos movimentos sociais” passou a ser paulatinamente substituído pela noção de “sociedade civil”.

## 2. Sociedade Civil e espaços Institucionalizados: uma agenda de pesquisa

A Constituição Federal de 1988 foi um valioso dispositivo jurídico enfatizador da descentralização político-administrativa atribuindo ao município um importante papel nas políticas públicas (CORREIA, 2003, 155). O município dotado de receita – devido à descentralização financeira e uma onda de reforma fiscal que ampliou a arrecadação própria de muitos municípios - passou a ser, em parte, o *locus* da disputa de interesses de classes, de gêneros, de idades, de *status*, etc. Tais disputas ocorrem porque, juntamente com a descentralização dos recursos públicos, os municípios passaram a possuir certa autonomia administrativa (MARQUETTI; CAMPOS, 2008). As questões políticas materializando mais claramente na espaço local parece facilitar a participação da sociedade civil, criando uma esfera pública local ou regional. Esse fenômeno não pode ser ignorado nos estudos que envolvem a participação da sociedade civil na esfera pública. No Brasil, esse cenário passa a ser claramente configurado a partir da segunda metade da década de 80, período onde nota-se uma ampliação da participação direta da sociedade civil na gestão municipal. Nesse novo cenário, os movimentos sociais e demais instâncias da sociedade civil organizada se depara com um novo ambiente de confronto político: a arena institucionalizada.

Nota-se existir uma reconfiguração do campo, no conceito bourdiano, que aponta a necessidade de tomar o confronto político sob nova perspectiva. Torna-se claro que nas últimas décadas a sociedade civil passa a atuar de forma “negociada”, configurando um processo de co-gestão entre Estado e sociedade, sem necessariamente ocorrer seu esvaziamento, ou cooptação como aponta grande parte da literatura que se debruça sobre esse campo de estudo.

Dentre essas arenas de “negociação, o orçamento participativo é a experiência de participação local mais discutida no Brasil (AVRITZER, 2003) e uma das mais difundidas. Entre 1997 e 2000, existiram 140 administrações municipais que adotaram o orçamento participativo, sendo a grande maioria (127) em cidade de até 500 mil habitantes. Metade das experiências (71) foi realizada em administrações ligadas ao PT (Partido dos Trabalhadores); enquanto que a outra metade, não o era (NASCIMENTO, 2007).

Ainda que seja muito discutido a temática do OP, a literatura não tem dado conta (ou não tem tomado como foco de estudos mais aprofundados) de compreender a atuação da sociedade civil no contexto de disputa alocativa dos recursos, o que ocorre dentro das regionais. A literatura em torno do OP, quando busca discutir as relações de poder entre sociedade civil e Estado se limita ao embate entre esses dois atores, ignorando que dentro da sociedade civil e do próprio Estado existe um conflito intenso no processo de formação de consenso e de decisão da alocação final dos recursos.

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

Torna-se necessário identificar como a sociedade civil organizada disputa os recursos, não só frente ao Estado mas também compreender quais os conflitos de interesses “intra-sociedade civil”, quais repertórios são usados e quais aspectos ou características estariam influenciando as produções de

“consensos” nas plenárias do OP. Em minha dissertação de mestrado<sup>6</sup>, ao estudar a alocação dos recursos públicos em Serra/ES identifiquei que existem grupos mais eficazes em suas ações que outros. Torna-se nesse sentido necessário avançar nessa direção. É justamente esse o ponto de interesse dessa agenda de pesquisa.

De acordo com Alonso, a Teoria dos Novos Movimentos Sociais “deixou, então, de associar a inovação a um ator, os movimentos, para atrelá-la a um *locus*, a sociedade civil” (Alonso, 2009, p. 75). O conceito de sociedade civil possibilita abarcar a multiplicidade de movimentos que muitas vezes atuam na mesma arena e são compostos pelos mesmos atores, especialmente a partir da ampliação das experiências de elementos da democracia deliberativa. Não é possível pensar a ação social sem levar em conta que os atores envolvidos podem participar de outras arenas de disputa ou forma de atuação para além do OP, como por exemplo, por meio de redes de relacionamentos, por acordos políticos realizados com agentes do governo.

Para Tarrow (2009, p. 19), a ação coletiva torna-se confronto quando é empregada por indivíduos que não têm acesso regular às instituições e que atuam em nome de demandas novas ou não atendidas. Ainda de acordo ele (2009, p. 19), a ação coletiva pode assumir muitas formas, podendo ser breve ou sustentada, monótona ou dramática, institucionalizada e disruptiva. A partir dessa assertiva apontamos a hipótese de que os atores sociais estejam usando e inserindo, nos espaços institucionalizados, formas re-significadas dos repertórios de outrora. Chamamos atenção para que não seja tomada a sociedade civil como um corpo coeso e sem conflitos internos. São justamente esses conflitos internos que configurarão os repertórios a serem mobilizados.

Abers, Serafim e Tatagiba (2011) ao estudar a atuação dos movimentos sociais no Governo Lula, identificaram a existência de confrontos políticos nos espaços institucionalizados, criando, a partir do conceito de repertório de Tilly (1978)<sup>7</sup>, quatro novas categorias de repertório de ação buscando entender o confronto político nos espaços institucionalizados, as quais chamaram de “repertórios de interação”, termo que adotaremos na pesquisa. Argumentam eles que, além dos protestos como forma de ação de movimentos sociais, é necessário incluir: i) ocupação de cargos no Estado; ii) participação institucionalizada; iii) política de proximidade; iv) protesto que visam exigir o diálogo com o poder público e; v) lobby parlamentar. Esses repertórios parecem ser um caminho inicial e frutífero para a compreensão dos tipos e uso de repertórios de ação utilizado pela sociedade civil organizada no contexto da prática do OP a fim de identificar suas potencialidades e constrangimentos.

Para Tarrow (1998, p. 20) as mudanças nas “estruturas de oportunidades políticas” abrem ou se criam novos canais para expressão de reivindicações para grupos sociais de fora da *polity*. O caso do OP é sem dúvida a configuração de uma nova estrutura de oportunidade política de atuação da sociedade civil, resta-nos compreender como ela se apropria desse cenário.

De acordo com Alonso (2009, p. 55) essas mudanças de oportunidades políticas,

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

As novas “estruturas de oportunidades políticas” têm possibilitado a entrada de militantes dos movimentos sociais, cidadãos que nunca atuaram ativamente na luta por demandas públicas, grupos

<sup>6</sup> Tese defendida em 2009, no programa de mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes-Campos/RJ, Brasil.

<sup>7</sup> TILLY, C. *From mobilization to revolution*. Nova York: Newberry Award Records. 1978.

anteriormente organizados, mas poucos ativos na arena política (como grupos religiosos, associações, clubes, etc.), assim como indivíduos militantes em partidos políticos, muitos deles sendo eleitos delegados do OP, que outrora buscava apenas por meio de confrontos abertos, e muitas vezes violentos, obter suas demandas. É certo que tais confrontos continuam existindo, o que muda são os tipos de repertórios utilizados (TARROW, 2009), o que torna necessário estudar esses confrontos no novo cenário político, marcado pela institucionalização dos espaços públicos e pela “parceria” com o Estado, bem como suas escolhas forjadas no confronto intra-grupo.

Para Evans (1996), a aproximação dos funcionários do aparelho públicos consegue estabelecer laços mais estreitos com as comunidades sendo possível ser criada uma forma *sui generis* de capital social. O conceito de Capital Social parece ser outro ponto importante de uma pesquisa que busca compreender a produção das escolhas de repertórios de ação. Não que esse conceito seja suficiente, mas se apresenta como um instrumental teórico muito rico por abarcar as seguintes aspectos da realidade social: redes, solidariedade, reciprocidade, civismo, comunicação e confiança. Acreditamos que tais características são bases, mas não únicas, para a seleção e utilização de repertórios de maior êxito.

Ao tratar do OP, uma das características apontada como inovadoras está no fato de possibilitar a presença de representações de diversos grupos sociais em um mesmo espaço democrático, discutindo interesses coletivos com o mesmo poder de voto (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008), embora, como destacou Pereira (2007), isso não garante a produção de um consenso entre os interesses coletivos. É justamente essa possibilidade de não se chegar a um consenso (se é que o consenso existe) que torna possível identificar quais grupos obtêm maior êxito para, assim, buscarmos compreender quais características de sociabilidade possuem e com quais repertórios entram no combate político nesse espaço institucionalizado.

Para Tarrow (2009, p. 170-171), o declínio de capital social teria efeitos severos para as associações voluntárias e em menor grau os movimentos sociais. Para ele, isso ocorre por as associações voluntárias tem um custo maior na participação por depender da participação constantes de seus membros. Torna-se urgente averiguar se o OP é capaz de fortalecer as associações voluntárias e os movimentos sociais e como as lideranças enfrentam, se é que ocorre, essa suposta situação de declínio.

Abers e Bülow (2011) destacam que é importante observar os efeitos que as intersecções entre Estado e sociedade civil podem configurar na mobilização social e sobre os movimentos sociais. As autoras demonstram que Estado e atores estatais desempenham um papel fundamental na configuração dos movimentos, podendo muitas vezes esses atores serem considerados parte integrante desse movimento social marcado pela interação, e redes que cruzam as fronteiras entre Estado e sociedade, gerando, em alguns casos, ativismos em prol dos movimentos sociais a partir do próprio Estado (p. 55). Chamamos atenção também para o papel dos partidos políticos, especialmente de esquerda, na mobilização dos repertórios de ação, assim como na mobilização participativa da sociedade.

Abers e Bülow (2011, p. 67-68) apontam ainda que grupos da sociedade civil organizada podem inserir seus ativistas em cargos públicos (por meio de eleições ou por cargos comissionados negociados) como forma de conquistar demandas que não seria possível de ser atingida permanecendo eles como um ativista. Desta forma, o uso de repertório em espaço institucionalizado vai além da dicotomia Estado-sociedade civil. Antes, encontra-se intra-estado e intra-sociedade civil, o que parece ser ignorando ou pouco estudado pela literatura especializada no Orçamento Participativo.

A partir das questões empostas nesse *paper*, defendemos que frente a institucionalização dos espaços de confronto político, torna-se necessário tomar como foco de estudo a atuação dos participantes das plenárias dos orçamentos participativos.

### **3. Repertórios de atuação dos movimentos sociais de Serra/ES**

Serra é um município localizado na Região Metropolitana da Grande Vitória/RMGV, tendo

passado por um rápido crescimento populacional na década de 70 e um súbito processo de urbanização influenciado pelo também rápido processo de industrialização da RMGV. A realidade do município de Serra parece ser bem típica das cidades latino-americanas: crescimento desordenado, processo de periferização, crises sociais e uma política clientelista.

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

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

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

No final da década de 70, acontecia o crescimento desordenado e sem planejamento da cidade da Serra. Com o confronto do poder público com a sociedade civil e o apoio de idealistas político e social surgia movimentos organizados para conscientizar a população de seus direitos e buscar alternativa no combate a miséria e falta de recursos essenciais como saúde educação transporte e moradia (JACINTO SEZINE, Presidente da FAMS, 16/05/2013).

Nota-se que o período do surgimento e organização da sociedade civil, nos anos de 1970, o município de Serra foi marcado por crises sociais que criaram condições para que houvesse confrontos políticos. O repertório utilizado eram as passeatas e protestos em espaços públicos.

A década de 1990 foi marcada por um novo contexto político de oportunidade de aproximação da sociedade civil com o Estado, fruto do processo de democratização brasileira.

Narra Jacinto Sezine que:

[...] Passamos a enxergar que deveríamos ocupar espaços como câmara de vereadores, dos deputados, prefeituras e governo. Com pessoas sensíveis as causas popular, eis que surge, em 1994, a Lei 1788 do orçamento participativo. Esta lei dá aos moradores da Serra o direito e forma de participar do orçamento, sugerindo ao poder publico a prioridade da obra e que execute dentro de um planejamento de investimento econômico e de viabilidade (sic) (JACINTO SEZINE, Presidente da FAMS, 16/05/2013).

A partir da fala do presidente da FAMS identificamos que frente ao novo contexto político, os movimentos sociais de Serra/ES buscaram novas formas de atuação em busca de suas demandas.

Outros repertórios foram necessários serem mobilizados, tais como a parceria entre sociedade civil organizada e poder público e o Orçamento Participativo foi o caminho adotado para essa aproximação. Outra forma de atuação foi a entrada de representantes dos movimentos sociais na esfera pública, sobretudo em lugares estratégicos, como a presidência do Assembleia Municipal do Orçamento (AMO).

Entrevistas realizadas por Vânia Seidler Paulino, em 2009<sup>8</sup>, nos trás elementos importantes para entendermos a atuação dos movimentos sociais de Serra antes e depois de sua atuação nos espaços institucionalizados.

Em entrevista realizada com liderança da Comunidade de Base, que atuou nem sua origem em Serra nos indicam elementos para entender os repertórios utilizados na década de 70 e 80. Para preservar a identidade, chamaremos a entrevistada de “Maria”.

Eu me lembro que em Jardim Carapina quando houve a ocupação de 5 mil famílias da noite para o dia, e aí agente foi para lá, nisso veio a questão do despejo da área e gente não tinha como o que agente vai fazer, o que a gente vai fazer até que um grupo foi para porta do juiz ficou até quase meia noite sentados na calçada do juiz, porque era ele que era responsável ele que ia dar a liminar e o juiz disse que não podia fazer nada. No dia seguinte lá no tribunal tinha quase 5 mil pessoas na porta do tribunal. Todas essas conquistas eram vitórias foram muitos importantes, tiveram experiência de jardim carapina, jardim tropical, de sossego, de despejo, sobre sossego nos ficamos sabendo que o povo seria despejado, no outro dia bem cedinho, no outro dia a gente estava lá assistir ao despejo, mas não pudemos fazer quase nada porque se tratava de decisão judicial aí quando chegou no aquelas famílias todas sofridas e o despejo não aconteceu, porque o pessoal decidiu conversar de outra forma e as famílias estão lá até hoje [...] (sic) (MARIA, 2009).

Nota-se que Maria faz menção ao uso de repertórios como “ocupação” e “protesto”. Como afirmou Tarrow (1998, p. 20) as mudanças nas “estruturas de oportunidades políticas” abrem ou se criam novos canais para expressão de reivindicações, o que parece ter ocorrido em Serra/ES. Em outro trecho da entrevista aponta que a mobilização social provocado pela igreja vem perdendo força nos últimos anos.

Mas hoje a nossa sociedade com as lideranças que foram cooptadas para os espaços de poder, e por outro lado, a mídia promove alguns e os outros ficam de fora. Não que eu tenha nada contra a mídia, nem contra o progresso e sim me preocupa justamente como isso acontece, uma substituição [sic.] (MARIA, 2009).

Nota-se que a percepção da líder religiosa é que teria ocorrido cooptações de lideranças, embora não apontando ser isso uma questão negativa para os movimentos sociais. Outra questão levantada por Maria (2009) é que com a ampliação da democracia as lideranças foram se identificando cada um com alguma demanda específica, embora o projeto político maior de melhores condições sociais permanece o mesmo. Para ela os diversos espaços de discussões têm fragmentado o movimentos social que antes

---

<sup>8</sup>Tais entrevistas encontram-se anexadas à dissertação de mestrado em Política Social da referida autora, a qual foi apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (2009).



era mais coeso e claro em seus objetivos. Outra entrevistada, que chamaremos de Paula, afirma que com o processo de democratização a participação se abriu em vários níveis e locais, sobrecarregando as lideranças e conseqüentemente perdendo força. Além disso, muitas lideranças sentiram a necessidade de se qualificar, o que reduziu a participação desses líderes no dia-a-dia.

Para Maria, a partir da década de 1990,

[...] o poder público começou a cooptar as lideranças, com oferecimento de cargos. Oferecia apoio nas eleições de associações de moradores, investindo para que esta liderança ganhasse e ela acabava ganhando. Algumas lideranças acreditavam que se estivéssemos lá dentro poderíamos fazer a mudança[sic.] (MARIA, 2009).

Por meio da entrevista concedida por Maria, nota-se que houve um interesse tanto do poder público em trazer para si algumas lideranças, como algumas lideranças encaravam a participação no poder público local como um repertório de ação eficiente em prol das demandas dos movimentos sociais de Serra/ES.

Quanto a questão que envolve a participação de lideranças de movimentos sociais na gestão pública, a entrevista, também realizada por Vânia Seidler Paulino a outra liderança, é bastante frutífera para pensarmos o tema. Chamaremos essa entrevistada de Lurdes.

às vezes isso inibe algumas ações, por exemplo, se você tem uma ação e que precisa ser encaminhada lá no bairro, [...] aí ela precisa se manifestar, mas aquela liderança está localizada ali, no espaço da administração. Isso acaba inibindo. É assim sempre? Não! Tem bairros que tem lideranças que trabalham isso muito bem, ministram isso muito bem, que fazem suas manifestações, inclusive tem história de fazer manifestação e até hoje, eu cito até alguns, como Nova Carapina, Planalto Serrano, Jardim Carapina, são comunidades que vão pra rua, fecham a rua, Vila Nova de Colares, independente de quem tá lá, de quem representa e tal, então esse é o aspecto ruim que eu acho que acaba muitas vezes inibindo. [...] Tem os dois aspectos, mas eu ainda acho que os elementos positivos são maiores, porque as vezes você pega, por exemplo, agora nós estamos discutindo o programa de governo de Sérgio Vidigal. O programa de governo dele foi construído pela sociedade, eu inclusive coordenei. O que nós fizemos? Nós fizemos plenárias populares onde a população foi pra lá, participou, propôs a partir da sua necessidade, a necessidade de quem está morando no bairro, que sabe realmente o que ela sente, ela foi dizer o que ela sente. Ela foi pra lá e disse.... então você precisa considerar esses elementos pra construir a cidade (LURDES, 2009).

Nota-se que para Lurdes nem sempre a inclusão da liderança na gestão pública transforma-se em cooptação, embora inibe, em alguns casos, sua atuação como líder de movimentos sociais ou comunitário.

Para Paula a entrada de lideranças na gestão pública é vista como um ponto negativo aos movimentos sociais. Segue trecho onde ela expõe essa questão:

o que eu até inclusive em algumas reuniões junto à prefeitura tenho colocado é

o seguinte: a cooptação de lideranças, o fato de algumas lideranças terem conquistado cargos comissionados junto aos órgãos públicos enfraqueceu os movimentos sociais, por quê? Muitas vezes as pessoas tinham uma crítica a fazer e tal, mas se sentia insegura com medo de perder o trabalho, então essa necessidade de sobrevivência de algumas pessoas acabaram, não vou dizer nem que elas se entregaram, algumas sim, se entregaram totalmente as administrações, outras se calaram com medo de perder o emprego, então isso foi um período que enfraqueceu muito o movimento social [sic] (PAULA, 2009).

Lurdes afirma que a Federação das Associações de Serra/FAMS tem, nos últimos anos, buscado o diálogo e que as “antigas” práticas de protesto público só ocorrem quando o diálogo não ocorre.

[...] é um enfrentamento que se for necessário também nós vamos pra rua, como já fomos em outras situações. Vamos pra rua, vamos fazer manifestação, vamos parar ônibus, vamos fazer o que tiver de fazer, inclusive uma das questões que nós estamos discutindo é a questão dos ônibus Terminal de Itacibá, então é assim, é preciso nós vamos fazer, agora nós esgotamos os níveis de diálogo (LURDES, 2009).

Nota-se, por meio da fala de Lurdes, que os repertórios tradicionais parecem ser temporariamente “guardados”, mas não descartados.

O estudo da atuação dos movimentos sociais em espaços institucionalizados ainda carecem de mais aprofundamento, para, enfim, compreendermos de que forma mobilizam seus repertórios de atuação em busca de alcançar suas demandas. Por ora, parece ser prematuro afirmar que tais espaços resumem-se a um ambiente marcado por condições necessárias para a cooptação e enfraquecimento da atuação dos movimentos sociais.

#### **4. Considerações Finais**

Para uma agenda de pesquisa que envolve a atuação da sociedade civil na prática do OP, é necessário superar a análise partidária em prol do instrumento, como ocorre em boa parte da literatura em torno do OP, assim como a explicação “apressada” de que a proximidade de lideranças em relação ao Poder Público é uma ação de cooptação.

Torna-se necessário uma agenda capaz de averiguar quais práticas ou características possuem os grupos sociais de maior êxito em suas reivindicações em espaços institucionalizados, como de quais formas se dão os embates políticos no interior desses grupos para a escolha das demandas e dos repertórios de ação. Nossa breve análise do caso de Serra nos parece ainda insuficiente para entender lógica de atuação dos movimentos sociais em espaços institucionalizados, embora algumas considerações possamos apontar, tais como: i) a aproximação dos movimentos sociais não foi de interesse unilateral; ii) novos repertórios passaram a ser mobilizados; iii) os repertórios de confronto não foram abandonadas, mas “suspensos” até que não haja outro caminho de pressionar o gestor público; iv) a inclusão de líderes na gestão pública pode configurar cooptação ou estratégia de ação, dependendo do ator e das configurações existentes.

O foco do estudo deve estar na estrutura social e como os grupos se “movimentam no jogo” que existe nesse cenário nessa nova “estrutura de oportunidades políticas”, pois, como afirmou Higgins, “importa mais compreender como se estrutura a cooperação social do que louvar suas bondades” (2005, p.172), como é comum nos estudos que envolvem o orçamento participativo. Realizar esta

análise é colaborar para compreender as relações de poder que se manifestam no OP e de que forma os movimentos sociais mobilizam seus repertórios de atuação.

#### 4. Referências

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra e TATAGIBA, Luciana. (2011) *A participação na era Lula: repertórios de interação em um Estado heterogêneo*. Trabalho apresentado no 35o Encontro Anual da ANPOCS. GT04 Controles Democráticos e Legitimidade.

ABERS, Rebeca; BÜLOW, Marisa. *Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?* Revista Sociologias. vol. 13, no. 28, set- dez, 2011, pp. 52-84.

ALONSO, Angela. *As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate*. Lua Nova, 76, p. 49-86, 2009.

AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

BOHMAN, J. *A democracia deliberativa e seus críticos*. Metapolítica, México, v. 4, n. 14, p. 24- 47, 2000.

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

EVANS, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press. 1995.

FARIA, Cláudia Feres. *O processo decisório do Orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política*. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

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

\_\_\_\_\_. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação*. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

MELUCCI, A. (1995). The process of collective identity. In: JOHNSTON, H.; KLANDERMANS, B. (Orgs.) *Social movements and culture*. Minneapolis/London: University of Minnesota Press/UCL Press, 1995.

NASCIMENTO, Euzineia C.do. *Os desafios do orçamento participativo enquanto esfera pública de*

*negociação*. In: SINAIS - Revista Eletrônica - Ciências Sociais. Vitória: CCHN, UFES, Edição Especial de Lançamento, n.01, v.1, Abril. 2007. pp.123-150. Disponível em: < [www.periodicos.ufes.br/sinais/article/download/2683/2156](http://www.periodicos.ufes.br/sinais/article/download/2683/2156) > Acessado em 29 de Abril de 2012.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. *Modelos democráticos deliberativos e participativos: similitudes, diferenças e desafios*. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Trad. Ana Maria Sallum. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.