

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE  
VITÓRIA – EMESCAM  
PROGRAM DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E  
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

JUSSARA HERINGER FERREIRA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL NO  
MUNICÍPIO DE CARIACICA, ESPÍRITO SANTO**

VITÓRIA – ES  
2013

JUSSARA HERINGER FERREIRA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL  
NO MUNICÍPIO DE CARIACICA, ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas de Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientadora: da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Soraya Gama de Ataíde

VITÓRIA – ES  
2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca da EMESCAM, Espírito Santo, ES, Brasil)

---

Ferreira, Jussara Heringer

Participação popular e ações do governo local no município de Cariacica,  
Espírito Santo / Jussara Heringer Ferreira. – 2013.

105 f. il.

Orientadora: Soraya Gama de Ataíde.

Dissertação (mestrado) – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de  
Misericórdia de Vitória, EMESCAM.

1. Políticas públicas. 2. Orçamento participativo. 3. Participação popular. I.  
Ataíde, Soraya Gama de. II. Escola Superior de Ciências da Santa Casa de  
Misericórdia de Vitória. EMESCAM. III. Título.

CDU: 36

JUSSARA HERINGER FERREIRA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E AÇÕES DO GOVERNO LOCAL  
NO MUNICÍPIO DE CARIACICA, ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 17 de Junho de 2013.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Soraya Gama de Ataíde.  
Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia  
de Vitória – EMESCAM  
Orientadora

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Gilsa Helena Barcellos  
Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia  
de Vitória – EMESCAM  
Membro Titular Interno

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Marilda Teles Maracci  
Universidade Federal de Viçosa - UFV  
Membro Titular Externo

Dedico este trabalho aos que contribuíram diretamente para essa conquista: a minha família pelo apoio incondicional; à Maly e ao Dalton pelo direcionamento aos primeiros passos ao mestrado; à Profª Sissa pela acolhida; à profª Larissa que segurou minha mão no engatinhar da construção acadêmica e finalmente à profª Soraya que me adotou e me acompanhou na caminhada final. Agradeço, a Deus, por ter colocado em meu caminho todas essas pessoas que muito auxiliaram no meu crescimento.

Agradeço a FAPES – Fundação de Amparo a Pesquisa do Espírito Santo pelo investimento em minha pesquisa. Agradeço também aos professores que contribuíram para o amadurecimento do meu pensamento acadêmico, em especial a prof<sup>a</sup> Gilsa que acompanhou de perto a minha orientação.

Há aqueles que lutam um dia; e por isso são muito bons;  
Há aqueles que lutam muitos dias; e por isso são muito bons;  
Há aqueles que lutam anos; e são melhores ainda;  
Porém há aqueles que lutam toda a vida; esses são os imprescindíveis.

*Bertold Brecht*

## RESUMO

Essa pesquisa foi concebida com intuito de se fazer uma reflexão sobre o papel da interferência das associações de moradores, especificamente, do município de Cariacica – ES, avaliando-se a capacidade de negociação das ações do governo local. Para isso partiu-se de pressupostos cuja base vem principalmente de conceitos de autores marxistas e outros. Sob a ótica desses pensadores salienta-se a necessidade do efetivo envolvimento da população em movimentos associativos de qualquer natureza para que a comunidade na qual esteja inserida seja um grupo forte, e, por consequência, tenha um nível de participação social bem definido nas políticas de desenvolvimento de sua localidade.

O estudo de campo se desenvolveu basicamente através do contato direto com representantes do governo e com os líderes comunitários dessa região, mais precisamente através de entrevistas com roteiros pré-estabelecidos. Procurou-se colher dos entrevistados as informações que levassem a um maior entendimento dessa comunidade em alguns aspectos como participação popular, relação prefeitura e comunidade, relação líder comunitário e moradores e relação moradores e ações municipais.

Ao se dirigir a intenção desse estudo para o município em questão optou-se também por um campo de pesquisa vasto, fundamentalmente por ser Cariacica um município complexo, com uma história densa em todos os aspectos, no início de sua formação, no decorrer de sua caminhada, até os dias atuais.

Percebe-se, assim, se tratar de um município que reflete de maneira muito significativa um traço característico na formação psicológica e emocional do povo brasileiro: o comportamento insuficientemente participativo. De acordo com o referencial teórico, esse aspecto está vinculado a uma história pouco zelosa do país com seu povo. Nos embates entre classes a dominante sempre se sobrepôs à operária.

Cariacica luta com muitos problemas sociais. A urbanização é precária, com baixo índice de saneamento de esgoto, e com educação e saúde deficitárias. Tudo isso consequência de um crescimento desordenado e sem planejamento. Nesse cenário faz-se de suma importância a participação com a qual a população em comunhão com seus líderes identifiquem os pontos mais críticos dos problemas de seus bairros e assumam uma postura contundente diante dos governantes municipais. Foi instituída no município uma ferramenta que oportuniza essa



participação. Desde 2005 governo municipal teve como pilar de sua gestão o orçamento participativo, com que foi possível uma democratização da distribuição orçamentária do município. Entretanto, ainda há muito por realizar para que o município se desenvolva de forma ampla e satisfatória. A comunidade de Cariacica iniciou uma caminhada de participação e, de certa forma, evoluiu, tendo em vista a antiga trajetória participativa do município. Mas ainda há uma longa jornada, partindo-se do princípio de que somente se chegará a uma sociedade mais justa, quando seu povo se educar, evoluir, se libertar das amarras que ao longo da história forjaram um comportamento passivo diante das injustiças e desmandos da elite que sufocou o ideal de liberdade e conquista da cidadania.

Palavras Chave: Políticas públicas. Orçamento participativo. Participação popular.

## ABSTRACT

This survey was designed with a special intention: to making a reflection on the role of neighborhood associations interference, specifically in Cariacica City - ES, evaluating the trading shares ability of local government. For that we started with assumptions whose base comes mainly from concepts of Marxist authors and others. From the perspective of these thinkers highlight the need for effective community involvement in associative movements of any kind for the community in which it is inserted is a strong group, and, consequently, has a level of social participation as well defined in the development apolicies of their locality.

Field study was developed primarily through direct contact with government representatives and community leaders from this region, but precisely through interviews with pre-established routes. They looked for to collect information from respondents that would lead to a greater understanding of the community in some aspects such as popular participation, respect and community hall, community leader and residents respect and respect residents and municipal actions.

When addressing the intent of this study to the township in question was chosen also by a vast field of research, mainly for being a city Cariacica complex with a dense history in all aspects, from the beginning of their training, the course of his walk, to the present day.

It is clear, therefore, it is a city that reflects very significantly in a trait emotional and psychological formation of the Brazilian people: the behavior insufficiently participatory. According to the theoretical framework, this aspect is linked to a story little zealous in the country with his people, whose struggles between classes, always the dominant outgrown working.

Cariacica lives with many social problems. Urbanization is poor, with low sanitation sewer, feeble education and deficit health. This is the sprawl and unplanned consequence. In this scenario is very important to share with which people in communion with their leaders to identify the most critical problems of their neighborhoods and take a stance before striking municipal officials. It was established in the city a tool which takes advantage of such participation. Since 2005 the municipal government had as a pillar of the participatory budget management, with which it was possible to democratize the distribution of the county budget. However, much still has to be done to the municipality to develop a wide and satisfactory. The community Cariacica

started walking participation and, somehow, evolved, in view of the ancient history of participatory municipality. But there is still a long journey, starting from the principle that only if reach a fairer society when his people to educate themselves, to evolve, to break free from the shackles that throughout history forged a passive behavior in the face of injustices and abuses of elite choking the ideal of freedom and citizenship conquest.

Keywords: Public policy. Participatory budgeting. Public participation.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 01 – Relação Estado e Governo.

Quadro 02 - Ciclo do planejamento de Políticas Públicas.

Quadro 03 - Fluxo de Elaboração de Projeto.

Quadro 04: Localização de Cariacica dentro do Espírito Santo e Brasil.

Quadro 05 - Distribuição do Orçamento Participativo.

**LISTA DE SIGLAS**

CEDOP	Centro de Documentação da Prefeitura.
CIAMPE	Centro Integrado de Apoio as Micro Empresas.
COFAVI	Companhia Ferro e Aço de Vitória.
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos.
FAMOC	Federação das associações de moradores de Cariacica.
FIOCRUZ	Fundação Osvaldo Cruz.
HA	Hectares.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
KM	Kilometro.
MST	Movimento do Sem Terra.
ONG	Organização não-governamental.
OP	Orçamento Participativo.
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento.
PMC	Prefeitura Municipal de Cariacica.
POT	Programa de organização territorial.
SINE	Serviço Nacional Emprego.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 METODOLOGIA.....</b>	<b>19</b>
<b>3 MOVIMENTOS SOCIAIS , CULTURA POLÍTICA E ESTADO.....</b>	<b>23</b>
3.1 MOVIMENTOS SOCIAIS, FERRAMENTA EFICAZ DE FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE.....	23
3.2 TRAJETÓRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	25
3.3 CULTURA POLÍTICA: INSTRUMENTO NECESSÁRIO A LUTA REIVINDICATÓRIA.....	30
3.4 ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE.....	35
3.5 ESTADO E SOCIEDADE.....	39
<b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CARIACICA.....</b>	<b>43</b>
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE DISCUSSÃO.....	43
4.2 AVALIAÇÃO DE PROJETO DE AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICA.....	47
<b>4.2.1 Elaboração do projeto.....</b>	<b>48</b>
4.3 MUNICÍPIO DE CARIACICA: DESCRIÇÕES GERAIS.....	52
4.4 ASSOCIAÇÕES DE MORADORES.....	58
<b>5 ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA.....</b>	<b>61</b>
5.1 DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE CARIACICA NO PERÍODO DE 2009 A 2012.....	61
5.2 DESCRIÇÃO DAS AÇÕES, INICIATIVAS E ESTRATÉGIAS POLÍTICO- ORGANIZATIVAS DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E RESISTÊNCIA FRENTE AO GOVERNO MUNICIPAL DE CARIACICA NO PERÍODO DE 2009 A 2012.....	68
5.3 NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA.....	75
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>86</b>
<b>7 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>89</b>

**ANEXOS.....92**  
**ANEXO A.....93**  
**ANEXOB.....97**  
**APÊDICES.....102**  
**APÊDICES A.....103**  
**APÊDICES B.....104**  
**APÊDICES C.....105**

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o Brasil tornou-se uma nação com o desafio de enfrentar histórica injustiça social que excluiu parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. Este estudo procurou esboçar a importância que os movimentos sociais têm na luta de mitigar tal desigualdade, sendo os movimentos uma ferramenta de luta valiosa que a população dispõe para se mostrar e ser ouvida em suas necessidades e reivindicações.

As indagações que motivaram este estudo surgiram por ocasião de debates na aula da disciplina optativa *Movimentos Sociais e Meio Ambiente*, cujo tema era a participação do indivíduo nos movimentos sociais. A partir de então, surgiu a curiosidade de investigar qual o empenho e como se processa este envolvimento junto aos movimentos associativos em busca do desenvolvimento de sua localidade. Em estudo nas demais matérias o assunto foi se consolidando, se direcionando. Os questionamentos se tornaram menos ingênuos e pueris. Deste amadurecimento surgiu o interesse em estudar a luta dos movimentos sociais na reivindicação das ações públicas junto ao poder público. Também surgiu a indagação de como se dava este embate e de quão importante é a cultura política para os movimentos como suporte para este enfrentamento de interesses das classes, para que todos pudessem ser cidadãos plenos. Com esta vertente surgiu o interesse pelo estudo da influência da cultura neste contexto, em especial, no nível de participação das associações de moradores e sua importância e influência no alcance de tais conquistas para sua localidade.

Pois, de acordo com Herkenhoff (1995), o exercício da cidadania é grande desafio. Segundo a autora, aprender a ser cidadão passa por um processo de amadurecimento que somente se desenvolve através da prática social. Para tanto é necessário que as pessoas moldem no seu dia-a-dia a prática de solidariedade, de amor ao próximo, de generosidade, responsabilidade recíproca e, principalmente, conciliem o interesse individual com o coletivo.

Outra reflexão, enfim, pode muito bem ser em torno da lembrança da máxima latina *panes et circenses* que durante muitos anos resumiu a postura dos governantes e das grandes classes opressoras em relação às classes trabalhadoras. A idéia se consistia em oferecer ao povo a possibilidade de lazer e alimentação básica, pois o distraíndo com a ilusão de que suas



necessidades básicas estariam supridas, era também amenizado, nas classes populares, o sentimento de descontentamento e de injustiça, por conseguinte, era menor a necessidade de se refletir em torno de problemas maiores.

Frente a esta realidade, surgem vários questionamentos a respeito da fragilidade dos grupos menos preparados diante de certas reflexões. Vem à necessidade de um instrumento mais eficaz de participação e controle popular, principalmente no que diz respeito às decisões que envolvem sua comunidade.

A motivação para pesquisar sobre o processo de luta das associações de moradores nas negociações das ações do governo local no município de Cariacica na gestão que compreende 2009 a 2012 foi em função destas inúmeras indagações surgidas ao longo das leituras dos textos propostos pelo curso. O resultado da investigação de como funcionam esses mecanismos poderá ser uma ferramenta de estudo para associações ainda não organizadas, no intuito de que possam se preparar melhor para futuras interferências com reivindicações de ações públicas para sua comunidade, pois uma cobrança apoiada em bases sólidas, com indivíduos conscientes de seus direitos e deveres, poderá ter uma força participativa mais contundente.

A pesquisa teve como objetivo geral a verificação do nível de participação social na definição de políticas públicas no município de Cariacica e como objetivos específicos o entendimento do processo de definição de distribuição do orçamento participativo. Procurou perceber os movimentos associativos de bairro em sua participação, seja para tentar influir nas decisões de distribuição já em vigor, seja para apresentar alternativas que possam atender aos interesses da maioria da população e Identificar ações, iniciativas e estratégias político-organizativas das associações de moradores na negociação e no processo de resistências das ações do governo local.

O objeto de estudo da presente pesquisa, desse modo, é principalmente o estudo do processo de luta das associações de moradores nas negociações das ações do governo local no município já citado. O local de estudo foi escolhido pelo convívio de longos anos que oportunizaram a observação, o acompanhamento da evolução do município e a constatação de que não houve mudanças relevantes nas áreas sócioeconômicas, nos setores de infraestrutura e de urbanismo visíveis em seu cenário nas últimas décadas; se comparado com outros municípios da grande

Vitória, onde as evoluções nestes quesitos mencionados sofreram mudanças radicais em seus cenários.

O resultado obtido com essa pesquisa foi o esclarecimento elucidativo de como funciona a complexa engrenagem da relação do poder público com o movimento associativo, como se dá a participação popular neste contexto e de que maneira a sociedade pode participar como agentes reguladores da avaliação das políticas públicas implementadas em suas comunidades. O material produzido por esta pesquisa teve como tônica dar uma visão mais simples e panorâmica desta difícil engranagem da qual se compõe a máquina administrativa. O estudo propõe-se a oferecer uma reflexão sobre o relevante papel das associações do município de Cariacica no desenvolvimento de sua localidade, sobre a importância da participação e atuação dos moradores para que o município vislumbre um crescimento geral e veja sua renda mais coerentemente distribuída. Assim, atenua-se os desníveis causados pela ação capitalista que desagrega e afasta cada vez mais uma comunidade da outra por criar barreiras sociais e econômicas.

Diante desses desafios o primeiro capítulo dessa dissertação trata de movimentos sociais nos quais é descrita sua trajetória histórica e são retratados os fatores que contribuíram para o comportamento passivo da sociedade diante da opressão do Estado e das elites. Pensadores como Marx, Engels, Gramsci e muitos outros acreditavam que as camadas populares, articuladas por meio de movimentos sociais, pudessem promover transformações através das ações políticas em função do bem estar da sociedade. A essência da força intrínseca dos movimentos sociais: o agrupamento como forma de fortalecimento diante das forças de dominação e imposição do capital.

Herkenhoff (1995) descreve o resgate histórico e demonstra como o povo brasileiro se viu frustrado em seus ideais de autonomia, participação, liberdade e cidadania. O povo brasileiro sempre foi subornado com o poder paternalista por sempre ter se apresentado como doador e por outro lado tirano. Os grandes latifúndios e a escravidão adestraram ao povo a se ajoelhar e pedir favores; e serem agradecidos a esses favores e jamais aspirarem a se aproximar em direitos aos que apreendem a propriedade.

A classe dominante subjugou a classe popular buscando torná-la insegura, tímida, sem noção de seus direitos; o que ocasionou uma aceitação do favoritismo (migalhas que caem da mesa farta), comprometendo a dignidade e o ideal de cidadania como coloca a autora.

Houve um controle local da política em troca de vantagens com os *votos de cabresto*: o governo concedia total liberdade de ação aos indivíduos de posses, criando o *coronelismo*. Foi aberto no Estado o espaço para a prática do clientelismo, impedindo a participação e o desenvolvimento da cidadania. Além de outros fatores significativos que compõem a história da formação social brasileira, tais como o processo de colonização e que se atualiza, a formação do Estado-nação por sobre grande diversidade cultural de nativos, além dos povos também de grande diversidade culturais trazidos impositivamente da África.

Os benefícios sociais concedidos ao povo na década de 30 eram interpretados de forma paternalista, distorcendo o conceito de cidadania. Embora se tenha evoluído bastante, ainda se verifica vestígios de gratidão na postura da população quando recebe qualquer benefício que lhe é de direito.

O segundo capítulo descreve como as políticas públicas traduzem no seu processo de elaboração, implantação, e, principalmente, em seus resultados; as formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder; o papel do conflito social nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolvem vários atores com idéias e interesses múltiplos e até mesmo conflitantes, há necessidade de mediadores ligados à causa e objetivos para que se possa obter o mínimo de consenso, possibilitando as políticas públicas serem legitimadas e obterem eficiência e eficácia – objetivo principal de uma política bem implementada. (TEIXEIRA, 2002)

A elaboração das políticas públicas são definições relacionadas com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Segundo Teixeira (2002), toda política governamental é considerada política pública. Para que as políticas governamentais sejam consideradas públicas é preciso que se submetam ao debate público, legitimando o seu processo de elaboração e de verificação de sua destinação, sendo o ponto nevrálgico da implementação o envolvimento de indivíduos de idéias e intenções diferentes em vários níveis das decisões. Assim

sendo, conclui-se que se torna fundamental a análise sistemática da forma de política pública mais adequada a cada demanda.

Este capítulo também contextualiza a pesquisa. Enfoca Cariacica geograficamente bem como seu setor econômico-político; aborda a problemática que enfrenta com a falta de infraestrutura. A região de Cariacica peleja com graves problemas sociais: urbanização caótica, baixo índice de saneamento básico, falta de tratamento de esgoto doméstico e industrial e deficiência na educação e na saúde. Todos esses elementos são heranças de um crescimento desordenado e sem planejamento, comum em várias cidades vítimas da manipulação capitalista com suas promessas de desenvolvimento, quando, na verdade, o que se percebe é um rastro de destruição, com bolsões de pobreza para administrar e, na maioria das vezes, sem recurso econômico-social para tal.

O estudo se completa com a análise dos dados da pesquisa descrita no terceiro capítulo. Através dessa avaliação se concluem que ainda está muito distante de se ter uma sociedade consciente de seus direitos e ativa politicamente. Ao término da pesquisa pôde-se observar que os indivíduos necessitam exercitar muito a participação, pois somente engajada em movimentos reivindicativos a sociedade ensaia os passos rumo à democracia e à soberania de seus direitos.

## 2 METODOLOGIA

A motivação em pesquisar sobre o processo de luta das associações de moradores nas negociações das ações do governo local no município de Cariacica na gestão que compreende 2009 a 2012, foi devida a estas inúmeras indagações surgidas ao longo das leituras dos textos propostos pelo curso. O resultado da investigação de como funcionam esses mecanismos poderá ser uma ferramenta de estudo para associações ainda não organizadas, oferecendo-lhes a possibilidade de se prepararem melhor para futuras interferências de reivindicações de ações públicas para sua comunidade, uma vez que uma reivindicação apoiada em bases sólidas, com indivíduos conscientes de seus direitos e deveres, poderá sempre se munir de uma força participativa significativamente mais expressiva .

A pesquisa buscou verificar o nível de participação social na definição de políticas orçamentárias no município de Cariacica e entender o processo de definição de distribuição do orçamento participativo, como os movimentos associativos de bairro podem contribuir, seja para tentar influir nas decisões de distribuição já em vigor, seja para apresentar alternativas que possam atender aos interesses da maioria da população local. Identificam-se assim as ações, iniciativas e estratégias político-organizativas das associações de moradores na negociação e no processo de resistências das ações do governo local.

Este estudo se concentra em torno da luta das associações de moradores quando das negociações das ações do governo local no município de Cariacica – ES. Tal localidade foi escolhida como alvo de estudo pela riqueza de elementos sociais vivenciados durante longos anos e que possibilitaram a observação e o acompanhamento da evolução do município, bem como a conclusão de que não houve mudanças relevantes nas áreas de infraestrutura, urbanismo e do setor sócio-econômico visíveis em seu cenário nas últimas décadas. Essa estaticidade social e também político se ressalta, sobretudo, é feito um paralelo entre Cariacica e outros municípios da grande Vitória, onde a evolução nestes quesitos mencionados passou por significativas mudanças em seus cenários.

Foi realizada uma pesquisa exploratória, descritiva, de abordagem qualitativa com as necessárias adequações à área de estudo em questão. Para cada resultado esperado com o projeto, atividade

ou conjunto deles, em face das questões a serem trabalhadas, pretendeu-se adotar um conjunto categorial analítico, com instrumentos operacionais, buscando coletar os dados, propiciar o seu cotejo e sua classificação.

A coleta de dados foi feita tanto através da documentação direta quanto da documentação indireta dos acontecimentos. Na documentação direta, foi utilizada técnica de entrevistas com os atores envolvidos e a observação participativa durante o processo de estudo. Na documentação indireta, foram adotadas as pesquisas: documental e bibliográfica, já que foram necessários suportes para atingir os objetivos traçados. Também foi lançado mão de fontes primárias (planos e relatórios de gestão do Município de Cariacica, executados atualmente, e arquivos das Associações de Moradores, tais como atas de reuniões, documentos públicos, legislações, programas e projetos de governo) e Fontes Secundárias (jornais, livros, boletins, revistas, dissertações, artigos e pesquisas acadêmicas).

A pesquisa bibliográfica foi empregada para que pudessem ser caracterizadas as dimensões conceituais no estudo das extensões teóricas e metodológicas da temática dos *Movimentos Sociais, Participação Social, Poder Local, Controle Social e Políticas Públicas*. Na garantia da elaboração da etapa bibliográfica, também se consultaram artigos científicos em publicações periódicas, literatura corrente e livros de referências, denominados livros de consulta, que “Têm por objetivo possibilitar a rápida obtenção das informações requeridas, ou então, a localização das obras que as contêm”. (GIL, 1996, p.49)

As entrevistas são semiestruturadas e foram aplicadas em 10 sujeitos sendo eles: o prefeito municipal da gestão 2009 a 2012; seis representantes de associação de moradores (que foram as três mais atuantes e as três menos atuantes); o presidente da Federação das associações de moradores de Cariacica (FAMOC); um representante da sociedade civil integrante do Conselho de planejamento e um representante da secretaria de planejamento. As entrevistas foram feitas visando identificar o engajamento político nos bairros, as iniciativas do poder público local e a capacidade de negociação da população com o governo local. As entrevistas se deram através de roteiro semiestruturado, contendo dez questões elaboradas especificamente para o poder público (APÊNDICE A) e para as lideranças da FAMOC (APÊNDICE B).

O estudo se realizou no município de Cariacica como se segue: A pesquisa de campo sobre como se processa o mecanismo do planejamento de implantação das políticas públicas se iniciou junto

à Prefeitura Municipal de Cariacica. Foi feito levantamento no Centro de Documentação da Prefeitura (CEDOP) sobre a teoria funcional do orçamento participativo. Em seguida, a pesquisa se deu com a Secretaria Municipal de Planejamento, fazendo-se um levantamento da estrutura do OP, bem como de todas as distribuições das obras no período da última gestão de HS. A investigação se deu através das entrevistas com os líderes comunitários das associações de bairros de Cariacica, descritas pela secretaria de planejamento dentro do critério pré-estabelecido. O critério de seleção veio pela escolha de três entre as que tiveram o maior número de conquistas de ações públicas para suas comunidades e três que obtiveram menos êxitos em suas reivindicações na gestão que compreende o período de 2009 a 2012 (administração do prefeito Helder Salomão).

Esta avaliação foi realizada através de registros da FAMOC; da prefeitura, especificamente, a secretaria envolvida diretamente com a responsabilidade de planejamento e desenvolvimento do orçamento participativo em seus diversos setores na execução e no controle das ações públicas locais.

O projeto foi submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, obedecendo aos critérios éticos estabelecidos na Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde/ Ministério da Saúde. Não havendo necessidade de avaliação do comitê de ética por visar apenas a consulta de opinião pública. O sigilo das informações extraídas das entrevistas foi assegurado de forma a preservar a privacidade dos sujeitos, não os identificando, que receberam letra “E” (E01, E02, E03, E04, E05, E06, E07, E08, E09 e E10).

A pesquisa foi baseada nos princípios da ética ao planejar e utilizar os dados obtidos apenas para aquisição de conhecimento, evitando-se riscos desnecessários e exposições de terceiros. As entrevistas foram realizadas mediante a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido ao entrevistado (APÊNDICE C). A guarda das informações estará sob a responsabilidade da pesquisadora responsável durante o período de cinco anos, e as mesmas terão apenas caráter científico.

A relevância científica desse estudo é a possibilidade de uma análise da participação popular no que tange ao seu poder de reivindicação, bem como do controle da implantação desta

reivindicação, analisando a correlação de forças reivindicativas das associações de bairros junto ao poder local.



### 3 MOVIMENTOS SOCIAIS, CULTURA POLÍTICA E ESTADO

Neste tópico é ponderado sobre movimentos sociais bem como a trajetória desses movimentos o quanto é importante os movimentos para que as reivindicações de quaisquer naturezas sejam vistas e atendidas. Também é discutido sobre cultura política e um breve comentário sobre Estado.

#### 3.1 MOVIMENTOS SOCIAIS, FERRAMENTA EFICAZ DE FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE.

Segundo Reis (1998, p. 39), Tocqueville enfatiza a necessidade do cidadão se libertar do isolamento e se agrupar. A associação compensa a fragilidade individual, pois reunidos em torno de uma mesma finalidade a união de forças fará com que o movimento se fortaleça.

[...] um dos artifícios que Tocqueville propõe, a exemplo do que ele encontrou nos Estados Unidos, é a associação entre os cidadãos. Pois a fraqueza individual que dispõe os homens dos tempos democráticos ao isolamento e, conseqüentemente, à subserviência a um poder tutelar e despótico é compensada pela força advinda da união de um grupo de cidadãos que buscam a mesma finalidade.

São inúmeros os autores enfáticos quanto à necessidade da associação para que os propósitos e os posicionamentos do grupo sejam vistos com relevância, mesmo porque um ideal unitário não tem força de voz. Qualquer reivindicação só é ouvida pelo Estado por intermédio de um grupo organizado.

Locke (1997, p.26) oferece uma visão mais ampla quando considera o homem livre por natureza. O que motiva o indivíduo a abrir mão dessa liberdade para unir-se em comunidade é a necessidade de desfrutar de maior proteção contra quem quer que não faça parte desta sociedade.

Quando qualquer número de homens consente desse modo em constituir uma comunidade ou governo, ficam, de fato, a ela incorporados e formam um corpo político no qual a maioria tem o direito de agir e resolver por todos.

A observação dos fatos divulgados pelos meios de comunicação tem mostrado a necessidade da presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral, pois o indivíduo

omisso é por vezes regido pela *lei do menor esforço*, causando conseqüências desastrosas à comunidade a qual pertence; uma vez que comunidades desarticuladas tendem a aceitar as ações políticas que lhes são impostas e que podem não condizer com a real necessidade. Neste sentido Gonh (1997, p. 24) escreve que:

[...] a participação dos indivíduos na comunidade teria um sentido integracionista, ou seja, por meio dessa participação, e utilizando-se de alguns mecanismos educativos, acredita-se que era possível ordenar os processos sociais.

Em função desta *omissão*, o individuo deixa de participar de decisões importantes que dizem respeito ao seu bem-estar e ao desenvolvimento de sua coletividade. O cidadão quando concorda em participar de uma associação não só se enriquece individualmente como fortalece o grupo ao qual pertence. Como defende Locke (1997, p 27):

E assim todo homem, concordando com outros em formar um corpo político sob um governo, assume a obrigação para com todos os membros dessa sociedade de se submeter à resolução da maioria conforme esta a assentar; se assim não fosse, esse pacto inicial – pelo qual ele juntamente com outros se incorpora a uma sociedade – nada significaria, e deixaria de ser pacto, se aquele indivíduo ficasse livre e sob nenhum outro vínculo senão aquele em que se achava no estado de natureza [...].

Pensadores como Marx, Engels, Gramsci e muitos outros acreditavam que as camadas populares, articuladas por meio de movimentos sociais, pudessem promover transformações através das ações políticas em função do bem estar da sociedade.

O homem se agrupa para resolver suas questões mais urgentes (LOCKE, 1997), essa é a tônica da força essencial dos movimentos sociais: o agrupamento como forma de fortalecimento diante das forças de dominação e imposição do capital.

Marx e Engels (1998, p 59), foram categóricos em *O Manifesto* ao rogar: "Proletários do mundo inteiro, uni-vos". Para Marx, pensador alemão, a busca desenfreada pelo capital leva o indivíduo a negligenciar uma questão fundamental, que é a participação do movimento coletivo em prol de um benefício maior: o bem estar comunitário, e, conseqüentemente, o seu. A vida em sociedade advém sempre de conflitos. Nela os indivíduos necessitam administrar as suas próprias questões, bem como as comunitárias em benefício da coletividade.

Os agrupamentos sociais são importantes, principalmente, para as classes desprotegidas que estejam de alguma maneira sofrendo com a imposição de classes mais fortes de quaisquer naturezas. Elas podem ser constituídas por diversas afinidades, como: etnia, gênero, classe social, ideologia, ou conflitos e embates. Seja qual for a ação coletiva, a função primeira é tornar o grupo reivindicador mais coeso e forte para alcançar mais facilmente a vitória de suas reivindicações. Para Gohn (1995, p. 44), movimentos sociais são:

[...] ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo. A partir de repertórios criados sobre temas e problemas interesses em comum, força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.

Todo movimento social, seja qual for a sua bandeira reivindicatória, sua luta, se caracteriza sempre pelo desnível social e econômico da sociedade no que se refere às reivindicações, sua motivação é por melhores condições de vida.

Para alguns autores como Marx a mudança na estrutura política do Estado é muito difícil dada a dependência do sistema capitalista. É certo que mudanças substantivas só podem ocorrer quando efetivamente se muda a estrutura do poder, porém conquistas sociais podem ser alcançadas, pela sociedade, com ações coletivas bem articuladas e estruturadas, especialmente quando estas reivindicações são contundentes, com proposições de debate público que seja de interesse amplo.

### 3.2 TRAJETÓRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Os levantes e insurreições acontecidos em meados do século XIX, malgrado a história os classifique como episódios de pouca expressão e sem relevância, segundo Gohn (1995), foram primordiais para o desenvolvimento da educação social e política do país. É importante sublinhar

que os movimentos sociais de então eram muito mais frutos de uma intuição revolucionária do que propriamente uma organização advinda de uma reflexão politizada. Ao contrário dos movimentos sociais no século XX, que giravam em prol das lutas sociais específicas e serão constituídos a partir de modelos idealizados e politicamente estabelecidos.

O perfil desordenado que compunha o modelo de movimento do século XIX, proporcionava certa fragilidade de sustentação perante poder político que os caracterizavam como resultados de atitudes vindas da rebeldia e desordem. Muitos levantes aconteceram pelo país. Um importante fato histórico com especial teor político-social se deu no estado do Espírito Santo em 1849, trata-se da insurreição do Queimado<sup>1</sup> no município da Serra. Este foi um dos mais significativos movimentos de resistência do estado do Espírito Santo, um confronto entre um movimento social da classe oprimida contra opressão das classes dominantes.

A luta pela independência do país propiciou aos movimentos sociais uma maior necessidade de articulação. As características políticas da independência do país promoveram uma visão positiva do Brasil e seu povo. Tais características foram evidenciadas pela escola romântica levando a uma aglutinação do movimento político e estético.

As precariedades de comunicação e de locomoção representaram um obstáculo para a disseminação das idéias libertárias desta época, impedindo a fluência das realizações dos grandes focos de movimentos brasileiros.

---

<sup>1</sup> Levante de Queimado Serra-ES. Os dois freires vieram para o Brasil, depois de terem rodado o mundo, com a missão de construir – Gregório em São José do Queimado, hoje pertencente a Serra e Ubaldo em Cariacica – respectivamente as igrejas de São José e de São João Batista. Ambos prometeram aos escravos cartas de alforria a quem ajudasse na construção dos templos. Embora haja dados históricos bastante contundentes no sentido de mostrar que secretamente os negros dessas duas regiões unidas a outros estados já permutassem suas idéias para a revolta em vários pontos do estado, se organizando e se armando; foi o vislumbre de Gregório e Ubaldo de impossibilidade de cumprimento de suas promessas, o grande fermento da revolta. Ao passar do tempo, com a proximidade da conclusão da obra, vendo Gregório o quanto seria difícil convencer os senhores de escravos a lhes cederem as tais cartas de liberdade, muda o seu discurso e começa a dizer aos negros que a liberdade da qual falara era a liberdade da alma. A guerra estava declarada num levante armado que duraram três dias com mortes tanto de um lado da milícia do governo quanto da força negra, com prisões e enforcamento dos principais líderes. O Espírito Santo foi palco de um dos mais importantes momentos de resistência negra no país. (BARBIERI, 2010).

O período de redemocratização iniciado entre 1945 e 1964, conhecido como período populista, propiciou abertura para surgimento de diversos estilos de engajamentos político-social, trazendo de volta o fenômeno das disputas partidárias e sindicais. Nesta fase já eram visíveis os efeitos da migração interna incentivada pelo processo de industrialização e urbanização também impulsionando e delineando os estilos de organização e participação.

Na década de 40, enfim, se inicia na sociedade brasileira o fenômeno das classes populares brasileiras mais efetivamente. A ausência do Estado na ordenação das questões urbanas de modo que a sociedade se encontre carente de recursos básicos necessários. O ideal capitalista se ampliou valendo-se da carência social do exército de reserva dos grandes subúrbios.

[...] a existência de um exército de trabalhadores sem qualificação e levou ao surgimento de vários movimentos por reformas de base na educação, circunscrevendo, entre o período de 1947 e 1961, um dos mais longos períodos de lutas pela educação no Brasil que tiveram seu desfecho com a revolta estudantil de 1968. (GOHN, 1997, p. 92)

Surgiram neste período vários movimentos sociais como sindicatos paralelos aos oficiais e os movimentos de associações de moradores nas áreas periféricas das cidades. O processo de industrialização brasileira provocou várias mudanças na sociedade, ou seja, foram criadas expectativas na população, que está sempre em busca de uma melhor condição de vida. A industrialização provocou um grande êxodo rural, muitas famílias, na ânsia de uma oportunidade de melhoria, saíram do campo em busca de emprego nos grandes centros; outros foram expulsos devido à modernização no campo surgindo, assim, bolsões de pobreza e acarretando um crescimento desordenado das cidades. Estes fatores provocaram desequilíbrio social. O desemprego, a falta de saneamento básico, a falta de escolas, creches e o estrangulamento do setor de saúde são alguns dos problemas que surgiram.

Com a necessidade de melhoria nas condições de vida os movimentos sociais foram surgindo. Nas décadas de 60 e 70 se difundiram os movimentos sociais no Brasil, a força da mobilização operária. Nos anos 70, os sindicatos e os movimentos estudantis ganharam expressão. As greves dos metalúrgicos paralisaram as indústrias do A. B. C. paulista. A crise do setor econômico foi à motivação desses movimentos insatisfeitos com inflação galopante. Nesta mesma época, surgiram outros grupos com causas distintas, na década de 70 e 80, e se tornaram mais expressivos à medida que as conquistas se realizavam.

Destaca-se que a crise gerada pelo molde de Estado desenvolvimentista, nos anos 70, foi decisiva para a extinção do regime militar, abrindo lacunas para que a luta da sociedade civil contra o autoritarismo tivesse novo impulso e proporcionasse novas esperanças. Surgem novos atores formados pela modernização do país. Os principais eixos dessa ação, os movimentos de ação direta, sindicatos, partidos, organizações representativas de classe e outros, passam a atuar de forma ativa na condução da agenda política ao longo dos anos 80.

O cenário político e social no Brasil da década de 80 foi pontuado pela discussão em torno da abertura democrática e por lutas pelos direitos sociais. Após o período de ditadura, a sociedade civil brasileira conhece, a partir da década de 70, a redescoberta. Surgidos vários movimentos populares urbanos, fazem da década de 80 o cenário de lutas pela liberdade política e por melhoria das suas condições de vida.

Esta nova realidade de mobilização da sociedade civil, estabelecendo novas questões e novas ações políticas, influenciou enormemente a Constituição de 1988 com a conquista de vários direitos sociais. Com os princípios fundamentais ela garante o direito a vida e ao bem estar do cidadão, afiança a participação direta e indireta instituindo a democracia, assim, permitindo novos espaços de participação e legitimação da sociedade de seus interesses e conflitos.

Os movimentos sociais se fortalecem com questões mais amplas, como defesa da mulher, dos povos indígenas, dos negros, Juntamente aparece a preocupação com a questão ecológica e mais tarde (já na década de 2000), a questão dos homossexuais.

Surgem também as Organizações Não-Governamentais (ONGs), na tentativa de suprir a deficiência do Estado nas questões sociais, ganhando grande repercussão com o projeto da *Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, cujo pioneiro foi Herbert José de Souza (Betinho).

Existem vários tipos de movimentos sociais no Brasil. Alguns tiveram mais repercussão. No movimento urbano houve o episódio das diretas já, os caras pintadas (impeachment do presidente Collor), associações de bairros, movimento dos favelados, movimento dos sem teto. Na área rural deu-se a luta pela reforma agrária Movimentos dos Sem Terra (MST). Não menos importante é o movimento ecológico em defesa da preservação ambiental.

Os alcances dos movimentos sociais superam os efeitos políticos produzidos por eles, pois suas ações motivam a transformação de comportamentos e de regras por parte do sistema político, social e econômico. São capazes de mudar cultura e conceitos hereditários de uma sociedade. Exemplos como a lei Maria da Penha em defesa da mulher; a parada gay reivindicando respeito aos homossexuais e o direito ao seu casamento; as cotas em universidades para pobres e negros, como iniciativa de mais oportunidades aos carentes; são frutos de lutas de cada um desses movimentos.

Os movimentos sociais são de fundamental importância na luta contra a dominação capitalista, pois é com a união de forças que grupos minoritários ganham expressão. Movimento social significa, muitas vezes, resistência e resignação frente a grandes opositores largueados pelo capital ou pela opressão do Estado e até mesmo pela própria sociedade no que tange a questões raciais, femininas, homossexuais, etc.

As principais aquisições sociais se deram através da organização e mobilização da sociedade. Com intensas lutas, manifestações e mobilidade social, muitos direitos negados ou negligenciados foram conquistados. A partir dos interesses coletivos. Por meio dos movimentos sociais, a sociedade conseguiu, mesmo que timidamente, atingir seus anseios e firmar seu espaço diante do nexo do capital, opondo-se ao domínio deste.

Um exemplo de enfrentamento e conquista através da força dos movimentos está na questão como a luta das vítimas do amianto, possível se tornar realidade através de um conjunto de forças que foram fundamentais para que as ações tomassem proporções visíveis aos olhos da opinião pública.

Segundo pesquisa da Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ), muitos movimentos que lutam por justiça ambiental frequentemente são discriminados e suas reivindicações nem sempre atendidas, daí a importância dos movimentos sociais se tornarem cada vez mais robustos, maiores, diversificados, respeitados, para que, assim, se estabeleçam e suas lutas tenham êxitos.

Muitos casos mostram como tais populações são ameaçadas e vítimas de violência quando buscam exercer sua cidadania, ao defenderem seus direitos pela vida, que incluem a terra, a saúde, os ecossistemas, a cultura e a construção de uma sociedade mais humana, saudável e democrática. (FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ, 2011)

O requerimento a saúde, a educação, a moradia, as reivindicações como defesas ambiental e outros; implicam em acionar os direitos humanos fundamentais, garantidos constitucionalmente com objetivo claro de abatimento das desigualdades e a promoção da democracia no amparo a vida.

[...] defender e promover a saúde significa não somente a construção de ambientes mais saudáveis, mas de uma sociedade mais fraterna, mais igualitária em que a dignidade humana seja intocável [...]. (FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ, 2011)

Os movimentos sociais devem cumprir uma função primordial que é a de abrir espaço: para denúncias, de reivindicações, de monitoramento de políticas públicas; que provoquem o Estado a atender às necessidades da sociedade, respeitando e implementando as ações necessárias ao bem estar da coletividade.

A construção da hegemonia estabelece compromissos de classe, superação de interesses particularistas e individuais. Cabe a cada movimento que se formata em torno de uma causa estabelecer essa consciência coletiva que se exprime e se fundamenta em torno de sua reivindicação. (GRUPPI, 1978)

A função primeira dos movimentos associativos é mitigar as injustiças decorrentes da desigualdade econômica, social e ética. Seja qual for sua bandeira os movimentos representam a evolução da humanidade cujos ideais estão unificados para amenizar o sofrimento da classe oprimida, garantindo o mínimo de dignidade humana e de respeito ao próximo.

### 3.3 CULTURA POLÍTICA: INSTRUMENTO NECESSÁRIO A LUTA REIVINDICATÓRIA

De acordo com Simionatto, Gramsci menciona que a conduta crítica converte-se espontaneamente em expressão cultural, mas, cultura não pode ser vista como mera coleção de informações, e sim, um assumir de posição, um posicionamento claro quanto ao pensar social e político. Desse modo, de acordo com o teórico, a cultura é fundamentalmente um instrumento de



transformação social, pois, através do esclarecimento, de um pensamento superior, cada ser humano torna-se apto a compreender seu papel social, sua importância histórica, seus direitos e deveres. (SIMIONATTO, 2004)

Para que suceda o caminho da conquista social, a cultura política é o elemento fundamental para as escolhas coerentes e a prática democrática. Sobre este aspecto Gramsci (1982, p. 24) se posiciona:

Toda revolução foi precedida por um intenso trabalho de crítica, de penetração cultural, de permeação de idéias através de agregados de homens antes refratários e unicamente preocupadas em resolver dia a dia, hora a hora, o próprio problema econômico e político para si mesmos sem ligações de solidariedade com os outros que se encontravam nas mesmas condições.

Tal linha de raciocínio seria um dos elementos que empuxaria o autor à reflexão quanto à questão da hegemonia, uma vez que a conduta cultural, o fazer cultural, a busca nesse sentido; tornam-se a corrente de união entre aqueles que vivem em condições afins. A cultura, então, representa a ferramenta de evolução e conquista da facção operária, pois através da cultura conquistam-se as grandes chances de conscientização no que se refere às dificuldades enfrentadas pelos diferentes tipos sociais. (SIMIONATTO, 2004)

Gramsci empenha-se muito no zelo pela cultura, basicamente por acreditar que a classe operária não conquista grandes êxitos políticos, não unicamente pelo fator econômico, e, sim, também devido à inferioridade cultural a qual durante muito tempo vivenciou o trabalhador. Há que lutar-se por um projeto cultural capaz de emanar o despertar, o aparecimento de uma busca social e de uma experiência com o procedimento democrático (o exercício da escolha), independentemente da ideologia burguesa.

Foi contra esses dominadores, Estado e burguesia, que mais combateram Marx, Engels, Gramsci e tantos outros. E em função dessa dificuldade é que se faz de extrema importância a capacitação política dos atores envolvidos no processo reivindicatório. O fato de ter um conhecimento específico do assunto a ser tratado e a vivência política de sua região os torna indivíduos com capacidade de liderança, com possibilidade inclusive no auxílio da formação de outros indivíduos como ele que se juntem ao seu grupo ideológico e que façam sua comunidade fortalecida.

Herkenhoff (1995) afirma que um líder deve ter a capacidade de expressar e organizar as demandas de um determinado grupo, e que, geralmente, no conjunto das ações cotidianas influenciadas pelos momentos ele exerce o elo entre o Estado e o grupo que representa. Este vigor no pensar e no agir, por sua vez, se torna o grande instrumento de resistência do povo que, mais conscientizado, passa a não aceitar apaticamente as operações indiscriminadas advindas das classes dominantes.

As camadas populares mais simples, por não terem historicamente o acesso às informações, e muitas vezes à escolaridade regular, e, conseqüentemente, não possuem em sua formação pessoal os mecanismos que permitam a consciência crítica, a possibilidade de olhar corretamente para os problemas sociais; acaba por se tornarem uma massa frágil, facilmente manipulada. Não se afirma aqui, que a sociedade que não tem acesso ao ensino regular não oferece resistência alguma diante da classe dominante, e sim se ressalta que a probabilidade de uma população que não tem acesso ao conhecimento geralmente ela se torna mais suscetível a indução.

Por considerar a classe popular como eterna facção manipulável, o capitalismo se caracteriza como um sistema ideológico cruel, impondo sempre seu poder de acumulação e lucro. A grande questão é que essa armadilha, sempre camuflada e fantasiada de desenvolvimento, promove um dos mais algezes antagonismos histórico: a classe operária, a massa desfavorecida e os mais maculados por esse preceito são exatamente os grandes aliados desse sistema, pois falta a informação suficiente que os alerte para a ameaça maior.

O disfarce da imposição do capital vem com promessa de belas oportunidades. O desenvolvimento é aquele que traz consigo as nobres perspectivas, as grandes possibilidades de emprego real, a melhoria das comunidades, o respeito pela preservação da natureza, escolas, melhoria na infraestrutura, enfim, um futuro melhor para seus empregados e os seus. Vê-se o seu verdadeiro propósito quando os grandes representantes do capitalismo atingem os objetivos, implantam seus meios de lucro (empresas) e as comunidades nas quais se alojaram passam a ser ignoradas em suas necessidades, acabando por serem esquecidas, deixadas simplesmente à própria sorte. Frequentemente, (para não dizer sempre) essas comunidades são acrescidas por bolsões de pobreza e com elas restarão apenas às ilusões originadas por promessas que nunca se cumprirão.

Ao se analisar tal questão fortifica-se a reflexão da importância da presença na classe trabalhadora do pensamento político. Nesses moldes, a classe trabalhadora, os operários e as camadas sociais populares se vigorizam, somam ao próprio corpo o poder de, através de uma consciência, não aceitar mais com tanta fragilidade as operações malévolas, indignas e desumanas resultantes do capitalismo.

Toda classe social necessita de indivíduos que assumam a postura de porta voz das decisões tomadas pela sua comunidade, no entanto, as camadas populares necessitam ainda mais de serem apoiadas e auxiliadas para que eles construam seus próprios pensamentos políticos e conseqüentemente tenham a capacidade de fazer uma análise maior das alternativas que lhes são apresentadas, contribuindo com grupo nas deliberações para que as escolhas tenham maior objetividade dentro do contexto estudado. Para a comunidade é importante que se tenha cada vez mais indivíduos com mais vivência e conhecimento das necessidades da região para que o projeto reivindicatório junto ao poder público e privado tenha consistência e embasamento. Um projeto bem planejado demanda conhecimento e técnica. Para tanto, o papel desses indivíduos deverá ser tão somente o de coordenar as idéias e ações da comunidade, garantindo, assim, a qualidade teórica e imprimindo a identidade da coletividade nos projetos que serão apresentados ao poder público.

Realça-se principalmente a importância do engajamento político da comunidade nas reivindicações como componente fundamental de elevação da consciência crítico-reflexiva de seu movimento para que o planejamento do projeto de política pública tenha mais proximidade da realidade sem imposições de vontades particulares, sendo ele um ordenador das deliberações de do grupo respeitando a opinião de todos. Portanto, a associação de moradores possui um papel relevante no estímulo dos indivíduos de seu grupo. Ao vivenciar a política, naturalmente vão se abandonando, assim, a subalternidade imposta pela ideologia capitalista. Reconstruir a maneira de pensar e de agir ativo representa uma busca por uma nova identidade política, significando também a promoção de uma luta contra a servidão subalterna.

Deste modo, Simionatto (2004) afirma que segundo Gramsci o cidadão terá um pensamento crítico e consciente de acordo com sua bagagem de referenciais de vivência. Ou seja, quanto mais os indivíduos participam das questões sociais de suas comunidades, das necessidades de

infraestrutura, educação saúde, etc., mais oportunidade terão de formatar consciência crítica dos problemas e dessa forma forjarão o desenvolvimento de suas cidadanias.

Para isso, é importante que os indivíduos angariem elementos que o ajudem a organizar e elevar suas leituras de mundo, para que suas interferências sejam mais contundentes e com maior sustentação. Contudo, essa conquista se faz penosa num país como o Brasil, onde assuntos como cultura e educação infelizmente ainda não são tratados com relevância e priorização.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) apresenta dados preocupantes quando retrata a realidade da educação no país. De acordo com esse instituto, o Brasil possui uma população de 190.755.799 milhões de habitantes, com um índice de analfabetismo de 12%. Esta estatística vem caindo, entretanto, conforme os dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o número de analfabetos funcionais (indivíduos capazes apenas de ler textos, mas sem saber interpretá-los) é crescente, cerca 30% da população se integram nesta categoria, e um terço dos jovens com idade entre 18 e 24 anos não frequenta escolas de ensino médio. É neste cenário de precariedade na educação, que a camada popular se torna desprotegida contra a classe dominante, se convertendo em *massa de manobra* em função dos interesses do capital.

“Quando conhecermos nossa própria força, saberemos melhor o que intentar com esperança de êxito” (LOCKE, 1997, p.26). O conceito do pensador induz a uma reflexão: Caso indivíduo que ainda não tenha capacidade plena de discernimento para fazer escolhas individuais, quanto e o que lhe é bom ou não, tem capacidade para fazer escolhas de âmbito maior, como as decisões que envolvem a transformação de sua comunidade?

Gramsci (apud SIMIONATTO, 2004), enfatiza que quanto maior o número de indivíduos com consciência política inseridos em um grupo, maior o seu poder de ascendência. De acordo com o pensamento exposto, uma associação deveria ter a função de educar e incentivar os indivíduos para uma vida coletiva, por esse intermédio se cumpre o papel de multiplicação do “saber político”, contribuindo com a expansão dos pensamentos e cooperando com a conquista da liberdade de escolha.

A participação efetiva do cidadão, através das associações em prol dos interesses coletivos; permite a prática da cidadania, incluindo-o nas responsabilidades coletivas. Este envolvimento com as questões públicas possibilita a tomada de consciência de seus direitos e deveres como cidadão. (REIS, 2000)

Neste momento é de fundamental relevância o papel que as associações de moradores desempenham junto à comunidade que representam, tendo em vista que seu objetivo central é o desenvolvimento e a melhoria das condições gerais de vida de sua localidade.

Salienta-se, assim, cada vez mais a importância do envolvimento do indivíduo em movimentos associativos de quaisquer naturezas. Quanto mais cidadãos comprometidos, mais se amplia a força da comunidade a quais pertencem é nesse momento que se deve perceber a necessidade da inserção do maior número possível de pessoas nos movimentos reivindicativo. São eles que vão exercer a função de grupo que motivarão as ações do movimento. São essas ações, por sua vez, que produzirão indivíduos atuantes ao passar pelo processo de politização, consequência advinda da participação ativa, que os tornam mais reflexivos e conscientes de seus problemas sociais. Seus olhares, entretanto, estarão direcionados com maior maturidade para as questões sociais e comunitárias mais complexas.

O fenômeno da convivência dos indivíduos com o movimento estará, por outro lado vez, formando outros membros com igual consciência. Ao produzir um grupo social de maior visão política estará ajudando a formatar uma legião de indivíduos com o mesmo pensamento, mesmo propósito e menos propensos a serem iludidos pela perspicácia das classes majoritárias. Ao ser realizado por completo esse ciclo de fatos, pode-se ensaiar a iniciação da caminhada na direção de uma sociedade mais justa.

### 3.4 - ESTADO NA CONTEMPORANEIDADE

O Estado cumpre a função de desenvolver políticas de incremento de um país. Para que isso ocorra, os objetivos estratégicos de desenvolvimento requerem uma justaposição entre os

mecanismos políticos, econômicos e sociais. No entanto, isso nem sempre se efetiva na prática. A máquina estatal funciona para proporcionar bem estar coletivo ou em favor dos interesses das classes dominantes? Essa polêmica se alonga levando em conta o ponto de vista de diversos autores.

Segundo Engels (apud LENIN, 1983, p. 43), o Estado nem sempre existiu, os indivíduos exerciam alternadamente as funções sociais. Não existindo a função específica do Estado; com o passar do tempo, a sociedade começa a se desenvolver, se divide em classes e logo passa a existir a divisão dos papéis sociais.

O Estado, por conseguinte, não existiu sempre. Houve sociedades que passaram sem ele e que não tinham a menor noção de Estado nem de poder governamental. O certo grau do desenvolvimento econômico, implicando necessariamente na divisão da sociedade em classes, o Estado tornou-se uma necessidade, em consequência dessa divisão. Presentemente, marchamos a passos largos para tal desenvolvimento da produção, que a existência dessas classes não só deixou de ser uma necessidade, como se toma mesmo um obstáculo à produção. As classes desaparecerão tão inelutavelmente como apareceram. Ao mesmo tempo em que as classes desaparecerão inevitavelmente o Estado. A sociedade reorganizando a produção sobre a base da associação livre e igual de todos os produtores, enviará a máquina governamental para o lugar que lhe convém: o museu de antigüidades, ao lado da roda de fiar e do machado de bronze.

Para Karl Marx, o Estado, sob a égide do capitalismo, valida a exploração da mais-valia e manter a lei de propriedade privada. Em sua retaguarda conta com o aparato da política e as forças de contenção (as polícias). Para o pensador, o Estado se movimenta em função da burguesia para sustentar, legitimar e proteger seus interesses: a propriedade e a exploração do trabalho assalariado. A origem burguesa do Estado se dá com a transferência do poder dos senhores feudais para os capitalistas. Nesse período a classe burguesa passa a interferir no poder do Estado, pois ela conta com o poder econômico de financiamento de seus excessos. (MARX, 1982)

Com essa dependência da burguesia, o Estado atende primeiro às reivindicações políticas de seus provedores, embora produza uma falsa impressão de democracia, mas que claramente na realidade é a interferência da classe dominante sobre o Estado burguês.

O Estado exerce funções sociais gerais, mas as exerce sob uma forma autoritária, sob a forma do domínio de uma classe sobre outra. Segundo Karl Marx (1982), o desenvolvimento do Estado e

as transformações vão se dando de acordo com as modificações sociais. Essa medida pode ser concebida na observação da luta de classes, entre os meios de produção e o trabalho. Entretanto, segundo esse autor, o Estado da burguesia detém poder suficiente para controlar o fluxo de produção. Dessa forma, o Estado não é apenas representação dos grupos dominantes, também utiliza o poder para manipular e reprimir os grupos submissos.

Em O Manifesto Marx ressalva que na medida em que a sociedade fosse amadurecendo, eliminasse por completo as antigas relações sociais e, conseqüentemente, a existência da oposição entre as classes, findaria a necessidade do Estado [...]“no lugar da sociedade burguesa antiga, com suas classes e antagonismos, teremos uma associação em que o desenvolvimento de cada um é comprometimento de todos”. (MARX e ENGELS, 1998, p. 45)

Com a falência do Estado protetor e o agravamento da crise social, o neoliberalismo responsabiliza a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social e propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, uma política social seletiva e emergencial. (TEIXEIRA, 2002)

O Neoliberalismo surge na década de 70 através da escola monetarista de Milton Friedman como solução para a crise econômica mundial em 1973. Este princípio consiste em um conjunto de idéias políticas e econômicas capitalistas que defendem a mínima intervenção do Estado. Esta doutrina entende que deve no mercado haver total liberdade, pois tal princípio garante o crescimento econômico e o desenvolvimento social do país.

A financeirização da riqueza implica em pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. (SALVADOR, 2012, p. 606)

Para o neoliberalismo, o equilíbrio social é resultante do livre funcionamento do mercado, com um mínimo de ação do Estado. Sendo suas características básicas a mínima participação do

Estado na economia do país; a pouca intervenção do governo no mercado de trabalho; o incentivo à privatização; a abertura de capitais internacionais com acesso a multinacionais e ênfase na globalização sem protecionismo econômico; a desburocratização e diminuição do Estado contrário à carga tributária excessiva; o aumento da produção como objetivo de desenvolvimento; a lei da oferta e demanda como regulador de mercado; a base econômica formada por empresa privada e a defesa dos princípios econômicos do capitalismo. Deve existir o mínimo de regulamentação possível. As políticas de assistência devem atender desequilíbrios mais graves para não incentivar o parasitismo social.

Para os críticos do sistema, os países pobres e emergentes sofrem com desemprego, salários baixos, aumento das diferenças sociais e dependência do capital internacional; resultados de uma política neoliberal que só beneficia as grandes potências econômicas. Já para os adeptos, o sistema proporciona o crescimento econômico social, estimulando o desenvolvimento tecnológico e deixa o mercado mais competitivo com a livre concorrência forçando os preços e a inflação a caírem.

Nas primeiras décadas do século XX, a crise da economia se agravou bastante, justificando a intervenção do governo para combater a inflação, o desemprego e tornar a distribuição de renda mais justa, visando às necessidades das classes menos favorecidas. Como tributo, surge a cultura do bem-estar social, cujo objetivo é criar um amparo social e desenvolver políticas compensatórias para elevar a qualidade de vida da sociedade. (MUSGRAVE, apud BRUCE, 2007)

Na lógica burguesa, tais benefícios são vistos como proteção aos mais “fracos”, como compensação aos desajustes, frutos da opressão do capital, o que, paralelamente, garante sua reprodução e legitimação. As políticas públicas são planejadas pelo Estado de acordo com os fundos públicos destinados ao atendimento à sociedade mais carente e ao desenvolvimento de programas sociais, denominando-se Estado de Bem-Estar Social. Neste período houve uma considerável distribuição de renda, reconhecimento de direitos sociais e, conseqüentemente, um maior controle da vida dos cidadãos por se sentir, o Estado, provedor de bem-estar social. (TEIXEIRA, 2002)



O Estado passou por algumas modificações, adquirindo novo formato de funcionamento e nova estrutura governamental. Musgrave (apud BRUCE, 2007), classifica essas novas atribuições em três grandes categorias: promover ajustamentos na alocação de recursos, na distribuição da renda e manter a estabilidade econômica para promover o bem estar social. Houve um grande impulso na reorganização do sistema econômico e político e seus efeitos estabeleceram a reestruturação do Estado. O foco maior era a utilização dos recursos públicos com o mesmo padrão de eficiência trilhado pelo setor privado. O início dessa fase foi marcado pela contestação, por parte da sociedade, das ações governamentais - a exigência pela eficiência dos serviços públicos se tornava cada vez maior. O intuito era controlar os gastos públicos e empregar os recursos estatais de maneira eficiente e eficaz.

O Estado deve ser entendido como um sistema que coordena os meios para atingir os objetivos de promover o bem comum. Para tal objetivo, realizou um redesenho estrutural dentro dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, (Brasil, 1988) criando uma nova Administração Pública. Foi necessária a reorganização de seus órgãos para atender a sociedade em um novo clima organizacional, visto que isto se tornou imprescindível para se alcançar um bom conceito de governabilidade pautado na eficiência. (SANTOS, 2006)

### 3.5 ESTADO E SOCIEDADE

De acordo com Bonavides (1995), o Estado passa por constantes transformações; de Estado de direito para democrático, o qual deveria não só se submeter às leis como também à vontade popular e aos fins propostos pelos cidadãos. Com a Constituição Federal de 88 foi consolidado estas garantias, pelo menos na teoria, pois na prática vemos que nem sempre se cumpre com clareza.

Segundo Bonavides (1995), a sociedade está diante da estagnação econômica e dos altos índices de inflação que provocam não apenas o aumento da concentração de renda, mas também um claro empobrecimento da sociedade com a formação de bolsões de pobreza provocado pela

formação do exército de reserva na implantação dos projetos capitalistas. Essa concentração se dá, muitas vezes, pela transferência da mão de obra rural para o urbano, na grande maioria com esperança de uma melhoria que não acontece na realidade.

Em um Estado democrático, o poder de tomar importantes decisões políticas está com o povo direta ou indiretamente por meio de representantes. O Estado deixou de apresentar respostas às demandas e aos anseios da sociedade. A participação coletiva social foi se tornando difícil e uma socialização marginalizada cresce, aproveitando-se de um Estado não operante, em sua máquina de serviços públicos.

Pela Constituição Federal, a participação do Estado Democrático de Direito se dá com a participação popular, e para tanto necessário se faz conhecer os princípios básicos que se explicita nela. “Princípio da constitucionalidade que exprime: 1. que se funda na legitimidade de uma constituição rígida, emanada da vontade popular, que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e os atos deles provenientes, com as garantias de atuação livre da jurisdição constitucional; 2. Princípio democrático que, nos termos da Constituição, há de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais (art. 1º CF/88); 3. Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, sociais e culturais (Tits. II, VII e VIII CF/88); 4. Princípio da justiça social, referido no art. 170, caput, no art. 193 CF/88, como princípio da ordem econômica e da ordem social; 5. Princípio da igualdade (art. 5º, caput. e inciso I CF/88), onde, todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza; 6. Princípio da divisão de poderes (Art. 2º CF/88) e da independência do Juiz (art. 95 CF/88); 7. Princípio da legalidade (art. 5º, II CF/88), onde, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; 8. Princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXV a LXXII CF/88). Nossa constituição emana da vontade popular e em nome do povo e para ele é aplicada, sendo que toda a legislação em vigor se submete a esta constituição, reflexo do Estado Democrático de Direito”. (BRASIL, 1988)

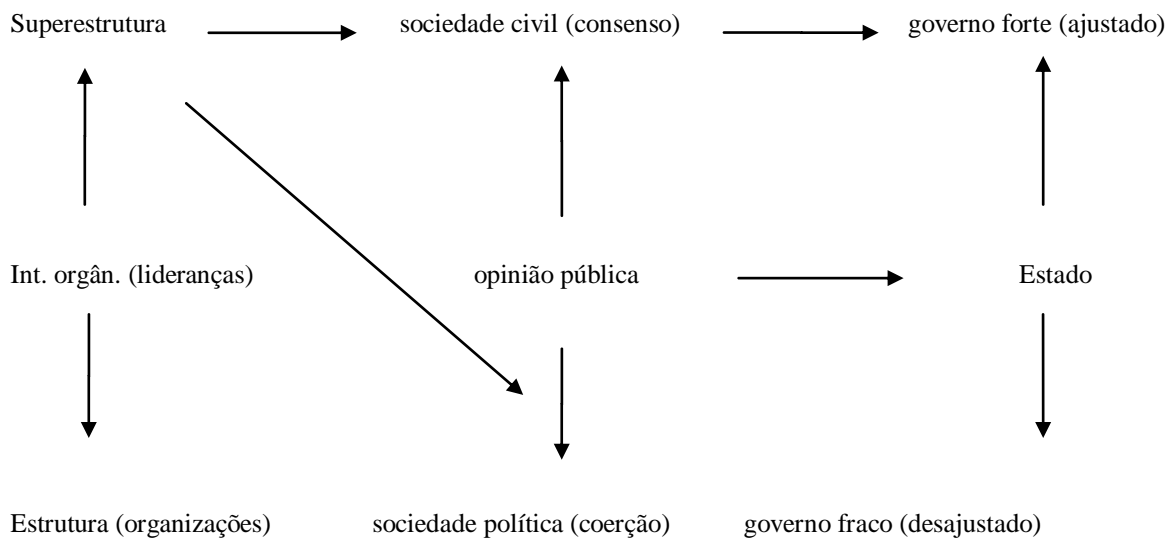
A Constituição tem como objetivo a garantia dos direitos fundamentais, justiça social, igualdade para todos perante a lei. É necessário que se tenha o mínimo conhecimento para que se possa exercer a participação com clareza. É mais comum do que se gostaria a falta de conhecimento dos indivíduos de seus direitos garantidos constitucionalmente. Para que exista uma participação

efetiva e contundente da população é necessário que se conheça, mais detalhadamente, os instrumentos autênticos de participação democrática, conforme afirmação de Bonavides (1995, p. 41).

A tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realiza a justiça social com a participação popular. Pode-se observar que há uma intrínseca relação entre o exercício da verdadeira democracia e a participação popular, pois a primeira não existe sem a segunda.

Segundo Neto (2006), Gramsci assim distingue a organização entre Estado e Governo como: a estrutura é o conjunto das forças sociais e do mundo da produção. A superestrutura é constituída pela hegemonia de uma classe dominante, composta pelas sociedades civil e política. A sociedade política representada pela máquina estatal constitui a coerção pelo uso das leis e força; a sociedade civil estabelece a direção moral e cultural, conforme esquema a seguir:

Quadro 1 – Relação Estado e Governo



Fonte: (NETO, 2006)

Ainda segundo Neto (2006) os intelectuais orgânicos (lideranças) são aqueles que fazem a ligação entre a estrutura e a superestrutura, ou seja, intercedem as relações entre as organizações e a população. A partir de seus conhecimentos e experiências auxiliam nas informações à sociedade, estimulando a formação de opinião pública, seja modificando ou estabilizando a relação entre as sociedades civil e política.

É importante que a comunidade se faça representar na parte que compete à formulação de política pública, é necessário conter, na sua estrutura governamental, um grupo de atores políticos que identifiquem os problemas para direcionar os recursos financeiros a fim de alcançar as metas almejadas pelas comunidades nas quais estão inseridos.

## **4 POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CARIACICA**

Neste conjunto será tratado sobre políticas públicas, o ciclo de seu planejamento e como se processa a avaliação de projeto de ações de políticas públicas. Neste contexto será apresentado o município de Cariacica geograficamente e sua história sócio-econômica. Também conceitua associação de moradores modalidade de movimento social que será o foco da presente pesquisa.

### **4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: BREVE DISCUSSÃO**

As políticas públicas definem como conjuntos de alinhamentos medidas e procedimentos que orientam a política do Estado e regulam as ações do governo relacionadas às atividades de interesse público.

O princípio da razoabilidade é imprescindível para priorizar as escolhas públicas a fim de promover o bem estar. Política pública é multidisciplinar - administração, ciência política, economia, sociologia - compreendem o conjunto de decisões e ações para distribuição de recursos públicos. São regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade; mediações entre atores da sociedade e do Estado (TEIXEIRA, 2002). São políticas específicas, sistematizadas e estabelecidas em documentos - leis, programas, linhas de financiamentos - que orientam ações que envolvem aplicações de recursos públicos.

Em teoria, as políticas públicas são compostas basicamente por três fases importantes: elaboração, implementação e avaliação. Ainda é muito comum governos não terem um sistema de avaliação das políticas públicas, no entanto, é importante possuí-lo a fim de que os programas atinjam suas metas com eficiência e eficácia.

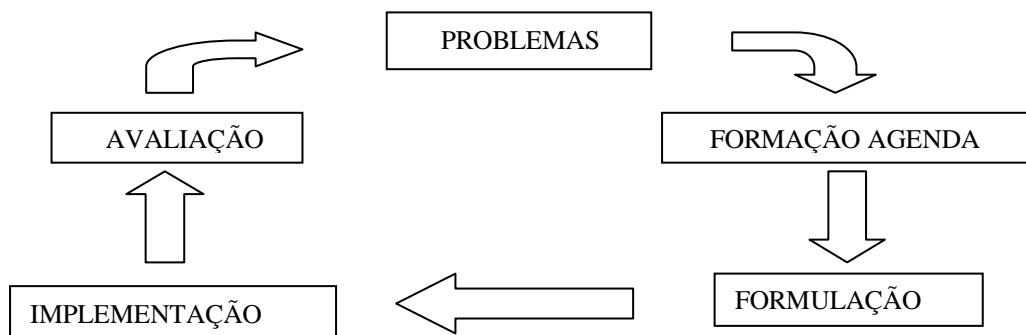
As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, principalmente, em seus resultados, formas de exercícios do poder político, envolvendo a distribuição e

redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com idéias e interesses múltiplos e até mesmo conflitantes, há necessidade de mediadores ligados a causa e objetivos, no intuito de se obter um mínimo de consenso para que as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficiência e eficácia – objetivo principal de uma política bem implementada. (TEIXEIRA, 2002)

A elaboração das políticas públicas são definições relacionadas com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Toda política governamental é considerada política pública. Para que as políticas governamentais sejam consideradas públicas é preciso que sejam submetidas ao debate público para legitimar o seu processo de elaboração e de verificação de sua destinação. O ponto nevrálgico da implementação é o envolvimento de indivíduos de idéias e intenções diferentes em vários níveis das decisões. Assim sendo, conclui-se que é fundamental a análise sistemática da forma de política pública mais adequada a cada demanda. (SOUZA, 2006)

A operação de planejamento segue um processo que se inicia com a formação da agenda até a avaliação. Fechando um ciclo como apresenta o diagrama abaixo:

QUADRO 2 – Ciclo do planejamento da política pública.



Fonte: elaborado pela autora

O desenvolvimento do processo de políticas públicas consiste em - Formação da agenda: quando a pauta entra em discussão, as reivindicações são ouvidas e normalmente são inseridas como demandas na forma de problemas que precisam de uma solução; Formulação: são apresentadas ao sistema político as possíveis soluções para o tema em pauta. As alternativas costumam estar prontas e o sistema político apenas vai escolher uma ou combinar algumas das opções apresentadas; Implementação: é a execução da política pública planejada; Avaliação: esta fase pode ser iniciada desde a decisão da execução até ao término, ela serve para apontar os efeitos da política, seus pontos fracos e fortes, sua eficiência e efetividade. (SOUZA, 2006)

Em diversos momentos faz-se necessário a participação e o acompanhamento mais efetivo da sociedade nas fases de elaboração e formulação de um diagnóstico participativo e estratégico com os principais atores envolvidos. Também necessária é a identificação de experiências bem sucedidas nos vários campos, sua sistematização e análise de custos e resultados. Há ainda a precisão do debate público e a mobilização da sociedade civil em torno das alternativas bem como a decisão e definição em torno de alternativas. A participação é importante no detalhamento de modelo, projeto e estratégia na execução, publicização, mobilização e definição de papéis dos atores; finalmente, na avaliação e acompanhamento do processo e resultados. Entretanto, nem sempre a teoria condiz com a realidade do processo de políticas públicas, podendo na prática, as etapas se interporem, sendo comum encontrar situações em que as etapas iniciais continuam sendo reformuladas em etapas seguintes. (SOUZA, 2006)

Para cada tipo de política há estratégias específicas determinadas. Algumas políticas públicas estratégicas são de função da governança, sem espaços de participação da sociedade, como exemplo as econômicas, tributárias. (SOUZA, 2006)

Segundo Frey (2000) já na fase de organização da agenda é possível identificar características sobre a natureza da política do processo de formulação. Entretanto, é no processo de formulação que são definidos esses caracteres, de acordo com os quais é possível classificar as políticas em determinadas tipologias. Os tipos de políticas públicas compreendem em: políticas distributivas; políticas regulatórias; políticas redistributivas; políticas constitutivas.

Políticas distributivas são decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados. Além disso, são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos.

Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, dependem da configuração concreta das políticas. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos e setores da sociedade.

Políticas redistributivas são atingem maior número de pessoas e impõem perdas concretas e em curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros tributos, políticas sociais universais, previdência.

Políticas constitutivas são políticas estruturadoras, modificam as instituições em que os atores agem, ditam as normas e, com isso, a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. (FREY, 2000)

Conforme pensamento de Teixeira (2002), vários critérios podem ser utilizados para definir o tipo de atuação que se pode ter frente a sua formulação e implementação, sendo eles quanto à natureza, quanto à abrangência e quanto à aos impactos que podem causar. O momento em que a sociedade civil é envolvida nas iniciativas de proposições para responder questões constitui um elemento importante no processo de formação de identidade da sociedade. Estes aspectos precisam ser considerados no processo de formulação de políticas públicas. A sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação, qualidade de vida; são elementos que precisam ser claramente estabelecidos para que possam orientar toda trajetória das políticas propostas.

Os municípios adquiriram autonomia na direção de gerir suas políticas e aplicar seus recursos. Após a década de 80, com a elaboração da nova constituição, suas responsabilidades aumentaram, passando ser de sua competência toda infraestrutura municipal.

[...] com uma frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa, os recursos próprios na maioria dos municípios não vão além dos 5% do total da receita. Dessa forma, a autonomia de realizar políticas próprias sem vinculação aos programas federais e estaduais é mínima. Os prefeitos, na maioria dos



municípios com base político-eleitoral nas elites proprietárias, não assumem os riscos de uma política tributária mais realista. A política econômica neoliberal acentua os impactos sobre o emprego, a renda e as condições de vida nos municípios. Os municípios, até então alheios às questões econômicas, vêm-se pressionados a realizar programas de geração de renda e emprego. Nem assim, eles decidiram-se a qualquer iniciativa na questão agrícola ou rural, apesar de a maioria deles terem sua sustentação econômica nesse setor. (TEIXEIRA, 2002, p.43)

É de competência municipal adequar as ações políticas às reais necessidades da localidade, sobretudo, quando o órgão de competência das outras esferas (Estado e União) não o faz, principalmente, em setores de necessidades básicas como assistência social, infraestrutura, saúde, educação e etc. O município co-participa com as estâncias estaduais e federais. Na constituição federal está de forma bem clara as estâncias de competência e participação tanto do poder público quanto da sociedade. O problema é que os recursos financeiros nem sempre são repassados para atendimento às necessidades de competência. As receitas são repassadas a critério de interesses partidários e políticos.

Políticas públicas têm como função primordial atender às questões dos setores marginalizados da sociedade, as necessidades são apontadas pela comunidade através de debate e avaliadas pelo poder público. Contudo, somente através de uma mobilização da sociedade civil bem organizada é que suas demandas integrarão a agenda para a discussão. Uma sociedade com diversos atores, com interesses diferentes é passível de conflitos e, às vezes, precisa de interferências. Segundo Gramsci o intelectual orgânico exprime as opções, para que as reivindicações possam ter legitimação e contemplar os interesses de segmentos sociais demandados, dependendo, assim, da capacidade de organização e negociação. (TEIXEIRA, 2002)

## 4.2 AVALIAÇÃO DE PROJETO DE AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As etapas do processo de avaliação ocorrem basicamente em três fases: análise antes e depois; o acompanhamento durante e depois da implantação; a avaliação final de todo o processo. O

projeto comunitário surge na necessidade de solução de problemas de interesse coletivo, tenha ele qual característica for, seja num espaço geográfico ou social (vilas, ruas, clubes, sindicatos, associações etc.). Para que os interesses sejam atendidos é necessário haver participação e coletividade, mas não basta estar um ao lado do outro (agrupamento) e sim um com o outro (união).

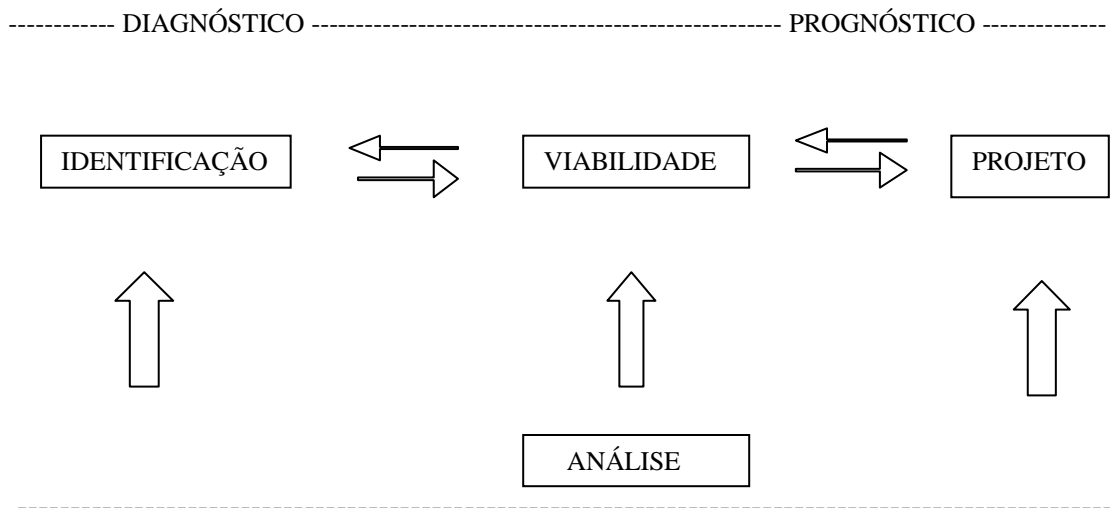
Avaliação de um projeto se inicia com a verificação de sua eficácia, da dissolução do problema apresentado. Para tanto esta avaliação tem que ser partilhada pelas pessoas que direta e indiretamente compartilham com os mesmos ideais, ou seja, a solução da reivindicação em questão. Assim, quando um determinado movimento decide pela criação, por exemplo, de uma creche comunitária e recebe apoio governamental ou não governamental, a sua avaliação deve ser feita no intuito de responder se o projeto atenderá e se atende ou atendeu às necessidades pelas quais surgiram. As avaliações devem ser feitas tanto pelo agente financiador quanto pela comunidade atendida, devem ocorrer ser em conjunto, pois somente quem vivencia o problema é capaz de verificar com maior clareza suas necessidades, e, aquele que apóia o projeto tem o saber técnico. Os saberes são compartilhados para que o projeto atinja com maior precisão o objetivo final.

A boa aceitação de um projeto comunitário depende da maneira como ele é elaborado. Seu planejamento deve ser feito segundo as necessidades da comunidade. As etapas do processo de elaboração e administração de um projeto se dividem em três etapas distintas.

#### **4.2.1 Elaboração de projeto**

A planejamento/elaboração de um projeto procede conforme quadro abaixo:

QUADRO 03: Fluxo de Elaboração de Projeto



Fonte: (TENÓRIO, 2003)

O planejamento inicia-se com a etapa de identificação. Nesta fase, o problema é exposto e se inicia o planejamento de como solucioná-lo. É feita a organização dos dados e informações sobre o projeto. Na fase seguinte será examinada a viabilidade, as informações sobre o problema em questão. São estudadas e selecionadas as alternativas de solução. Estas duas etapas são chamadas de anteprojeto. Na terceira fase se dá a escrita do projeto cujas atividades e os recursos necessários a implantação são programados. A quarta e última fase é a análise também chamada de ex-ante. Neste momento se faz uma ponderação da relevância do projeto para a comunidade verificando se o mesmo atende a proposta inicial. É importante que essa análise não seja feita apenas pelos responsáveis pela elaboração do planejamento, mas que passe também por outros exames.

O que constitui também a função do projeto é a determinação do recurso e do período de tempo de implantação – início e fim – de acordo com a viabilidade financeira, material e mão-de-obra. A administração não encerra na gestão do projeto. É uma atividade contínua, vai além do tempo da execução. Assim sendo, a administração é desempenhada durante e depois de sua finalização quando se integra à comunidade, daí passa a ser também de sua responsabilidade.

A fase de avaliação é muito importante. Neste momento é necessária troca mútua de saberes dos diferentes atores pelos quais demandaram o surgimento da ação pública, ou seja, comunidade, agentes financiadores e etc., tendendo ao bem comum da população a ser beneficiada.

Tendo como propósito a solução de problemas, o projeto tem que estar o mais próximo possível da realidade. A avaliação é utilizada para saber se a solução proposta será - esta sendo - ou se foi boa para resolver o problema em questão. Estas três circunstâncias estão ligadas diretamente ao processo de avaliação de antes, durante e depois da implementação. Os três processos para os quais o projeto tramita correspondem às etapas de exame *análise*, *acompanhamento* e *avaliação*, ou seja, futuro, presente e passado respectivamente.

A análise se realiza logo após a redação do projeto (feita geralmente por quem financia) quando as atividades são programadas. Nela se avalia o futuro, o que irá acontecer. Desta avaliação, a comunidade também deve participar, pois sabe as reais necessidades e também deve fazer parte da viabilidade de realização do projeto.

O acompanhamento é uma fase que acontece no presente, na realização do projeto. Nela será verificado se as atividades programadas estão sendo executadas de acordo com o planejamento. Ela deve ser cumprida pelo responsável da gestão do projeto. Nela também se averiguará se os materiais utilizados (qualidade e quantidade) estão de acordo com orçamento e o cronograma de realização entre outros.

A avaliação final sempre ocorre após a conclusão da implantação do projeto, assim tanto a comunidade quanto os agentes financiadores verificarão se os objetivos propostos foram atingidos segundo as necessidades, recursos e condições de financiamento.

O projeto comunitário é um importante instrumento de reivindicação. Nele constará a necessidade da comunidade, a relevância da implantação e a viabilidade econômica. Portanto, é de extrema relevância que a avaliação ofereça condições à comunidade de analisar seu projeto e também entenda de que forma as agências financiadoras estudam a viabilidade do financiamento, quais são os critérios utilizados de comparação de projetos. Este entendimento do proceder de escolha dos financiadores dará à comunidade elementos para adequar suas solicitações aos moldes exigidos a fim de que em seus anseios e necessidades possam ser atendidos.

A análise tem como objetivo principal a pesquisa de viabilidade – que recursos são necessários para conclusão da execução do projeto – e se há possibilidade de retorno das despesas empregadas. Este discernimento dará à comunidade condições de avaliar, dentro de suas várias carências quais projetos deverão ser implantados em primeiro lugar de acordo com a relevância e o recurso disponível.

A avaliação de um projeto comunitário é constituída de uma série de elementos que proporcionaram uma visão geral dele. O objetivo é a verificação se o projeto pleiteado será possível de ser realizado totalmente. Esta é a primeira fase. Ela servirá de base para o desenvolvimento das fases seguintes (acompanhamento e avaliação final), pois gerará informações específicas que indicarão se o objetivo do projeto, estabelecido previamente, será alcançado. O principal motivo desta análise é verificar se o projeto poderá ser executado até o fim, detectando-se os impedimentos e as modificações que poderão ser feitas antecipadamente, evitando com isso o desperdício de recurso com obras inacabadas.

Outro fator importante da análise é a identificação do quantitativo de recurso para a realização do projeto, facilitando a submissão da proposta às agências financiadoras que tenham interesse em participar do projeto. Esta análise prévia da comunidade proporcionará elementos que facilitarão o processo de análise financeira da agência financiadora.

Após a elaboração do projeto e antes de sua execução se realiza a análise. Pois, somente ao término da elaboração é que se têm os dados necessários à análise; e antes da execução, para se ter a certeza de que será - ou não - possível sua total realização.

Quando a comunidade necessita de investimento de uma agência financiadora, esta também fará uma avaliação mais minuciosa, que possivelmente não tenha os mesmos parâmetros que foram usados pela comunidade. Este rigor na avaliação por parte das agências financiadoras se deve aos diversos projetos pleiteados por diferentes comunidades e o limitado recurso disponível. Portanto, a comunidade deverá se preparar da melhor forma possível para enfrentar a concorrência com outras comunidades no pleito da liberação dos recursos.

A comunidade deve lançar mão de técnicos capazes de formular a análise do projeto a ser submetido a esta concorrência. Nesta etapa é de grande importância que estes indivíduos tenham

um conhecimento técnico adicionado ao conhecimento das necessidades e realidades da comunidade. De acordo com Tenório (2003), a comunidade deve aprender a conduzir os seus próprios projetos sem ajuda externa, ou seja, produzir em seu meio um ator com conhecimentos técnicos que ao mesmo tempo esteja inserido na localidade de tal forma que entenda profundamente suas necessidades e seja capaz de sintetizar e produzir a voz da comunidade.

[...] porém, é fundamental que os representantes da própria comunidade acompanhem de perto o trabalho realizado [...] e também de poder desenvolver, sem ajuda externa, suas próprias avaliações prévias aos projetos e as eventuais solicitações de recursos para as agências de financiamento. A comunidade deve caminhar sempre em direção à sua emancipação, ou seja, deve aprender a conduzir os seus próprios projetos sem ajuda externa. (TENÓRIO, 2003, p.61)

Para tanto, é de extrema necessidade que as comunidades possuam em seu grupo organizador e de ação a figura do intelectual orgânico, um indivíduo capacitado e treinado, capaz de identificar as carências da comunidade e exprimi-las através de um projeto bem elaborado e contundente.

#### 4.3 MUNICÍPIO DE CARIACICA: DESCRIÇÕES GERAIS

O município de Cariacica faz parte da Região Metropolitana da Grande Vitória, que é composta por sete municípios. Cariacica possui uma área que corresponde a 0,60 % do território estadual, limitando-se ao Norte com Santa Leopoldina, ao Sul com Viana, a Leste com Vila Velha, Serra e Vitória, e a Oeste com Domingos Martins. A sede fica a 15,8 Km de Vitória, capital do Estado e a prefeitura municipal é situada no bairro de Alto Lage, a 5,0 Km (CARIACICA, 2011). A região possui uma área de 279,98 Km<sup>2</sup>, sendo que 124,05 Km<sup>2</sup> estão ocupados pela área urbana e 151 Km<sup>2</sup> pela área rural. E sua população é de 348.933 habitantes. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010)

QUADRO 04: Localização de Cariacica dentro do Espírito Santo e Brasil.

## Mapa do estado do Espírito Santo com evidência da região de Cariacica



Fonte: (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010)



Há no município grandes áreas que conservam espécies da flora ameaçadas como araçá-do-mato, pau-d’alho, cobi-da-terra, cobi-da-pedra, jequitibá e o jeriquitim. O relevo é montanhoso e constituído por Sertão Velho, Cachoeirinha, Sabão, Morro do Óleo, Alegre e Mugumba. A hidrografia é rica com seus rios: Jucu, Santa Maria da Vitória, Formate, Bubu, Duas bocas, Itanguá e marinho; cachoeiras de Maricarã e do Gonring. Mochuara, o ponto mais alto do relevo municipal com 718m de altitude, possui várias fontes que abastecem os rios Formate e Bubu. Há outras várias formações rochosas como o morro Pé de Urubu Encantado, do Anil, do Escalvado, do Pião, do Óleo, Santo Antonio, Carrapato, Loreano, Paredão Roda d’Água e Serra do Adriano. Foram criadas várias unidades de conservação que são: Parque Municipal Monte Mochuara (436,18 ha), área de proteção ambiental municipal do monte Mochuara (2.61,24 ha), Parque Natural Municipal do Manguezal de Itanguá (31,34 ha), Reserva de Desenvolvimento Sustentável Municipal do Manguezal de Cariacica (740,51 ha), e Reserva Biológica Estadual de Duas Bocas (2.910 ha). O controle ambiental é realizado com constantes vistorias nas empresas, que cresceram 348% entre 2005 e 2010. “Povos e Mangues” é um projeto de destaque na área de meio ambiente teve a iniciativa da prefeitura que visa a conservação dos manguezais e fortalecimento comunitário das associações de pescadores da região. (FLORINDO; BORGES, 2011)

Segundo Florindo; Borges (2011), História de Cariacica é iniciada já no princípio da colonização do Espírito Santo. Seu nome tem raiz etimológica no tupi-guarani, pelo processo de justaposição de CARIE ou CARIA - em tupi *estranho* ou *estrangeiro* e CICA – em tupi *aquele que aparece - que vem de outro lugar*. Havia um rio que descia do monte Mochuara com o nome de Carijacica e, no princípio, este era o nome dado ao município que era habitado por três tribos diferentes: os Tupiniquins, os Goitacás e os Aimorés. Cariacica inicia seu percurso econômico no início da colonização do Estado. Em 16 de dezembro de 1837 foi promovida à condição de freguesia e apenas em 11 de novembro de 1890 à condição de município com a criação da sede denominada Vila de Cariacica.

A Característica principal desde o início de sua formação é a produção rural, sobretudo com as fazendas de cana-de-açúcar, obviamente com os negros sofrendo tudo que sempre foi peculiar à escravidão. Dito isso, conclui-se, que como todo brasileiro nato, o cariaciquense tem sua etnia



baseada primordialmente na miscigenação de índios, negros e brancos. (FLORINDO; BORGES, 2011)

A população emigrante começou a chegar por volta de 1830 com os pomeranos e alemães vindos de Santa Leopoldina e Santa Isabel que em primeira instância, vieram para trabalhar na estrada que ligava Cariacica a Minas Gerais. Em 1845 é iniciada a construção da Igreja de São João Batista sob comando do padre Capuchinho Ubaldo de Trento. Os jesuítas chegaram e suas idéias influenciaram fortemente o percurso da formação do povo brasileiro. Cariacica, assim, se mantém ligada à lavoura de cereais e algodão para consumo próprio. Com a revolução de 1930, Cariacica sofre como o resto do país, com toda consequência que esse episódio trouxe de negativo, o colapso das especulações, o momento que ficou conhecido como *A Grande Depressão*. (FLORINDO; BORGES, 2011)

O poder executivo ficou em Cariacica nas mãos da junta governativa de 1930 a 1931. Nesse período, há registro de políticos amedrontados com a possibilidade de sofrer consequências da revolução do Estado Novo. Luis Carlos Prestes e insurretos surgiam por toda parte divulgando ideais e recrutando seguidores inconformados com a situação do país. Entre 1953 a 1956 houve o início do parcelamento do solo em Cariacica. O município que até então era resumido à área rural teve um grande crescimento demográfico. Loteamentos próximos a BR 262 ajudaram ainda mais o crescimento populacional. Em 1956, o plano de metas do governo Juscelino Kubitschek que pretendia acelerar o crescimento industrial fez mais investimentos no solo espírito-santense, dando atenção especial à Cariacica com o plano de expansão da Companhia Ferro e Aço de Vitória (COFAVI) e projetos no campo industrial, como por exemplo, a implantação da companhia Vale do Rio Doce.

Na década de 60, Cariacica viveu um expressivo crescimento econômico, gozando os resultados dos investimentos feitos nos períodos anteriores. O município passa a ser um importante corredor logístico no Estado. Seu território era dono de rodovias e ferrovias. Ofereciam terrenos a preço baixo e propunha-se isenção de impostos sobre circulação de mercadorias e serviços.

Com os incentivos ao crescimento sem planejamento adequado começa o crescimento caótico. A emigração é o principal fator de desencadeamento dessa expansão desordenada. Italianos e seus descendentes vieram do interior aproveitando esse momento de crescimento industrial e criaram

na região pequenas fábricas e pequenos estabelecimentos de comércio. Também foi feito um beneficiamento em Porto de Santana, (área de doação feita por Vitória à Cariacica) para comportar a expansão do porto tubarão. O foco de industrialização passa a ser desviado para Vitória e Serra. Isso fez com que esse município tivesse uma concentração de reserva de mão de obra sem função. (FLORINDO; BORGES, 2011)

Em Cariacica, o problema habitacional encontra-se vinculado principalmente ao processo econômico de industrialização do Espírito Santo. Nos anos 60 Cariacica tinha aproximadamente 39 mil habitantes. Nas décadas de 70 a 90 já havia crescido impressionantemente, chegando a 189 mil. Só entre 1980 a 90 a taxa de crescimento da população do município apresentou um aumento em uma década de 86,44% uma média de 6,42% ao ano.

No ano de 2010 a população chegou a 348.738 habitantes, um crescimento, sem dúvida, em função da expansão industrial. Por conseguinte, houve imediato inchaço da periferia e o surgimento de novos bairros. Com o grande aumento populacional ocorrido ao longo de uma década, período que compreende de 1980 a 1990, muitos problemas urbanos surgiram, iniciaram-se os graves conflitos de ocupações clandestinas. O município não possuía uma estrutura de serviços adequados. Este crescimento sem nenhum planejamento resultou em uma população com pouca oportunidade de desenvolvimento e sem o atendimento básico de infraestrutura.

A falta de políticas públicas no município que durante um conturbado período de prefeitos consecutivamente substituídos e, muitas vezes, em cassações causaram ao município outros problemas, como alto índice de desemprego e de violência.

[...] em resposta às péssimas condições de vida dos trabalhadores urbanos emergem nesse momento as manifestações de resistência, configurando a consolidação de espaços de articulação de diferentes formas de organização de moradores na luta pela garantia de seus direitos. Nesse sentido, a presença de outros setores sociais e políticos possibilitam a formação de uma consciência crítica popular [...]. (JACOBI apud BRUCE, 2006, p.19)

Segundo os autores, na parte econômica, o crescimento de Cariacica é composto majoritariamente pelo setor do comércio e serviços. De acordo com dados oferecidos pela gestão municipal, a maioria das empresas instaladas no município de Cariacica é um sem número de microempresas. Um projeto denominado CIAMPE (Centro Integrado de Apoio as Micro Empresas) tem como meta fortalecer esse tipo de empresa. Acontece também no município a

feira de negócio que tem como objetivo o interrelacionamento entre os fornecedores de Cariacica e os demais municípios e Estados, um estímulo à produção com intuito de gerar renda e aquecer a economia do Município. O município também possui o serviço do SINE de apoio ao cidadão desempregado, com qual faz a intermediação de mão de obra com objetivo de introduzir e reinserir o trabalhador ao mercado de trabalho. (FLORINDO; BORGES, 2011)

Atualmente o município vem tentando se reequilibrar através do fortalecimento de instrumentos de gestão de interesse social, como elaboração do plano municipal de habitação; criação dos conselhos municipais; etc e com interferências de programas do governo federal como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

[...] os problemas enfrentados, tais como: as péssimas condições de trabalho, e ainda o aprofundamento das relações de exploração; a ausência de uma infraestrutura urbana e o problema da habitação nas cidades; além do processo de ‘metamorfose’ da força de trabalho masculino e, principalmente, do trabalho feminino pelo qual estes indivíduos passam nesse momento de adaptação [...]. (BRUCE, 2006, p. 26)

Cariacica é um município bem heterogêneo. É composta por regiões comerciais importantes, bairros residenciais, zona rural, comunidades caiçaras, ribeirinhas e algumas áreas de preservação ambiental. A região enfrenta graves problemas sociais: urbanização caótica, baixo índice de saneamento básico e falta de tratamento de esgoto doméstico e industrial, deficiência na educação e saúde; tudo isso herança de um crescimento desordenado e sem planejamento, comum em várias cidades vítimas da manipulação capitalista, com suas promessas de desenvolvimento. Na verdade o que se recebe é um rastro de destruição, com bolsões de pobreza para administrar e, na maioria das vezes, sem recurso econômico-social para tal. Cariacica tem características estruturais que impelem a uma reflexão mais zelosa. Sobre o que descrevem Aragão e Novo (2006, p.184):

O município de Cariacica caracteriza-se como um dos maiores “bolsões de miséria” que circundam a capital do Estado. A maioria de seus bairros, provenientes de loteamentos clandestinos, dispõe de infra-estrutura imensamente deficitária, com ausência de saneamento básico, espaços de lazer, escolas e calçamento. As condições de vida, de saúde e de educação da maioria dos seus habitantes são extremamente precárias e o município possui uma elevada taxa de homicídios relacionada também a extermínios de cunho político.

Segundo dados do IBGE (2010), o município possui 100 (cem) bairros após a implantação do POT (programa de organização territorial), no entanto, de acordo com informações fornecidas

pela FAMOC (Federação das Associações de Moradores de Cariacica), existem ainda, aproximadamente 190 associações de moradores. Essas associações estão passando por um processo de adequação à nova reorganização geográfica do Município. De acordo com a Federação, apenas quarenta delas são mais presentes nas participações e nas reivindicações junto à FAMOC.

#### 4.4 - ASSOCIAÇÕES DE MORADORES

As associações de moradores têm por objetivo o bem estar da comunidade, pois está em contato direto com as necessidades da localidade, Na *linha de frente*, ela é porta-voz para pleitear junto ao poder público, todas as ações de política públicas de desenvolvimento para os seus bairros e suas necessidades básicas. É uma entidade civil sem fins lucrativos, sendo a mesma um dos vários tipos de movimentos sociais. Sua função primeira é a congregação das pessoas interessadas na defesa dos interesses de um bairro como: proteção ao patrimônio cultural, zoneamento, saúde, saneamento básico, meio ambiente, educação, creche, área de lazer, luz, água, telefonia, etc. (HERKENHOFF, 1995)

Essas associações têm a natureza jurídica de Sociedade Civil de Direito Privado conforme o artigo 44 do Código Civil. O artigo 53 disciplina os estatutos, os associados, as assembléias gerais, as dissoluções e os patrimônios das associações. As associações dispõem de instrumentos de força e enfrentamento contra quaisquer ações de abuso ou ilegalidade que sua comunidade sofra ou venha a sofrer. O mandado de segurança coletivo poderá ser impetrado por associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados, a associação é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

No artigo 5º da Constituição Federal da República, cujos direitos individuais estão contidos, exprime claramente a garantia de liberdade de associação para fins lícitos; as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial;

ninguém pode ser compelido a associar-se ou permanecer associado; as entidades associativas são expressamente autorizadas legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente.

Para que estas associações tenham força jurídica, necessário se faz que elas estejam dentro da legalidade, conforme especificado na lei nº 7.347, de 24/07/85 (Conforme normas descritas no ANEXO 01).

As regras para a constituição legal de uma associação de moradores são as seguintes. Há a convocação das pessoas com objetivos comuns, aptas para criar a entidade. Devem expor os objetivos da entidade, sua importância e necessidade. Define-se uma comissão para preparar as próximas reuniões com divisão de tarefas e responsabilidades. Forma-se uma Comissão de Redação do Estatuto Social, para a apresentação de uma proposta de estatuto que será discutida, analisada, modificada se necessário e posteriormente aprovada pela Assembléia Geral. Será realizada a assembléia para a fundação da organização, havendo carta convite com dia, hora, local, objetivos e pauta da reunião, que deverá ser enviada aos interessados. A Assembléia só poderá ser realizada com a missão da entidade já definida e uma primeira proposta de Estatuto já redigida, que será discutida na Assembléia Geral Constitutiva. Cada artigo que motivar polêmica ou for destacado deverá ser discutido, modificado se necessário, e aprovado. Itens essenciais no estatuto: a) nome e sigla da entidade; b) sede e foro; c) finalidades e objetivos; d) estrutura hierárquica; e) membros responsáveis pela entidade; f) sócios e seus direitos e deveres; g) obrigações dos sócios perante a entidade; h) tempo de duração dos mandatos; i) procedimentos para modificações dos estatutos; j) procedimentos para executar a dissolução da entidade e, nesse caso, o destino do patrimônio. A eleição deverá seguir as normas aprovadas no estatuto. A posse dos membros eleitos deverá ser efetuada logo em seguida. No anexo 02, neste trabalho pode-se visualizar um modelo de estatuto para um maior esclarecimento.

Em 2001 uma inovação no estatuto da cidade regulamentou alguns instrumentos de natureza jurídica. (Lei 10.257/01, nos seus artigos 43, 44 e 45). Nestes artigos do Estatuto da Cidade, vê-se a instituição de órgãos colegiados de política urbana, o que pressupõe uma representação de vários segmentos, bem como debates, audiências, conferências, consultas públicas, orçamento participativo. Verificando-se a vontade popular, e ainda, ao final, prevê expressamente a

participação da população, garantindo o pleno exercício da cidadania. Portanto, por parte do cidadão é um direito participar da gestão do município. Já por parte do poder público é um dever facilitar, viabilizar, prestar todas as informações e até mobilizar a população para que esta participação aconteça. A gestão compartilhada criará no cidadão o bom hábito de participar e no administrador o de prestar contas e ouvir a sociedade civil.

Conforme Gohn (1995, p. 14) expõe, as associações cumprem a função de ser uma mediadora de conflitos entre os anseios da população e a ação do Estado exerce o papel integrador mediando e amenizando tensões naturais do embate na luta reivindicatória da sociedade.

As contradições sociais irão permear toda situação dessas organizações, assumindo, em alguns casos, caráter duplo, pois se por um lado são expressões espontâneas da população, por outro, podem cumprir também um papel integrador da mesma. Ao mesmo tempo em que são organismos de expressão e reivindicação da população, são também anteparo e filtro de suas aspirações. À medida que estas organizações passam a exercer, entre a população e o Estado, é de suma importância, mediação esta que não se constitui arbítrio ou equalização das forças sociais em conflito, mas antes um catalisador das tensões existentes.

Segundo relatos do entrevistado HS é aberto à sociedade civil cariaticuense (através de entidades de direito) a oportunidade decidir em conjunto com o poder local o futuro do município e, por conseguinte seu próprio futuro como exercício legítimo de cidadania.

[...] se não fosse a abertura que a gestão pública deu e também as respostas que as lideranças comunitárias deram no sentido de se apropriarem do instrumento do orçamento participativo, porque também não adianta apenas a administração municipal ter a iniciativa se as comunidades não se apropriarem desse instrumento. (ENTREVISTADO E01)

A grande demanda por obras na área de infraestrutura mostra a carência da população do município neste quesito. O crescimento urbano, sempre em acentuado dinamismo, passou a exigir ações expressivas e fortes no intuito de amenizar os golpes sociais advindos do desenvolvimento desordenado da cidade. A própria Constituição de 1988 traz que o Estado tem que cumprir sua função social, pelo menos na teoria. Resta à sociedade fazer valer de seus direitos, se organizando em luta para que se faça cumprir a lei.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

Na análise de dados será exposto e discutido todo resultado da pesquisa de campo, que foi feito através de entrevista com lideranças de seis comunidades do município de Cariacica, previamente escolhidas e representantes do poder local, bem como representantes da FAMOC e conselho consultivo.

### 5.1 DISTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE CARIACICA NO PERÍODO DE 2009 A 2012

A Constituição Federal se encontra bem longe de ser uma garantia plena dos direitos do cidadão, mas não se pode negar que houve alguns avanços em relação aos direitos da cidadania. Direitos que antes eram totalmente negligenciados passam a ser contemplados na carta magna, proporcionando maior conscientização e desenvolvimento da democracia por parte dos cidadãos comuns que, aos poucos, buscam maior participação na vida política do país, embora na prática falte muito para que estes direitos básicos sejam cumpridos na íntegra.

Salvador (2012, p. 619), ressalta que com o compromisso dessas conquistas o “Brasil deveria implicar um aporte prioritário e considerável de recursos no orçamento público, além da elaboração de um conjunto de legislações complementares”.

[...] a edição da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que ratifica, expressamente, a participação da sociedade no processo orçamentário. Esse processo democrático em que a população pode e deve intervir na vida pública de sua cidade, Estado ou país tomou vulto através de uma inovadora prática de cidadania chamada de Orçamento Participativo que surgiu como a materialização desse exercício democrático.

De acordo com Salvador (2012), no Brasil o fundo público, particularmente, o orçamento público é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, através de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital. O fundo público é importantíssimo para as políticas sociais, está ligado diretamente à

reprodução do capital. Salvador coloca que para Francisco de Oliveira (1998, p. 19-20) “[...] o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional. A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2010 fornece pistas dos valores em disputa no fundo públicos brasileiro: R\$ 1.860.428.516.577,00. Excluindo o refinanciamento da dívida e orçamento de investimento das empresas estatais, os orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R\$ 1,170 trilhão. No entanto, quase um quarto desse valor (R\$ 271 bilhões) está previsto para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, ou seja, destinado à esfera da financeirização da riqueza, beneficiando, conforme Pochmann (2007), apenas 20 mil famílias. (SALVADOR, 2012, p. 607)

A implementação do orçamento participativo surgiu com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, quando foi estimulada a participação popular na definição de políticas governamentais, por intermédio da criação dos Conselhos Setoriais de Políticas Públicas como espaços de controle social. No Orçamento Participativo o poder da elite é repassado diretamente para a sociedade e a sociedade civil passa a ocupar espaços que antes lhe eram negados.

O Orçamento Participativo, não é simplesmente uma técnica de canalizar a participação popular na administração pública. Sua implantação não se sujeita à aplicação do receituário de um manual. Muito pelo contrário. “O sucesso do processo depende da criatividade e da capacidade de cada administração traduzir seus princípios à luz da realidade em que está inserida, dialogando com as forças populares e respeitando sua autonomia”. (BRANDÃO, 2003, p. 13)

O orçamento participativo, expressa democratização do orçamento público conforme afirma Evilásio Salvador (2012). O orçamento participativo permite aos cidadãos influenciar ou decidir na definição dos investimentos prioritários para a cidade através do processo de participação da comunidade. Esse processo se dá com a discussão em conjunto da administração pública e da comunidade sobre as necessidades de um município.

Como em vários municípios do Brasil, o orçamento participativo também foi adotado em Cariacica como instrumento de gestão. Chegou ao município em gestões anteriores, entretanto, foi somente na gestão do período de 2005 a 2012 (dois mandatos com o mesmo gestor) que ganhou força e se tornou instrumento fundamental do governo municipal. Para o entrevistado H.S o principal instrumento de definição das políticas públicas no município em sua gestão foi a



instituição do orçamento participativo, através do qual são discutidas as demandas regionais anualmente e definidas as prioridades chamadas de obra da cidade.

O principal instrumento de definição das PP no município de Cariacica a partir de 2009 foi à instituição do orçamento participativo, porque além de discutir as demandas regionais, mas também anualmente, definimos as prioridades que nos chamamos de “obra da cidade” que era definida pelo conjunto de moradores, representada pelo delegado de cada região. (ENTREVISTADO E01)

Conforme o entrevistado E01, o governo municipal organizava o planejamento orçamentário de Cariacica da seguinte forma: O primeiro passo era discutir o PPA (plano plurianual) para quatro anos e a cada ano se discutia a peça orçamentária anual.

[...] é porque o primeiro passo é discutir o PPA para quatro anos. Nós pensamos em cinco anos seguintes da administração e a cada ano nós discutimos a peça orçamentária anual, concluímos na peça orçamentária aquilo que havia sido discutido nas plenárias e nas reuniões de OP o que definiu a maior parte dos investimentos do município. (ENTREVISTADO E01)

De acordo com o gestor, através do orçamento participativo a prefeitura conseguiu realizar obras que não teriam sido conquistadas pela comunidade se não fosse à abertura que a gestão pública deu e as respostas que as lideranças comunitárias apresentaram no sentido de se apropriarem do instrumento do orçamento participativo.

Então com isso nos democratizamos a definição da utilização do orçamento todos os anos, porque no orçamento participativo nos conseguimos realizar obras que não teriam sido conquistadas pela comunidade se não fosse à abertura que a gestão pública deu. (ENTREVISTADO E01)

Contudo, segundo a liderança da comunidade E10, a prefeitura não tinha esse fácil acesso, por não haver um indivíduo dentro da prefeitura ligado diretamente à comunidade que pudesse viabilizar tal contato.

Nós tivemos muitos problemas em conversar com o governo local. A dificuldade de conseguir conversar até mesmo com os representantes, os secretários, até mesmo sentar com o prefeito ou a coordenação política era muito difícil. Não tínhamos um acesso direto, mas agora já está caminhando de outra forma, mas a comunidade em si, quando se sentiu prejudicado, ele procurou saber o porquê de todas essas coisas. (ENTREVISTADO E10)

Cada município em que o orçamento participativo é executado tem suas assembléias realizadas em regiões municipais (bairros ou distritos), em discussões territoriais. A população manifesta neste espaço democrático suas opiniões sobre o que considera ser mais importante para o

município e ajuda a definir as prioridades da cidade, como por exemplo, sugerir a construção de uma obra; opinar sobre ações de combate à enchente no bairro, com limpezas de bueiros e valões; discutir construção de encostas; etc. São as prioridades identificadas e discutidas dentro do orçamento participativo.

[...] pedem apenas o que de fato precisam. Não pedem obras que impressionam. Pedem escola, unidade de saúde, campo de futebol, asfalto [...] e o governo, com os poucos recursos disponíveis, precisa atender as prioridades hierarquizadas pela comunidade e pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP). (BRANDÃO, 2003, p. 19)

São realizadas reuniões nas comunidades para conhecimento e debates sobre políticas públicas ofertadas na região, e, neste momento, as comunidades priorizam suas necessidades mais urgentes. As indicações das prioridades acontecem ao final da leitura comunitária. Cada localidade indica duas prioridades que são agrupadas por região. Essas obras são analisadas pelas secretarias afins que verificam a viabilidade técnica, orçamentária, legal e a abrangência do futuro investimento. Essa análise é apresentada e votada no congresso municipal do orçamento participativo.

O critério de definição é se cabe dentro da cota, se não tem impedimento técnico ou legal. A partir que a demanda é levantada, é votada, é aprovada em todas as etapas as lideranças comunitárias que foram eleitas representantes nas plenárias regionais vão acompanhar do primeiro ao último momento [...]. (ENTREVISTADO E02)

É nas plenárias regionais o momento em que todas as comunidades participam de forma direta, votando nas obras definidas pelos moradores. Ali também serão eleitos os delegados e conselheiros, futuros representantes das comunidades, os que irão acompanhar o andamento das obras contempladas.

As demandas chegam até a prefeitura através das plenárias regionais, onde a própria população fala, quero a rua “A” no bairro “B” do jeito que a demanda sai da plenária e do jeito que vai ser feita. A prefeitura não mexe na demanda. (ENTREVISTADO E02)

Os delegados são eleitos e formam um Conselho anual que, além de dialogar diretamente com os representantes da prefeitura sobre a viabilidade de executar as obras aprovadas nas assembleias, também irão propor reformas nas regras de funcionamento do programa e definirão as prioridades para os investimentos de acordo com critérios técnicos de carência de serviço público em cada área do município.

[...] o critério de definição é se cabe dentro da cota, se não tem impedimento técnico ou legal. [...] e a partir do momento que hierarquiza estas demandas, agente vai ver o que cabe dentro desta cota respeitando critérios técnicos, legais e orçamentários. Então se a demanda estiver dentro do orçamento, e os critérios técnicos forem aprovados e não tiver nenhum problema legal para eles não serem executado. (ENTREVISTADO E 02)

Dentro do conselho municipal do orçamento é que se decidem quais prioridades serão incorporadas à peça orçamentária. Nas plenárias regionais são eleitos os delegados e conselheiros para compor as comissões regionais de acompanhamento e fiscalização das obras e serviços do orçamento público. O papel destas comissões é acompanhar e fiscalizar obras e serviços aprovados na região, bem como ajudar os conselheiros a mobilizar, organizar e informar a população sobre o andamento das prioridades aprovadas no orçamento participativo.

[...] a escolha do participante no planejamento junto ao poder público - se dá através de reuniões nas entidades comunitárias que reúnem e elegem seus representantes, então vai para assembléia geral, na plenária geral, nessa plenária que é reunida por região, então na região, as pessoas, os candidatos são apresentados e são votados. Os três mais votados serão aqueles que vão representar aquela região junto ao poder público. (ENTREVISTADO E03)

É oferecido aos delegados e conselheiros uma capacitação com a qual irão compreender como se processa uma peça orçamentária, na intenção de que tenham o conhecimento, pelo menos de como a máquina administrativa se processa.

[...] e para que isso fosse possível nos investimentos muito na capacitação das pessoas. Pessoas preparadas, capacitadas tem muito mais condição de intervir, de cobrar, de avaliar, de monitorar e de acompanhar então nos trabalhamos estimulando a participação e dando condições das pessoas envolvidas no processo de orçamento participativo a oportunidade de novos conhecimentos através das capacitações que é oferecido aos conselheiros, delegados do orçamento participativo [...] Nós oferecíamos especialmente para as pessoas mais envolvidas no debate em torno do orçamento participativo. Então as capacitações tinham como preocupação fazer com que as pessoas conheçam uma peça orçamentária: a lei orçamentária (LOA), a atual IDA, o Planejamento plurianual (PPA). Conhecer os instrumentos para poder participar, intervir com mais objetividade porque se as pessoas desconhecem como as coisas funcionam as coisas ficam mais difíceis. (ENTREVISTADO E01)

De acordo com a fala do entrevistado E01,

[...] não adianta apenas a administração municipal ter a iniciativa se as comunidades não se apropriarem desse instrumento, e, para que isso fosse possível, foi investido muito na capacitação das pessoas. Pessoas preparadas, capacitadas, têm muito mais condição de intervir, de cobrar, de avaliar, de monitorar e de acompanhar. Então, foi-se trabalhado o estímulo à participação e dando-se condições às pessoas envolvidas no processo de orçamento

participativo a oportunidade de novos conhecimentos através das capacitações que são oferecidas aos conselheiros e delegados do orçamento participativo. (ENTREVISTADO E01)

Na prática, segundo algumas lideranças, esta informação é imprecisa, pois nem sempre os delegados eram capacitados adequadamente para que o acompanhamento e a fiscalização fossem eficazes. Muitas obras ficavam sem acompanhamentos, às vezes, interrompidas, mal construídas, ou até mesmo nem iniciadas. A comunidade não tinha retorno, satisfação sobre o andamento, ficando a gestão pública e as empresas responsáveis pelas obras livres para realizarem de maneira e forma que desejassem. De acordo com algumas lideranças, nem mesmo a comunidade fazia acompanhamento das obras de seus bairros. Os poucos moradores que fiscalizavam esporadicamente, reclamavam apenas de obras que estivessem causando algum transtorno em frente as suas residências, não tomando abrangência comunitária.

[...] quando uma obra está sendo executada, apenas os moradores do em torno acompanham e às vezes nem isso. Eu mesmo não tenho tempo de ficar fiscalizando o tempo todo. Eu passo e dou uma olhada, mas tem momento que eles vão fazer coisa errada que agente não pode estar ali para corrigir, e as pessoas que são responsáveis às vezes também não estão lá, ou seja, eles fazem do jeito que eles querem bem ou mal, muitas das vezes mal. Tem empresas que assumem um compromisso com as prefeituras na licitação e depois não tem condições de fazer aquela obra, fazem de uma forma [...] com materiais de má qualidade, tem vários exemplos neste sentido aí. (ENTREVISTADO E06)

[...] na minha comunidade tem um campo de futebol que o prefeito deixou sem terminar, porque a empresa pegou aquela praça principal para fazer e no meio do caminho abandonou e chegou o final do mandato do prefeito e a obra ficou parada. Está lá parada. A própria liderança tem que dar seqüência porque se ficar de braços cruzados não sai à obra [...] Nem sempre a comunidade acompanha a implementação das ações públicas, às vezes quando a liderança tem mais conhecimento, ela participa mais diretamente, mas nem sempre. (ENTREVISTADO E09)

[...] nem sempre eles acompanham direitinho, são poucos que acompanham e repassam para nós líderes. E agente chega até indo junto à prefeitura, porque já aconteceu um caso de uma obra que estava sendo executada parou, não deram retorno para gente. De repente abriu uma nova licitação sem explicação a comunidade. (ENTREVISTADO E10)

A trajetória de funcionamento do orçamento participativo se inicia com o lançamento para apresentação do orçamento. Também é apresentada à população a metodologia e a divulgação do calendário de atividades. Os participantes tomam conhecimento sobre como a população poderá participar na definição dos investimentos para as regiões, como eleger seus representantes (delegados e conselheiros) e como estes irão atuar no acompanhamento e tomada de decisões.

Em seguida acontecem as reuniões regionais preparatórias. Nelas ocorrem os debates sobre políticas públicas oferecidas na região (obras pleiteadas pelas comunidades e decididas pela prefeitura). A indicação das prioridades funciona da seguinte forma: Cada região indica duas prioridades, que são agrupadas por área. Essas prioridades são analisadas pelas secretarias afins, que verificam a viabilidade técnica, orçamentária e legal, e a abrangência do futuro investimento. Essa análise é apresentada e votada no congresso municipal do OP. Em seguida os delegados e conselheiros definem a prioridade que beneficie a localidade onde exista maior necessidade do serviço ou obra, procurando uma abrangência geral do município.

Seguindo o roteiro, é realizada a plenária regional. Desta feita todos os moradores participam de forma direta na indicação e votação das prioridades para a sua localidade. Também neste momento são eleitos os delegados e conselheiros do OP. Eles representarão o bairro e a região, além de acompanhar o andamento das obras e serviços definidos pela população.

O próximo passo é a posse do conselho municipal do orçamento participativo (COP) que são formados pelos conselheiros eleitos durante as plenárias regionais. Os membros indicados fazem parte do poder legislativo, executivo, e da Federação das Associações de Moradores (FAMOC). O COP é um órgão que atua em parceria com a prefeitura de Cariacica e tem por finalidade propor, fiscalizar e deliberar no que diz respeito a questões de orçamento da cidade.

Após a posse ocorre a capacitação dos delegados e conselheiros que têm por finalidade o conhecimento do funcionamento da máquina política municipal e seus processos. Os representantes aprendem sobre elaboração e execução orçamentária do município, receitas, despesas previstas e capacidade de investimento.

A prefeitura promove congressos, caravanas para estreitar a interlocução entre os delegados e o poder municipal e tem caráter pedagógico, além do objetivo de conhecer as prioridades aprovadas para o próximo ano. A reunião de avaliação é a última etapa do ciclo do orçamento, mas é a mais importante, segundo a prefeitura. Através dela, os representantes da população avaliam a metodologia e a dinâmica utilizada. Esses fazem sugestões e propostas para as atividades do próximo ano. O orçamento participativo apresenta com o esperado uma excelente estrutura teórica. Empiricamente nem sempre todas as etapas funcionam de acordo, sendo responsabilidade da população a participação e acompanhamento de perto para que essa

ferramenta valiosa seja usada plenamente em favor da democracia e desenvolvimento da cidadania.

## 5.2 DESCRIÇÕES DAS AÇÕES, INICIATIVAS E ESTRATÉGIAS POLÍTICO-ORGANIZATIVAS DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E RESISTÊNCIA FRENTE AO GOVERNO MUNICIPAL DE CARIACICA NO PERÍODO DE 2009-2012

Um aspecto fundamental deste processo é o problema orçamentário que grande parte das cidades do nosso país vem atravessando. Em Cariacica, como na maioria dos grandes centros, o orçamento é incompatível com o atendimento de todas as necessidades, ou seja, o município possui uma demanda enorme e um recurso municipal pequeno. Entre 2009 a 2012 o total estimado do plano municipal de investimento do orçamento participativo foi de R\$ 65.743.250,00 (CARIACICA, 2013). Por serem a área da saúde, de educação e de investimentos sociais obras de alto custo, é necessário recorrer a outros recursos de investimentos como os federais e os estaduais, pois o teto do OP do município nesta ocasião foi de R\$ 1.000.000,00 por cada região, sendo Cariacica composta por 12 regiões.

[...] porque o ideal seria que nós tivéssemos recursos para fazer todas as obras. Como isso não é possível, nos fazíamos sempre questão de comparar as reuniões com as lideranças, pois o orçamento da prefeitura é um orçamento familiar. Você tem mil projetos, mas não dá para fazer todos. Isso na família, na vida pessoal, imagina a frente de uma prefeitura. Como não dá para fazer tudo que precisamos, nos precisamos priorizar. E as priorizações das demandas das necessidades das comunidades se davam através desses focos. Especialmente dos orçamentos participativos e dos conselhos. (ENTREVISTADO E01)

Assim, o orçamento participativo permite a discussão das ações que poderão compor a peça Orçamentária. Esta discussão é fundamental para a definição das ações. O gestor afirma também que as comunidades com mais poder de organização consequentemente conseguiam obter mais benefícios para suas comunidades: “a comunidade mais organizada tem mais poder de mobilização”. (ENTREVISTADO E01)

De acordo com dados da Secretaria de Planejamento, dentre as comunidades que mais se destacaram na gestão de 2009 a 2012, três tiveram mais ênfase - Vista Mar, com trinta e duas conquistas, Bandeirantes, com vinte e três conquistas e Alto Lage, com dezessete conquistas.

QUADRO 05 – Distribuição do Orçamento Participativo em Cariacica

RELAÇÃO DE OBRAS POR BAIRRO – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2009 A 2012.

<b>REGIÃO 1</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Porto de Santana			2	1	03
Flexal I	4	1	9	1	15
Flexal II		1	1	2	04
Aparecida	1	1		1	03
Porto Novo			6	9	15
Retiro Saudoso	1				01
<b>REGIÃO 2</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Campo Verde	1	2	1	1	05
Bubú		1		1	02
Graúna				1	01
Planeta	2			1	03
Santo Antônio	2	1	1		04
Cangaíba		1			01
Vila Prudêncio	1				01
<b>REGIÃO 3</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Nova Valverde	1	1	3	3	08
Itacibá	1	1		4	06
Nova Brasília	1	1	1	1	04
Tucum	1	1	6		08
Rio Branco	2	1		3	06
Oriente	1		4	3	08
Itanguá				4	04
<b>REGIÃO 4</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
São Conrado	1	1	1		03
Santa Cecília	2			1	03
Vila Capixaba	1	1	1		03
Dom Bosco	1	1		1	03
Vera Cruz		1	1	1	03
São Francisco		1	4	5	10

São Geraldo				1	01
<b>REGIÃO 5</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Alto Lage	2	2	5	8	17
Expedito	1				01
Alto Boa Vista	1	1		3	5
Sotema	2			5	7
Itaquari	1	1	4	2	8
<b>REGIÃO 6</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Vista Mar	5	3	18	6	32
Bandeirantes	5	6	7	5	23
Caramuru	1	1			02
Sotelândia		2		3	02
Vale Esperança		1		1	02
Boa Sorte		1			01
Bela Aurora		2	5	7	14
Jardim América				1	01
<b>REGIÃO 7</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Bela Vista	2	2	2	4	10
Jardim de Alah				2	02
Rio Marinho		1	1	4	06
Santa Paula	1	2			03
Castelo Branco	2	1		2	05
Jardim Botânico		1	1		02
Vista Linda				1	01
<b>REGIÃO 8</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Nova Rosa da Penha I	1	2	3	1	07
Nova Rosa da Penha II	3	1	1	1	06
Nova Esperança	1	1	1	2	05
Vila Progresso	1		1	1	03
<b>REGIÃO 9</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Porto de Cariacica	1	1	1	1	04
Vila Merlo	1	1	4	1	07
São João Batista		1	1		02
Alice Coutinho			1		01
Santa Luzia			1	1	02
Cariacica Sede	02			1	03
<b>REGIÃO 10</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Novo Brasil	1	1	1	1	04
São Gonçalo	1				01
Vista Dourada	1				01
Mucuri	2	2		5	09



Piranema		1	1	1	03
Novo Horizonte		1	7	5	13
Vale dos Reis			1	1	02
<b>REGIÃO 11</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Maracanã	1	1	1	1	04
Vila Isabel	1	1	5	1	09
Rosa da Penha	2			4	06
Campo Belo	1		4	1	06
São Benedito	1	1		4	06
São Geraldo II			4		04
Itapemirim				1	01
<b>REGIÃO 12</b>					
<b>BAIRROS</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>TOTAL</b>
Parque Gramado	1	1	1	4	07
Tiradentes	1			4	05
Santo André	1				09
Santa Bárbara	2	1		1	04
Campina Grande		2	3	1	06
Jardim Campo Grande	1	1	1		03
Campo Belo		1			01
Padre Gabriel			1		01

Fonte: Elaborado pela autora

Nenhuma das comunidades envolvidas na pesquisa soube informar com precisão quantas ações públicas haviam conquistado, porém, registros da secretaria de planejamento da Prefeitura de Cariacica informam que o total de obras realizadas na última gestão, de 2009 a 2012, foi de quatrocentos e dezessete. Com exceção apenas das políticas que excediam os valores máximos estipulados pelo orçamento participativo, a grande maioria das reivindicações foi solicitada através desta ferramenta. As três comunidades que mais conquistaram ações conseguiram setenta e duas obras ligadas diretamente ao orçamento participativo. Trezentos e quarenta e quatro obras foram distribuídas entre as demais comunidades. Conforme quadro acima.

Maior parte das ações públicas conquistadas pelas comunidades durante a gestão de 2009 a 2012 foi através do orçamento participativo. Entretanto, quando o valor da obra ultrapassava a verba limite estipulada por região (R\$ 1.000.000,00), era necessário recorrer a outros fundos para a realização da implementação.

[...] e de outro lado, eu disse, nem todas as obras foram executadas com base no que foi definido, pelo OP. Nós conseguimos emendas parlamentares, convênios com o governo do Estadual e federal, convênio com ministérios tanto na área de infraestrutura, na área social, educação, saúde, assistência. (ENTREVISTADO E01)

Em todas três comunidades foi observado um grande empenho das lideranças e/ou um indivíduo específico para mobilizar a população em uma participação em massa. Foram vários os fatores que incentivaram estes líderes. Nas duas comunidades que mais se destacaram foram observados motivos políticos como agente motivador.

[...] eu fui candidato, eu não queria, mas acabei entrando as pessoas me tem como referência política no meu bairro [...]. (ENTREVISTADO E06)

[...] o mal é que as pessoas começam a trabalhar e logo viram candidatos, ou seja, usa a comunidade, usando o povo como trampolim, [...]. (ENTREVISTADO E05)

Em geral houve bastante reclamação em relação a pouca participação da comunidade.

[...] a comunidade cobra muito, mas faz muito pouco, na minha comunidade nós temos pessoas que faz muito pouco, fica esperando alguém aparecer para se fazer as coisas e quando aparece alguém para fazer, sempre estão lá para reclamar, isso existe em todo lugar, mas, em minha comunidade principalmente [...]. (ENTREVISTADO E06)

[...] a participação tem (eu vou ser até um pouco crítico) na cobrança, o pessoal cobra muito, pede muito, mas na hora de participar ativamente deixa a desejar [...]. (ENTREVISTADO E07)

[...] nem sempre a comunidade acompanha a implementação das ações públicas, às vezes, quando a liderança tem mais conhecimento, ela participa mais diretamente, mas nem sempre [...]. (ENTREVISTADO E09)

Das comunidades entrevistadas apenas uma obra foi iniciativa do poder público, diga-se, a reforma de uma escola de ensino fundamental e médio. Todas as demais foram reivindicadas diretamente pela comunidade.

[...] então através deste orçamento nós conseguimos muitas obras, para ter uma idéia esses quatro anos que estamos aí, cada agente conseguiu duas obras por ano, e fora essas obra aí conseguimos algumas contenções de barreiras que foram feitas, não foi feita através do OP, foi luta através da secretaria, através de cobrança junto com a prefeitura nós conseguimos fazer a contenção da Rua Pedro Álvares Cabral (foram 2 contenções), nós conseguimos reforma do posto de saúde de Alto Lage, reforma do CEMEI Edmilson Varejão, e no geral conseguimos limpeza, porque limpeza tem que ser cobrado, então eu acredito que nós positivamente conseguimos muitas obras, reformamos o muro do cemitério. Aqui tem uma divisão da prefeitura que é Alto Lage II que é um bairro

novo que no final tudo é Alto Lage mesmo. Esse bairro quando iniciamos não tinha nenhuma rua pavimentada hoje todas as ruas são pavimentadas, prontas, então nós conseguimos bastantes obras nestes quatro últimos anos. [...] A reforma do colégio foi iniciativa do governo local, eu creio que foram vários colégios reformados dentro do município foi iniciativa do governo, a unidade de saúde foi um pedido nosso. [...] A reforma do colégio foi iniciativa do governo local, eu creio que foram vários colégios reformados dentro do município, foi iniciativa do governo [...]. (ENTREVISTADO E07)

Conforme informações da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Cariacica, os recursos do OP são distribuídos segundo os seguintes critérios de definições: limite orçamentário, impedimento técnico e impedimento legal, ou seja: o limite orçamentário - R\$ 1.000.000,00 por região; o critério técnico - a análise e levantamento de caráter arquitetônico, social e o impedimento legal – se a área é de preservação ambiental, etc.

[...] o critério de definição é se cabe dentro da cota, se não tem impedimento técnico ou legal. (ENTREVISTADO E02)

[...] o teto Máximo do OP é de 1.000.000,00. Como são pleiteadas as ações acima deste teto - eles fazem as plenárias gerais. Das plenárias gerais cada comunidade antes reúne em sua entidade no seu bairro e apresenta três propostas e as propostas mais votadas vai para assembleia geral, e nessa assembleia é colocado em um quadro, e aí tem o processo de votação. As mais votadas serão implementadas e tem um valor designado para cada entidade em uma assembleia posterior [...]. (ENTREVISTADO E02)

[...] as demandas chegam até a prefeitura e através de um contato marcado com os secretários da pasta correspondente à obra solicitada, representantes das comunidades e conselheiros. É solicitada uma reunião para definições das demandas. Posteriormente há a reunião com o prefeito para discutir sobre os pleitos de acordo com o planejamento definido no início do ano e lá são definidas as políticas, como elas serão distribuídas. As demandas surgem – a diretoria da associação por iniciativa própria ou por solicitação de algum morador convida os moradores para sentar e conversarem e ver como é que eles vão encaminhar, se eles levam diretamente a prefeitura, sozinhos ou com a presença de alguma liderança da FAMOC [...]. (ENTREVISTADO E03)

Embora a proposta do orçamento participativo seja concebida com base em total democracia, o histórico de vida política ainda não permite que essa liberdade seja plena. Em alguns casos a prefeitura direciona as obras (influência) para que as obras que proporcionavam uma maior repercussão política fossem aprovadas.

A prefeitura já traz tudo pronto, já traz delimitações marcadas. Comunidades que serão juntas, uma vez que ela chamou, mesmo assim já estava tudo planejado, nós tivemos que entrar no ministério público para poder refazer uma junção que a prefeitura trouxe para gente, então geralmente na maioria das vezes já vem pronto da municipalidade, só chegou mesmo e mostrou o que seria feito e através

dessa ação da comunidade junto ao ministério público que nós conseguimos revogar essa situação da prefeitura. (ENTREVISTADO E10)

A prefeitura influencia nas demandas e também tem iniciativa da comunidade, acho que se dá nos dois níveis, por exemplo, o prefeito HS estabeleceu no seu mandato reuniões com a FAMOC de seis em seis meses onde nós levávamos algumas questões em pauta e ele levava isso para o orçamento. Outras vezes as entidades levam diretamente de acordo com a necessidade para cada secretaria que tem que responder a política. (ENTREVISTADO E10)

O critério de distribuição das políticas públicas nos bairros se dá na discussão do OP. O poder público determina por região o quanto vai investir e quais são as prioridades. As demandas são levadas para a assembléia. Lá são definidas as obras que vão ser contempladas pelo orçamento daquele ano e outras que poderão ser realizadas fora do orçamento; através de outros recursos advindos do Estado e da União, não sendo o foco desta pesquisa as ações realizadas fora do recurso do orçamento participativo.

[...] na discussão do orçamento, eles determinam os trabalhos por região, eles determinam o quanto vão gastar, investir e quais são as prioridades. E os bairros levam para as assembléias do OP e lá são definidas as obras que vão se implementadas no orçamento daquele ano e outras que poderão ser feitas fora do orçamento. (ENTREVISTADO E03)

A comunidade interfere nas decisões de políticas públicas locais à medida que entra em discussão com a prefeitura através da participação nas decisões do orçamento participativo ou os secretários das pastas (saúde, educação...) são convidados a irem aos bairros conversar com os moradores sobre as ações públicas ligadas as suas necessidades mais urgentes.

[...] a demanda chega até a prefeitura através de um contato marcado com os secretários da pasta: secretaria de educação, meio ambiente, desenvolvimento urbano e que depois se reúne com o prefeito, ele tem um planejamento definido no início do ano e lá são discutido as políticas e como eles vão implementar nos bairros. [...] Na discussão do orçamento eles determinam os trabalhos por região, eles determinam o quanto vão gastar, investir e quais são as prioridades. E os bairros levam para as assembléias do OP e lá é definido as obras que vão se implementadas no orçamento daquele ano e outras que poderão ser feitas fora do orçamento. (ENTREVISTADO E02)

O Poder Local (período de 2009 a 2012) instituiu uma ferramenta valiosíssima como principal instrumento de governo em sua gestão: o orçamento participativo. Esta proposta permite que a sociedade participe de perto nas decisões de melhoria de seu município. Houve nos últimos anos um avanço expressivo, tanto no desenvolvimento territorial quanto na evolução da democracia. É compreensivo que as comunidades não tenham apresentado um nível de participação muito

grande da população. Como já referido por Herkenhoff (1995), a sociedade tem muito a caminhar para se libertar do ranço da opressão a qual foi submetida. Cariacica, como tantos outros municípios do Brasil, tem dificuldades em adequar sua despesa à receita, e com a contribuição da participação da sociedade o poder público tem possibilidade de errar menos.

### 5.3 NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CARIACICA

Herkenhoff (1995, p. 33) faz um resgate histórico e demonstra como o povo brasileiro se viu frustrado em seus ideais de autonomia, participação, liberdade e cidadania. O povo brasileiro sempre foi subornado com o poder paternalista por sempre se ter apresentado como doador e por outro lado tirano. “A grande propriedade territorial e a escravidão ensinaram o povo a se ajoelhar e pedir favores; a agradecer esses favores e nunca pretender igualar-se em direitos aos que detêm a propriedade”. A classe dominante subjugou a classe popular tornando-a insegura, tímida, sem noção de seus direitos o que ocasionou uma aceitação do favoritismo (migalhas que caem das mesas fartas), comprometendo a dignidade e o ideal de cidadania, como coloca a autora.

O grande domínio rural, a escravidão, o autoritarismo do Estado, a arrogância e o privilégio das elites, o sistema de estratificação dos direitos sociais, a lógica das relações pessoais, do favoritismo, do clientelismo, do coronelismo, da dependência, da paternalização das relações do poder, a experiência de mando e de exclusão, atingiram os costumes de nosso povo, sua mentalidade, seus valores e geraram uma relação de submissão, de subserviência, de humilhação, de dependência de inércia, de lealdade incondicional aos governantes, de cumprimento dos deveres, de não-organização, de aceitação das injustiças como algo natural. (HERKENHOFF, 1995, p. 36)

Pôde-se identificar resquício deste comportamento nas comunidades de Cariacica quando os líderes das associações relataram que a grande dificuldade era a estímulo à participação da população.

Na associação, os moradores, não participam, são quase 22 mil moradores, e se você fizer uma reunião vão 2, 3, 4 e ninguém participa, eles só sabem cobrar. Se participassem mais nós teríamos bastantes obras em nosso bairro. Na comunidade somente o presidente se envolve e se preocupa, porque até a parte da diretoria eles não se preocupam com nada. Nos últimos quatro anos nenhuma ação foi implantada em nosso bairro, não só nos últimos quatro anos como há oito anos que o bairro não vê uma obra. A comunidade participou do OP só que houve uma interferência de um vereador e acabamos perdendo uma base de um

milhão e meio que era para limpeza das galerias, creche, reforma da praça, e acabamos perdendo esse dinheiro para outra região. (ENTREVISTADO E08)

Mesmo as comunidades que mais se destacaram nas reivindicações das ações públicas tiveram que criar estratégias para conseguir a mobilização dos moradores. Em especial na comunidade que conquistou o maior número de obras, o envolvimento motivador foi o interesse que um indivíduo tinha em se projetar politicamente para lançar sua campanha a vereador.

[...] veio HS e começou a trabalhar com o OP, as lideranças do OP tem outras pessoas que participaram em termo de política, que queriam ser candidatos, (...) aí nós corremos atrás do OP e teve sujeito aí que pagava até ônibus do próprio bolso para juntar a população, pagava cachaça, cigarro para dar muita gente lá e ele se tornar gerente, diretor do OP um rapaz chamado X, do partido do atual prefeito. O mal é que as pessoas começam a trabalhar e logo viram candidatos, ou seja, usa a comunidade, usando o povo como trampolim [...]. (ENTREVISTADO E05)

De acordo com análise da autora houve a privatização local da política em troca de vantagens com os “votos de cabresto”. O governo concedia total liberdade de ação aos detentores de maior poder aquisitivo, criando, assim, o “coronelismo”. “O Estado abriu espaço para a prática do clientelismo, impedindo a participação e o desenvolvimento da cidadania”. (HERKENHOFF, 1995, p. 36)

Num país como o Brasil, marcado por séculos de política oligárquica, com todos os males do coronelismo, do clientelismo [...] quanto maior for a participação popular maiores serão as chances de se criar, no povo, a consciência de seus direitos [...]. (HERKENHOFF, 1995, p. 37)

Os benefícios sociais concedidos ao povo na década de 30 eram interpretados de forma paternalista distorcendo o conceito de cidadania. Embora se tenha evoluído bastante, ainda se observa traços de gratidão na postura da população quando recebe qualquer benefício que lhe é de direito.

Hoje, como em toda sua trajetória, o país atravessa um período com sérios problemas sociais, com muito desemprego, com grande miséria. Neste contexto, obviamente os maiores centros produtores de riqueza também sofrem com o problema da pobreza. O orçamento participativo é a oportunidade que a população, principalmente a mais humilde, tem de exercer a cidadania ensaiando passos rumo a uma sociedade mais justa.

[...] participar do Orçamento Participativo, [...] nos mostrou, na prática, como funciona a máquina administrativa e que, as decisões não dependem, apenas, da

vontade do Executivo [...]. Participar do OP fez-nos adquirir experiências e nos ensinou a ouvir os mais humildes. Por quê? Porque falarmos de fome com a barriga cheia, companheiros é fácil, mas discutirmos a fome com quem passa fome nas periferias é que é o desafio! Falarmos de falta de médicos, companheiros, quando podemos usar de médico particular é fácil, mas falarmos da falta de médico, com o companheiro que está na fila do postinho, é diferente! Por isso, participar e ajudar a construir a cidade por meio de projetos como o Orçamento Participativo é, para nós, inédito e não podemos deixar escapar e dividir com todos. (BRANDÃO, 2012, p.19)

Os cidadãos no exercício do direito de se organizarem podem participar do desenvolvimento social e político do município, através da prática da cidadania. É o governo e o povo desenvolvendo o conhecimento do poder da participação popular. É o povo participando da edificação das diretrizes de governo, definindo investimentos que garantirão o crescimento municipal. É a população mobilizando-se politicamente e democratizando o poder.

Os efeitos políticos e urbanos resultantes dos movimentos se farão sentir na configuração espacial da cidade e principalmente na articulação das classes subordinadas. O espaço político da atuação que estes movimentos possam abrir às classes populares irá se refletir no grau de associativismo das mesmas e na formação de uma consciência de solidariedade em problemas comuns. (GOHN, 1995, p. 16)

O orçamento participativo favorece o desenvolvimento de cidadãos conscientes e participativos, estimula o crescimento da cidade no que diz respeito ao atendimento do poder público aos anseios do povo. De acordo com a fala do entrevistado E01 essa participação é fundamental.

A participação da população de um modo geral foi abrangente. Foram entrevistados seis líderes comunitários que foram quase unânimes em afirmar que os moradores de suas comunidades não são participativos e que precisava muito empenho das lideranças para que houvesse uma participação satisfatória de acordo com as exigências burocráticas do OP.

[...] então era chamado todo mundo e mesmo assim muita gente não ia. (ENTREVISTADO E05)

[...] a comunidade cobra muito, mas faz muito pouco, na minha comunidade nós temos pessoas que faz muito pouco fica esperando alguém aparecer para se fazer as coisas e quando aparece alguém para fazer, sempre estão lá para reclamar [...]. (ENTREVISTADO E06)

[...] a participação tem (eu vou ser até um pouco crítico) na cobrança, o pessoal cobra muito, pede muito, mas na hora de participar ativamente deixa a desejar. [...] a comunidade participa quando tem algum interesse próprio [...]. (ENTREVISTADO E07)

[...] e ninguém participa, eles só sabem cobrar. Se participassem mais nós teríamos bastantes obras em nosso bairro. Na comunidade somente o presidente se envolve e se preocupa, porque até a parte da diretoria eles não se preocupam com nada [...]. (ENTREVISTADO E08)

[...] foi feita essa reivindicação através da comunidade em comum acordo, foi difícil, claro, porque nem todo mundo quer ajudar ao próximo. (ENTREVISTADO E10)

Nos relatos das lideranças pôde-se observar que o descontentamento em relação à omissão dos moradores com as questões das comunidades era geral. De acordo com alguns líderes, a população mostra certa apatia, coloca-se na posição de espera, de que alguém benevolente resolva seus problemas. Segundo Herkenhoff (1995), essa *apatia* com as questões que os afetam diretamente está ligada a vários fatores que atingiram nosso povo, dentre os quais se evidenciam o autoritarismo do Estado, a arrogância e o privilégio das elites, propiciando uma relação de submissão, de subserviência, inércia e, sobretudo, uma aceitação das injustiças como algo natural, valores que se opõem à participação, à igualdade, às aspirações por liberdade e justiça social.

O indivíduo precisa de um fator motivador como estímulo a participação. Geralmente é alguma carência que os afetam diretamente, e, sanada essa carência, logo voltam ao estágio inicial de inércia. Na maioria das vezes todo trabalho de desenvolvimento reivindicatório, bem como o acompanhamento e a avaliação, fica por conta somente das lideranças.

O motivo de a pessoa participar no OP é a carência, não é entender que aquilo é importante, que a participação popular é um direito da administração, mas é mais pela carência, as lideranças tem um pouco mais essa consciência, agora a população em massa, que participa das reuniões não tem. Eles vão mais pela carência e não pelo entendimento de que aquilo é um direito e um dever também. (ENTREVISTADO E02)

De acordo com Vigevani (apud HERKENHOFF, 1995, p.46), desenvolveu-se uma relação de dependência entre a massa e o líder, pela própria história que se desenvolveu no país, ou seja, de negação do reconhecimento do indivíduo como cidadão.

[...] a defasagem entre o discurso da igualdade e a realidade dos movimentos sociais: a dificuldade que possuem esses movimentos de formularem uma proposta mais abrangente, em que o conceito de cidadania possa associar-se ao de soberania popular; os limites para se atingir a soberania popular quando a regra das pessoas é a da não-participação ou da participação parcelada.

As comunidades do município de Cariacica estão ensaiando uma história de ação mais participativa após a adoção do orçamento participativo, como ferramenta principal de distribuição



de renda pelo município nas duas últimas gestões. Nesta pedagogia, a participação da população é fundamental para a conquista da política pública, proporciona a oportunidade dos indivíduos exercerem a cidadania ainda que timidamente, mesmo que seja uma pequena intervenção, contribui na administração da gestão pública.

O orçamento participativo é a oportunidade de a população, principalmente a mais carente - onde o déficit social é grande, ajudar a definir as prioridades para a cidade. A população manifesta neste espaço democrático suas opiniões sobre o que considera ser mais importante para o município [...]. (BRANDÃO, 2003, p. 23)

As comunidades de Cariacica entrevistadas sempre foram motivadas por um indivíduo que se destacava na comunidade por razões diversas, seja pretensão política, seja sede de poder sobre a comunidade, seja por motivo religioso, mas em nenhuma das comunidades pode ser observado o empenho simplesmente por amor à comunidade, pelo senso de desenvolvimento, por consciência cidadã.

[...] os fatos, os acontecimentos (históricos), as relações estabelecidas em nossa sociedade mais de mostram fragilidade de nossa cidadania do que reforçam a idéia da cidadania em expansão em que novos direitos vêm somar-se a um conjunto crescente de outros direitos. (HERKENHOFF, 1995, p. 45)

O orçamento participativo proporcionou ao município de Cariacica a oportunidade de vivenciar uma participação mais intensiva nas escolhas e decisões das ações públicas em suas comunidades, conquanto, até mesmo pelo histórico do povo brasileiro trazido por Herkenhoff (1995), não houve um envolvimento global da população. O OP é uma ferramenta que oportuniza uma participação mais estreita por ser a presença da comunidade necessária nas decisões das escolhas das obras. Porém, foi geral o relato das lideranças quanto à dificuldade de se conseguir esse quorum (mínimo vinte moradores para ter direito a voto).

[...] então agente percebe que nos bairros onde o sistema viário está mais organizado, as pessoas não têm problema de unidade de saúde, ou de pisar na lama, as pessoas não participam [...]. (ENTREVISTADO E02)

[...] antes de ir para as plenárias muita gente participava das reuniões, a rua que era interessada, você que calçar sua rua, ok, então era chamado todo mundo e mesmo assim muita gente não ia [...]. (ENTREVISTADO E05)

[...] a comunidade cobra muito, mas faz muito pouco. Na minha comunidade nós temos pessoas que faz muito pouco fica esperando alguém aparecer para se fazer as coisas e quando aparece alguém para fazer, sempre estão lá para reclamar, isso

existe em todo lugar, mas, em minha comunidade principalmente [...]. (ENTREVISTADO E06)

Um dos pontos de relevância da pesquisa foi observar que não há acompanhamento e avaliação cuidadosos destas decisões tomadas em conjunto, se estão realmente sendo atendidas. O que foi observado no discurso de quase todas as lideranças é que não há um acompanhamento justo para averiguar a execução das obras, bem como sua manutenção e conservação. Também foi percebido que, apesar de terem sido aprovadas algumas obras nas plenárias do orçamento participativo, nem sempre elas eram implementadas, restando à comunidade a necessidade de uma cobrança mais firme para que as mesmas fossem realizadas. Segundo alguns relatos, existem obras que foram aprovadas na primeira gestão que até o momento ainda não haviam sido executadas.

[...] o bairro está meio que abandonado em relação a isso eu faço vários e vários pedidos. Muitos foram atendidos, muitos ficaram no meio do caminho e muitos nem saíram do papel, então estamos ainda brigando por muitas coisas em relação a isso [...]. (ENTREVISTADO E06)

Avaliação feita pela comunidade não existe, não vou nem falar que pela liderança que exista algo... (regular) [...]. (ENTREVISTADO E07)

[...] e poucos acompanham ou por comodismo nem acompanham, ou não entendem, porque é mais na base da contabilidade e as pessoas só vêm, mas não entendem certos assuntos. [...]. (ENTREVISTADO E10)

Digna de nota é a confusão ideológica observada na liderança da comunidade E06: embora ela tenha se apresentado simplesmente como interessada em atender a comunidade, algo quase messiânico, o membro principal da atual liderança mencionou que já foi candidato a vereador.

[...] isso, eu aprendi com minha mãe que era uma educadora, você tem que fazer esse trabalho social como ser humano, como cristão, esse trabalho social tem ser feito não para se tirar proveito politicamente, eu aprendi que o que a mão direita dá a esquerda não pode saber. O trabalho social tem que ser feito, mas, não pode ser usando como barganha para voto. Mas pessoas confundem muito isso e tem muitas pessoas que trabalham em comunidade, e, se favorecem de um sofrimento, de uma tristeza de uma família, eu não acho isso muito legal, mas na minha comunidade infelizmente são pouco... [...] eu fui candidato, eu não queria, mas acabei entrando as pessoas me tem como referência política no meu bairro [...]. (ENTREVISTADO E06)

Também foi notado que essa liderança está apoiada diretamente na igreja, sendo os principais articuladores da comunidade também os que atuam na pastoral. De modo que, malgrado os discursos dos que se apresentam comumente como líderes comunitários se articulem quase

sempre com base em um ideal filantrópico, solidário; o que se detecta invariavelmente é uma intenção política por trás das palavras, o uso da posição de líder de comunidade como escada para seus verdadeiros anseios.

[...] mas, nós temos sim, nós temos um grupo bacana na igreja católica, é uma grupo muito ativo, apesar dos esforços serem pouco, mas, nós temos uma comunidade ativa religiosa principalmente na parte católica, a igreja batista nossa faz um trabalho muito bacana, a igreja assembléia também faz um trabalho muito bacana, mas, precisamos movimentar um pouquinho mais nossa comunidade. Talvez seja a falta do líder comunitário engajando estas pessoas, trazendo estas pessoas para essa briga, ou esse trabalho mais junto, digamos assim. Hoje está meio assim cada um por si e Deus para todos. Na nossa comunidade, é por isso que nossa comunidade talvez esteja esperando alguém [...]. (ENTREVISTADO E06)

De acordo com a autora “A seleção do líder se produz no jogo da luta pelo poder, enquanto que a sua evolução definitiva se realiza no jogo do exercício do poder” (HERKENHOFF, 1995, p. 21). Diante de todos os relatos ouvidos nas comunidades entrevistadas, observa-se que existem vários fatores motivadores (poder, política...) que impulsionam a participação, sejam as lideranças, seja a população. No período do processo de pesquisa, em nenhum momento se pôde identificar a participação simplesmente para o bem comum, sem que houvessem interesses particulares envolvidos nas reivindicações. O município de Cariacica não possui uma grande área de lazer, praças arborizadas, centros culturais, pontos turísticos bem estruturados etc. Porém, em todas as comunidades entrevistadas não foi observado em momento algum uma preocupação com a apresentação estética do município no cenário estadual.

[...] então a minha comunidade acompanha muito pouco, tem poucas pessoas e as que têm se envolve na política de uma forma para se favorecerem, não para o bem comum, que é a comunidade. Comunidade é um bem comum. As pessoas usavam a associação e usam até hoje para se favorecerem e isso não é legal [...]. (ENTREVISTADO E06)

Em todas as comunidades pesquisadas pôde-se observar que não havia reivindicação de melhoria municipal, ou seja, não foi notado o cuidado com o município por parte das comunidades. As reivindicações se restringiam apenas às áreas domésticas (bairros). Curiosamente Gohn defende que não basta olhar apenas para os próprios problemas para constituir um movimento reivindicativo, é indispensável uma visão global para as necessidades coletivas, para que as estratégias políticas se expressem.

Não basta, entretanto uma necessidade social para dar conteúdo a uma reivindicação popular e gerar um movimento social. É necessário que haja determinadas articulações destas necessidades com conjuntura de classes e as estratégias políticas que aquelas expressam. Só assim poderão vir a ocorrer alterações no equilíbrio de poder entre as classes. As contradições urbanas expressam a correlação de forças, produto de interesses sociais antagônicos, que emergem da própria estrutura urbana contraditória. (GOHN, 1995, p. 13)

Complexa é a tarefa de compreender a conduta do brasileiro em seu papel de cidadão membro de uma comunidade, seu procedimento e intervenção diante das necessidades do seu reduto habitacional, sua relação com vizinhos; em suma, sua presença num habitat que diariamente grita pela carência de lideranças que contribua por melhorias.

Difícil é perceber a essência desse posicionamento quando não lançamos primeiramente um olhar para a face psicológica da alma do povo brasileiro. Não é historicamente suave muito menos poética a construção dessa personalidade popular e um dos grandes motivos para isso é facilmente identificável: A história brasileira se compôs com episódios de humilhações de sua gente.

Os diversos componentes desse processo depreciador, diga-se, a escravidão, o coronelismo o favoritismo, etc., impregnaram a psique dos indivíduos com uma profunda autoestima baixa, uma aguda falta de confiança em si mesmo, um crônico sentimento de inferioridade. O obedecer; o achar que o pouquíssimo conquistado já é até demais diante do que se merece; o pensar que o pouco recebido dos governantes se consiste num prêmio formidável a quem tem uma imagem tão desfavorável a tudo que lhe é de direito; tem sido ao longo dos séculos venal à conduta social do povo brasileiro.

[...] o coronel foi substituído pelo político clientelista, e o sistema de favoritismo manteve-se [...] o clientelismo impediu a participação e o desenvolvimento da cidadania, dificultou a organização política do povo [...] os direitos civis eram apresentados ao homem livre e pobre como dádiva do senhor da terra. (HERKENHOFF, 1995, p. 34,35)

No trabalho ora apresentado, proveniente de uma sucessão de entrevistas, é esse o traço comportamental mais marcante encontrado no perfil dos membros das comunidades estudadas. Nelas, os indivíduos, em sua maioria, não agem e sim esperam. É necessária, muitas vezes, certa pressão dos líderes comunitários no sentido de engajar minimamente o povo. Conforme relata o líder da comunidade E05, é preciso ir vez por outra, em busca de líderes religiosos locais para

que os mesmos possam solicitar a participação dos moradores, que os orientem e os despertem para a necessidade de uma efetiva participação nas questões que envolvam seus próprios destinos e bem estar.

[...] tem outra coisa, o pessoal acha assim, que participa de uma igreja aí não tem tempo de participar de outra coisa que não seja a igreja. Vou fazer uma crítica: hoje em dia, além de agente ter as igrejas protestantes, e a própria igreja católica também, o pessoal está fazendo reunião todos os dias, então agente não consegue abrir um dia para fazer reunião sobre liderança comunitária, então o pessoal é assim, vão para igreja, saí da igreja não precisa olhar nem para direita e nem para esquerda, não precisa olhar para quem está caído, quem está precisando de ajuda. Ele faz o papel dele na igreja vai para casa, deita no travesseiro achando que fez o papel dele que já é um ser humano atuante dentro do bairro, e é mentira o pessoal está se iludindo. Acredito que o pessoal está se escondendo nisso e não participa dentro da comunidade, das coisas que acontecem na comunidade. Eu falo isso porque já cansei de chegar, já cobreí de padre, de pastor, e falei: gente vocês tem que liberar o pessoal. Eu procurando essas pessoas, aí aparecia o pessoal, ou seja, o padre tem que liberar, o pastor tem que liberar, a pessoa tem que ter a consciência de que aquilo que estamos fazendo é para ajudar a comunidade, então se torna muito difícil, é muito difícil. (ENTREVISTADO E07)

De modo geral, nem sempre o líder religioso é um grande líder comunitário, portanto a junção de forças, no sentido de promover uma participação mais expressiva, é sempre esperada. O povo trazendo em sua história social o gene da passividade, simplesmente aguarda dias melhores. Esporadicamente, quando um fato se volta muito para um lado mais pessoal (buracos nas vias, esgotos entupidos...), esboça, então, o indivíduo uma repentina reação para logo em seguida recolher-se de novo ao silêncio do seu conformismo social.

[...] a comunidade participa quando tem algum interesse próprio, tipo lá perto de casa tem uma barreira que está desmoronando, lá perto de casa tem um lixão, algum interesse específico para aquele morador, ou alguns moradores, aí sim, eles procuram a gente, vão, briga e participa. Agora se for uma coisa assim que for no geral, fica mais para a diretoria mesmo, agente é que tem que estar correndo atrás, tem que está fazendo ofício, tem que estar brigando, tem que incentivar o pessoal para agente ir lá correr atrás de nossos direitos [...]. (ENTREVISTADO E07)

[...] a comunidade infelizmente ela não vê ou não entende, eu não sei, ela participa muito pouco. O trabalho comunitário, hoje, é muito difícil fazer, porque o pessoal participa muito pouco. Hoje agente vê o pessoal muito preocupado com a própria vida delas [...]. (ENTREVISTADO E07)

De maneira que, salvo em momentos de apelo pessoal, especificamente, ligado ao problema próprio, o indivíduo costuma esperar por uma espécie de salvador social que resolva rapidamente seu problema para depois aquietar-se. Tal comportamento, por conseguinte, faz com que os

programas de interferência das associações de moradores de fato existam, mas os põem num plano muito distante do ideal nos cenários dos movimentos sociais no Estado e no País.

As definições das políticas orçamentárias no município de Cariacica, portanto, é afetada por um nível insatisfatório de participação oriundo, em sua maior parte, da falta de um engajamento mais contundente das comunidades. Assim, as iniciativas e ações políticas organizativas de moradores do município em questão têm conquistado algum discreto sucesso eventual, mas que até hoje não se mostra suficiente.

Para Beatriz Herkenhoff, o fortalecimento do exercício da cidadania é árduo, pois aprender a ser cidadão passa por um exercício diário de pequenas experiências para que se forjem aos poucos o sentimento reivindicatório pleno, no sentido coletivo e de ideal de solidariedade.

A expansão e o fortalecimento do exercício da cidadania são grandes desafios, porque aprender a ser cidadão é um processo de maturação e só será possível se a mentalidade, o costume e os valores da população, através da prática social, passarem por um processo de transformação. Para isso é preciso que as pessoas forjem, no seu dia-a-dia, pequenas e grandes experiências em que possam: expressar a solidariedade, o respeito ao próximo, a generosidade, o compromisso, a responsabilidade, a reciprocidade; aprender a conciliar os interesses individuais com os coletivos; adquirir conhecimentos necessários para não se deixarem enganar; conhecer os seus direitos e organizar-se para conquistá-lo; despertar para uma consciência política das injustiças; construir projetos e idéias que visem à coletividade; desenvolver o sentimento de pertencer ao grupo; aprender a ver o plano público e a participar na solução dos conflitos e tensões sociais. (HERKENHOFF, 1995 p. 36)

Olhando-se a estrutura urbana de um município tão antigo, não se há de encontrar nenhum excepcional bem patrimonial que ressalte aos olhos, essa característica é própria de um povo que não aprendeu a reivindicar. Há de se investigar em outros estudos o fato do comportamento pouco participativo dos moradores, serem um dos motivos pelos quais Cariacica ainda permanece um município cujo desenvolvimento caminha a passos lentos e que não apresenta uma expressiva evolução em relação à Grande Vitória.

Para Gohn (1995), os movimentos sociais estão ligados diretamente aos conflitos do modo de vida cabe à sociedade o papel transformador da realidade que não condiz com suas necessidades. Se não houver ma participação contundente, do coletivo, no sentido de modificar o cenário, nada acontecerá.

Os movimentos sociais urbanos referem-se a uma nova forma de conflito, ligado a organização coletiva do modo de vida. Eles são movimentos de resistência da população às condições de vida a que está submetida. O que caracteriza estes movimentos são as condições que eles carregam em seu bojo, condições estas que assumem múltiplas formas organizatórias, abarcando diversos tipos de reivindicações e diversas respostas do aparelho estatal. (GOHN, 1995, p. 13)

De acordo com as autoras Gohn (1997) e Herkenhoff (1995), a participação nas questões políticas, por mais simples que seja, é um grande passo no caminho da transformação da realidade, embora a sociedade tenha sido violentamente atingida pelo grande capital ao longo da história, a democracia e garantia dos direitos humanos são conquistadas com as atitudes diárias de cidadania e mudança de valores. Quanto maior for à participação popular, maiores serão as chances de se criar, no povo, a consciência de seus direitos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chega-se aqui a conclusão de um estudo que se iniciou no intuito de compreender melhor o processo em torno dos movimentos sociais de bairros e suas reivindicações, especificamente voltado para o município de Cariacica – ES, através da iniciativa nominada orçamento participativo.

O resultado destas iniciativas depende primordialmente dos movimentos sociais, da conduta de cada comunidade, a bem dizer, do nível e volume de suas reivindicações relativas aos problemas vivenciados. As ações desses movimentos desenvolvem um processo político e social. Nesse panorama a informação se apresenta como instrumento de desenvolvimento e êxito da classe necessitada. A cultura política se faz essencial.

Percebe-se então que uma das funções do Estado é desenvolver política de crescimento geral de um país. Embora a máquina estatal exista para constituir elementos que proporcione o equilíbrio da coletividade em todos os seus aspectos, seus mecanismos nem sempre atingem os ideais para quais foram concebidos. A idealização, concepção e composição das políticas públicas originam-se de acordo com o grau de organização da sociedade e com a cultura política nela encontrada. As associações de moradores são um traço já tradicional na vida política e social das comunidades. Estas pequenas instituições existem para promover o bem estar dos milhares de bairros espalhados pelo solo brasileiro. Estão em contato direto com a necessidade do povo. Sua função primordial é a congregação de indivíduos preocupados com o desenvolvimento de suas comunidades. É perceptivo, entretanto, que tais comprometimentos locais subsistem um pouco aquém do que poderia ser. A prova irrefutável disso é fato de que entre 2009 a 2012 de um total de quatrocentos e dezesseis obras destinadas pelo orçamento participativo, setenta e duas, ou seja, 17,31% delas foram absorvidas por apenas três comunidades - as três mais reivindicativas. Esse fato evidencia sem dúvida, um desequilíbrio na conquista da verba orçamentária municipal, visivelmente oriundo de uma postura um tanto passiva das demais associações.

A proposta do orçamento participativo concebida em vários municípios do Brasil, no intuito de se constituir um instrumento eficaz na diminuição dos grandes problemas sociais, sobretudo,



oportunizando a participação dos bairros mais carentes, é uma idéia original, coerente e cheia de senso de justiça. Sua concepção tem por base sentimentos democráticos, contudo, se defronta com uma história política em grande parte antagônica a esses ideais, não possibilitando muitas vezes a liberdade plena no que diz respeito a ações.

O orçamento participativo, ainda assim, nasceu para possibilitar o desenvolvimento municipal, e as comunidades de Cariacica, mesmo que não de forma ampla, se exercita em uma história de maior participação popular nesse projeto bem concebido. Há que se reconhecer, entretanto, as dificuldades de participação nas decisões que envolvem os destinos de uma comunidade quando todo esse contexto é, na verdade, um ambiente de carências.

A educação do indivíduo, assim, é mais uma vez o elemento chave para que o ser humano esteja em condições de observar com olhos críticos e de consolidar essa crítica. Curiosamente é o ensino ainda muito brutalmente negado aos cidadãos brasileiros. Ao negar-se isso, priva-se o indivíduo da fluência do pensamento, do agir e do acreditar que ele é peça fundamental no desenvolvimento social.

Os resultados desse estudo, enfim, revelaram vestígios de uma preocupação da gestão pública municipal, mesmo que ainda de maneira discreta, em criar mecanismos que se transladem em ferramentas significativas para que o povo ensaie sua luta contra as grandes dificuldades relatadas pela história. Embora se tenha consciência de que toda ação se espera uma reação, nenhuma atitude é tomada principalmente no campo político sem um interesse maior envolvido.

O orçamento participativo é inegavelmente um destes expressivos mecanismos. Isso não quer dizer de forma alguma que os indivíduos que deveriam ser inteiramente beneficiados em suas vilas, bairros, cidades; estão maduros para essa luta. Esse fato vem indubitavelmente comprovar que a formação de um povo é um aspecto complexo, delicado, na sociedade: requer um pouco além da oferta de bons instrumentos. Possivelmente o quesito *educação* é que venha redimir essa dificuldade.

Através das experiências adquiridas com a participação empírica nas questões de suas comunidades a população, principalmente a mais humilde, a qual foi negada uma educação descente, pode aos poucos ensejar passos rumo ao desenvolvimento da cidadania e,

consequentemente, a uma sociedade mais justa, de solidariedade, ajuda mútua e amor ao próximo. Assim poderá se libertar das amarras que ao longo da história forjaram um comportamento passivo diante das injustiças e desmandos da elite que sufocou o ideal de liberdade e conquista dos direitos.

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, E. M. A., NOVO H. A. Histórias-movimentos por cidadania. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 181-197, jan./jun. 2006.
- BARBIERI, S. **O levante**. Espírito Santo: Resplendor, 2011.
- BONAVIDES, P. **Teoria do estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BRANDÃO, Elias. (Org.). **Orçamento participativo: Avanços, limites e desafios**. Maringá: Massoni, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº 39, de 19 de dezembro de 2002. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRUCE, K. B; FERREIRA, G. G. **Analisando duas experiências de orçamento participativo no Espírito Santo: Cariacica e Vitória**. In: Encontro Nacional de Pesquisadores Em Serviço Social 10, 2006, Recife. **Anais...** Recife: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Recife, 2006, 1 CD ROM
- CARNOY, M. **Estado e teoria política**. 2. ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1988.
- FARIAS, F. B. **O Estado capitalista contemporâneo: para a crítica das visões regulacionistas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- FLORINDO, M. D.; BORGES, M. S. **Cariacica em dados: indicadores socioeconômico, políticas públicas e gestão**. Cariacica: PMC, 2011.
- FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Paraná: v. 21 - Jun de 2000.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Apresenta informações sobre injustiça ambiental e a difundir conhecimento científico e tecnológico, Disponível em: < <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/infografico-mapa-da-injustica-ambiental-e-saude-no-brasil>> Acesso em: 06 de out.2011.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.
- GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 1997.

-----**Movimentos e lutas sociais na história do Brasil.** São Paulo: Loyola, 1995.

-----**Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura.** 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GRUPPI, L. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** Rio de Janeiro: Graal, 1978.

HERKENHOFF, M. B. L. **O papel do líder comunitário.** Vitória-ES: Secretaria de produção e difusão cultural/ UFES, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Apresenta informações de dados brasileiros estatísticos. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/espiritosanto/cariacica.pdf>>. Acesso em: 30 de maio 2012.

LÊNIN, V.I. **O Estado e a Revolução.** São Paulo: Hucitc, 1983.

LOCKE, J. **Ensaio acerca do entendimento humano.** Rio de Janeiro: Nova Cultura, 1997.

MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista.** 13 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **Cartas filosóficas de 1848.** São Paulo: Moraes, 1987.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política; salário, preço e lucro; o rendimento e suas fontes: a economia vulgar.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. **Do capital. Livro I. O rendimento e suas fontes. Para crítica da economia política.** São Paulo: Nova Cultura, 1996.

MEIRELLES, H. **Direito administrativo brasileiro.** 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica.** São Paulo: Cortez, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIACICA. Apresenta informações sobre a cidade de Cariacica. Disponível em: <<http://www.cariacica.es.gov.br/default.asp>>. Acesso em: 03 abr. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Apresenta informações sobre portal de transparência – historia do orçamento participativo. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1)>. Acesso em: 10 Jan. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Apresenta informações sobre a cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portalmmsp/homec.jsp>>. Acesso em: 13 mai. 2011.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA. Apresenta informações e apoio e realização de eventos científicos. Disponível em: <<http://www.sbsociologia.com.br>>. Acesso em: 19 de out. 2012.

REIS, H. E. A Importância das Associações para a Democracia: Uma Análise Segundo a Perspectiva Tocquevilliana. **Revista Filósofos**, Ceará: v. 5, n. 2, jul./dez. 2000.

SALDANHA, C. **Introdução á gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SALVADOR, E. **Fundo público e políticas na crise do capitalismo**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 104, p. 605-31, out./dez. 2010.

SIMIONATTO, I. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v.16, p. 11 - 24, jul./dez. 2003.

TENÓRIO, F. G. et al. **Avaliação de projetos comunitários**. 4. ed., São Paulo: Loyola, 2003.

TEXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas**. Bahia: 2002. Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais do estado da Bahia. Apresenta informações e apoio e realização de eventos científicos. Disponível em: <<http://www.aatr.org.br/site/02/index.asp>>. Acesso em: 10 de nov. 2011 >

## **ANEXOS**

**ANEXO A - Lei Federal Nº 7.347, de 24 de julho de 1985**

*Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.*

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Artigo 1º** - Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos causados:

I - o meio ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - (VETADO).

**Artigo 2.º** - As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

**Artigo 3.º** - Ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

**Artigo 4.º** - Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).

**Artigo 5.º** - A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que:

DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS EM JUÍZO

I - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

II - inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).

§ 1.º - O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2.º - Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

§ 3.º - Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público assumirá a titularidade ativa.

**Artigo 6.º** - Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

**Artigo 7.º** - Se, no exercício de suas funções, os juízes e tribunais tiverem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, remeterão peças ao Ministério Público para as providências cabíveis.

**Artigo 8.º** - Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer as autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1.º - O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2.º - Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

**Artigo 9.º** - Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, fazendo-o fundamentadamente.

§ 1.º - Os autos de inquérito civil ou das peças de informação arquivadas serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público.

§ 2.º - Até que, em sessão do Conselho Superior do Ministério Público, seja homologada ou rejeitada a promoção de arquivamento, poderão as associações legitimadas apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados aos autos do inquérito ou anexados as peças de informação.

§ 3.º - A promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme dispuser o seu Regimento.



§ 4.º - Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

**Artigo 10** - Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis a propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

**Artigo 11** - Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

**Artigo 12** - Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1.º - A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2.º - A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

**Artigo 13** - Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados a reconstituição dos bens lesados.

Parágrafo único - Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

## DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS EM JUÍZO

**Artigo 14** - O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável à parte.

**Artigo 15** - Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público.

**Artigo 16** - A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

**Artigo 17** - O juiz condenará a associação autora a pagar ao réu os honorários advocatícios arbitrados na conformidade do § 4.º do art. 20 da Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, quando reconhecer que a pretensão é manifestamente infundada.

Parágrafo único - Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

**Artigo 18** - Nas ações de que trata esta Lei não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas.

**Artigo 19** - Aplica-se a ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela

Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições.

**Artigo 20** - O fundo de que trata o art. 13 desta Lei será regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias.

**Artigo 21** - Esta Lei entra vigor na data de sua publicação.

**Artigo 22** - Revogam-se as disposições em contrário. (Lei Fed 7347/1985 p. 2)

## **ANEXO B - Modelo de estatuto**

### **CAPÍTULO I- Da denominação, da sede, duração e finalidade**

Art. 1º- Nome, sigla e dados da entidade, como endereço (rua, número, município, estado, CEP) e seu regime jurídico.

Art. 2º- Sobre os principais objetivos e finalidades da entidade.

Art. 3º- (Sigla ou nome da entidade é isento de quaisquer preconceitos ou discriminações relativas à cor, raça, credo religioso, classe social, concepção política- partidária ou filosófica, nacionalidade em suas atividades, dependências ou em seu quadro social).

Art. 4º- ( Sigla ou nome da entidade não remunera os membros do Conselho Diretor e Fiscal, não distribuindo lucros ou dividendos a qualquer título ou sob nenhum pretexto, sendo que os excedentes de receita, eventualmente apurados, serão obrigatória e integralmente aplicados no desenvolvimento dos objetivos institucionais).

Art. 5º- (Sigla ou nome da entidade poderá aceitar auxílios, contribuições ou doações (depois de examinados e aprovados pelo Conselho Diretor), bem como firmar convênios (nacionais ou internacionais) com organismos ou entidades públicas ou privadas, contanto que não impliquem em sua subordinação a compromissos e interesses que conflitem com seus objetivos e finalidades ou arrisquem sua dependência).

Art. 6º- Sobre o patrimônio da entidade.

### **CAPÍTULO II- Da Constituição Social**

Art. 7º- A sociedade será formada por um número ilimitado de sócios dispostos a seguir os propósitos estatutários da organização, mas sem responder pelas obrigações sociais de sigla ou nome da entidade.

Art. 8º- Sobre as categorias existentes para sócios, ou seja, o quadro social da entidade.

( a- Sócios fundadores: os que participaram da Assembléia Geral de Fundação da Associação e assinaram a ata de fundação, com direito a votar e a ser votado em todos os níveis ou instâncias;

b- Sócios efetivos: cidadãos dispostos a colaborar com a melhoria da qualidade de vida da população; qualquer associado ou pessoa que não seja fundador de sigla ou nome da entidade, aprovados pela Assembléia Geral. Possuem direito a votar e a candidatarem-se a qualquer cargo

eletivo da entidade; c- Sócios beneméritos: pessoas físicas ou jurídicas que- a critério do

Conselho Diretor (e ratificados pela Assembléia Geral)-, pela elaboração ou prestação de relevantes serviços, fizerem jus ao título; d- Sócios colaboradores: pessoas físicas que, identificadas com os objetivos da entidade, solicitarem seu ingresso e pagarem as contribuições correspondentes, segundo os critérios determinados pelo Conselho Diretor.

Art. 9º- Sobre os direitos de todos os sócios fundadores e efetivos.

( a- encaminhar ao Conselho Diretor da Associação, por escrito, sugestões e propostas de interesse ecológico; b- solicitar ao presidente ou ao Conselho Diretor reconsideração de atos que julguem não estar de acordo com os estatutos; c- tomar parte dos debates e resoluções da Assembléia; d- apoiar, divulgar, propor e efetivar eventos, programas e propostas de cunho sócio-ambiental; e- Ter acesso às atividades e dependências de sigla ou nome da entidade; f- votar e candidatar-se para qualquer cargo eletivo, após um ano de filiação como sócio efetivo; g- convocar Assembléia Geral, mediante requerimento assinado por 1/3 dos sócios efetivos).

Art. 10- Sobre os deveres de todos os associados.

(a- prestigiar e defender a entidade, lutando pelo seu engrandecimento; b- trabalhar em prol dos objetivos da sociedade, respeitando os objetivos estatutários, zelando pelo bom nome de sigla ou nome da entidade, conforme a ética ecológica; c- estar presente às Assembléias Gerais; d- satisfazer pontualmente os compromissos que contraiu com a associação, inclusive mensalidades; e- participar de todas as atividades ecológicas e culturais, estreitando os laços de solidariedade e fraternidade entre todas as pessoas e nações; f- observar na sede da entidade ou aonde ela se faça representar, as normas de boa educação e disciplina).

### **CAPÍTULO III-**

#### **A) Da Organização Administrativa**

Art. 11- Sobre a estrutura da entidade e as inter-relações de suas unidades constitutivas, que são:

- Assembléia Geral;
- Conselho Diretor;
- Conselho Fiscal;
- Secretaria Executiva.

## **B) Da Assembléia Geral dos Sócios**

Art. 12- A Assembléia Geral é o órgão máximo da entidade, na qual participam todos os sócios fundadores, e os sócios efetivos que estejam em pleno gozo de seus direitos, conforme previsto nos estatutos.

Art. 13- A Assembléia Geral elegerá um Conselho Diretor e um Conselho Fiscal, definindo suas funções, atribuições e responsabilidades por meio de um Regimento Interno.

Art. 14- A Assembléia Geral se reunirá ordinariamente, no final de cada ano, para apreciação das contas da entidade, aprovação de novos sócios efetivos e, a cada dois anos, para eleger os Conselhos Fiscal e Diretor. Ela também pode ser, extraordinariamente e em qualquer ocasião, convocada pelos Conselhos Diretor e Fiscal, ou por 1/3 dos sócios em pleno gozo de seus direitos, por motivos relevantes.

Art. 15- Sobre as atividades competentes à Assembléia Geral.

( - deliberar sobre o relatório de atividades, balanço e demais contas da sociedade apresentadas pelo Conselho Diretor; - propor e aprovar a admissão de novos sócios efetivos; - eleger o Conselho Diretor e Fiscal; - autorizar a alienação ou a instituição de ônus sobre os bens pertencentes a sigla ou nome da entidade; - determinar e atualizar as linhas de ação da entidade; - estabelecer o montante de anuidade dos sócios).

## **C) Do Conselho Diretor**

Art. 16- O Conselho Diretor é um órgão colegiado, no mínimo composto por três sócios efetivos, com mandato de 2 anos, e cuja reeleição é permitida. Subordinado à Assembléia Geral, é o responsável pela representação social de , e pela administração da entidade.

Art. 17- O Conselho Diretor nomeará uma Secretaria Executiva que responderá pela gerência administrativa, legal e financeira da entidade.

Art. 18- Sobre as atividades competentes à Diretoria.

(- cumprir e fazer cumprir os Estatutos e as resoluções da Assembléia; - aprovar a criação ou a extinção de programas e órgãos gestores; - elaborar o orçamento anual (da receita e da despesa); - definir seus cargos, funções, atribuições e responsabilidades mediante Regimento Interno próprio;- nomear, contratar e destituir a qualquer tempo a Secretaria Executiva; - elaborar programas de trabalho a serem desenvolvidos pelas diversas diretorias; - emitir parecer sobre as operações de crédito, aquisição ou alteração de imóveis.

#### **D) Da Secretaria Executiva.**

Art. 19- A Secretaria Executiva é o órgão de administração da entidade, composto por dois ou mais secretários, nomeados pelo Conselho Diretor e referendados pela Assembléia Geral.

Os secretários podem ser, por exemplo:

- a) Secretário Executivo: representa a entidade podendo contratar e organizar o quadro administrativo, instituir programas, projetos, contratar serviços e terceiros etc;
- b) Secretário Institucional: coordenam a execução das atividades institucionais, programas, atividades administrativas gerais de AL, substituindo o Secretário Executivo e o Administrativo em qualquer impedimento;
- c) Secretário Administrativo: coordena as atividades da sede social, do quadro de sócios e responde pela gerência administrativa e financeira da sociedade.

Art. 20- Sobre as atividades que competem à Secretaria Executiva.

(- formular e implementar a política de comunicação e informação da entidade, de acordo com as diretrizes provenientes da Assembléia Geral; - coordenar as atividades de captação de recursos da entidade; - elaborar pareceres técnicos, em conjunto ou isoladamente, sobre projetos e atividades da entidade e de terceiros; - elaborar a política geral de cargos e salários para aprovação do Conselho Diretor; - aceitar doações e subvenções, desde que elas não comprometam a autonomia e independência da entidade; - elaborar o Regimento Interno para aprovação do Conselho Diretor; - coordenar a elaboração de projetos.

#### **E) Do Conselho Fiscal**

Art. 21- O Conselho Fiscal, composto de três membros efetivos e dois suplentes, será eleito simultaneamente ao Conselho Diretor, e na mesma Assembléia Geral Ordinária, com mandato de dois anos.

Art. 22- Sobre as atividades que competem ao Conselho Fiscal.

(- auxiliar o Conselho Diretor na administração de sigla ou nome da entidade; - analisar e fiscalizar as ações do Conselho Diretor, a prestação de contas de Secretaria Executiva e demais atos administrativos e financeiros; - convocar Assembléia Geral dos Sócios a qualquer tempo.

#### **CAPÍTULO IV- Das eleições**

Art. 23- As eleições para as Diretorias ocorrerão a cada x anos, nas Assembléia Geral. Todos os sócios efetivos podem concorrer- em uma única chapa somente-, e ser reeleitos pelo mesmo período.

#### **CAPÍTULO V- Das Disposições Gerais e Transitórias**

Art. 24- (Os bens patrimoniais de sigla ou nome da entidade não poderão ser onerados, permutados ou alienados sem a autorização da Assembléia Geral, convocada especialmente para esse fim).

Art. 25- O Conselho Diretor deverá baixar normas especiais para a regulamentação do Estatuto.

Art. 26- Nenhuma categoria dos sócios responde, nem mesmo subsidiariamente, pelas obrigações ou compromissos assumidos por sigla ou nome da entidade.

Art. 27- Nos casos omissos serão resolvidos pelo Conselho Diretor, com recurso voluntário para a Assembléia Geral.

Este modelo de estatuto trata-se de modelo genérico, apenas para exemplificar e dar alguma noção.

## **APÊNDICES**



**APÊNDICE A - Roteiro para entrevista com o poder local: Prefeitura Municipal de Cariacica**

- 1 Como são definidas as políticas públicas municipais?
- 2 Como surgem as demandas?
- 3 Através de que mecanismo as demandas chegam até à prefeitura?
- 4 Qual o critério de definição das implementações nas comunidades?
- 5 A comunidade interfere nas decisões de implementação das políticas públicas locais?
- 6 Como se dá o planejamento das políticas de ação do governo local?
- 7 Quem participa do planejamento?
- 8 Em que momento a comunidade participa das decisões junto ao poder local?
- 9 Como é feito o controle das implementações das políticas públicas locais?
- 10 Como são feitas as avaliações das implementações?

**APÊNDICE B - Roteiro para entrevista com os as lideranças das associações de bairros**

- 1 Como é a atuação da comunidade junto à associação?
- 2 Há um indivíduo específico que envolve, motiva a comunidade?
- 3 Nos últimos 04 anos quantas ações públicas foram implantadas na comunidade?
- 4 Dentre elas quais foram através da reivindicação da comunidade?
- 5 Como se dá a escolha para a participação nas decisões de planejamento do poder público?
- 6 Quais as etapas do planejamento das políticas de ações locais, em que é permitida a participação da associação?
- 7 A comunidade acompanha a execução da implementação?
- 8 Como são feitos a avaliação e controle das ações do poder público local pela comunidade?
- 9 Há interferência política no planejamento e na implementação (favorecimento) das ações do governo local?
- 10 Qual a avaliação que o Sr (a) faz da participação do poder público junto às comunidades?

## APÊNDICE C - termo de consentimento livre e esclarecido

Estou desenvolvendo um estudo intitulado **Participação popular e ações do governo local no município de Cariacica, Espírito Santo: a sociedade civil como agente de controle das implantações das políticas públicas de desenvolvimento local**. O objetivo desta pesquisa é: Estudar o papel da interferência das associações de moradores na capacidade de negociação das ações do governo local no município de Cariacica – ES, da atual gestão.

Para tanto, estou solicitando sua colaboração para participar a entrevista que tornará possível o estudo. Não há riscos, bem como será resguardado o sigilo absoluto em relação à sua identidade. Considerando que este formulário constará apenas um código alfanumérico seqüencial, para fins de análise das informações recebidas, não haverá gastos de qualquer natureza, os dados colhidos na pesquisa serão mantidos em arquivo sob exclusiva guarda da pesquisadora pelo período de 5 (cinco) anos.

Outros sim, se sentir necessidade, você poderá solicitar esclarecimentos à pesquisadora responsável, à orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Soraya Gama de Ataíde. O telefone para contato 3334-3543, ou pelo email soraya.gama@emescan.br ou, caso se desejar, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da EMESCAM, situado no prédio central da instituição, à Av. Nossa Senhora da Penha, nº 2190, Vitória, telefone para contato (27) 3334-3586, e-mail comite.etica@emescam.br, horário de funcionamento das 7:00h às 12:00h e de 13:00h às 17:00h, de segunda a sexta-feira, sob a garantia de anonimato da sua identidade.

Você também poderá se recusar a responder alguma pergunta, bem como, interromper sua participação no estudo a qualquer momento, sem ônus de qualquer natureza. Asseguro que o que for dito será respeitosamente utilizado. Desde já agradeço a sua atenção e colaboração.

---

Jussara Heringer Ferreira  
Pesquisadora responsável  
e-mail: jussaraheringer@gmail.com

### **Autorização:**

Eu ....., portadora do documento de identidade nº ....., aceito participar e autorizo o uso das informações coletadas através do questionário, para fins exclusivos do desenvolvimento do estudo acima referido. Afirmando ter recebido e compreendido todas as informações sobre a pesquisa.

---

Representante da....