

# **Democracia participativa no estado do Espírito Santo: (des)articulações e limites na atuação do Conselho Popular de Vitória**

Enzo Mayer Tessarolo<sup>1</sup>

Aloísio Krohling<sup>2</sup>

## **RESUMO**

O artigo objetiva avaliar os padrões de representação e participação da sociedade civil na experiência democrática capixaba, com foco na atuação do Conselho Popular de Vitória. Inicialmente, faz-se um debate histórico-teórico sobre o conceito de sociedade civil, promovendo um diálogo entre as perspectivas tocquevillianas, neoliberais e gramscianas; depois, investiga-se a relação entre o Conselho Popular de Vitória e a Prefeitura Municipal de Vitória e avalia-se essa experiência democrática. Aponta-se para a perda de autonomia do Conselho, que perdeu seu caráter emancipatório e tornou-se prioritariamente reformista, apresentando mais uma face técnica, do que ética.

**Palavras-chave:** sociedade civil; Conselho Popular de Vitória; democracia participativa; espaços públicos

## **INTRODUÇÃO**

O fim do século XX e o início do XXI são caracterizados como um período de incertezas, transformações e crises nos padrões que estruturaram a modernidade. Os antigos vínculos societários transformaram-se, ensejando complexificação e fragmentação das sociedades – num movimento que vai da individualização à transnacionalização; os centros de poder político dispersaram-se para além da clausura do Estado Nacional e encontraram refúgio tanto no interior quanto no exterior dos Estados; e o modelo de democracia representativa, vitorioso após o colapso da União Soviética, tornou-se incapaz de responder aos anseios dos cidadãos.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em parceria com o Centro Universitário Vila Velha (UVV-ES); bolsista da FAPES; especialista em Direito Judiciário e graduado em Relações Internacionais, com trabalhos publicados na linha de pesquisa Estado e Sociedade, e Política Internacional. [enzotessarolo@gmail.com](mailto:enzotessarolo@gmail.com)

<sup>2</sup> PHD em Filosofia, Pós-doutorado em Filosofia Política, Mestre em Ciências Sociais, professor do Mestrado em Ciências sociais associado PUCSP - UVV Espírito Santo e pesquisador na área de sociologia política, com livros e artigos publicados na linha de pesquisa Estado e Sociedade, e em ética e direitos humanos fundamentais. Professor titular de Ciência e Teoria Política do Curso de Relações Internacionais da UVV. [krohling@uvv.br](mailto:krohling@uvv.br)

No Brasil, essas transformações, que muitas vezes são tidas como crises, tiveram sua máxima expressão nos dispositivos inseridos na Constituição de 1988, que abriram espaço para a participação direta da população nos assuntos públicos. Fortemente associados ao processo de redemocratização, instrumentos como o Orçamento Participativo, a iniciativa popular, os plebiscitos consolidaram a fase mais democrática da história brasileira. Nessa fase, em consonância com as dificuldades impostas pelos processos de globalização ao poder político-representativo do Estado, promoveu-se a descentralização político-administrativa, e a incipiente construção da democracia participativa no Brasil foi fortalecida pelo surgimento dos Conselhos por todo o país, nas décadas de 80 e 90.

A criação em 1984 do Conselho Popular de Vitória insere-se nesse quadro de transformações e reivindicações em favor da reestruturação do aparato (público) estatal. Resultado de lutas populares intensas pela democratização da gestão pública, o aparecimento desse Conselho – e de outros, no cenário político brasileiro - parecia ratificar a vontade de governantes e governados em institucionalizar o movimento em direção à participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões públicas. Contudo, passados mais de vinte anos dessa (in)experiência democrática, o que evidencia-se é um movimento rumo à despolitização da sociedade civil e ao enfraquecimento dos instrumentos participativos.

O que teria acontecido ao longo dos anos para impedir a consolidação da democracia participativa no Brasil – ou, melhor dizendo, no estado do Espírito Santo? Como se deu a relação entre sociedade civil, exemplificada pela atuação do Conselho Popular de Vitória, e sociedade política, a Prefeitura de Vitória, durante o período que esse estende dos anos 80 até os 2000? O experimento desse Conselho foi de fato transformador da gestão da *res pública* ou ele apenas deu nova roupagem a velhos padrões assistencialistas?

Essas são perguntas que movem a escrita deste trabalho e, para respondê-las, dividimos o artigo em três partes principais. Inicialmente, realiza-se uma reflexão de caráter teórico e histórico sobre o conceito de sociedade civil, as formas federativas e sua relação com o surgimento dos Conselhos, promovendo um diálogo entre as perspectivas tocquevillianas, neoliberais e gramscianas. A partir dessa revisão bibliográfica, parte-se para o segundo momento da pesquisa, no qual se investiga estreitamente a atuação do Conselho Popular de Vitória, enfocando as articulações estabelecidas por ele entre o

poder político local e os movimentos de bairro. Por fim, avalia-se a experiência democrática capixaba, discutindo tanto as inovações trazidas pelo Conselho Popular de Vitória ao campo da participação democrática, quanto seus limites institucionais e de atuação.

## **1 Sociedade civil e “espaços públicos”: características e conceitos contemporâneos**

O conceito de sociedade civil tem sido tão utilizado, desde os últimos anos do século XX, que acabou convertendo-se em lugar-comum, sendo hasteado como bandeira política tanto por grupos democráticos e de esquerda, quanto por representantes do neoconservadorismo ideológico e do neoliberalismo econômico. O retorno do debate sobre sociedade civil aparece vinculado, sobretudo, às transformações ocorridas no plano internacional (crise do Estado de Bem-estar, ascensão da ideologia neoliberal, fim da União Soviética, globalização) e nacional (redemocratização) e à consequente necessidade de redefinição das relações entre o Estado e as diferentes esferas de ação social dos indivíduos.

Como senso-comum e como *slogan* político, a sociedade civil tem sido “apresentada como a Terra Prometida, a solução de todos os nossos problemas, um espaço no qual existem e se desenvolvem, de forma espontânea, apenas boas qualidades” (ACANDA, 2006, p. 16).

Assim, queremos nos desvencilhar, já no plano das teorias de ciências sociais, (a) das interpretações que apontam a sociedade civil como antítese ao Estado e à política, como espaço livre de coerções e restrições; e (b) das considerações que identificam a sociedade civil como região autônoma, marcada por associações voluntárias e espontâneas de indivíduos, sem qualquer intencionalidade política. Nossas críticas estão relacionadas, portanto a duas importantes matrizes contemporâneas que buscam definir a sociedade civil: a *tocquevilliana* e a neoliberal.

### **1.1 A Federação, as comunas e a perspectiva *tocquevilliana***

Historicamente, os Conselhos tiveram sua primeira aparição logo após a Revolução Francesa (1789), nas 48 seções da Comuna de Paris, que multiplicaram os espaços

políticos de engajamento dos cidadãos para o exercício da liberdade política na França. Já no século XX, essa forma de participação política direta espalhou-se pela Europa, sendo percebida na Rússia dos soviets (1905-1917), na Alemanha (1918-1919), na Itália (1919-1920), na Hungria (1956) e na Revolução Espanhola (1936). De modo geral, o que prevaleceu nessas experiências democráticas foi o destino comum que elas tiveram: o seu esmagamento pelo poder estatal instituído (TÓTORA; CHAIA, 2002, p. 7).

Essa constatação revela-nos uma histórica dificuldade na relação entre a estrutura rígida do poder centralizado e burocratizado, o Estado, e as formas de poder autônomo e descentralizadas, exemplificadas pelos Conselhos. Pois essa relação seguiu uma lógica na qual os conselhos se organizavam para constituir um espaço público que propiciasse a participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos; enquanto o poder centralizado do Estado agia em nome da unidade da nação e contra a descentralização (TÓTORA; CHAIA, 2002).

De fato, essa relação está inserida em um debate mais amplo, que diz respeito ao tema da centralização *versus* descentralização. De um lado, o modelo clássico de nação, o denominado Estado unitário, que obedece a uma lógica hierarquizada de poder na qual o Governo Central é quem comanda as decisões políticas. Do outro, a Federação surge como uma organização político-territorial baseada no compartilhamento de legitimidade e de decisões entre mais de um nível de governo.

Conforme Fernando Abrucio e Cibele Franzese (2007, p. 2), o objetivo da Federação é “compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo”. De modo que os países que adotam esse modelo levam em consideração a existência de heterogeneidades culturais na nação, as disparidades socioeconômicas entre as regiões do país, e a capacidade do federalismo de manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território – geralmente extenso.

O modelo federativo foi primeiramente constituído nos Estados Unidos, em 1787, quando as antigas treze colônias se uniram (fortalecendo-se contra invasões estrangeiras) para criar uma nova esfera de governo, a União. Antes dispersas pelo território e soberanas entre si, as colônias passaram a pertencer a uma mesma nação sem perder, contudo, sua própria autonomia. Assim, o que prevaleceu foi uma relação de interdependência e não de hierarquia entre os estados federados e o Governo Central.

Cabe destacar as ponderações de Tocqueville, que pensava na Federação como uma maneira de garantir ao mesmo tempo a liberdade individual e a vontade geral. Examinando comparativamente o que ocorria na França, na Inglaterra e nos Estados Unidos no século XIX, o filósofo francês assevera que o estágio democrático dessas três nações é diferente e que é na América onde a democracia melhor se realiza.

Enquanto na Europa, em razão da constante vigilância dos reis e do poder absoluto, o princípio da igualdade penetrara os hábitos dos povos muito antes do ideal de liberdade, entre os americanos, a liberdade é que é antiga; a igualdade é relativamente nova. Como conseqüência, “[...] o povo reina sobre o mundo político americano como Deus sobre o universo. É ele a causa e o fim de todas as coisas; tudo sai do seu seio, e tudo se absorve nele” (TOCQUEVILLE, 1987, p. 52).

O “reino” do povo norteamericano não deve ser entendido, porém como uma expressão da vontade geral. Pelo contrário, Tocqueville quer justamente se distanciar dessa concepção rousseaiana de uma soberania popular onipotente, una e indivisível. Para ele a melhor democracia é aquela divisível, de um poder estatal descentralizado, na qual os indivíduos participam ativamente da vida política através das *comunas* (esferas públicas locais).

Para Tocqueville, o governo dos cidadãos a partir das comunas e da descentralização administrativa impediria, em última instância, a ascensão do grande perigo das nações democráticas modernas: o novo tipo de despotismo, que torna os homens semelhantes e iguais, trata-os como cordeiros e os mantém numa infância sem fim, numa eterna minoridade política. Por isso ele adverte: privai as comunas de sua independência e "logo tereis homens administrados e não cidadãos" (TOCQUEVILLE, 1987, p. 58).

Na tradição toquevilleana, portanto a preocupação central está na garantia da liberdade dos indivíduos. Significando que burocracia e centralização possuem sentidos antitéticos em relação à liberdade. Como interpretam Silvana Tótora e Vera Chaia (2002, p. 62), “a centralização administrativa tem como efeito o aumento da burocracia e o fim da liberdade. Quanto mais eficiente e numerosa for a burocracia, mais ela contribui para tornar o governo indispensável e o cidadão apático e dependente”.

Convém ressaltar que Tocqueville não faz uso do conceito de sociedade civil, embora seu estudo sobre a importância das comunas para a vida democrática tenha influenciado trabalhos contemporâneos que utilizem esse termo. Putnam (1995), por exemplo,

entende a sociedade civil como uma esfera “espontânea”, na qual os indivíduos podem se associar livremente a diferentes organizações de acordo com seus interesses privados. Para o autor, de modo bem geral, organizações sociais facilitam a coordenação e a cooperação entre os indivíduos, constituindo um verdadeiro “capital social”, que fortalece, em última instância, a vida democrática.

## 1.2 A perspectiva neoliberal e a esfera pública não-estatal

A ampla quantidade de material sobre a “evolução” do pensamento liberal incentiva-nos a não discorrer amplamente sobre os postulados de seus principais expoentes, Hayek e Friedman. A nós, cabe averiguar a concepção deles acerca da sociedade civil e ressaltar que seus princípios fundamentais previam a contenção dos gastos públicos, a privatização do patrimônio público para o pagamento das dívidas estatais e a liberalização comercial.

Na perspectiva neoliberal, que incorpora parte da matriz tocquevilleana, a sociedade civil é entendida basicamente como uma esfera de complementação às funções do Estado (Primeiro Setor, ineficiente e burocrático) e mercado (Segundo Setor, orientado pela busca do lucro). Daí a idéia de que a atuação do Terceiro Setor<sup>3</sup> (ao qual se vinculam associações comunitárias, ONGs, movimentos sociais) compensaria, entre outras coisas, as políticas públicas abandonadas pelo Estado (MONTAÑO, 2003).

Por identificar a sociedade civil “como pólo de virtualidades democratizadoras, impregnada de positividade (supostamente) portadora de interesses gerais relacionados ao bem comum, em contraposição à visão satanizadora do Estado” (RAICHELIS; WANDERLEY, 2009, p. 206), essa concepção neoliberal enseja estratégias substitutivas, de privatização dos serviços públicos e descentralização, as quais retiram do Estado a responsabilidade de implementar programas sociais e delegam ao “Terceiro Setor” essa função.

---

<sup>3</sup> De acordo com Carlos Montaña (2003), a categoria de “Terceiro Setor” surgiu nos Estados Unidos, em 1978, tendo sido primeiramente utilizada por John D. Rockefeller III para se referir ao forte associativismo e à cultura cívica do “notável sistema de três poderes” existente nos EUA. Nas palavras de Rockefeller, “o terceiro setor é o setor privado sem fins lucrativos” (APUD MONTAÑO, 2003, p. 53).

Nessa dicotomia entre Estado e sociedade civil promovida pela matriz neoliberal, a oposição “público”-“privado” seria resolvida pela inserção de um novo âmbito entre essas esferas, o “público porém privado” – ou, em uma outra variante, o “público não-estatal”-, responsável por atender demandas sociais públicas a partir de espaços e iniciativas privadas.

Nas palavras de Cunill Grau e Bresser-Pereira, a sociedade civil integra o espaço público não-estatal, espaços que “são organizações ou formas de controle ‘públicas’ porque voltadas ao interesse geral; são ‘não-estatais’ porque não fazem parte do aparato do Estado” (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 1999, p. 16).

Nessa concepção de sociedade civil, como mostra Nogueira (2003), a sociedade civil busca compensar externamente a ineficiência burocrática, com a ajuda do mercado. Acima de tudo, a sociedade civil neoliberal é “um espaço a partir do qual se pode ferir e hostilizar os governos, mas de onde não se estruturam governos alternativos ou movimentos de recomposição social. Nele, pode existir *oposição*, mas não *contestação*” (NOGUEIRA, 2003, p. 192).

A partir dessa lógica, a atuação da sociedade civil ingressa no universo gerencial de contenção de gastos públicos. As associações não-governamentais, desprovidas ao mesmo tempo de intenções (ético-políticas) em mudar a estrutura do sistema e de interesses (econômico-corporativos) em buscar o lucro, responsabilizam-se por auxiliar os governos no tratamento das pessoas carentes, por atuar localmente e conjuntamente em problemas globais e estruturais.

### 1.3 Os espaços públicos na perspectiva gramsciana

Entendemos, com base na teoria política de Gramsci (1975), que o termo sociedade civil não deve ser utilizado para designar exclusivamente o conjunto de organizações não-governamentais, como se sociedade civil estivesse em oposição ao Estado. Ao contrário dessa perspectiva neoliberal, defendemos que a sociedade civil é percebida numa constante interconexão com o Estado (a sociedade política em sentido estrito)<sup>4</sup>, na

<sup>4</sup> Conforme interpretação de Christinne Buci-Glucksmann (provavelmente a primeira a interpretar o Estado concebido por Gramsci como um “Estado ampliado”), Gramsci distinguiu duas esferas no interior da superestrutura: (I) a sociedade política (chamada também de “Estado em sentido estrito” ou “Estado-coerção”), que se identifica com os aparelhos coercitivos e repressivos do Estado; (II) e a sociedade civil (“Estado-ético”), que se identifica com os “aparelhos privados de hegemonia”, uma vez que é constituída

medida em que a relação entre ambos é “orgânica”: “na realidade efetiva, sociedade civil e Estado se identificam” (GRAMSCI, 1975, p. 1590).

Apoiamo-nos em Gramsci, acima de tudo, por acreditarmos que o autor conseguiu se afastar das tradicionais dicotomias liberais e marxistas ortodoxas ao entender a distinção entre sociedade civil e sociedade política como complexa e articulada. Conforme Giovanni Semeraro,

é esta capacidade dialética de ver a unidade na diferença e a diferença na unidade que permite a Gramsci criticar a concepção instrumental de Estado, entendido só como governo ou como aparelho monolítico sem contradições sociopolíticas, e ver na sociedade civil uma esfera muito mais abrangente do que o âmbito econômico (SEMERARO, 1999, p. 79).

O Estado, tendo em vista o desenvolvimento da modernidade capitalista, não deve ser destacado somente como aparato de governo. Às instituições públicas encarregadas de ditar leis e de fazê-las cumprir, incorporam-se um conjunto de instituições agrupadas (heterogeneamente) no âmbito da sociedade civil (escolas, igrejas, sindicatos, meios de comunicação).

Daí a máxima gramsciana de que o Estado, *lato sensu*, seria composto (na sociedade política) pelos mecanismos de repressão e violência do qual dispõem a classe dominante e (na sociedade civil) pela difusão de ideologias que buscam a direção e o consenso de aliados. Isso aponta para a ampliação do Estado feita por Gramsci: “Estado = sociedade civil + sociedade política, isto é, hegemonia escudada na coerção” (1975, p. 811).

A função que a sociedade civil desempenha dentro do Estado é cada vez maior, segundo Gramsci. É no espaço ocupado por ela que se confrontam os projetos de sociedade, as “visões de mundo”, que se luta pela conquista da hegemonia, isto é, pelo estabelecimento de uma direção geral na economia, na política e na cultura.

Por isso, Semeraro afirma que a “disputa do consenso da sociedade civil e o controle dos seus centros de interesse se transformavam na estratégia mais decisiva da política moderna” (SEMERARO, 1999, p. 80).

Enquanto a hegemonia burguesa utiliza instrumentos manipulatórios para ocultar as contradições próprias do sistema capitalista (os interesses opostos das classes, as relações de desigualdade social e a exploração econômica), na tentativa de perpetuar sua dominação, a hegemonia do proletariado deve se assentar numa relação pedagógica

---

pelas organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias (BUCI-GLUCKSMANN, 1980).



entre grupos que “querem educar a si próprios para a arte do governo e têm interesse em conhecer todas as verdades, inclusive as desagradáveis” (GRAMSCI, 1975, Q. 10, § 41, p. 1320).

Depreende-se da afirmação do filósofo sardo que essa nova hegemonia deveria buscar construir uma verdadeira democracia. Uma “democracia radical”, na concepção dele, preocupada com a promoção de transformações profundas na estrutura e na superestrutura, e com a socialização crescente do poder.

Ao defender a socialização crescente do poder, Gramsci propõe um modelo no qual o centro de uma nova ordem deve residir “não no fortalecimento do Estado, mas sim na ampliação da ‘sociedade civil’, de um espaço público não-estatal” (COUTINHO, 1998, p. 26).

Nessa perspectiva, a sociedade civil permite a “articulação e a unificação dos interesses, a politização das ações e consciências, a superação de tendências corporativas ou concorrenciais, a organização de consensos e hegemonias” (NOGUEIRA, 2003, p. 191). A sociedade civil gramsciana, diferentemente da “tocquevilliana” e da neoliberal, portanto condensa e organiza politicamente as classes fragmentadas pela dinâmica própria do capitalismo, projetando-as em direção à hegemonia.

Explicitando melhor as diferenças entre essas perspectivas, destacamos que a matriz tocquevilliana peca ao não perceber conflitos dentro da sociedade civil, de modo que as associações cidadãs podem ser tidas como supraclassistas. A maior diferença, porém reside no fato de os tocquevillianos não conceberem a sociedade civil como uma esfera de luta por emancipação social. As comunas seriam formas racionais de ampliação do poder dos cidadãos e uma maneira de evitar a opressão do governante sobre os governados. Em última instância, portanto elas fazem parte de um projeto que conserva o *status quo* do sistema capitalista.

Na “democracia radical”, diz Gramsci, experimenta-se uma liberdade orgânica. Isto é, os indivíduos possuem não só uma liberdade “negativa”, aquela em face do Estado – como na concepção liberal –, mas também uma liberdade “positiva”, expressa pela construção autônoma e coletiva das regras e normas que modelam o espaço público da vida social (COUTINHO, 1998).

A tradicional dicotomia estatal-privado pode ser ultrapassada não só a partir do pensamento gramsciano, de interconexão entre sociedade civil e Estado, mas também a

partir da categoria de “espaço público” – analisada pioneiramente por Habermas (1984), Hanna Arendt (1991) e Vera Telles (1990). Conforme essas duas autoras, os espaços públicos têm a função de tornar transparente e visível aquilo que antes era oculto, isto é, eles remetem à necessidade de romper com as barreiras impeditivas do acesso dos indivíduos à vida coletiva.

Seguindo a linha trilhada por Wanderley e Raichelis (2004, p. 4), entendemos que “o conceito de público remete crescentemente tanto ao Estado quanto à sociedade, em um mesmo movimento, simultaneamente complementar e contraditório”. Nessa perspectiva, o público não está vinculado nem ao Estado nem à sociedade civil, mas ao resultado de uma luta política democrática, de uma construção social e política decorrente

[...] da ação de sujeitos, movimentos e organizações sociais que atuam como mediadores políticos, vocalizando demandas coletivas que confluem para arenas públicas, em que diferentes projetos possam ser debatidos e negociados, criando-se condições para a explicitação de conflitos e viabilização de certos consensos, mesmo que provisórios e em permanente rediscussão (RAICHELIS; WANDERLEY, 2009, p. 206).

A ascensão dos espaços públicos nas últimas décadas do século XX insere-se num processo de “publicização”, no qual as forças presentes na sociedade, os sujeitos políticos, penetram na institucionalidade estatal e disputam posições de reconhecimento social e político a partir desses novos âmbitos da vida pública. Assim, os espaços públicos estão totalmente ligados ao processo de democratização (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004).

Os espaços públicos, em suma, são instâncias deliberativas, não monopolizadas pelo Estado, por meio das quais as vozes de atores públicos podem ser escutadas; são esferas que

[...] refletem a pluralidade social e política; que, portanto, visibilizam o conflito, oferecendo condições para tratá-lo de maneira tal que se reconheçam os interesses e opiniões na sua diversidade e nas quais haja uma tendência à igualdade de recursos dos participantes em termos de informação, conhecimento e poder. (DAGNINO, et al, APUD RAICHELIS; WANDERLEY, 2004, p. 207).

Esses autores apontam, destarte para a necessidade de se discutir e ampliar os mecanismos de participação social e política que dão aos indivíduos acesso à vida pública. Parafraseando Raquel Raichelis (2009), por meio dos espaços públicos, criam-se possibilidades de superar a visão tão arraigada no pensamento político que concebe Estado e sociedade como instituições polares, envolvidas num jogo de soma zero, em que apenas se vislumbram ganhadores ou perdedores.

A adoção do pensamento gramsciano, aliado aos estudos contemporâneos dos autores que tratam do espaço público, permite-nos pensar a sociedade civil não só como um local de associação civil para proteção dos direitos individuais, mas também como uma esfera de luta por emancipação social.

## **2 A relação entre o Conselho Popular de Vitória e a Prefeitura Municipal de Vitória**

O impulso à participação popular no município de Vitória remete ao ano de 1967, quando foi criada a Secretaria de Serviços Sociais para desenvolver atividades assistenciais via aplicação de subvenções públicas nas comunidades carentes. A Secretaria incentivou a constituição de organizações comunitárias, de modo que um grande número delas surgiu ao longo dos anos 70 nos diferentes bairros da cidade. Conforme Afonso e Ferraz (1993), porém a atuação da secretaria teria contribuído mais para a perpetuação do caráter assistencialista entre os movimentos de bairro e o governo local do que propriamente para a criação de vínculos entre essas associações e a população dos bairros que representavam.

Na década de 70, o perfil assistencialista persistiu na região, embora algumas associações começassem a surgir como centros de poder autônomo e independente, em função principalmente da ação da Igreja Católica através das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). As CEBs, portanto teriam contribuído para a alteração da relação entre população e Estado, o qual passou a reduzir sua interferência nos movimentos sociais diminuindo subsídios financeiros (DOIMO, 1984).

É na década de 80, sobretudo, que os movimentos sociais e as formas associativas dos moradores de Vitória ganham mais expressão – fato comprovado pela estatística de que 62% das entidades civis hoje existente foram criadas entre os anos de 1981 e 1985 (CARLOS, 2006). O Conselho Popular de Vitória faz parte desse contexto no qual reivindicava-se melhoria nas condições de vida urbana e novos canais de participação que permitissem a democratização dos negócios públicos.

Cabe lembrar que a substituição do modelo primário exportador centrado no café pelo modelo industrial exportador que se implantou no estado do Espírito Santo na década de

60, com a instalação dos Grandes Projetos Industriais, influenciou decisivamente a concentração urbana e industrial em torno da cidade de Vitória.

Nesse contexto, o movimento de migração campo-cidade expandiu-se, culminando em um saldo de 60 mil desempregados, compostos prioritariamente por pequenos agricultores sem qualificação (MATTOS, 2010). Assim, a instalação de indústrias como a Companhia Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Tubarão e a Aracruz Celulose no Espírito Santo representou não só a fonte de crescimento econômico, mas também de desequilíbrios sociais. Conforme Siqueira, (2001, p. 145)

A partir de 1970, surgem e se expandem na Grande Vitória inúmeros bairros periféricos, que, juntamente com as favelas, alojam a classe trabalhadora empregada. É nessas áreas que se concentra tanto a pobreza da cidade como de seus habitantes. A ocupação de morros, mangues e baixadas no centro da cidade e na periferia da aglomeração, a formação de novas favelas e a expansão de bairros carentes foram conseqüências desse processo, que provocou um maior empobrecimento na região da Grande Vitória.

As mudanças socioeconômicas na dinâmica regional conduziram, portanto a um processo perverso de criação de empregos e aumento do desemprego. A exclusão social intensificou-se na Grande Vitória, em um ambiente onde emprego informal e condições de trabalho e moradia precárias predominaram.

Não obstante a ascensão desses problemas sociais, as décadas de 90 e 2000 caracterizaram-se pela concentração populacional cada vez maior na Região Metropolitana de Vitória (RMGV), que se voltou prioritariamente ao setor de serviços, especialmente aqueles ligados ao comércio exterior. Se na década de 60, Vitória contava com 83.351 habitantes, em 2010 a cidade possui 327.801 residentes. Já as cidades que compõem a RMGV (Vitória, Vila Velha, Guarapari, Fundão, Cariacica, Serra) correspondem a praticamente metade da população atual do estado, tendo aumentado de 194.310 habitantes em 1960 para 1.730.000 em 2010 (IBGE, 2010).

O que desejamos destacar buscando esses dados socioeconômicos é o contexto complexo e conturbado no qual emergiram os Conselhos Populares no estado. Obviamente, esse movimento fez parte de uma temática muito mais ampla, que tomou o Brasil na década de 80: a luta pela participação popular nas decisões públicas. Conforme Maria da Glória Gohn (2006, p. 7)

Os conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar, e surgiram com papéis diversos tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); organismos superiores de luta e de organização popular, gerando

situações de duplo poder; organismos de Administração Municipal criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de assumirem tarefas de aconselhamento, deliberação e/ou execução.

O Conselho Popular de Vitória (CPV), envolto nesse processo de redemocratização, propôs-se a ser um movimento de luta e de organização popular, uma vez que afirma ser objetivo geral do movimento

a congregação das entidades representativas de moradores de Vitória, assegurando a plena efetivação dos direitos de seus associados; contribuindo para a solução de seus problemas, promovendo o desenvolvimento comunitário, proporcionando aos associados meios para lutarem por melhores condições de vida social, econômica, política, cultural e ambiental (ESTATUTO SOCIAL DO CONSELHO POPULAR DE VITÓRIA, 2003).

A opinião de Herkenhoff (1995), que estudou o papel dos líderes comunitários nas associações de bairro capixabas, é semelhante ao que prevê o primeiro artigo do Estatuto do CPV. Para a autora, o Conselho lutou pela “autonomia do movimento e pelo exercício da cidadania” e para “denunciar a estratégia política do Estado e renovar constantemente as lideranças” (HERKENHOFF, 1995, p.154).

Para se configurar como um poder autônomo e afrontar o Estado, porém o Conselho teria que enfrentar a estratégia de desmobilização das organizações populares implantada pela gestão Hermes Laranja (1986-1988). De forma perspicaz, o Prefeito estimulou a criação de várias associações, oferecendo cargos políticos para seus líderes e a realização de pequenas obras em seus bairros, o que criou um ambiente de competição entre os movimentos comunitários. Além disso, para diminuir a força política do CPV, a administração municipal criou o Conselho Comunitário de Vitória, cujo objetivo maior era apoiar as decisões do governo através da distribuição de alimentos e empregos a lideranças comunitárias que não estivessem associadas ao Conselho Popular de Vitória (HERKENHOFF, 1995).

Como resultado, o CPV perdeu vários membros, deixou de receber recursos públicos e, o pior, sua capacidade de pressão junto ao Poder Público diminuiu. Como avalia Oliosa (1999, p. 70), “nem os movimentos combativos estiveram imunes ao clientelismo e à cooptação”.

Na gestão seguinte, de Vitor Buaiz (1989-1992), a relação entre o Governo local e o CPV sofreu uma alteração paradigmática. Ao invés de uma estratégia combativa, de desmobilização, o Prefeito, através da proposta Frente Vitória, pautou-se pela participação, convidando as associações de bairro a tomar parte na gestão da cidade.

Na avaliação dos próprios membros do Conselho Popular de Vitória, os quais foram entrevistados por Herkenhoff (1995), o movimento popular adquiriu nessa gestão maior reconhecimento e força política, mas não conseguiu acompanhar o ritmo da Administração da “Frente Vitória” por não saber como cobrar ou fiscalizar os acordos estabelecidos com a Prefeitura. Assim, o movimento conseguia participar da elaboração de políticas públicas, mas não era capaz de averiguar sua execução.

De modo geral, Afonso e Ferraz (1993) e Herkenhoff parecem convergir para a mesma conclusão: os projetos da administração Buainz ampliaram os canais de participação e democratizaram o poder político local, mas a experiência democrática participativa desse período foi limitada pela relação clientelista entre Prefeitura e movimentos de bairro até então existente. As associações municipais permaneciam fragmentadas e, já que a Prefeitura de Vitória (PMV) oferecia respostas imediatas às necessidades dos bairros, as entidades atendiam mais aos convites da PMV do que do próprio CPV.

A gestão Paulo Hartung (1993-1996) deu seguimento à linha adotada por seu antecessor, tendo buscado o envolvimento de vários atores civis e políticos na construção do Projeto “Vitória do Futuro”. Apesar das diferenças ideológicas, Buainz representava o Partido dos Trabalhadores (PT) e Hartung o Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), os rumos dados pela administração municipal convergiram no sentido de conferir maior transparência e democratização da gestão via participação popular.

As duas gestões seguintes tiveram à frente o Prefeito Luiz Paulo Vellozo Lucas (1997-2000 e 2001-2004), que deu continuidade a uma proposta surgida na administração anterior: a de reforçar o processo de formulação do “Orçamento Popular” (que havia substituído o “Orçamento Participativo” na administração Hartung). De acordo com Tatagiba (2003) através do Programa “Avança Vitória”, Luis Paulo confirmou sua intenção em promover a reforma gerencial da Prefeitura de Vitória com base em padrões de eficiência – discussão que esteve em pauta durante toda a década de 90, com as reformas administrativas propostas por Bresser-Pereira.

Durante esse período, instituíram-se Administrações Regionais, nas quais um representante do Prefeito ficava encarregado de fiscalizar e executar as obras planejadas pela Prefeitura em cada região. Assim, o Conselho Popular de Vitória foi indiretamente excluído do processo de controle social – embora já o fizesse com pouquíssima propriedade – ficando relegado ao plano de discussão e planejamento de políticas públicas.

Por isso, Tatagiba (2003, p. 87) considera que houve

[...] a persistência dos padrões clientelistas e autoritários de relação entre governo e sociedade, mesmo na vigência desses arranjos inovadores de gestão. Em Vitória uma cultura ainda fortemente patrimonial e clientelista sobreviveu – atualizando-se - às reformas gerenciais e modernizantes a que foi submetida a máquina pública municipal, e aos novos arranjos participativos voltados a democratização da relação entre governo e comunidades.

Euzineia Carlos, que também estudou a gestão Vellozo Lucas, parece concordar com esse diagnóstico. Ela destaca que a priorização de instrumentos governamentais em busca de eficiência, como o Orçamento Popular, impediu a emancipação social dos movimentos de bairro, que também não tiveram vários de seus pedidos atendidos pela Prefeitura (a maioria dos recursos públicos era destinada ao Projeto Terra, que atuava na área de habitação e reurbanização dos morros).

### **3 O ingresso do Conselho Popular de Vitória no universo gerencial da sociedade civil**

Com o enfraquecimento do movimento ocorrido logo em seu momento de formação, devido à estratégia de desmobilização promovida por Hermes Laranja, o CPV foi se tornando cada vez mais um espaço de deliberação e aconselhamento da Prefeitura – contrariando sua vontade inicial de confrontar o poder político local.

Rosilaine Pinto (2007) destaca que um importante elemento que influenciou a perda de autonomia<sup>5</sup> do CPV diante da PMV foi sua fonte de financiamento. Na década de 80, devido à força do movimento pela democratização da gestão pública, a entidade não sofreu para angariar recursos que lhe permitissem atuar em nome das associações de bairro. Entretanto, a partir da década de 90, a principal fonte de recursos passou a ser as instituições privadas e o governo municipal - o próprio aluguel da sede do Conselho no Centro da cidade de Vitória é pago pela Prefeitura, o que certamente inibe uma postura mais autônoma em relação ao Governo (como reconhecem os membros do CPV entrevistados pela autora).

---

<sup>5</sup> Gohn (2005, p.33) afirma que “a autonomia se obtém quando se adquire a capacidade de ser um sujeito histórico, que sabe ler e re-interpretar o mundo; quando se adquire uma linguagem que possibilita ao sujeito participar de fato, compreender e se expressar por conta própria”.

Como criticar a posição daqueles que permitem a continuidade de nossas atividades? Essa dúvida certamente pululou nas mentes dos membros do CPV e, conseqüentemente, o que se percebeu foi um movimento em direção à aceitação da maioria das políticas públicas implementadas pelo poder político local, e das ações de grandes empresas como a CVRD e a CST. Aliás, convém lembrar que nos anos 80 uma das principais lutas do Conselho dizia respeito à questão ecológica (contra a instalação da indústria Flexibrás, por exemplo), a qual se perdeu no tempo justamente em virtude do repasse de recursos dessas empresas.

É interessante notar que a presença de autoridades políticas aumentou ao longo dos anos de existência do Conselho Popular de Vitória. Tendo surgido como um movimento apartidário, depois dos anos 90 políticos do PT, do PC d B e do PSDB ingressaram no Conselho conforme as alianças governistas se alteravam na administração da Prefeitura. O movimento inverso, de entrada dos membros do Conselho na Prefeitura, também foi percebido. Principalmente na gestão do PSDB, o poder político local utilizou a tática de empregar os componentes da CPV em cargos comissionados.

Por fim, a ênfase dada pelos governos “Psdibistas” ao Orçamento Popular (OP) fez com que o Conselho Popular ingressasse naquilo que Nogueira (2003) chamou de “universo gerencial” da sociedade civil. A partir dessas gestões, os membros do Conselho passaram a se dedicar mais às reuniões do OP do que propriamente às da entidade, de modo que as discussões no âmbito do Conselho despolitizaram-se, adotando um caráter muito mais técnico do que político.

É possível dizer que os membros do Conselho Popular de Vitória abandonaram a fronteira do Estado como campo de lutas de emancipação, resignando-se a visualizar o Estado como espaço de regulação, elaboração e implementação de políticas. Como consequência, a democracia participativa cedeu espaço para a deliberação democrática, e o antagonismo político perdeu para o consenso racional.

A análise da periodicidade das reuniões do CPV e da participação dos filiados também aponta para o enfraquecimento do movimento como um espaço de luta social. Se no início de suas atividades as reuniões nos bairros aconteciam com freqüência semanal (e com boa participação dos moradores), a partir de meados da década de 90 as reuniões limitaram-se às eleições para escolha da nova diretoria e a média de comparecimento a elas foi diminuindo (PINTO, 2007).



Para piorar esse quadro, as associações de bairro pouco fazem contato com o Conselho Popular de Vitória, preferindo ir direto ao Prefeito para encaminhar suas demandas. Ou seja, o vínculo orgânico entre moradores de bairro e o Conselho tem se rompido na prática.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agenda da democratização dos assuntos públicos dominou o cenário político dos anos 80. Resultado desse clamor por ampliação dos canais de participação do cidadão na vida social, o Conselho Popular de Vitória surgiu como uma entidade componente da sociedade civil, objetivando conquistar espaços na sociedade política, aqui representada pela Prefeitura Municipal de Vitória.

O estudo da relação dialética entre essas duas esferas políticas ao longo dos anos demonstrou, porém que o processo de democratização em Vitória ocorreu mais em função das ações promovidas pelo Executivo local do que propriamente pelo Conselho Popular de Vitória. Utilizando o pensamento político de Gramsci, poderíamos falar na ocorrência de um “transformismo”, isto é, na assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das classes dominantes ou dos setores das classes subalternas.

Tendo conduzido “pelo alto” o processo de “publicização” dos espaços políticos, os intelectuais dos grupos no poder promoveram uma “revolução passiva”, que incorporou o discurso da democratização para legitimar o seu domínio. No nível da gestão, a atuação do Conselho Popular ficou relegada à função administrativa de auxiliar a Prefeitura na elaboração do Orçamento Popular, estando mais preocupada com a *gestão de políticas* do que com a *oposição política*.

No nível democrático, a falta de vínculos entre o CPV e as associações de bairro evidenciou que a democracia capixaba é muito mais formal do que substancial. O movimento que deveria ser emancipatório tornou-se prioritariamente reformista, apresentando mais uma face técnica, do que ética.

Enfim, o Conselho Popular de Vitória não conseguiu imprimir a ideologia que defendia nos anos iniciais de suas atividades e, por isso, não foi capaz de difundir a promoção social e a cidadania. Foi a ideologia neoliberal que se mostrou hegemônica no período,

significando que a sociedade civil ficou subalternizada, virou parceira do Estado e não um espaço de luta.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando; CIBEZELE. Federalismo e Políticas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1. ed. SÃO PAULO : EDIÇÕES FUNDAP, 2007
- ACANDA, Jorge. Sociedade civil e hegemonia. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006
- AFONSO, M. R.; FERRAZ, A. T. R. Poder Local, democratização e participação popular: a experiência da Prefeitura Municipal de Vitória no período 1989/1992. 70 f. Estudo, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 1993.
- ARENDT, Hannah. A Condição Humana. Rio de Janeiro: Forense, 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; CUNILL GRAU, Núria (orgs.). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999
- BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. Gramsci e o Estado: por uma teoria materialista da filosofia. São Paulo: Paz e Terra, 1980
- CARLOS, E. Democracia e justiça distributiva: estudo comparado das experiências de orçamentos participativo em Vitória e Serra (ES). Revista Geografares, Vitória, 2006
- COUTINHO, Nelson. Gramsci: a vitalidade de um pensamento. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998.
- DAGNINO, E. et al (org). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DOIMO, A. M. Movimento social urbano, Igreja e Participação Popular. Petrópolis: Vozes, 1984.
- ESTATUTO social do conselho popular de Vitória. Vitória, novembro de 2003
- GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. Unisinos, v. 42, p.5-11, 2006.
- GRAMSCI, Antonio. Quaderni del carcere. 4 v. Torino: Einaudi, 1975
- HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HERKENHOFF, M. B. L. O papel do líder comunitário. Vitória: SPDC -UFES, 1995
- MATTOS, Rossana Ferreira. Segregação sócio-espacial e violência urbana na região metropolitana da Grande Vitória. Dimensões, vol. 25, 2010, p. 249-265.
- MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e questão social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade Civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 185-202, jun. 2003.

PINTO, Roselaine Carlos. Conselho Popular de Vitória: formação e trajetória de um movimento (1986-2004). Dissertação (mestrado em Política Social). 94 f. Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2007.

PUTNAM, Robert D. 1995. "Bowling alone: America's declining social capital". *Journal of democracy*, vol. 6, n. 1, p. 65-77.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. 2004. "Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional". In: *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, Ano XXV, n. 78, p. 5-32.

\_\_\_\_\_. 2009. *A cidade de São Paulo: Relações Internacionais e gestão pública*. São Paulo: EDUC.

SEMERARO, Giovanni. *Gramsci e a sociedade civil: cultura e educação para a democracia*. Rio de Janeiro: Vozes, 2007

SIQUEIRA, M. da P. S. *Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória 1950-1980*. Vitória: EDUFES, 2001.

TATAGIBA, L. *Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências*. 197 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) –Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas – IFCH - UNICAMP. Campinas-SP, 2003.

TELLES, Vera da Silva. 1990. "Espaço Público e Espaço Privado na Constituição do Social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt". In: *Tempo Social*. São Paulo, vol. 1, n. 1, p. 23-48.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A Democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, 1987.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. *Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais*. *Cadernos Metrópole* n. 8, pp. 59-86, 2º sem. 2002